

منشورات مجلة المنارة  
للدراسات القانونية والإدارية

مساهمة علمية في النقاش العمومي  
حول النموذج التنموي البديل

تقديم

د. حميد النعيمي

تحت إشراف:

د. رضوان العنبي

منشورات مجلة المنارة  
للدراسات القانونية والإدارية

سلسلة يديرها  
الدكتور رضوان العنبي  
باحث في القانون العام  
الإيداع القانوني  
ردمدم 2011 PE 0113  
2028 – 876 X  
ملف الصحافة  
42/2011

المطبعة

دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع – الرباط

شارع طونكان عمارة 23 رقم 2 ديور الجامع

الهاتف: 05 37 72 58 23 الفاكس: 05 37 72 13 32

البريد الإلكتروني: [Contact@darassalam.ma](mailto:Contact@darassalam.ma)

الموقع الإلكتروني: [www.darassalam.ma](http://www.darassalam.ma)

المراسلة

العنوان: زنقة 13 الرقم 24 حي قصر البحر 2 ق ج

البيضاء 20350

الهاتف: 0665929835

البريد الإلكتروني: [elanbiredouane@gmail.com](mailto:elanbiredouane@gmail.com)

جميع الحقوق محفوظة

## تصميم الكتاب

- 7..... تقديم
- 9..... المحور الأول : الرأس مال غير المادي مدخل لبناء النموذج البديل
- البيروقراطية الإدارية : معالم الأزمة وأفاق التجاوز
- 11 ..... رضوان العنبي
- تثمين الرأس مال البشري
- 53 ..... عزيز باكوبة
- الحكومة المؤسساتية في تدير السياسات العمومية ورهان النموذج التنموي
- 83 ..... مرنيش زينب
- إصلاح الدولة كمدخل لبناء نموذج تنموي جديد
- 113..... محمد عروبي
- النموذج التنموي الجديد بين سؤالي الخدمات الأساسية وتخليق الحياة العامة
- 129..... ياسر الصافي

المحور الثاني: آليات تحسين البيئة المالية للنموذج التنموي البديل...149

النظام الضريبي المغربي بين رهان العدالة الضريبية وسؤال النموذج  
التنموي الجديد

يونس مليح /عزيز قسومي.....151

فعالية السياسة الضريبية في تحقيق التنمية المستدامة بالمغرب

عبد الجبار المراكشي.....171

دور المنظومة الضريبية في تحقيق العدالة الاجتماعية

احميدوش مدني.....199

نحو إرساء نموذج تنموي ناجح ومستدام

نادية دوباچ.....217

الاستثمار العمومي بالمغرب: أية حصيلة للتوزيع الجهوي والقطاعي  
لاستثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية في قوانين مالية السنة ؟

هشام بندرقاوي.....241

المحور الثالث: العدالة الاجتماعية والمجالية ومقومات النموذج التنموي

البديل.....251

العدالة الاجتماعية والنموذج التنموي الجديد (الصعوبات ومقومات النجاح)

حكيمه ماهير.....253

- المسألة الحقوقية في النموذج التنموي الجديد، أية أهمية؟
- 287..... إسماعيل الرزاوي  
أي تفعيل لقضاء دستوري حامي للحقوق والحريات يخدم النموذج  
التنموي الجديد؟
- 297..... الرساوي رضى  
العدالة المجالية ورهان التنمية الترايبيّة، نحو إرساء دعائم النموذج  
التنموي الجديد
- 317..... محمد ايت قاسي /مولاي عبد الغني المنديلي /فؤاد جوهر.  
الهندسة الجديدة لتدبير الشأن العام الترابي على ضوء الميثاق الوطني  
للاتمركز الإداري
- 337..... نبيل بوشرمو  
الجهوية المتقدمة والثقافة التشاركية المواطنة، واقع ورهانات:حالة  
الجهات الجنوبية الثلاث
- 355..... ابراهيم شليح  
ميثاق اللاتمركز الإداري بين رهان التحديث ومتطلبات الجهوية المتقدمة
- 371..... غزلان بوعبدلي  
الأدوار الجديدة لمجلس الجهة على ضوء الجهوية المتقدمة
- 393..... عزالعرب كاوكاو / كوثر أمريير

الأقاليم الجنوبية، التفاوتات المجالية وسؤال النموذج التنموي الجديد

411..... نورة البوهالي/صفاء البوهالي

حكامة تدبير الشأن الترابي في ضوء القانون التنظيمي للجماعات

437..... عبد الإله طلوع

البعد المستدام في النموذج التنموي الجديد

453..... الدكتورة هدى وحتاش

## تقديم

أكد الملك محمد السادس، في خطابه إلى الأمة بمناسبة الذكرى العشرين لاعتلائه العرش:

"إن تجديد النموذج التنموي الوطني، ليس غاية في حد ذاته، وإنما هو مدخل للمرحلة الجديدة، التي نريد، بعون الله وتوفيقه، أن نقود المغرب لدخولها. مرحلة جديدة قوامها: المسؤولية والإقلاع الشامل...."

وأضاف جلالته في الخطاب ذاته: "وإلى جانب الدور الهام، الذي يجب أن تقوم به مختلف المؤسسات الوطنية، أريد هنا، أن أؤكد على ضرورة انخراط المواطن المغربي، باعتباره من أهم الفاعلين في إنجاح هذه المرحلة....."

بالعودة للخطاب الملكي، يبدو اليوم، أن هناك رؤية واضحة ستضع المغرب على سكة تجاوز مختلف الاختلالات التي عرفها النموذج التنموي، إذ لم يعد مقبولاً أن نردد بشكل جماعي عن عدم قدرة النموذج التنموي على تحقيق أهدافه، خاصة منها هدف الإقلاع الاقتصادي والتنموي،

لقد حان الوقت للانتقال إلى ما هو عملي، حيث شدد جلالته في هذا الصدد، على ضرورة جعل البعد المجالي ركيزة أساسية للنموذج التنموي الجديد، باعتباره بعداً سيمكن من حل العديد من المعضلات الاجتماعية على أساس إطلاق دينامية اقتصادية مندمجة، تستثمر إمكانات كل جهة أو إقليم وتيسر توزيعاً أكثر عدلاً للثروات وتخفف من ثقل تمركز إنتاج الثروات في محاور مجالية بعينها.

ليس هناك مفهوم محدد لتعريف النموذج التنموي في مجال الدراسات الاقتصادية ولكن النماذج التنموية المعمول بها دوليا، تبني حسب إمكانيات ومؤهلات كل دولة وما تتوفر عليه من موارد بشرية واقتصادية وما تتبعه من سياسات عمومية، كما يتحدث عن ذلك البنك الدولي وتقارير التنمية الاقتصادية والاجتماعية وخصوصا التقرير السنوي للتنمية البشرية الذي يصنف الدول تنمويا حسب مؤشرات دولية محددة.

إن هذا العمل الذي أنجزته ثلة من الباحثين الشباب، يقدم تصورا موضوعيا للنموذج التنموي للمغرب، ومساهمة جديرة بالاحترام، لا شك أن المبادرين إليه، نجحوا بعيدا عن المناهج الاكاديمية الجاهزة في تقديم رؤية متنورة لما يجب أن يكون عليه هذا النموذج التنموي.

#### حميد نعيمي

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

رئيس الفضاء المغربي للحقوق والحريات

الكاتب العام للمركز المغربي للدراسات والأبحاث في حقوق الإنسان والإعلام



**المحور الأول :**  
**الرأس مال غير المادي**  
**مدخل لبناء النموذج البديل**



## البيروقراطية الإدارية: معالم الازمة وافاق التجاوز

الدكتور رضوان العنبي

مدير مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية

".....فعندما نتكلم عن الإدارة العمومية، بقسوة أحيانا، ومنتقد أداءها وضعف نجاعتها، فهذا لا يعني أنها لاتقوم بدورها، أو يعني تبخيس الكفاءات التي تتوفر عليها، والجهود المبذولة للارتقاء بعملها، لأننا نعرف التطور الملحوظ الذي تعرفه منذ سنوات، والمنجزات المتميزة والأوراش الكبرى التي ساهمت في تحقيقها. وإنما نريد الرفع من أدائها، وتوجيهها للتكيف مع المتغيرات الوطنية، واستيعاب التطورات العالمية، والمساهمة في رفع التحديات التنموية التي تواجه بلادنا. لذا، ما فتئنا نلح على ضرورة إصلاح الإدارة، وتأهيل مواردها البشرية، باعتباره خيارا استراتيجيا لبلادنا، سيساهم لا محالة في إرساء الركائز الأساسية للنموذج التنموي الذي نطمح إليه، وفي جعل الإدارة أداة فاعلة في تطوير السياسات العمومية في مختلف المجالات....."<sup>1</sup>

1-رسالة سامية إلى المشاركين في الملتقى الوطني للوظيفة العمومية العليا المنعقد بالصخيرات انظر:

<http://www.maroc.ma/ar/>

حلالة -الملك- بوجه- رسالة- سامية- إلى- المشاركين- في- المنتدى- الوطني- للوظيفة- العمومية- العليا/خطابات- ملكية تاريخ الولوج 2018-08-22 ابتداءا من الثامنة مساء

## مقدمة

تحضى الإدارة العمومية باهتمام بالغ لدى معظم دول المعمور المتقدم منها والمتخلف غنيها وفقيرها مهما كان نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ويأتي هذا الاهتمام بالنظر للتطور الكبير في وظيفة<sup>1</sup> الدولة ودورها في الحياة العامة. ذلك أن تحقيق التنمية الشاملة وإنجاز أهدافها لا يستقيم دون التوفر على إدارة فعالة وقادرة على قيادة قاطرتها<sup>2</sup>.

لقد سار المغرب كغيره من الدول النامية في هذا الاتجاه، حيث أصبح الاعتقاد راسخا بأن الأداة البيروقراطية هي العنصر الحاسم في التنمية باعتبارها الأداة الرئيسية للقيام بالمهام الواسعة النطاق.

وغداة الحصول على الإستقلال تطور الجهاز البيروقراطي المغربي عبر ثلاث فترات أساسية:

❖ المرحلة الأولى: تبتدأ من الاستقلال حتى نهاية الستينات وكان الانشغال الأساسي حينها هو بناء الدولة وتحقيق الوحدة الوطنية، وهنا كان الاعتماد على الجهاز الإداري- البيروقراطي كوسيلة وأداة لذلك لما يوفره من بنيات وإمكانات تضمن تجميع الجسم الاجتماعي وفق النموذج العقلاني العالمي وأهم سمة طبعت هذه المرحلة هي الطابع القسري والسلطوي لمنط اشتغال هذا الجهاز استجابة لهاجس استرجاع هبة الدولة وتعزيز مكانتها داخل المجتمع.

❖ المرحلة الثانية: وهي التي تبدأ من السبعينات إلى نهاية الثمانينات وهي مرحلة تميزت بالزيادة في عدد البنيات الإدارية والتوسع في الوحدات الإدارية انسجاما مع الدور التدخلية الذي أعلنته السلطة السياسية، وفي هذه المرحلة

<sup>1</sup> فمن دولة حارسة تنحصر مهمتها في حفظ الأمن والدفاع عن حدودها والحفاظ على الحقوق الطبيعية للفرد باعتبارها حقوقا لصيقة بالإنسان إلى دولة خدمات مسؤولة عن إشباع حاجات المواطن وتحقيق الرفاه بمختلف أشكاله، من تعليم وصحة وثقافة ومرافق وغير ذلك مما يعرف بضمن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية.

<sup>2</sup> Paul Bernard. "la reforme de l'Etat et la modernisation face au défi mondial" in la mise à niveau de l'Administration face à la mondialisation. Ed l'Hrmattan. 1999. p 103

اتضح بشكل جلي معالم "الدولة الإدارية" حيث الوظيفة السياسية لآتمارس في إطار انتخابي بل داخل الجهاز البيروقراطي.

❖ المرحلة الثالثة: وتبدأ من بداية التسعينات إلى الوقت الراهن والتي تتميز بالاهتمام المتزايد بتحديث آليات تدبير الشأن العام والذي تبرره مجموعة من العوامل:

✓ اعتبار الإدارة العمومية وسيلة لتحقيق أهداف الدولة وتنفيذ سياساتها العمومية، بل أصبحت كفاءة الجهاز الإداري في تنفيذ السياسات العمومية معيارا للتقدم ورقي الدولة فالنجاح في رسم السياسات لم يعد يكفي، بل التنفيذ والإنجاز بواسطة جهاز إداري فعال يعتمد الأسلوب العلمي هو المقياس الحقيقي؛

✓ الحاجة إلى إنتاج إطار قوي وقادر على بلورة وقيادة المشروع المجتمعي والرفع من جودة وتفعيل مسألة تدبير الشأن العام؛

✓ ارتباط الدولة/الإدارة العمومية ببيئة خارجية تفعل فعلها وتتحكم بشدة في تطور آليات الاشتغال وأساليب العمل والأداء، مما يحتم إعادة النظر في الكثير من الأسس التي ترتكز عليها الدولة في قيامها بالمهام الملقاة على عاتقها.

لقد أبانت البيروقراطية الإدارية خلال هذه المراحل على عدم فعاليتها والتي لا ترجع إلى ضعفها بل إلى قوتها المبالغ فيها، فالمشكل لا يكمن في توفر هذه البيروقراطية على الكثير من السلطات بقدر ما يكمن في الاستعمال الخاطئ والمنحرف لهذه السلطات وعدم الامتثال للقاعدة القانونية وعدم تواجد ميكانيزمات رقابة فعالة. وهذا ما أستدعى التدخل عبر العديد من المحاولات الإصلاحية استهدفت بشكل مباشر أو غير مباشر تكييف التنظيم البيروقراطي وملاءمته مع الأوضاع الداخلية والخارجية، غير أن هذه الجهود لم تفعل سوى أنها وضعت اليد على مكامن الداء وعددت أسباب نشوءه وتفاقمه ولكنها عند الانتقال إلى مرحلة وصف الداء ووضع الصيغ العلاجية الملائمة لم تعر اهتماما إلا للجزئيات ولم تنظر إلى المشاكل في عمقها وشموليتها.

وهذا لن يتأتى إلا بالإنكباب أولا بأول على تقويم<sup>1</sup> الإعوجاجات والانحرافات وإصلاح مواطن الضعف حتى يمكن تدبير الشأن العام بشكل جيد. ويكتسب هذا الموضوع راهنيته وأهميته سواء من الواجهة العلمية البحتة أو من الواجهة العملية من:

● المساهمة في بلورة فهم أعمق للاختلالات التي يعرفها التدبير العمومي بالمغرب

● إغناء الجهود العلمية الرامية إلى تشخيص معوقات التدبير العمومي

● إبراز الدور المركزي الذي تلعبه عملية الإصلاح الإداري كعنصر أساسي في مسألة تحديث الدولة

تبدو من خلال ملامسة أهمية الموضوع الملامح الأولى لعناصر الإشكالية المراد الوقوف عليها وتحليلها عبر مراحل هذا البحث على اعتبار أن المغرب واجه ولا يزال يواجه أزمة على مستوى التدبير العمومي المتأتية من غياب آليات للتقويم الكيفية التي سيتم بها الانتقال من نمط للتدبير للشأن العام يتصف بخصائص البيروقراطية إلى نمط جديد للتدبير يحمل قيما أكثر حداثة السؤال المحوري تتناسل في خضمه جملة من التساؤلات الفرعية كالتالي:

ما هي طبيعة البيروقراطية الإدارية المغربية؟

هل هي وظيفية تخدم أهداف التنمية أم هي سلطوية تبغي التحكم والسيطرة؟

أن هناك خلاا حقيقيا تعانیه الأجهزة الحكومية والمنتخبة ينعكس بقوة على مستويات أدائها، فاين تتجلى مظاهره؟

ما هي يا ترى العوامل الكامنة وراء محدودية الإصلاح الإداري ؟

<sup>1</sup>-فتقويم السياسات العمومية ليس وسيلة لتحديث الإدارة، ولكن أيضا آلية لإصلاح العمل العمومي وفلسفته. انظر

- Bouabid Ali et autres. Modernisation de l'action Publique: Document de travail: l'évaluation de l'action Publique:pistes pour un debat.Friedrich ElbertStiftung.Rabat.2004 p45

ما السبيل الى تجاوز مثالب البيروقراطية الإدارية بالمغرب؟  
تساؤلات وأخرى سنحاول الإجابة عنها في بحثنا المتواضع هذا سالكين في  
تحليل مضامينه على ما تسعف به المقتربات التي تعتمدها العلوم الإدارية في  
دراسة مثل هذه الظاهرة.

إن الدراسة المتعمقة لموضوع " البيروقراطية الإدارية: معالم الأزمة و سبل  
التقويم " تفرض اعتماد خطة للبحث تراعي الجوانب المتداخلة لهذا الموضوع.  
وذلك من خلال:

المحور الاول: معالم ازمة البيروقراطية الإدارية

المحور الثاني: سبل تقويم الإدارة العمومية

المحور الاول: معالم ازمة البيروقراطية الإدارية

يسود شعور يكاد يكون عاما من حالة عدم الرضى عن عمل الأجهزة  
الحكومية وعن الأخطاء والممارسات غير السليمة التي ترتكبها تلك الأجهزة  
ويكثر الحديث المتكرر عن طبيعة العلاقة بين الموظفين فيما بينهم أو بينهم  
وبين جمهور المرتفقين، ولم يعد هذا الحديث قاصرا على العامة من المواطنين  
ووسائل الإعلام بل أصبح أمرا تعترف به حتى القيادات الإدارية والسياسية.  
ان المركزية المفرطة، وتعقيد المساطر، وضعف أساليب التواصل، ومحدودية  
كفاءة الموظف كلها مظاهر للبيروقراطية التي تؤدي إلى تردد المستثمر وتوهن  
عزيمة المواطن وفقد ثقته في الموظف والجهاز الإداري اللذين من المفروض أن  
يكونا في خدمته...

المطلب الأول: مظاهر البيروقراطية المتصلة بهياكل الإدارة ونشاطها

إن المركزية الشديدة والمفرطة تؤدي حتما إلى بقاء اتخاذ القرار (الفرع  
الأول) وبالتالي تضييع مصالح المواطنين والتي تتضرر أيضا بتغليب الأنماط  
الشكلية والإجرائية في العمل الإداري (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: تعقد مسلسل اتخاذ القرار

اتسع نطاق العمل الإداري ومجال تدخل الدولة بعد الاستقلال ليستجيب لمتطلبات واحتياجات جديدة<sup>1</sup> وتبلورت هذه الأنشطة في تعددها وتنوعها في نمو الإدارة واتخذت في هيكلتها وتنظيمها الإدارية خطأ عموديا وتوزيعا هرميا ينطلق من القمة إلى القاعدة. فالسلطة لازالت تمارس داخل الإدارة بشكل مضطرب<sup>2</sup>. وهذا ما أثار انتباه تقرير البنك الدولي في 1995 حول وضعية الإدارة المغربية من خلال إبرازه أن ضعف مسلسل اتخاذ القرار<sup>3</sup> يرجع بالأساس إلى المركزية في اتخاذ القرار سواء على المستوى المركزي او عدم التمرکز.

### الفقرة الأولى: المركزية في اتخاذ القرار

إذا كانت المركزية- وفي زمن معين- شكلت ضمانا لوحدة الدولة<sup>4</sup> ووسيلة للقضاء على التطلعات والمحاولات الانفصالية، فإنها اليوم ومن منظور أكثر تحرا وتقدما لا تستجيب لمتطلبات المواطنين ولا تساهم في تطوير الديمقراطية المحلية. أصبحت قرارات السلطة الإدارية في وقتنا الراهن متعددة ومتشابهة وذلك نتيجة لتطور حجم نشاط الدولة وتعدد تدخلاتها في مجالات عدة. فقد أفضى ذلك إلى تعقد النشاط الإداري وتشابكه في كثير من الأحيان وإلى عدم الانضباط في ممارسة الاختصاصات وتنفيذ المهمات، بحيث غدت القرارات تتخذ من طرف وزارة بمضردها متجاهلة أن هناك وزارات أخرى تشاركها في مضمون نفس القرار.

<sup>1</sup> - تم ميادين سيادة الأمن والخارجية والدفاع الوطني واقتصادية كالتخطيط والتمويل والاستثمار العمومي والقطاع العام واجتماعية كالتعليم والتطبيب والشؤون الاجتماعية.

<sup>2</sup> - SEDJARI (ALI). Etat et développement administratif au Maroc tradition au modernité. les éditions Gueussous. Rabat. 1993.p48

<sup>3</sup> - من مقتطفات تقرير البنك الدولي: "الأسئلة المرتبطة بالإدارة المغربية أربعون سنة من الإدارة 1956-1996"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة العدد 6، ص 389.

<sup>4</sup> - على العربي، التخطيط للتنمية الإدارية وضرورته للبلدان النامية، بحث لنيل درجة الماجستير السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة المغربية، الرباط 1987، ص 172.



وفي هذا الإطار تجتمع بين أيدي وزارة الداخلية العديد من المهام التي تنضاف إلى مسؤولياتها الأساسية المتمثلة في الحفاظ على الأمن والنظام العام والشرطة، وبالمقابل يفضي ذلك إلى تقليص أنشطة الوزارات الأخرى وتهتميش دورها ومن تم خلق جو من عدم التوازن. ومن الطبيعي أن يترتب عن هذا الانغلاق والتقوقع استحالة التنسيق وبالتالي عدم الانسجام في تأدية المهام الإدارية. لاشك أن هذه العلاقات تصطبغ بممارسات سلطوية<sup>2</sup> تتخذ شكل أوامر وتعليمات تفتقد إلى كل عمل تشاركي من شأنه أن ينمي روح العمل الجماعي لدى الموظف. فكل التعليمات مصدرها سلطة واحدة سلطة الرئيس الذي بيده مفاتيح القرار، مما يترتب عليه نوع من التباعد بين مستوى التقرير ومستوى التنفيذ وعزل قاعدة التنظيم الإداري عن القمة فيضعف الحماس وينشر الإهمال في صفوف الموظفين وتقل بذلك فعالية الإدارة ويقل الاهتمام بالعمل.

#### الفقرة الثانية: على مستوى عدم التركيز

اصطبغت الإدارة على هذا المستوى بمبدأ التسلسل الإداري الذي يلغى عنصر المبادرة لدى الموظف العمومي الخاضع بشكل كلي لأوامر رئيسته الإداري، وهذا من شأنه إثقال كاهل المستويات العليا بمواضيع ثانوية حري بالمستويات الإدارية الدنيا معالجتها وصياغة القرارات المناسبة بشأنها، لاسيما وأنها الأقرب إلى تلك المواضيع وأدرى بالأساليب والإجراءات الملائمة.

<sup>1</sup> - كمهمة الوصاية على الجماعات المحلية، النقل، التعمير، توزيع الماء والكهرباء والتطهير، بالإضافة إلى مراقبة أنشطة الوزارات الأخرى على المستوى المحلي انظر سعيد فيمار، وزارة الداخلية التنظيم الإداري والدور السياسي، دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن ال. 2001، ص 14-58.

<sup>2</sup> - تتأثر عملية التواصل بهذا النوع من العلاقات حيث يؤدي تسلط المركز (الرئيس) واستحواذه على مقاليد الأمور وغياب آلية التفويض إلى بطء في اتخاذ القرار وعرقلة للجهود وضياح الوقت مما ينعكس على مردودية الجهاز الإداري وعلى أداء الخدمة للمواطنين على خلاف ما يفضي إليه تفويض السلطة اتحاد القرار للمستويات الأدنى والذي يسمح بشيوع روح الابتكار والاعتماد على النفس وارتفاع الروح المعنوية التي تولد قوة دافعة للعمل بكفاءة وجدية

<sup>3</sup> - El yaagoubi Mohamed. « les grandes contradiction de la reforme administrative au Maroc », REMALD.série thème actuel N°28.2001p 39.

وهذا مرتبط وبدوون شك بضعف تفويض السلط<sup>1</sup>، حيث يشكل الغياب الشبه الكلي للتفويض والانغلاق بين المديرية والمصالح حاجزا أمام التعاون وبالتالي عرقلة لمبدأ عدم التركيز الإداري.

وبطبيعة الحال يؤدي هذا إلى بطء في اتخاذ القرارات وتأخر في إنجاز العمليات الإدارية وتكدس الأعمال الغير المنجزة ضياع الوقت للإدارة والمواطنين. فضعف التفويض يؤدي إلى إضعاف معنويات العاملين بالإدارة في المستويات الوسطى والدنيا والإحساس بالاغتراب وبالتهميش.

ذلك أن المبالغة في التركيز تعلم الوهن والكسل وتقضي إلى سيطرة الجمود والروتين، إذ يتعود المرؤوسون على تلقي الأوامر والتعليمات وتطبيقها بشكل حرفي. إن رجوع الموظفين وفي كل مرة إلى الرئيس المباشر أو إلى الرئيس الأعلى في التنظيم لتلقي التعليمات يضعف روح المبادرة لديهم وتهتز الثقة في نفوسهم ويسود التهرب من المسؤولية والإتكالية.

لقد أصبح أسلوب المركزية هذا متجاوزا اليوم إذ تمت إعادة النظر فيه من خلال نقل اختصاصات السلطة المركزية إلى المصالح الخارجية الشيء الذي يخول لهذه الأخيرة اتخاذ بعض القرارات والفصل النهائي في بعض القضايا والشكايات دون حاجة لاستشارة الإدارة المركزية أو عرضها عليها من أجل المصادقة. كما حضي منصب العامل<sup>2</sup> كمسؤول متربع على مساحة عريضة وسط نسيج الإدارة الترابية باهتمام متزايد بالنظر إلى اتساع مساحة الاختصاصات والمهام الموكولة إليه في النسيج الإداري.

<sup>1</sup> - والواضح أن هذا الضعف قد يكون مرتبطا بضعف الكفاءات داخل الإدارة المغربية وأن تخويل جزء من السلطة لهم يؤدي إلى عرقلة الأداء وتعطيله. وقد نجد أن بعض المرؤوسين يتهربون من المسؤولية فيما يخص تفويض بعض الصلاحيات لهم وذلك إما بسبب عدم ثقته بنفسه وتخوفه من عواقب المسؤولية الشيء الذي يولد روح الاتكالية لديهم.

<sup>2</sup> - حيث أدخل دستور 1996 تغييرات على صلاحيات ومركز العامل في اتجاه تدعيمها بالفصل 101 منه نص في فقرته الثانية على أنه: " يتولى العمال تنفيذ قرارات مجالس العمالات والأقاليم والجهات طبق شروط يحددها القانون "كامل ينص الفصل 102 منه على "يمثل العمال الدولة في العمالات والأقاليم والجهات ويسهرون على تنفيذ القوانين، وهم مسؤولون عن تطبيق قرارات الحكومة. كما أنهم مسؤولون لهذه الغاية عن تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية".

### الفرع الثاني: تغليب الأنماط الشكلية والإجرائية في العمل الإداري

تصدر عن الموظف العمومي بحكم فهمه الخاطئ في بعض الأحيان وسوء تقديره لامتيازات يوفرها له القانون سلوكيات معينة كالتمسك بالأنماط الشكلية (الفقرة الأولى) تتحول بفعل الممارسة إلى مبادئ راسخة وبالتالي إلى تعقد المساطر والإجراءات (الفقرة الثانية) وهذا من شأنه أن يشكل مصدرا للتعقيد والبطء الذي يميز الأداء الإداري.

### الفقرة الأولى: التمسك بالأنماط الشكلية

إن الإدارة المغربية شأنها شأن إدارات البلدان المماثلة عرفت نزوعا نحو البيروقراطية، وهذا من شأنه أن يدخل نوعا من البطء والروتين على العملية الإدارية. فإذا كان التعقيد سمة ملازمة لنظام الإدارة البيروقراطية، فإن الروتين<sup>1</sup> هو الأسلوب الذي يعتمد عليه البيروقراطيون ويلجأون إليه في تحقيق تلك السمة وإبرازها.

إن الإجراءات والتعليمات المعرقلة وغير الضرورية والتي لا تنسجم أو تتماشى مع روح القوانين وأهدافها وإنما تتفق مع الشكليات التي تبتدعها الإدارة لرفع المسؤولية عن عاتقها أو لتعميم بعض إجراءاتها بدون دراسة إنها تمثل في الحقيقة الأوجه السلبية التي يمكن أن ندعوها روتينا غير هادف.

وهكذا يصطدم التنفيذ العقلاني للإجراءات والمساطر التي يخضع لها المستثمرين الخواص بتعدد كبير على مستوى الإدارات والأجهزة المتدخلة في عملية التنفيذ تلك، فالمستثمر الخاص يجد نفسه ملزما بالتعامل مع العديد من الإدارات وطرق أكثر من أربعين بابا بغية إتمام الإجراءات التي تخوله الاستثمار في المغرب<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>- والروتين بمعناه اللفظي يعني التكرار وهو بهذا الوصف ضرورة من ضرورات التطور والتبسيط لا تستغني عنه نظم الإدارة الحديثة ووسائل العمل. فهو يهدف في الحقيقة إلى تسهيل الأداء ووضع قواعد عامة تطبيق في كل عملية متكررة.

- Le nouveau petit Robert. Paris. 1995. p.2007.

<sup>2</sup>- Rapport Préliminaire: le Parcours de l'investisseur au Maroc. p 11.

وبالنظر إلى كون تلك الإجراءات لا تندرج ضمن دليل عملي يسترشد به المستثمر الخاص فإن تعدد الأجهزة المتدخلة يفرض بالتالي اختلافا في تصور كل جهاز لطريقة تنفيذ الإجراءات التي تخصه بل إن تعدد الأجهزة يساهم في إفراز ظاهرة سلبية في الأداء الإداري تمثلت في الانفصال الذي وقع بين الإدارات المتدخلة وأصبحت كل إدارة تشتغل فقط في نطاقها الضيق<sup>1</sup>.

لاشك أن تعقد الإجراءات الإدارية والتشدد في جوانبها التقنية والشكلية لدرجة يصعب معها تنفيذ القرارات الإدارية المتخذة والتعليمات والتوجيهات الصادرة يفقد العملية الإدارية المرونة والدينامية والسرعة والفعالية في أداء الخدمات للمواطنين وبالتالي تفقد معها صفات المصلحة العامة والنفع العام.

وإذا كانت القواعد والإجراءات التي تتطلبها العملية الإدارية تساعد على توضيح كيفية إنجاز المعاملات وتحدد لها مواعيد مضبوطة، فهذه الأنماط تسير عمل الإدارة وتمنع التضارب في أسلوب العمل، غير أن هذه الأنماط تتجاوز سبب وجودها في الحالتين التاليتين<sup>2</sup>:

لـ عندما يتطلب العمل استيفاء شكليات ليس لديها ما يبررها سوى التقيد بالروتين ومما يؤدي إلى إضاعة الوقت، وهذا يعني أن النمطية المقررة أصلا لصالح أو لمصلحة الإدارة والمواطنين أصبحت عبئا عليهم؛

لـ تتمسك الإدارة أحيانا ببعض الشكليات المقررة بغض النظر عن الآثار المترتبة عليها في بعض الحالات، ويرجع ذلك إلى عدم وجود سلطة تقديرية لأفراد الإدارة، أو توفر هذه السلطة مع امتناع هؤلاء الأفراد عن استخدامها.

إن المشكل ليس في جمود القوانين وصعوبة تطبيقها - بسبب عدم تشابه الحالات وغموضها في بعض الأحيان - وإنما يكمن هذا المشكل في استغلال الموظف لثغرات هذه القوانين وإظهار حرصه على تطبيقها بدقة وأمانة. في حين أنه

<sup>1</sup> - Royaume DU Maroc. Ministère Délégué Auprès du Premier Ministre Chargé des Affaires Générales du Gouvernement Livre Blanc Petite et Moyenne Entreprise. Rabat. le 15 Octobre 1999. p5.

<sup>2</sup> - العني رضوان، المرجع السابق، ص28-29.

يستخدمها حسب مزاجه وبقصد إظهار نفوذه وتحكمه في مصير المواطن لأنه يدرك أن قوته وتفوقه على الآخرين هو امتداد لقوة القاعدة القانونية وسموها.

### الفقرة الثانية: تعقد المساطر والإجراءات<sup>1</sup>

يشكو كثير من المواطنين بأنهم يأخذون وقتا أطول من اللازم لإنجاز أية معاملة يرجعون بشأنها للأجهزة الحكومية، ويعزى ذلك إلى تعدد الإجراءات وتطول المسالك التي تقطعها القرارات الإدارية حتى تخرج إلى حيز الوجود. ويرتبط هذا الأمر بالتعقيد والروتين<sup>2</sup> الذي تقابل به طلبات المدارين والبطء في تقديم الخدمات وعدم تحديد مدة زمنية لإنجاز المعاملات، إلا أن البطء هنا لا يكون سببه تكاسل الموظفين بل أسباب تنظيمية تتمثل في تعدد الجهات اللازم مرور المعاملات عبرها.

إن تعقد المساطر والإجراءات الإدارية وتشعبها أفضى إلى صياغة علاقات متأزمة بين الإدارة والمواطن.

فطلب الخدمة غالبا ما يصطدم بواقع ملامحه التعقيد والروتين وذلك نتيجة ل<sup>3</sup>:

- ❖ تعدد المساطر الإدارية وتشعبها؛
- ❖ وجود مسارات ومساطر غير متماسكة وغير واضحة لدى المتعاملين معها وحتى لدى المتدخلين فيها في غياب تنظيم هيكلي للمساطر؛
- ❖ تكاثر وتعقد الاستثمارات والمطبوعات؛
- ❖ مساطر متجزئة ومنشطرة بين عدة وحدات إدارية؛

<sup>1</sup> - حيث تبدو جملة من الإختلالات نذكر من بينها: فقدان مصداقية الإدارة لدى المرتفقين خاصة المستثمرين - ضعف مردودية الجهاز الإداري - ارتفاع كلفة سير الإدارة - ضعف القدرة على مسايرة وتيرة النمو الاقتصادي - ضعف القدرة على جلب رؤوس أموال أجنبية - انعدام الشفافية في التدبير الإداري - تفشي ممارسات سلبية كالرشوة واستغلال النفوذ انظر: المناظرة الوطنية للإصلاح الإداري في أفق القرن 21، مرجع سابق، ص 7.

<sup>2</sup> - El yaagoubi Mohamed. les Grandes Contradictions de la reforme administrative au Maroc . op. cite. p37.

<sup>3</sup> - شكير (كريمة)، مرجع سابق، ص 18.

- ❖ مساطر بدون سند قانوني؛
- ❖ مساطر متكررة بين عدة وحدات إدارية؛
- ❖ عدم وجود دليل يرشد المواطنين؛
- ❖ عدم الاهتمام الكافي بأمور التوثيق والسجلات ؛

إن من شأن هذا التشدد في المساطر والإجراءات الإدارية أن ينعكس سلبا من جهة على العملية الإدارية ويذهب عنها المرونة والدينامية والسرعة والفعالية المفترضة فيها، ومن جهة أخرى على المدار الذي غالبا ما يسمع عندما يلج إلى الإدارة عبارات "أكتب طلبا"، "إملا هذا المطبوع.... وسنجيبك فيما بعد"، "الرئيس مشغول"، "الزيارات ممنوعة اليوم" وغيرها من العبارات التي ألف الموظفون ترديدها بالإدارة والتي يجعلها تتصرف إلا بما يوحي لها مزاجها<sup>1</sup>. إضافة إلى إرغامهم على ملء بعض الاستمارات والمطبوعات التي تثقل كاهلهم والتي يستعصي على بعضهم التعامل معها لكونها غامضة وغير واضحة<sup>2</sup>.

إن هذه المعاملة "الضجة"<sup>3</sup> التي يخص بها الموظف جمهور المرتفقين يرجع إلى وضعيته المتميزة في الإدارة المغربية، فهذا الأخير يشكل أداة السلطة العمومية<sup>4</sup> يتمتع بامتيازاتها له من الإمكانيات ما يمكنه من فرض تصور الدولة ويبرر هيمنتها. وهذا من شأنه أن ينعكس بالسلب على نفسية المرتفق ويفقده الثقة في العمل الإداري وفي القائمين عليه. والملاحظ أن هذا الشعور أخذ يدب في نفسية المستثمر ويستحضر بقوة بمناسبة التفكير في تنفيذ مشروعه الاستثماري.

<sup>1</sup> - JabrySoreya. l Administration dans l action Economique de l Etat. Mémoire pour l obtention du Diplôme du Cycle Supérieur. ENA .Rabat. 1995.p28.

<sup>2</sup> - خصوصا عند استحضار معطى تفشي الأمية بنسبة كبيرة في صفوف المواطنين

<sup>3</sup> - فالإدارة المغربية ما تزال تعاني من إنعدام المساواة بين المتعاملين معها فمازال الحيف في المعاملة وتقديم الخدمات سائدا حيث تنتشر بعض الظواهر السلبية في أوساط الموظفين كمفهوم القرابة الزبونية والمحسوبية والرشوة. انظر تازيظ نادية، دور العنصر البشري في التنمية الإدارية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، 1997 ص 236.

<sup>4</sup> - كريمة شكير، الإدارة والمحيط أية علاقة، المرجع السابق ص14.

### المطلب الثاني: مظاهر البيروقراطية المتصلة بسلوك الموظفين

يعتمد الرئيس الإداري إلى تولي إنجاز الأعمال بنفسه وذلك لتخوفه من تحمل الأخطاء والهفوات التي قد يسقط فيها المرؤوس ومع مرور الوقت تتقوى لديه غريزة التسلط تجعله يجمع كل السلط بيده ويتابع وبشكل دقيق كل صغيرة وكبيرة .

والموظف لا يتأثر فقط بهذا السلوك التسلطي وإنما تحكمه -باعتباره جزء من نظام اجتماعي- أعراف وتقاليد حضارية معينة لا يمكنه البقاء بمعزل عنها وبعيدا عن مختلف الضغوطات التي تفرضها عليه، وبالتالي لا يستطيع الفصل بين دوره الرسمي داخل الإدارة وعلاقاته غير الرسمية (القرباة العائلية، الصداقة...). وهذا يفتح الباب على مصراعيه أمام بعض التجاوزات من قبيل ابتكار الطرق الملتوية والتلاعب بالصالح العام خدمة لمآرب خاصة في إطار من تبادل المنافع الشخصية مع المتعاملين معه.

#### الفرع الأول : علاقة الرئيس بالمرؤوس

يتضمن التنظيم الإداري هيكلا تنظيميا متكاملا يتولى العمل على تحقيق أهداف الإدارة ككل ثم ينقسم ذلك الهيكل إلى عدة وحدات إدارية تتولى كل وحدة منها مسؤولية تحقيق جانب معين من تلك الأهداف وتقوم بممارسة الاختصاصات التي تكفل ذلك.

وعلى مستوى الواقع نلاحظ أن هذه القواعد تفقد قيمتها أمام سيطرة الطابع الشخصي (الفرع الأول) في العلاقات بين الرؤساء ومرؤوسيه، والذي يمكن أن ينعكس على العلاقة بين المسؤولية والسلطة (الفرع الثاني).

#### الفقرة الأولى: سيطرة الطابع الشخصي

تستأثر العقلية الإدارية الرئاسية بالمبادرة وإتخاذ القرار. فغياب المشاركة والحوار والتشاور يؤدي من جهة إلى النشوز فيفقد التسلسل الإداري معناه الحقيقي ومن جهة أخرى إلى صعوبة عند محاولة تنفيذه و تجسيده على أرض الواقع.

وهكذا فالمرؤوس يحس أنه بإمكانه أن يعمل أكثر ويعطي أحسن لأنه يقع على عاتقه فعلا كل العمل الإداري، أما رئيسه فيبقى هو المستفيد في الأخير ويجني الثمار. وبتوالي القهر والإقصاء الممنهج تسود لغة الصمت والخوف<sup>1</sup> وإغماض العينين نتيجة لعوامل عدة منها:

- الخوف من فقدان المنصب في ظل الوضع الحالي؛

- ليس هناك بديل عن التوظيف كوسيلة ارتزاق؛

ومع مرور الوقت وفي ظل الانحراف الإداري يفتح الطريق أمام هذا الرئيس الإداري الذي تفتقد فيه أبسط آليات التدبير (إشراك الموظفين التابعين له) ليشغل وظيفة أعلى من مؤهلاته دون وجه حق، فيحاول أن يقرب الأقل كفاءة للالتزام الفوري بأوامره وطاعة سياسته مهما كانت غير مشروعة. إن من شغل وظيفة غير جدير بها يحرص على الاحتفاظ بها بكل الطرق حتى ولو كانت غير مشروعة.

إن سيادة غريزة التسلط لدى الرئيس تجعله يجمع كل السلط بيده ويتابع وبشكل دقيق أعمال مرءوسيه، حيث يصبح لدى هذا الأخير إحساس بعدم الثقة<sup>2</sup>. وهذا ما يدفع الرئيس إلى تولي إنجاز الأعمال بنفسه وذلك لتخوفه من تحمل الأخطاء والهفوات التي قد يسقط فيها المرؤوس بإعتبار أن المفوض يتحمل مسؤولية أخطاء المفوض له.

إن عدم استعداد كبار الموظفين -خصوصا أولئك الذين ينتابهم تخوف من نجاح مرؤوسيهم وتفوقهم عليهم- تفويض مسؤولياتهم حتى لا تتناقص مكانتهم أمام مرؤوسيهم يجعل أولئك يستأثرون بالسلطة في تصريف الأمور

<sup>1</sup> - وهي نفسها المظاهر السلوكية التي تترى عند التلميذ في علاقته بالمعلم أنظر ما تم الحديث عنه في المبحث الأول من الفصل الأول من القسم الثاني.

<sup>2</sup> - ذلك أن العلاقة بين الرئيس والمرؤوس تبقى محكومة بمبدأ التسلسل الإداري الذي يلغي عنصر المبادرة لدى الموظف العمومي الخاضع بشكل كلي لأوامر رئيسه الإداري. أنظر



معتقدين بوجود إشرافهم على كل كبيرة أو صغيرة و يشجع هؤلاء على التهرب من المسؤولية وعدم الاعتماد على النفس والانقياد إلى أوامر الرؤساء وتعليماتهم. وحتى يضمن الحفاظ على منصبه هو الآخر يحاول في كل مرة أن يكيف سلوكه وسلوك رئيسه من خلال العديد من الممارسات كالتملق والمجاملة<sup>1</sup> والاستعطاف وإحاطته بهالة من المدح والتنويه أو التظاهر بكونه اليد اليمنى للرئيس إلى غير ذلك من صور التملق والاحتيال. سلوكيات يترجى من وراءها امتيازاً معيناً كالترقية أو التغاضي عن بعض الانحرافات كالتغيب الغير المبرر والكسل في العمل أو الارتشاء ...

إن عدم التوافق بين أهداف الرئيس والرؤوس النابع من التباين وعدم التكافؤ في المركز والقوة ينجم عنه صراع ضامر يتم تسويته بأحد الخيارين: إما أن يتلاءم الرؤوس مع الرئيس وفي هذه الحالة يقوم بما لا يتفق مع مبادئه وقيمه، أو يختار منطق المواجهة مع ما يترتب عن ذلك من احتمالات التعرض للتهميش والعقاب بل وإلى النقل أحياناً.

#### الفقرة الثانية: التوازن بين السلطة والمسؤولية

لا يمكن أن يمارس الموظف اختصاصات وظيفته على وجه المطلوب دون أن تعطى له السلطات اللازمة لممارسة تلك الاختصاصات ويستوي في ذلك الموظف الذي يشغل أعلى المستويات الوظيفية أو في أدناها. وتتم تلك الممارسة عن طريق توزيع الاختصاصات على الموظفين ويعهد إلى كل منهم بمقتضى القوانين والنصوص التنظيمية الجاري بها العمل بممارسة اختصاص معين على وجه التحديد من تلك الاختصاصات. وهنا تطرح التساؤلات التالية: ماهي علاقة السلطة بالمسؤولية؟ وما هو الارتباط بينهما؟ ولماذا هذا الارتباط؟ وما ضرورته وما أثره ومتطلباته؟

<sup>1</sup> - فمجالمة المسؤول الكبير والأخذ برأيه نابع مما له من سلطة أدبية على موظفيه ولأنه في جميع الحالات سيؤول الأمر إليه وهو حر في اتخاذ القرار الذي يراه لائقاً وهكذا تتحول المشاورة إلى انقياد لأوامر الرئيس حتى ولو كانت لا تخدم المصلحة العامة.

تقتضي القواعد التنظيمية السليمة أن تضع القوانين والنصوص لكل موظف حدود السلطة التي يتمتع بها بمقتضى وظيفته بكل دقة وبشكل واضح وصريح لا يحتمل اللبس وبالقدر الذي يخدم أداءه لواجباتها الوظيفية فقط. ولما كانت السلطة والمسؤولية من مبادئ وعناصر التنظيم الكفاء فإن التلازم بينهما يعتبر الوسيلة اللازمة لتحقيق أهداف الإدارة العمومية وجهازها الإداري. ومن شأن غلبة أحدها على الآخر التأثير لا محالة على سير التنظيم وينعكس بالسلب على جمهور المدارين.

ذلك ان مبدأ السلطة لا يعطي للموظف تكريما له أو تقديرا لشخصه بل يعطي له حتى يتمكن من ممارسة اختصاصات وظيفية وبقصد تحقيق غايات مرسومة سلفا. كما أنه لا يعطي له لكي يستبد به أو يسيء استخدامه ضد سائر الموظفين أو ضد الجمهور مثلا أو لكي يتجاوزته إلى ما هو أبعد من الحدود المقررة، بل لكي يطبقه تطبيقا سليما في الحدود الواردة في القوانين والنصوص التنظيمية وبالقدر والأسلوب الذي يخدمان أداءه لوظيفته أداء سليما دون تعد أو تجاوز.

إلا أنه على المستوى العملي يعاني مفهوم السلطة من عدة اختلافات تختلف درجات حدتها من إدارة إلى أخرى، حيث يظن بعض الموظفين أن السلطة عندهم ترادف فرض الرأي والتفخيم والتعالي بالذات والتقليل من شأن الآخرين وعدم احترام قاصد الخدمة<sup>1</sup> والضغط والإملاء والتحكم والتخويف. وفي بعض الأحيان توضع السلطة في أيد لا تتوافر فيها الكفاءة العلمية والخلقية والاجتماعية والإنسانية المقابلة لحجم هذه السلطة ومكانتها.

وإذا كان هذا الوضع له ما يبرره إلى عهد قريب لما كانت الدولة تروم الحفاظ والإبقاء على الأسلوب المخزني<sup>2</sup> كوسيلة للسلطة والحكم واستتباب الأمن

<sup>1</sup> - حيث يلجأ إلى كثرة التمارض أو قراءة الصحف والمجلات والأكل والشرب أثناء الدوام وقضاء بعض الأعمال الخاصة على حساب المصلحة العامة واستقبال الأصدقاء والأقارب أثناء العمل...

<sup>2</sup> - CLAISSE (Alin). Le Makhzen aujourd'hui. in le Maroc actuel. Edition du C.N.R.S. 1992.P285.

لتقوية سلطتها وتدعيمها، فإن التحولات الطارئة سواء على المستوى الوطني أو الدولي يجعل الدولة تبدل من نظرتها لمضمون وفلسفة ممارسة هذه السلطة. وهذا لن يتم إلا في توفير شروط التوازن بين السلطة والمسؤولية.

#### الفرع الثاني : علاقة الموظف بالمرتفق

إن السلوك التسلطي الذي يجريه الرئيس على مرؤوسيه هو نفسه الذي يحاول أن يسلكه هذا الأخير في علاقته بطلابي الخدمة خصوصا إذا كان ذلك مشفوعا بوسائل الحظوة والسلطة التي تضعها الدولة بين يديه من أجل تيسير العمل الإداري. فبنايات الإدارة الضخمة والسيارات الداكنة والمراسيم الخاصة لكل ذلك يكون دلالات خارجية للقوة العمومية تؤثر في نفس المواطن وتساهم كثيرا في خضوعه دون أدنى مقاومة.

ولا تبعد عناصر الحظوة هذه عن بعض الموظفين الذين يجدون في بريقها كمظهر للدولة ووسيلة لإبراز أبعثهم الخاصة والتي تظهر في شكل سلوكيات مشينة من قبيل اللامبالاة والإهمال (الفقرة الأولى) وتفشي صور الفساد في محيط الإدارة (الفقرة الثانية).

#### الفقرة الأولى: اللامبالاة والإهمال

يصرف العديد من البيروقراطيين أوقاتهم في مكاتبهم (تماشيا مع القانون) ولكن ماذا يعملون؟ إنهم يتصلون بمعارفهم هاتفيا لحل مشاكلهم، قراءة الصحف... بدلا من صرف هذا الوقت في حل مشاكل المواطنين والاهتمام بشؤونهم. وهذا ما جعل الإدارة المغربية في المخيال الاجتماعي مرادفة للاستهتار والتبذير وكل المظاهر السلبية، ويفسر العديد من الموظفين والأعوان هذه الظواهر من جهة إلى سوء تقسيم العمل بينهم أو الإكتضاض حيث لا يجد بعض الموظفين مكاتب مخصصة لهم، أو عندما يربطون ما بين الأجر الهزيل الذي يتقاضاه الموظف والساعات التي يحضر فيها إلى العمل أو المجهود الذي يقدمه مقابل ذلك.

<sup>1</sup> - يعقوبي محمد، التناقضات الكبرى لتطور الإدارة المغربية، في تأهيل الإدارة للعودة. أشغال الندوة الدولية التي انعقدت بالرباط من 7 إلى 8 ماي 1998، مجموعة البحث في المجال والتراب، الرباط، 2000، ص 198.

إن عدم احترام الوقت<sup>1</sup> وإعطاء الأهمية التي يستحقها ظاهرة عامة تكاد تكتسح جميع الإدارات، حيث نجد بعض الموظفين لا يلتزمون بواجبات وظيفتهم والمهام المنوطة بهم بدقة وأمانة وإخلاص<sup>2</sup>. فالعون الإداري يلجأ إلى عدم التقيد بأوقات العمل إبتداء وإنتهاء ويؤجل أداء العمل الملقى على عاتقه إلى الغد أو بعد الغد بدون مبرر معقول.

ومن جانب آخر يشكل التغيب<sup>3</sup> عن مقر العمل استخفافا آخر يعمق الصورة السلبية التي يكونها المواطن عن الموظف، ذلك أن المواطن الذي يلج الإدارة للحصول على خدمة ما يفاجأ بعدم وجود الموظف مما يضطره إلى الانتظار. فالمتضرر الأول والأخير هو المواطن الذي سيضيع وقته وقد يكلفه هذا الغياب الرجوع في وقت آخر مما يكلفه أعباء مادية ونفسية تضر بحقوقه وتعطل مصالحه.

ومن جانب يشكل الاستقبال خطوة متقدمة على درب الحصول على الخدمة وقضاء المصلحة، حيث يعتبر أول اتصال مباشر بين الموظفين في الإدارة وجمهور المرتفقين. ومن خلال هذا الاتصال يتكون لدى طالب الخدمة انطباع أولي حول شكلا لعلاقة التي تنسجها الإدارة حول نفسها، فإذا كان الانطباع إيجابيا فهذا يدل على انفتاح الإدارة وإنسانيتها أما إذا كان سلبيا فهذا يدل على انغلاقها وفوضويتها. إن عملية الاستقبال داخل إدارتنا المغربية معقدة وصعبة، وذلك لكونها لم تحظ بأي اهتمام سواء في الأدبيات الإدارية أو من خلال القواعد النصية

<sup>1</sup> - حيث يشكو كثير من المواطنين بأنهم يأخذون وقتنا أطول من اللازم لإنجاز أية معاملة يراجعون بشأنها الأجهزة الحكومية وهذا ينعكس على نفسية المواطن الذي يلج الإدارة للحصول على وثيقة إدارية لكنه يصطدم بعدم وجود الموظف مما يضطره إلى الانتظار أو معاودة طرق باب الإدارة في يوم آخر سيضيع وقته وقد يكلفه هذا الغياب الرجوع في وقت آخر وهذا ما يكلفه أعباء مادية ونفسية تضر بحقوقه كمرتفق.

<sup>2</sup> - ذلك أن أداء هذه الواجبات أضحى يتوقف على اجتهاد كل إدارة بل وعلى مزاج الموظف الماسك للخدمة سلمى مصطفي، مساهمة المواطن والموظف في العمل الإداري، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، 1996، ص108.

<sup>3</sup> - تعتبر ظاهرة التغيب عن مقر العمل من السلوكيات المشينة التي يلجأ إليها الموظف أثناء أداء وظيفته ورغم الجهود المبذولة داخل كل إدارة لردع مثل هذا السلوك من قبيل الإمضاء على قائمة الحضور، الزيارات المفاجئة للرئيس المباشر أو الرئيس التسلسلي... فإن هذه الإجراءات لم تجدي نفعا ولم تحل دون إنضباط العديد من الموظفين.

والقانونية المنظمة للإدارة أو الممارسات الإدارية اليومية<sup>1</sup>. فأغلب الإدارات العمومية لا تتوفر على بنية تحتية للاستقبال لتلائم التغيرات التي يعرفها محيط الإدارة، فهناك من الإدارات التي لازالت تتوفر على بنية تحتية عتيقة<sup>2</sup> مشدودة إلى عقود خلت من الزمان.

وأمام هذا الوضع ينتاب المواطن الذي يلج للإدارة شعور بأنه شخص غير مرغوب فيه ودائم الإزعاج يتوجه إلى المسؤولين وكأنه يسعى استجداءهم أو يتكرمون بخدمته من باب الإحسان، حيث يستقبل داخل الإدارة بكلمات تتردد أكثر من مرة من طرف العون الإداري (الشاوش) ماذا تريد؟ إلى أين تذهب؟ فيحسب نفسه بأنه دخيل غير مرغوب فيه<sup>3</sup>.

لكن هذا الواقع يختلف حسب المواطنين وموقعهم الاجتماعي، فإذا ما حدث وتم استقبال المواطن وخدمته بطريقة حسنة، فإنه يكون واثقا بنفسه ومقتنعا بوضعيته المتميزة<sup>4</sup>، إلا أن الأمر يختلف بالنسبة لفئات عريضة من المجتمع والتي لا يمكن أن تخلص باستقبال جيد إلا بعد سلك طرق غير مشروعة كالرشوة والمحسوبية. وبالرغم من الجهود<sup>5</sup> المبذولة من طرف الحكومات المتعاقبة، فإن الوضع السيئ للاستقبال بقي السمة التي ميزت إدارتنا المغربية في ظل انتشار الرشوة، المحسوبية، الزبونية والوساطة، التي يتم على أساسها حسن استقبال فئة من

<sup>1</sup> - أيت بن حسين فتيحة، إشكالية التواصل بين الإدارة والمواطن، بحث لنيل دبلوم السلك العادي المدرسة الوطنية للإدارة، الرباط، 1996، ص19.

<sup>2</sup> - وهذا ناتج عن محدودية الإمكانيات المادية وعدم الاهتمام بإعداد عناصر بشرية لتسهيل عملية الاستقبال، فقاصد الخدمة كثيرا ما يصادف في طريقه الشبابيك الحواجز جاجية أو حديدية وغياب الكراسي المخصصة للانتظار والمعاملة الفجة وطول طوابير الانتظار وكثرة المشادات الكلامية الناجمة عن تقديم هذا المواطن أو ذاك ل... إلى غير ذلك من المظاهر التي تولد لدى المرتفق شعورا بالتميش والدونية.

<sup>3</sup> - أيت بن حسين (فتيحة)، إشكالية التواصل بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق، ص19.

<sup>4</sup> - BENABDALLAH (Mmed Amine). "Les Rapports entre l'administration et le citoyen." REMALD. N° double 4-5. juillet – décembre. 1993. P 11

<sup>5</sup> - وبصفة خاصة منشور السيد الوزير الأول بتاريخ 28 أبريل 1995 تحت رقم 20/95 المتعلق بتحسين ظروف استقبال المواطنين وإرشادهم، وذلك بغية تجاوز الصورة السنية للاستقبال داخل الإدارة المغربية لاسترجاع الثقة لدى المواطن في تعامله مع الإدارة وقدرتها على التجاوب معه في حل مشاكله.

المواطنين وتهميش فئة أخرى، والضرب بمبدأ المساواة في الاستفادة منخدمات المرفق العمومي.

ومن خلال ما سبق يتبين أن الوظيفة العمومية تبقى في نهاية الأمر تكليف للموظفين لا تشریف يدفعهم إلى التكبر والاستعلاء على غيرهم من المواطنين، ولا انحرافا عن قواعد العمل الرسمية والذي سنحاول إبرازه في الفرع الثاني .

### الفقرة الثانية: تفشي الفساد بمحيط الإدارة

يشكل الفساد الإداري انحرافا بينا عن قواعد العمل الرسمية المعتمدة، فالقواعد الزائدة التي تعوق العمل وتقتل المبادرة وتسحق الرغبة في التغيير قد توجد فسادا من نوع آخر أساسه الرغبة والتفنن في التخلص من هذه القواعد واستفحال مظاهر سوء تدبير الأموال العمومية.

تعتبر الرشوة ظاهرة تنخر المجتمع المغربي وتنخر أحشائه، فهي تطبع سلوك الإدارة في علاقاتها مع جمهور المرتفقين بالأساس<sup>1</sup>. والملاحظ أن هذه الآفة لم تعد تقتصر على الدول النامية فحسب بل امتدت إلى الدول المتقدمة، فحسب التقارير المنجزة من طرف المؤسسات الدولية يحتل المغرب مكانة متوسطة على هذا المستوى<sup>2</sup>.

ونشير أن العديد من المواطنين غالبا ما يلتمسون العذر لمتقاضى الرشوة فهم يرون أن هذه الفئة من الموظفين لا تتقاضى أجرا يلائم المهام المعقدة التي يقومون بها بالإضافة إلى معاناتهم من فقدان ثقة رؤسائهم الإداريين من الجيل الأول الذين ليست لهم الشواهد ووصلوا على درجات عليا في السلم التراتبي الإداري بالإستفادة من الترقية الداخلية هذا الوضع يخلق نوعا من المعاناة تنعكس بالطبع على درجة الجدية والعناية التي يوليها اطر الجيل الثاني<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - الحضرائي (أحمد)، " انطباعات حول واقع الإدارة العمومية بالمغرب وأفاق إصلاحها"، مقال منشور في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 38-39 ماي- غشت 2001، ص 90

<sup>2</sup> - في تقرير البنك الدولي 1995 حول الإدارة المغربية، مرجع سابق، ص 26. وفي هذا الإطار فلقد توصلت جمعية ترانسبرنسي وفي تصريح لها يوم 10 ديسمبر 2003 أن المغرب يحتل الرتبة 70 في سلم الرشوة.

<sup>3</sup> - الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة، الرشوة في الواقع اليومي، نشر الفنك، مطبعة النجاح الجديدة البيضاء، 1999، ص 37.

إلا أن ما يجب التأكيد عليه هو أن الموظف لا يعتبر في كل الحالات السبب الرئيسي في حصول فعل الرشوة فقد يكون طالب الوثيقة الإدارية هو الذي سهل هذه العملية وأصبح راشيا فعلا نظرا لكونه أعجب بالاستقبال والخدمة المقدمة إليه<sup>1</sup>. والرشوة كظاهرة إجتماعية لا يقتصر تأثيرها على المواطن تجعله يفقد الثقة في الإدارة التي يتعامل معها، بل إن هذا الانطباع يمتد إلى المستثمر الأجنبي<sup>2</sup> الذي لم يفلت من المساومة والابتزاز لإنجاز ملفه الاستثماري وتسريعه بل وجد نفسه معرضا للنهب دون أدنى حماية<sup>3</sup>.

وتشكل الرشوة خطرا حقيقيا على المجتمع المغربي وتكفي الإشارة إلى أن مدفوعات الرشوة تبلغ 4.46% من حجم معاملات المقاولات الصغرى و2.26% من رقم معاملات المقاولات الكبرى كما بينت الدراسات أن سلوك الرشوة لجأت إليه اضطرارا 15% من المقاولات من أجل تسريع الإجراءات الجمركية<sup>4</sup>. إن تراجع المغرب<sup>5</sup> في القائمة العامة للبلدان موضوع استطلاع منظمة ترانسبارنسي الدولية يعكس غياب أجهزة المراقبة وافتقاد الإرادة السياسية في إحداثها وتفعيلها وانعدام إمكانية اللجوء إلى سبل للطعن عن طريق القانون والعدالة<sup>6</sup>.

<sup>1</sup>- الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة، الرشوة في الواقع اليومي، المرجع السابق، ص 36.  
<sup>2</sup>- وحسب استطلاع للرأي لدى عينة من 309 من المقاولين والفاعلين الاقتصاديين المستجوبين في كل من الرباط والدارالبيضاء أن: 71.55% منهم تعرض للابتزاز والارتشاء وأن 78% منهم يرون أن ظاهرة الرشوة في تزايد ولم يفت هذه العينة من المستجوبين أن أوضحت أن أهم وأبرز أشكال الرشوة تتمثل في 97% منها في شكل إكراميات و34.5% منها عبارة عن هدايا و 12% في صيغة دعوات و 8.5% في صورة تبادل خدمات و 5.5% في شكل عطاءات عينيه. انظر الكثيري مصطفى، تأملات في التغيير والإصلاح بالمغرب، مطبعة دار النشر المغربية، البيضاء 2002، ص 184.  
<sup>3</sup>- وهذا ما اضطره إلى "تهريب" ملفه الإستثماري و اللجوء إلى بعض الدول المجاورة كتونس حيث تقل فيها حدة الظاهرة بالمقارنة مع المغرب، مما ينعكس بالسلب على الاقتصاد الوطني الذي يراهن على الاستثمار الأجنبي.  
<sup>4</sup>- الاتحاد الأسبوعي، 12-18 ماي 2002، العدد 5، ص 3.  
<sup>5</sup>- ويصنف التقرير السنوي حول الرشوة في العالم المغرب في المرتبة 77 مما يعني تراجعا بالمقارنة بالسنوات السابقة حيث تقهقر المغرب قبل ذلك في المرتبة 52 (سنة 2002) إلى الرتبة 70 سنة (2003) وتجدر الإشارة إلى أن تقهقر المغرب ليس مرده لتقدم بلدان أخرى في مجال محاربة الرشوة بقدر ما يعود لتراجع مؤشر تمثل الرشوة في سنة 2004. يرتكز "مؤشر تمثل الرشوة" الذي يسخر لقياس ظاهرة الرشوة في بلد ما على استطلاعات للرأي تنجزها أجهزة مستقلة في أوساط رجال الأعمال والجامعيين والمتخصصين في دراسة وتحليل الأخطار في كل بلد  
<sup>6</sup>- مرصد الانتقال الديمقراطي بالمغرب، التحول الديمقراطي، التقرير السنوي 2004، منشورات منتدى المواطنة، 2005، ص 54.

لقد وجدت العديد من الأنظمة المقارنة الآليات القانونية والزجرية والأخلاقيات الدينية من أجل القضاء على الرشوة أو للحد منها، فالتشريع المغربي<sup>2</sup> يحاول دائما الإلمام بحالات الإخلال بالمسؤولية والممارسات المشينة عن طريق رصدتها وإحاطتها بالسياجات الزجرية المناسبة بحسب نوعية الاختلالات والمخالفات<sup>3</sup>، إلا أن ذلك لا يكفي للإحاطة بسلوكيات أخرى تظل منغلقة وخارجة عن دائرة القانون كالشطط في استعمال السلطة التقديرية واستغلال النفوذ والثقة لحساب مصالح حزبية أو شخصية ضيقة وممارسة الميز أزاء فئات المستفيدين من خدمات المرفق العام. وهذا راجع إلى أن التصدي لمثل هاته السلوكيات المهنية في إطار النصوص القانونية القائمة تبقى معالجة قاصرة و مبنية على مقاربة "قانونية تأديبية" صرفة<sup>4</sup>، حيث تقتصر على جانب الواجبات والضمانات وتغفل الجانب الأخلاقي والإنساني ذي المرجعية الدينية والتراثية المرتبطة بتقاليدنا وعاداتنا وأعرافنا التي تنبذ جميعها الفساد وتدين المفسدين على اختلاف أشكالهم وأنواعهم وانتماؤاتهم ومناصبهم ومراتبهم وتضعهم على نفس الدرجة من الدونية بمناسبة التجريم.

<sup>1</sup>- فالشريعة الإسلامية، تنبذ هذه الظاهرة وتحاربها باعتبارها ضريبا من ضروب التمييز بين المسلمين التي تخالف مبدأ المساواة بين الجميع مهما كان جنسهما أو لونهم وعقيدتهم، لذلك فالإسلام يحرم الرشوة وذلك طبقا لقوله تعالى: "ولا تاكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلونها إلى الحكام لتاكلوا فريقا من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون" وفي هذا الصدد يقول الرسول (ص) (في نبذه للرشوة: "لعن الله الراشي والمرتشى والرائش".

<sup>2</sup>- أما في القانون الوضعي فنجد أن القانون يعاقب الموظف الذي سولت له نفسه اقتراف هذا السلوك الذي يمس بكرامته وأخلاقه، فكل موظف طلب أو قبل عرضا أو وعدا أو تسلم هبة أو هدية أو أية فائدة أخرى يعاقب بالحبس والغرامة، فالموظف يعاقب ولو لم يتسلم ما طلبه بل يتم معاقبته على أساس وجود نية اقتراف الرشوة وغرضه القيام بها. كما يعاقب القانون الجنائي على هذه الجريمة في الفصل 248، غير أن هذا القانون لم يعطي تعريفا محددًا ومضبوطا للرشوة. كما يجرم الموظف الذي يتلقى رشوة حسب الفصل 34 من (ق. م ع خ). على أن يكون مبلغ الرشوة يساوي أو يتعدى 5000 درهم غير أنه إذا كان مبلغ الرشوة أقل من ذلك فيكون الاختصاص للمحكمة الابتدائية. غير أنه وبغض النظر عن قيمة أو مبلغ الرشوة، فإنها تبقى سلوكا غير مشروع وغير أخلاقي يمس بكرامة وعفة الموظف، وفي نفس الوقت يضع المواطن في مساومة لإنجاز طلباته التي هي حق من حقوقه التي يضمنها له القانون.

<sup>3</sup>- كما يحدث بالنسبة للارتشاء والتلاعب بالمال العام وبالصفقات العمومية...

<sup>4</sup>- الإدارة المغربية وتحديات، 2010، المرجع السابق، ص 14.



بالإضافة إلى التحسيس التربوي وكذا تفعيل دور الإعلام والمجتمع المدني في القضاء على الظواهر التي أصبحت تنخر جسد الإدارة المغربية. وعموما يسود شعور يكاد يكون عاما من حالة عدم الرضى عن عمل الأجهزة الحكومية وعن الأخطاء والممارسات غير السليمة التي ترتكبها تلك الأجهزة ويكثر الحديث المتكرر عن طبيعة العلاقة بين الموظفين فيما بينهم أو بينهم وبين جمهور المرتفقين، ولم يعد هذا الحديث قاصرا على العامة من المواطنين ووسائل الإعلام بل أصبح أمرا تعترف به حتى القيادات الإدارية والسياسية<sup>1</sup>. إن تغير الزمن وتغير الأوضاع قد يوحيان بأن الإدارة ومعها الدولة بدلت من نظرتها للمواطن وبوأته المكانة التي تليق به، لكن الواقع يعاكس ذلك فلا زال هذا الأخير يعاني من معاملات الموظف داخل الإدارة والتي تتفاوت بين المعاملة السيئة والتحقيرية بل وتصل أحيانا إلى التهميش والنظرة الدونية. هذه الوضعية أدت إلى أخطاء لم تصحح وساهمت بتراكمات خطيرة على تسيير الشأن العام وعلى تسيير المرافق العمومية وبالتالي على فعاليتها سواء كانت محلية أو جهوية أو وطنية. وما تراكم الانتقادات الموجهة للعمل الإداري وعدم ملاءمة وتكيف بعض الأجهزة البيروقراطية مع التحولات مؤشر إضافي عن عدم وجود نظرة أو مقرب تقيمي يقصي الهيئات والمنظمات التي تجاوزها الزمن وتعويضها بهيئات جديدة تفرضها مستجدات الحياة اليومية.

### المحور الثاني: سبل تقويم الإدارة العمومية

باشرت الإدارة المغربية خلال العقود الأخيرة مجموعة من الإصلاحات والتجارب التحديثية في العديد من المجالات. لكن رغم الجهود المبذولة من قبل الحكومات المتعاقبة فقد استمر النشاط الإداري وأنماط اشتغاله موضوع انتقادات من طرف المرتفقين .

<sup>1</sup> - فخدام الدولة بدورهم لا يخفون حنقهم على الإدارة التي تكون عالمهم الوظيفي وهذا الاستياء العام مرتبط بمطالب يستخلص منها أن الإدارة تعتبر "أسوأ رب عمل" ومن بين المواضيع التي تثير عدم الرضا وأحيانا النزاعات يوجد ضعف الأجور وعدم كفايتها وسوء ظروف العمل داخل المكاتب ومقارنة المزايا الاجتماعية للإدارة مع مثيلاتها في القطاع الخاص.

أن المحاولات المسطرة في هذا المجال صادفتها جملة من العوائق ولاققتها العديد من الصعوبات. فما هي يا ترى العوامل الكامنة وراء محدودية الإصلاح الإداري؟ وكيف يمكن تفسير إخفاق الإصلاحات التي تمت وعدم قدرتها على تحقيق تراكم يمكن من تحسين العمل الإداري؟

### **المطلب الأول: العوائق التي صادف المبادرات الإصلاحية**

تكشف الحركة التاريخية لمفهوم التغيير أنه يصبو إلى أمرين أساسيين: إما إلى إعادة إنتاج الوضع القائم أو إلى تغييره كله، وفي حالة المغرب فإننا نجد قد مال إلى النموذج الثاني ذلك أن الاهتمام بقضية الإصلاح في المغرب ليس وليد هذه اللحظة، إذ مثلت إشكالية الإصلاح قضية أساسية في معظم الفترات التاريخية للدولة المغربية<sup>1</sup>. كما أن الحكومات المتعاقبة ومنذ الحصول على الاستقلال تنكب باستمرار على إيجاد الصيغة الملائمة لتجاوز مثالب الجهاز الإداري ومحاولة تحسين قدراته.

إن تتبع مسيرة سياسة الإصلاح الإداري بالمغرب تمكن من الوقوف على عوامل ساهمت في الحد من أهداف السياسة الإصلاحية، والتي يمكن تحديدها في غياب رؤية موحدة ومشتركة لأسبقيات الإصلاح الإداري (الفرع الأول) وغياب الشروط الموضوعية لعملية الإصلاح الإداري (الفرع الثاني).

### **الفرع الأول: غياب رؤية موحدة ومشتركة لأسبقيات الإصلاح الإداري**

وصلت إدارة الشأن العام بالمغرب إلى درجة قياسية من الفساد الإداري<sup>2</sup> لم يعد بالإمكان تحمل المزيد منه، وإلا ستصبح أمام شلل إداري تام وفراغ محقق في هذا المستوى. وفي هذا الإطار يأتي الإصلاح الإداري كاختيار إرادي عملي وواقعي موجه إنه عبارة عن "المجهودات الإدارية الكبيرة المتكاملة التي يتم إعدادها لإدخال تغييرات أساسية في نظام الإدارة العامة بهدف تحسين كفاءة الجهاز

<sup>1</sup>- وتبدو محاولات الإصلاح التي عرفها المغرب في القرن التاسع عشر ذات دلالة واضحة إذ فرض احتكاك المغرب بالقوى الأجنبية وخاصة الأوروبية إصلاح الجهاز المخزني ومؤسسته العسكرية وذلك بالنظر إلى الأخطار المحدقة التي أصبحت تطوقه.

<sup>2</sup>- حتى أن المغفور له الحسن الثاني شبه في أحد خطبه الوضع الذي آل إليه حال الإدارة المغربية بالسكتة القلبية.

الإداري القائم مع مراعاة أن ترتبط هذه الجهود بالعملية الكلية للتنمية والتقدم في المجتمع<sup>1</sup>.

إن جوهر الإصلاح السليم يكمن في نجاح تطبيق وتنفيذ وتقويم ومتابعة ما أتفق عليه من توجهات، فهل توفقت المبادرات السابقة في هذا المرمى؟

#### الفقرة الأولى: الافتقار إلى نظرة وإستراتيجية واضحة للإصلاح الإداري

ظلت التدابير المعتمدة للنهوض بأوضاع الإدارة المغربية تتسم بالجزئية وترتكز إلى القطاعية بدون أن تنخرط في إطار تصور شمولي يتوخى إصلاح الإدارة في أبعادها التنموية والتدبيرية. فتخبط الإصلاحات الإدارية منذ الاستقلال إلى اليوم يرجع في جزء كبير منه إلى النظرة التجزئية للإصلاح الإداري وكأن الإدارة العمومية جزيرة معزولة داخل بحر الدولة.

وإذا كان مطلب الإصلاح الإداري في المغرب مطلب اجتماعي يعبر عن رغبة ملحة وإستعجالية، فإنه يعاني من التضخم لدى مختلف الفاعلين ومن تردد صانعي القرار في التدخل العاجل لترجمة مضامينه بشكل فعال وعقلاني.

وتبين دراسات علمية كثيرة أن الدول التي قطعت أشواطاً مهمة في مجال الإصلاح الإداري شكلت هيئات خاصة به وربطتها بالسلطة السياسية العليا وذلك لضرورة تمتعها بالسلطة والنفوذ اللازمين للقيام بإجراءات التصحيح والتقويم. إن ما تعيشه الإدارة المغربية من إختلالات وظيفية وتعثرات في تأدية مهامها على الوجه المطلوب على الرغم من توالي المبادرات الإصلاحية ومحاولات التغيير لمرجهه إلى عدم وجود جهاز متخصص وكفؤ معني بالعمل على إدارة عمليات الإصلاح وتقويم ما أنجز من برامج، وهو وضع يعكس عدم توفر القناعة الكافية بالموضوع من قبل الحكومات المتعاقبة والتي تضطر في النهاية للإصلاح تحت وطأة الأزمات وضغط المؤسسات المانحة.

<sup>1</sup> - مصطفى الكثيري، "الخصوصية الحضارية والجذور التاريخية لأقطار المغرب العربي ومدى تأثيراتها على التطور الإداري والنمو المؤسساتي"، مجلة الشؤون الإدارية، العدد 6 لسنة 1986، ص 7.

ونتيجة لفقدان هذا التكوين المؤسسي القار فقد تعمقت النظرة الجزئية لتوجهات وعمليات الإصلاح الإداري وتعددت من جراء ذلك الأجهزة والمؤسسات التي تقوم بجزئيات متفرقة من مهام التنمية الإدارية والإصلاح الإداري. فقد عرفت الإدارة العمومية منذ البدايات الأولى للاستقلال محاولات عدة تروم في مجملها النهوض بالجهاز الإداري والرفع من أدائه وتبسيط مساطره وتحسين علاقاته بالجمهور المتعامل معه، وإذا ما اطلعنا على تعليمات<sup>1</sup> جلالة الملك المغفور له الحسن الثاني بتاريخ 20 أبريل 1965، فس نجد أن الهموم الإصلاحية التي ترددها اليوم السلطات الرسمية هي نفسها التي تم التأكيد عليها منذ أربعين سنة، وأن الإجراءات التي تم تطبيقها تعتبر قليلة جدا إذا ما قورنت بالآمال والطموحات التي تم التعبير عنها آنذاك، ويمكن تلخيص هذه التوجيهات في المحاور التالية:

- التوظيف عن طريق المباريات؛
- توحيد الأجور بتوحيد المستوى والعمل؛
- احترام أفكار الموظفين السياسية، وبالمقابل تجرد الموظف في مهمته الإدارية عن كل ميول سياسي؛
- ضرورة توفر الدواوين الوزارية على الكفاءة والمروءة ؛
- عدم تدخل أعضاء الدواوين في قضايا التسيير، وإناطة الوزير هذه المهام بالموظفين القارين كالكتاب العام ؛
- إنشاء جهاز إداري يتولى البحث في أسباب عرقلة سير الإدارة، وإيجاد الحلول الملائمة، وتبسيط المساطر، وتوحيد الأجهزة المتفرقة، والبحث في وسائل تجنب التبذير، وعلى هذا الجهاز أن ينجز عملياته في مدة لا تتعدى سنة ؛

<sup>1</sup>- والتي سطر فيها الخطوط العريضة لإصلاح الإدارة وإدماجها في التنمية وقدم من خلالها تشخيصا معمقا للعلل التي تنخرها وتعيق مسيرتها التنموية. أنظر المملكة المغربية، خطب وندوات صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني، المجلد الثاني، الطبعة الثانية 1993، نشر وزارة الإعلام، ص 514-515

- إجراء تفتيشيات دقيقة ومنتظمة، على أن يكون الوزراء على علم بتسيير المصالح التابعة لهم، وسلوك الموظفين الذين هم في نظرهم ؛
- تحقيق اللامركزية؛
- الضغط على مصاريف التسيير ؛
- تطبيق المنشور المتعلق بالعقود المبرمة مع موظفي الإدارات ؛
- مراقبة عقود التوظيف مراقبة دقيقة للتأكد من الكفاءة والسوابق الإدارية ؛
- إعادة النظر في أجور موظفي المؤسسات العمومية، والمصالح ذات الامتياز مع مراعاة أنشطتها وإنتاجها في أجل لا يتعدى ستة أشهر؛
- توعية الموظفين ليكونوا على علم بالمشاريع والمخططات الحكومية، وتشجيعهم للعمل بالجهات والمناطق المحتاجة إلى العناية.
- تعريب الإدارة ومغربتها؛
- تبسيط المساطر الإدارية؛
- الوعي بالمهام والمسؤوليات والتحلي بالوطنية وبالرغبة في الممارسة؛
- التكوين الجيد في المجال الإداري؛
- الجانب السلوكي للموظف؛
- تقريب الإدارة من المواطنين؛
- تقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة؛
- عصرنة الإدارة وتجهيزها بشبكات اتصال هامة.

إن المتعمق في مضامين هذه التوجيهات والتي تعود إلى أواسط الستينات سيلاحظ أنها نفسها التوجهات التي ترفعها الحكومات المتعاقبة<sup>1</sup>، حيث لازالت تعاني من نفس الإختلالات<sup>2</sup>، بل قد تضاعفت وأضيفت إليها علل أخرى<sup>3</sup>. وعموما فإن مهمة التقويم مهمة لا بد أن يعهد بها إلى جهاز إداري<sup>4</sup> يشرف على تطبيق الأنظمة والبرامج المسطرة، وليس المهم هنا المسمى بل طريقة تشكيل هذه الهيئة. فهذه الأخيرة يجب من جهة أن تكون دائمة مستقلة وغير ميسية تتمتع بسلطات كافية لتكون في موضع إداري يؤهلها ويضمن لها أن تلقى أدانا صاغية لتطبيق الأفكار والمقترحات التي يتم التوصل إليها لتحقيق الإصلاح؛

#### الفقرة الثانية: استئثار الدولة باتخاذ وتنفيذ معظم الإصلاحات الإدارية

تسمح العودة إلى الممارسة الإدارية وكذا تصور وتنفيذ الإصلاحات الإدارية بالوقوف على حقيقة أساسية وهي أن جل هذه الإصلاحات تكلفت بها الدولة وحدها إعدادا وتنفيذا.

<sup>1</sup> - فمن ينظر إلى هذه المحاور لن يصدق بأنها مستقاة من خطاب المغفور له جلاله الملك الحسن الثاني، ومن تعليماته الموجهة إلى وزيره المكلف بالشؤون الإدارية آنذاك، مادامت هذه المحاور الإصلاحية هي نفسها التي تناوبت عليها الحكومات المتعاقبة بالوعود والتصريحات طيلة أربعين سنة.

<sup>2</sup> - ورغم المجهودات التي بذلت في اتجاه تحسين أداء الجهاز الإداري وتحسين مردوديته، فإن هذا الجهاز مازال يعاني من التمركز الكبير وثقل المساطر، وكثرة عدد الموظفين، وضعف المردودية، بالإضافة إلى بروز بعض الظواهر السلبية في السلوك في بعض الإدارات كالارتشاء والزيونية واستغلال النفوذ الملكية المغربية، وزارة التوقعات الاقتصادية والتخطيط، المرجع السابق الجزء الثاني: التنمية القطاعية، الباب الرابع الإدارة العامة، مديرية البرمجة، 2001، ص5.

<sup>3</sup> - لتكون النتيجة هي ما أعلن عنه المغفور له جلاله الملك الحسن الثاني يوم 13 أكتوبر 1995. حينما تحدث بحسرة عن "الأرقام الموجهة" الواردة في تقرير البنك الدولي، والتي قال عنها جلالته آنذاك أنها تجعل كل ذي ضمير لا ينام، وأكد على ضرورة الانكباب على دراسة ملفات التعليم والإدارة والاقتصاد، بعيدا عن المهارات السياسية والبحث عن الأسباب والمسببات؛ «فإذا كانت السلطة التنفيذية مقصرة، فالأطر المنفذة لم تكن دائما نزيهة. وليس الموضوع موضوع نقاش كهذا، فمسائل مثل هذه أسمها بالصبيانيات، نحن أمام جيل جديد، وعهد جديد، فإما أن نبقى في السباق، وإما أن نتدحرج إلى الوراء يوما بعد يوم»

<sup>4</sup> - مصطفى الكثيري، "الخصوصية الحضارية والجذور التاريخية لأقطار المغرب العربي ومدى تأثيراتها على التطور الإداري والنمو المؤسساتي"، المرجع السابق، ص15.

ويعني ذلك أن الدور المركزي للدولة لا يتمثل فقط في تبعية جميع الوحدات الإدارية إلى المركز، بل يتمظهر أيضا في مركزية القرارات المرتبطة بالإصلاح الإداري.

إن النتائج المتواضعة التي أسفرت عنها الإصلاحات الإدارية السابقة يعود في جزء كبير منها إلى استئثار الدولة لوحدها بهذه المهمة وذلك وفقا للمنطق المركزي الذي حكمها طيلة عقود خلت، إذ لم يكن هناك دور فاعل للأطر الوطنية في جهود التطوير الإداري .

لقد تم الاكتفاء في أحيان كثيرة بالتقارير<sup>1</sup> التي تصدر عن الخبراء والمؤسسات الأجنبية والتي تنتهي خدماتهم بعد وضعهم لهذه التقارير دون تفاعل واضح مع الخبرة الوطنية التي تتفهم بشكل أفضل الظروف البيئية المحيطة بالإدارة العمومية ودون فهم للواقع الثقافي والاجتماعي والاقتصادي الوطني.

وما من شك أن مجموع أطراف العملية الإدارية لهم نظرهم الخاصة اتجاه الإصلاح الإداري، فالموظف في تطلع دائم لإحداث التغيير من أجل رفع راتبه وتعويضاته وحوافزه المادية والمعنوية وتحسين ظروف العمل، وجمهور المتعاملين<sup>2</sup> مع الإدارة والمستفيدين من خدماتها بدورهم يتوخون منه الحد من الرتبة والتماطل والتقاعد في عمل الأجهزة الإدارية التي يتعاملون معها وإلى تبسيط إجراءاتها وتحسين خدماتها.

لقد فطنت السلطات الرسمية فيما بعد ما لفضيلة مشاركة المعنيين في صياغة إستراتيجية متكاملة للإصلاح الإداري وهذا ما دفعها إلى عقد المناظرة الوطنية للإصلاح الإداري كفضاء لمناقشة القضايا التي تؤولق الإدارة المغربية. وذلك للمساهمة بفعالية في التشخيص الدقيق لعوامل التأزم دون القفز على أي معطى

<sup>1</sup>- مثل تقرير البنك الدولي حول الإدارة والاقتصاد والتعليم وإن كانت القضايا التي أثارها ليست جديدة بالنسبة للرأي العام.

<sup>2</sup>- من الضروري قياس رضا المواطنين واستشعار آرائهم من خلال المسوحات المباشرة أو من خلال تحليل محتوى تقارير وسائل الإعلام المختلفة عن الشؤون الإدارية قبل بداية وأثناء تنفيذ برامج الإصلاح للتعرف على مستوى التجاوب والرضا عن الأوضاع.

من المعطيات التي يمر بها الواقع ودون تستر على أي جانب من جوانبه لضمان الرؤية السليمة والمنتكاملة<sup>1</sup> وأخذ العدة الضرورية والمناسبة لحجم الإشكاليات المطروحة والبحث عن العلاج الحقيقي والناجع للأزمة التي لم يعد بإمكان أي أحد أن ينكر وجودها أو أن يستهين بحجمها.

### الفرع الثاني: غياب الشروط الموضوعية لعملية الإصلاح الإداري

إن أية إدارة عمومية بحكم تنشئتها الاجتماعية والثقافية هي في ذات الوقت جامدة ومتطورة. فتكون جامدة من حيث امتلاكها غريزة المحافظة والسكونية وثقل موروثها وتقاليدها، وتكون هذه الإدارة متطورة ومتغيرة بحكم اضطرابها للتأقلم والتكيف مع التطورات الكمية والتحولات النوعية المتسارعة والعميقة التي تطبع عالم اليوم في سياق المستحدثات التقنية والتكنولوجية والابتكارات والإبداعات في مجال الإعلاميات والمعلوماتيات وطرق المعرفة.

فما هو يا ترى الجانب الغالب على المبادرات الإصلاحية التي عرفتها الإدارة

المغربية؟

### الفقرة الأولى: تحفظ القيادات السياسية

على الرغم من الجهود المبذولة من طرف الدولة من أجل جعل الإدارة أكثر تماشياً مع متطلبات العصر، فإنها لم تستطع إيجاد مخرج للإصلاح وهذا راجع إلى تحفظ القيادات السياسية التقليدية من فكرة الإصلاح، فهذا الأخير يحدث في الغالب نتيجة ضغوط خارجية شعبية وإعلامية تنعكس في النظم الديمقراطية في شكل سياسات وبرامج تضعها القيادات السياسية العليا لمعالجة المشاكل وأوجه الاختلال، ولكن في الدول الأقل تقدماً فإن ما يميز القيادات السياسية أنها تتردد كثيراً في الإصلاح الإداري ولا تقوم به إلا في وقت متأخر وتحت ضغوط شعبية

<sup>1</sup> - فهذه التجربة تشكل مثالا بارزا ودليلا واضحا على مدى الوعي بأهمية ودور عملية الإشراف والتوافق في نجاح عملية الإصلاح إذ لابد من انخراط جميع الفاعلين في هذا المسعى من مرتفقين وموظفين وهيئات مدنية ومهنية حتى يمكن الوصول إلى الأهداف المنشودة والمسطر لها. كما أن نشر ما تمخض عنها من توصيات يمكن أن يكون نقطة انطلاق نحو تغيير العقلية التي سادت في الماضي لدى المسؤولين الحكوميين على الخصوص.



حازمة حيث ترتبط الإصلاحات الاقتصادية والإدارية بما يسمى "بالانتفاضات الشعبية"<sup>1</sup>.

ويعتبر التردد هنا مؤشرا لضعف القيادات السياسية بل ويفقدها المصادقية أمام مواطنيها، ذلك أن تكرار الحديث عن مشكلة الخلل الإداري دون أن تكون هناك إستراتيجية واضحة وآليات وخطوات ملموسة باتجاه تحقيق الإصلاح يولد لدى المواطنين شعورا بأن الفساد لا يقتصر على الجهاز الإداري بل هو كامن أساسا في النظام السياسي نفسه وأن المتورطين فيه يتمتعون بالحماية السياسية وأن السماح بالنقاش حول الموضوع لهو مجرد "تنفيس الغضب" عند المواطنين وإيهامهم بأن القيادات السياسية واعية للأمر ومعنية بالقضاء عليه.

وإذا كان نجاح الإصلاح الإداري يقتضي وجود دعم سياسي له وللقائمين عليه وعلى أعلى مستوى، فمن النادر أن نتوقع أن تقوم الأجهزة المتورطة في الخلل والفساد بالإعلان عن نفسها كحاملة ومنتزعة لمشروع الإصلاح ومعالجة هذا الفساد.

ذلك أن الذين يكلفون بتنفيذ الإصلاح الإداري هم غالبا أنفسهم الذين استفادوا أو يستفيدون وحققوا أو يحققون مكتسبات وامتيازات كبيرة أو ورثوا هذه المكتسبات والامتيازات في ظل الأوضاع التي تحتاج إلى الإصلاح، بل وقضوا موقفا مضادا في العديد من المحاولات والأفكار الإصلاحية العديدة التي حاولت أن تشق طريقها فأجهضوها قبل أن ترى النور.

ان الصراع بين القوى العاملة من أجل التغيير والتطور والتقدم والقوى الضاغطة في اتجاه الاستمرار والجمود والتخلف ليس حديثا ولا يظهر في منطقة دون أخرى من العالم ولا تنفرد به دولة دون أخرى، وإنما هو مظهر طبيعي للتعارض بين المصالح والتناقض في التوجهات بين فئات مستفيدة تعمل

<sup>1</sup> - أو ما يسمى "بانفضاضة الكوميرا" والتي اندلعت في بداية الثمانينات وخلفت العديد من الضحايا والمسجونين والتي تمخض عنها التفكير الجدي في تجاوز المشاكل الاجتماعية والاقتصادية التي يعرفها المغرب أنداك.

بكل الوسائل للمحافظة على مواقعها ونفوذها وحماية امتيازاتها ونفوذها وبين فئات عريضة تسعى لتحسين ظروف حياتها وتطمح للارتقاء بمستوى مجتمعها. إن هذه الفئة الأخيرة تدرك ما يقتضيه ذلك من تجديد في الأفكار والمفاهيم السائدة وما يتطلبه من تغيير في الوسائل والأدوات المستعملة وما يستوجبه من مراجعة شاملة بعد كل فترة زمنية معينة وتقييم دوري للأوضاع لتصحيح ما قد يحدث من اختلال أو انحراف ووضع المناهج الجديدة للسير نحو الأفضل، غير أن القوى المتمسكة بعقلية الماضي وممارسات المراحل السابقة تعمل على إجهاد كل خطوة يمكن أن تكون إيجابية.

وفي المغرب ساهمت التراكمات السلبية وتداعيات التسيير الإداري المخزني في تولد شعور بالاعتداد النفسي والارتياح الذاتي والأنانية والغرور لدى اللوبيات الإدارية، مما جعلهم يقفون موقفا مضادا ورفضاً كل ما هو جديد ومبدع بل واستنزافه وإفراغه من محتواه الحقيقي، وذلك في الحالة التي يفرض عليهم نهج سبيل التجديد والتغيير وكل ذلك مخافة إضاعة مصالحهم المكتسبة في الإدارة العمومية ومواقعهم الدفاعية في ظروف تغييب المسؤولية السياسية وتحجيم آليات المكاشفة والمساءلة والمحاسبة للنظام الرقابي.

وإذا كانت بعض القيادات الإدارية تعرف أنها تتحمل بدرجة ما مسؤولية الخلل الإداري بسبب عدم تأهيلها وكفاءتها ولحصولها على المراكز الوظيفية لاعتبارات لا علاقة لها بالكفاءة، فقد تكون لها مصلحة في الخلل الإداري وتستفيد منه.

إن جوهر الإصلاح يتمثل فيما يحتويه من خطط لمواجهة الصعوبات المحتملة والتي يمكن أن تعترض تطبيقه، فالضرورة تقتضي أن تحتوي إستراتيجية الإصلاح<sup>1</sup> على التدابير التي ترمي إلى مجابهة جيوب المقاومة المحتملة

<sup>1</sup> - لقد كان لإغفال هذا العامل الكبير في أن تظل العديد من الإصلاحات والتغيرات التي رامت إصلاح الجهاز البيروقراطي منذ الاستقلال إلى الآن تعرف نوعاً من الفشل وظلت حبيسة الرفوف، حيث لم تستطع النفاذ إلى حيز الوجود في شكل إجراءات ملموسة اللهم إذا استثنينا بعض الإصلاحات الشكلية والسطحية التي لم تغير في عمق وجوهر الجهاز البيروقراطي المغربي.

من العاملين والتخفيف من حدتها وتوفير الإمكانيات المادية والبشرية. فهل استحضرت البرامج الإصلاحية هذا الجانب؟

#### الفقرة الثانية: ضعف الإمكانيات المادية والموارد البشرية

أيا كانت الأسباب المؤدية للأخذ بمنهجية التقويم والدوافع التي تحرك القائمين عليه، فإنها تهدف في النهاية إلى تمكين الأداة الحكومية وجهاز الدولة من تحقيق الأهداف المسطرة في سياساته العمومية. غير أن كفاءة هذا الإصلاح وبالتالي الجهاز الحكومي تبقى رهينة بوجود العناصر البشرية القادرة على إجراء هذه الأهداف.

حيث تستلزم عملية التقويم تكاثف جهود أشخاص مؤهلين وقادرين على دراسة الأوضاع الإدارية وعلى تشخيص المشاكل الموجودة وعلى اقتراح الحلول والبدائل ومن تم المشاركة في تنفيذها<sup>1</sup>. ذلك أن هناك جزءا مهما في معالجة الخلل الإداري يتعلق بالتنظيم ووصف الوظائف وتبسيط الإجراءات ودراسة سياسة الأجور والرواتب... أمور وغيرها تحتاج إلى خبرات قد لا تكون متوافرة بشكل كافي.

وهذا ما يستدعي جلب الأطر البشرية المؤهلة واللازمة لبرامج التقويم بطرق عديدة، إذ يمكن أن يوجد في الأجهزة الإدارية القائمة عددا لا بأس به من الموظفين يمكن انتقاءهم بحيث يشكلوا نواة مناسبة للمساهمة في عملية التقويم، ويمكن أن يتم استقطاب آخرين من المؤسسات الأكاديمية ومعاهد الدراسات والبحوث على أساس جزئي وحسب مقتضيات العمل. كما أن المؤسسات الدولية والتي تروج لسياسات الحكامة الجيدة مستعدة في كثير من الأحيان لتقديم بعض المساعدات والخبرات والتي إذا أحسن التصرف بها يمكن أن تكون إضافة نوعية

<sup>1</sup> - لقد ابرزهذه الحقيقة المخطط الخماسي 1973-1977 حيث أكد أن قيمة إدارة ما يتوقف على قيمة الرجال الذين يقودونها إذ اعتبر أن اللاتركيز واللامركزية كأساسين هامين للإصلاح الإداري ولإعادة تنظيم الإدارة يتوقف إلى حد ما على مدى توفر الأطر المؤهلة كما وكيفا لتنفيذ هذه الصلاحيات. أنظر وزارة الداخلية، اللاتركيز لازمة اللامركزية اللاتركيز من خلال مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مطبعة فضالة، المحمدية، 1998، ص 79.

لأنها تمثل خبرات عالمية متعددة يمكن البناء عليها أو الاستفادة منها لتجنب الوقوع في أخطاء تكررت في دول أخرى.

من خلال ما تقدم يتبين أن ما يميز جهود المغرب في مجال الإصلاح الإداري هو التردد وعدم الحسم وعدم الجدية في إجراء الإصلاحات الإدارية الحقيقية، مما يجعل تلك الجهود تدور في حلقة مفرغة في كثير من الأحيان.

### **المطلب الثاني: التقييم كآلية لتجاوز مثالب البيروقراطية الإدارية**

تفرض تحديات المرحلة الراهنة على المغرب مواجهة إكراهات العولمة من تنافسية إقتصادية وتطور تكنولوجي وتحقيق تنمية شاملة ومستدامة بما يستدعي الإنخراط الكلي في مسلسل التأهيل وتحقيق الحاجيات الأساسية للمجتمع ومعالجة مشكلة البطالة والفقر والمديونية...، وهذا بطبيعة الحال لا يتم إلا بإعمال منهجية تقييمية شاملة تنطلق من تشخيص علمي ومعمق للفعل العمومي للوقوف على مكامن القوة ومحاولة تثبيتها ورصد مظاهر الضعف والقصور لتجاوزها<sup>1</sup>.

### **الفرع الأول: دواعي الحاجة للتقييم**

ما هي الأسباب التفصيلية التي جعلت من التقييم حلما مطلوبا وشعارا مرفوعا؟ إن الإجابة عن ذلك تتصل بجوانب عدة يمكن جمعها فيعوامل داخلية (الفقرة الأولى) وأخرى خارجية (الفقرة الثانية).

### **الفقرة الأولى: العوامل الداخلية**

ازدادت الإدارة العمومية من حيث الحجم ومن حيث الإجراءات وزيادة التخصص وذلك بحكم وظيفتها التدخلية وبحكمها وسيلة للتحويل الاجتماعي، ونتيجة لهذه المهام الملقاة على عاتق الجهاز الإداري أضحى أي تعقيد أو إهمال أو تقاعس من جانبه مؤديا إلى نتائج سياسية وإدارية وخيمة. وهذا ما جعل التقييم

<sup>1</sup> - وهنا يتجلى البعد العملي لمفهوم التقييم الذي يحمل دائما وظيفة "المساعدة على القرار" بالنسبة للذين يشاركون في العمل العمومي. انظر:

Leca Jean."Connaissance et décision:la place de l'évaluation dans le système politico administratif sur le Rôle de la connaissance dans la modernisation de l'Etat et le statut de l'évaluation".Revue Française d'administration Publique N° 66.Avril-Juin 1993. p191.

حاجة ماسة من شأنها الوقوف في وجه كل إنحراف أو حياذ عن الأهداف المسطرة لها.

وتعزى أهمية التقويم إلى مقدمتها تزايد أهمية التنظيم ذاته والرغبة في تحسين أدائه والرفع من مردوديته. وفي هذا الإطار برز توجه ذو طابع حديث في مجال إعادة النظر في دور الدولة وأدوات تدخلها يتجسد في البحث عن تحسين فعالية التدبير العمومي<sup>1</sup>، بحيث شكلت نظرية التدبير العمومي الجديدة إستجابة لهذا التوجه ويتعلق الأمر بتحويل الإدارات إلى وحدات تنظيمية فعالة وأكثر إستجابة لإنتظارات المتعاملين معها.

لقد ظهر على مر العقود الأخيرين من الألفية الثانية إهتمام كبير بأهمية وجودة الأداء الإداري بوجه خاص والحكم الجيد بشكل عام نتيجة لفشل الحكومات الرسمية وعجزها عن تحقيق طموحات المواطنين وتلبية إحتياجاتهم بالمستوى المطلوب. وهو ما نجم عنه تطعيم المبادئ التقليدية التي كانت متحكمة في التسيير العمومي بمبادئ أخرى أثبتت جدواها في أنظمة مختلفة. فقد تم الإقرار بوجود بعض المبادئ المستوحاة من أساليب التدبير المعاصرة من قبيل:

- المشاركة في تدبير الشأن العام من قبل مؤسسات أخرى إلى جانب الحكومة (القطاع الخاص والمجتمع المدني) تشارك ليس فقط في إبداء الرأي والاستشارة، بل وفي أخذ الدور والمبادرة في طرح الأمور العامة للمناقشة وإجتهااد حلول للمشاكل التي تصادفها؛

- الشفافية حتى يستعيد المواطنون ثقتهم في الإدارة ومحو الصور السلبية التي تكونت عنها بإعتبارها بنية منغلقة سلطوية وإذعانية وبالتالي إعادة الإعتبار لنبل رسالتها؛

<sup>1</sup> - ويعرف هذا المفهوم بأنه: "المجهود المبذول لتكييف البنيات الإدارية ومناهج وسائل عمل الإدارة مع المحيط السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي العالمي". انظر

Jean -PIERRE NIOCHE. "Science administrative .le management public et analyse des politiques". *Revue Française d'Administration Publique* N° 24 1982. p631

- المسؤولية والتي بمقتضاها يلزم الأفراد والمنظمات المنتخبين والمعنيين بتقديم حصيلة أعمالهم ونشاطاتهم وقراراتهم خلال فترة ولايتهم إلى السكان، كما تعني الالتزام بتقديم كيفية توزيع واستعمال ومراقبة النفقات و المداخل العمومية؛

- محاربة الفساد؛

- إرساء حكم القانون.

وبطبيعة الحال فهذه المبادئ تروم نسج علاقات جديدة مع المنتفع تكون مبنية على فلسفة أخلاقية للتعامل بشكل يجعل من الإدارة هدفا شرعيا وهيئة للتدخل أتجاه الأفراد بإعتبارهم فاعلين في الحياة الإجتماعية، وتجاوز العلاقات السلطوية التي تبغي التحكم والإخضاع وبعبارة جامعة علاقات ترابطية تضع المواطن في قلب إهتماماتها.

وهكذا أصبح ينظر إلى الإدارة العمومية من خلال الخدمات التي تقدمها ونوع هذه الخدمات ومدى جودتها وأصبح هاجس المواطن هو الاستفادة من خدمات جيدة وبثمن أقل مما هو معمول به في القطاع الخاص. وهكذا فعوض أن يخضع للممارسات الإدارية فإن هذه الأخيرة هي التي عليها أن تستجيب لحاجياته ومن تم تغيرت طبيعة العلاقة بين الطرفين<sup>1</sup>.

الفقرة الثانية: عوامل خارجية

فرضت المؤسسات المالية الدولية في الآونة الأخيرة مفهوما جديدا لتدبير الشأن العام يهدف إلى صياغة عقد إجتماعي جديد بين الدولة والمجتمع بما يتضمنه من مكنزمات وعمليات وعلاقات ومؤسسات والتي من خلالها يكتل المواطنون جهودهم ويوحدوا مصالحهم ويمارسون حقوقهم وإلتزاماتهم ويحلون خلافاتهم.

<sup>1</sup> - دعم أخلاقيات المرفق العام، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 31 لسنة 2000، ص 67.

وهذا يزكي فرضية إزدياد أهمية البيئة الدولية أو العامل الخارجي في عملية صنع السياسات العمومية الوطنية، حيث بدأ واضحا في ظل العولمة وثورة الإتصالات ضعف قدرة الدولة على مقاومة التأثير بالضغوط الدولية وإنخفاض قدرتها على ممارسة وظائفها التقليدية على النحو المعهود.

حتى وقت قريب كانت ضغوط المؤسسات الدولية والإقليمية التي تقدم القروض أو العون التقني كثيرا ما تستوجب أو عادة ما تقف عند حدود الإصلاحات الإدارية بدعوى أهمية الرفع من قدرات النظام الإداري لإستعاب المعونات والوفاء بالإلتزامات المترتبة عليها. ذلك أن توجهات البنك الدولي في قضايا التنمية كثيرا ما إصطدمت بالإعتبارات السياسية<sup>1</sup> وأساليب الحكم للدولة المتلقية لقروض من حيث عدم إمكان التعرض إلى قضايا النظم السياسة وأساليب الحكم القائمة فيها.

لكن سرعان ما تبين أن هذه الإصلاحات المرغوبة تظل قاصرة ودون جدوى وهو ما دفع البنك الدولي سنة 1989 بأن يطلق "صيحته الشهيرة" بأن أزمة إفريقيا هي أزمة في التدبير<sup>2</sup>، حيث ركز على أن محور إهتمام المفهوم لا

<sup>1</sup>- وذلك بالنظرا لاستقرار مبادئ(السيادة) لكل دولة " وضرورة عدم التدخل في شؤونها الداخلية". حيث وجدت العديد من مؤسسات التمويل الدولية صعوبة في التوفيق بين احترام هذه المبادئ المستقرة والحاجة إلى توجيه النظر إلى أهمية سلامة أساليب التدبير. لكن هذا التحفظ سرعان ما أخذ يتبدد مع مرور الوقت وأخذت المؤسسات الدولية المقرضة توجه إنتقادات إلى النظم السياسية للدول النامية وتفرض إصلاحات في هذا المجال. أنظر

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-62.html>

<sup>2</sup>-ومن هنا أصبح المصطلح "تدبير الشأن العام" وثيق الصلة بتعليمات البنك الدولي وشروطه مقابل منح مساعدات المؤسسات المالية الدولية وبذلك وقع الانتقال من "تدبير الشأن العام" فقط إلى "حسن تدبير الشأن العام" لإعطاء ذلك المفهوم دلالة محددة هي البحث عن نظام جديد للعقلانية وحسن الإنجاز. أنظر:  
علي السدجاري، تدبير الشأن العام وإرساء دولة الحق والقانون، في العلاقة بين الحركة الجموعية والفاعلين السياسيين والسوسيواقتصاديين، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2002، ص32.

ينصب على فعالية الأجهزة المتعلقة بإدارة شؤون الدولة ولكن يركز أيضا على القيم<sup>1</sup> التي ينبغي لها ته المؤسسات أن تسير عليها. لقد أظهرت تجارب التنمية في العديد من الدول خاصة في إفريقيا والعالم العربي أن فشل التنمية كان راجعا في الدرجة الأولى إلى فساد النظم السياسية وأنه لا يمكن تحقيقها بشكل متواصل ما لم تحدث تغييرات جذرية في أساليب الحكم.

وهذا ما حدى بالمؤسسات الدولية المانحة إلى إثارة هذه القضايا دون أن تتهم بالتدخل في الشؤون الداخلية وخصوصا في نظم الحكم والإدارة، حيث تمكنت المنظمات من الإختفاء وراءها لطرح العديد من القضايا الحساسة مثل الفساد، الديمقراطية والمشاركة وحقوق الإنسان.

وفي هذا الصدد شكل التقرير<sup>2</sup> الوارد من البنك الدولي في جانبه المتعلق بالإدارة العمومية من الناحية النفسية منعظا مهما في وعي الساهرين على تدبير الشأن العام والمتعاملين مع الإدارة العمومية سواء من المواطنين أو الفئات الإقتصادية والقطاعات الإنتاجية. فبالإضافة إلى كونه عبارة عن تدقيق إستراتيجي لواقع هذه الإدارة، فقد مكن من رفعها إلى قمة الإهتمامات الوطنية إن على المستوى الرسمي أو غير الرسمي<sup>3</sup>.

لقد كان هذا التقرير عاملا أساسيا في فتح أورش عديدة في المغرب وعلى رأسها الإصلاح الإداري خاصة وأن الإستفادة من إعانة وقروض المؤسسات المالية

<sup>1</sup> - ذلك أن حسن تدبير الشأن العام إذا كان يحدد أهداف مؤسسية للدول النامية فإنه يحدد أيضا السلوك الأمثل للفاعل العمومي حول مبادئ أولوية القانون والشفافية والمسؤولية الإدارية ومحاربة الرشوة وحسن استعمال الممتلكات العمومية والديمقراطية واحترام حقوق الإنسان. أنظر: علي السدجاري، تدبير الشأن العام وإرساء دولة الحق والقانون، في العلاقة بين الحركة الجموعية والفاعلين السياسيين والسوسيواقتصاديين المرجع السابق، ص 30.

<sup>2</sup> - سبق الإشارة إليه في الباب الأول ص 58

<sup>3</sup> - ولا أدل على ذلك ما سيعقبه من نقاش وطني عبر العديد من القنوات وسيحقق تراكمات مهمة في التحسيس بدور وأهمية الإصلاح الإداري أنظر اللقاءات التي تلت صدور التقرير الشهير الصادر عن البنك الدولي سنة 1995 وكتابات الصحف الوطنية وبعدها المناظرة الأولى للإصلاح الإداري.



الدولية تخضع لمشروطية واضحة تتمثل في إقامة إصلاحات هيكلية إن على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي وحتى الإداري. وحتى يؤكد صندوق النقد الدولي أن التدبير العمومي الجيد يساهم في الإستقرار الماكرو اقتصادي وفي النمو وجه مذكرة توجيهية سنة 1997 تحث المسؤولين على الشأن العام على أن تتجه الجهود إلى التركيز على محاربة الفساد وسوء التدبير<sup>1</sup>. وقد شكلت هذه التوجهات إطارا مرجعيا لـ "ميثاق حسن التدبير" الذي وضعته حكومة السيد عبد الرحمان اليوسفي في سنة 1998 ولمجموعة من التدابير الإصلاحية التي مست حسن التدبير داخل الإدارة المغربية. ومع مرور الوقت أضحت المفهوم يأخذ بعدين متوازيين يعكس أولهما فكرة البنك الدولي الذي تبنى الجوانب الإدارية والإقتصادية للمفهوم، أما البعد الثاني فيؤكد الجانب السياسي للمفهوم حيث يشمل بجانب الإهتمام بالإصلاح والكفاءة الإدارية التركيز على منظومة القيم الديمقراطية المعروفة في المجتمعات الغربية.

إنها منهجية جديدة تطبع تدخل البنك الدولي الذي غير الشيء الكثير في معتقداته الليبرالية وفلسفته الإصلاحية، فهذه المؤسسة التي ظلت زمنا طويلا يهيمن عليها التوجه التقني أصبحت تدعو الآن بضرورة تدخل الدولة وإعطاء أهمية قصوى للإنشغالات الاجتماعية. وبعبارة أدق إنه يتعرض لما هو أبعد من الإدارة العمومية والأدوات والعلاقات والأساليب المتعلقة بالحكم ليشمل مجموعة العلاقات بين الحكومة والمواطنين سواء كأفراد أو كجزء من مؤسسات سياسية واجتماعية وإقتصادية.

### خلاصة

لقد شكلت التحولات التي عرفها المغرب بدءا من التسعينات إرهصات حرية بالمتابعة إذ أن تأثير القيم الديمقراطية وحقوق الانسان تفرض بالضرورة إعادة

<sup>1</sup> - استجواب مع Mireaux-Louis Diks المسؤول عن صندوق النقد الدولي مع جريدة L'opinion بتاريخ 07-11-2000.

النظر في دور الدولة والعمل على الحد من تدخلات الأجهزة البيروقراطية من خلال إقرار المقاربة التشاركية وإعادة الثقة لقدرة المواطن على تسيير الشأن العام في إطار ثقافة سياسية ديمقراطية تعاقدية .

إن تغير الزمن وتغير الأوضاع قد يوحيان بأن الإدارة ومعها الدولة بدلت من نظرتها للمواطن وبوأته المكانة التي تليق به، لكن الواقع يعاكس ذلك، فلا زال هذا الأخير يعاني من معاملات الموظف داخل الإدارة والتي تتفاوت بين المعاملة السيئة والتحقيرية بل وتصل إلى التهميش. وهذه الوضعية أدت إلى أخطاء لم تصح ساهمت بتراكمات خطيرة على تسيير الشأن العام وعلى تسيير المرافق العمومية وبالتالي على فعاليتها.

وفي هذا الخضم يكثر الحديث عن طبيعة العلاقة بين الموظفين فيما بينهم أو بينهم وبين جمهور المرتفقين، ولم يعد هذا الحديث قاصرا على العامة من المواطنين ووسائل الإعلام بل أصبح أمرا تعترف به حتى القيادات الإدارية والسياسية. مما أضحى معه النموذج البيروقراطي محط انتقاد ولم يعد وحده يجسد المصلحة العامة التي طالما شكلت عنصر ارتكازه الأساسي.

ان التغيير الاداري كاستراتيجية مفروضة وواجبة لمواجهة هذه التحديات هو لابرز اهمية التقويم كجزء فاعل في التنمية الشاملة، فالتغيير الاداري ومن بعده التنمية تعتبر عملية مجتمعية متشابكة ومتكاملة في اطار نسيج بالغ التعقيد تتفاعل فيه عوامل داخلية وخارجية سياسية واقتصادية واجتماعية.

### توصيات

إن تجاوز مآل البيروقراطية الادارية يعتبر مطلبا أساسيا في المرحلة الراهنة، وذلك نظرا للمستجدات والتحولات التي يعرفها المغرب على جميع المستويات الأمر الذي يتطلب من السلطات العمومية أن تخطو خطوات جريئة إلى الأمام في جميع الميادين التي تساعد على تحديث الإدارة وتطويرها، لكن ذلك يقتضي وجود إرادة سياسية واضحة من خلال التعبير عن الرغبة في الإصلاح، وإعادة النظر في الطرق التدبيرية السابقة والتي أصبحت متجاوزة.

- لذا فالأمر يتطلب وضع إستراتيجية شاملة ومتكاملة، بحيث ينبغي مراجعة وإعادة النظر في كل ما من شأنه قيام سياسة إدارية فعالة وناجعة من قبيل:
- القطع مع بعض العوائق البنيوية الأساسية التي ظلت لصيقة بالإدارة العمومية المغربية ورافقتها طيلة مراحل نشأتها؛
  - تجاوز المنظومة التدييرية التقليدية في جوهرها والمحافظة في بنياتها السياسية والإجتماعية والثقافي؛
  - الانتقال بالإصلاح الإداري من النقاش الضيق ليصبح نقاشا عموميا يشارك فيه كل المعنيين؛
  - خضوع تدبير المرافق العمومية لمستلزمات الحكامة؛
  - تفعيل الرقابة على التدبير العمومي وخاصة المالي منه، وذلك بسبب كون المنظومة الرقابية المغربية جد معقدة وذات أبعاد سياسية ومالية وإقتصادية وإجتماعية وثقافية متقاطعة فيما بينها؛
  - تعزيز الشفافية لتجاوز مظاهر الفساد المالي والإداري؛
  - تقوية التنسيق والتواصل الاداري؛
  - تنفيذ أحكام وقرارات المحاكم الصادرة في مواجهة الأشخاص المعنوية العامة؛
  - ضمان حقوق المرتفق من خلال المبادئ التي تحكم وتنظم المرافق العمومية؛
  - تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية؛
  - مراجعة وتحديث المنظومة القانونية للإدارة العمومية؛
  - تفعيل المقتضيات القانونية القاضية بإلزام موظفي الدولة على احترام القانون أثناء مزاوله مهامهم؛
  - اعتماد الإدارة الرقمية كمدخل للشفافية والتحديث؛
  - اعتماد الشفافية والموضوعية والعدالة في تقييم الموظفين؛

- توجيه الاهتمام بتبني سياسة شاملة لإعادة النظر في وظائف إدارة الموارد البشرية؛
- دعم التكوين والتكوين المستمر وتوفير الاعتمادات اللازمة له؛
- التنصيب على المهنية كشرط في التوظيف؛
- التقسيم العادل والعقلاني للأنشطة الوظيفية اليومية؛
- تفعيل التقييم السنوي وتطوير كفاءات الموظف انطلاقاً من احتياجات المهام المنوطة به؛
- اعتماد أساليب حديثة في اختيار القيادات الإدارية تنبني على الكفاءة والمؤهلات العلمية والقدرات الانسانية والكفيلة بإعطاء القائد الإداري القدرة على التصور والتفاعل مع المرؤوسين وتحقيق أهداف الجهاز الإداري؛
- معالجة الاختلالات الهيكلية للحد من التضخم المؤسساتي، والبيروقراطية المفرطة، وتداخل الاختصاصات، وضعف التنسيق، وغياب التواصل المؤسساتي؛
- انفتاح الإدارة العمومية المغربية على التجارب الناجحة، وخاصة في الدول الانجلوسكسونية
- توسيع مبدأ المشاركة والتشاور.

## تثمين الرأس مال البشري

الدكتور عزيز باكوبة

باحث في القانون العام والعلوم السياسية  
أستاذ زائر بكلية الحقوق عين الشق-الدار البيضاء

### تقديم

منذ خطاب الملك أمام البرلمان في 13 أكتوبر 2017، بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية البرلمانية العاشرة، والمشهد السياسي والإعلامي المغربي يعرف نقاشا مستفيضا حول النموذج التنموي المغربي، لا سيما وأن الملك قد أكد بعد ذلك في الرسالة الموجهة إلى المشاركين في المنتدى البرلماني الدولي الثالث للعدالة الاجتماعية، على أن "إعادة النظر في النموذج التنموي المغربي هي قضية تهم كل المغاربة، وكافة القوى الحية للأمة، أفرادا ومؤسسات، أحزابا ونقابات، ومجتمعا مدنيا وهيآت مهنية ... المجال مفتوح للجميع للمساهمة بأفكارهم ومقترحاتهم البناءة، بكل حرية وموضوعية"<sup>1</sup>.

النقاش المفتوح لم يقتصر فقط على نموذج تنموي جديد يستجيب لمتطلبات المرحلة الراهنة والمقبلة، ولكنه شمل أيضا النموذج التنموي الحالي، لتجاوز العراقيل التي تعيق تطوره، ومعالجة نقط الضعف والإختلالات التي أبانت عنها التجربة، وفي مقدمتها افتقار المغرب لنموذج تنموي واضح، وذلك على حساب تعدد المخططات القطاعية التي هيمنت عليه وحلت محله.

<sup>1</sup> مقتطف من الرسالة الملكية إلى المشاركين في المنتدى البرلماني الدولي الثالث للعدالة الاجتماعية، الذي انعقد بالرباط في 19 فبراير 2018.

وعلى الرغم من نجاعة بعض المخططات التي حقق فيها المغرب تقدماً ملموساً ومكتسبات مهمة، خاصة في مجالات الصناعة والفلاحة والبنيات التحتية والطاقت المتجددة وغيرها، إلا أن غياب الإنسجام والإستمرارية جعلها قاصرة عن مواكبة التطورات التي تعرفها البلاد، وتحقيق التنمية الشاملة والإستجابة لانتظارات المواطنين، بسبب صعوبات كثيرة، من ضمنها تعدد المخططات التي ترتبط بعمر الولايات الحكومية، وبالتالي إنهاء المخططات قبل تحقيقها للأهداف المسطرة واستبدالها بمخططات أخرى، بالإضافة إلى تعثر عدد من المخططات دون تقييم أو محاسبة رغم الميزانيات الباهظة المخصصة لها.

ولتجاوز الإكراهات التي ترتبط بالحياة اليومية للمواطن المغربي، وتحقيق تنمية متوازنة ومنصفة يستفيد منها الجميع، سواء على مستوى التعليم أو الصحة أو التشغيل، دعى البنك الدولي المغرب إلى تعزيز العقد الإجتماعي القائم على النهوض بمجتمع منفتح، وإعادة تركيز عمل الدولة على مهامها السيادية، وتنمية الرأسمال البشري. لا سيما وأن القصور التنموي في المغرب يرجع بالأساس إلى تغييب الإنسان لسنوات طويلة عن عملية التنمية، الأمر الذي يتجلى في ضعف أداء المنظومة التعليمية والتكوينية، وعدم ملائمتها مع مستلزمات التنمية، إضافة إلى تهميش الطاقت الإبتكارية<sup>1</sup>.

إن أي نموذج تنموي، مهما بلغ من النضج والطموح لن يكون ناجحاً، ولن يحقق أهدافه المرجوة، إلا من خلال الإستثمار في الرأسمال البشري الذي ما فتئ الملك يوليه أهمية بالغة ولا سيما فئة الشباب التي يعتبرها الرأسمال الحقيقي للمغرب وثروته التي لا تنضب، وهو ما ينسجم أيضاً مع آراء الخبراء الذين يعتبرون الإستثمار في الرأسمال البشري أحد أبرز محددات النموذج التنموي الجديد، وهو ما أكدته أيضاً المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي في مشروع الدراسة حول المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمغرب، حيث صنّف

<sup>1</sup>. رضوان زهرو: نموذجنا التنموي من أجل تعاقد جديد، منشورات مسالك في الفكر والسياسة والإقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء 2019، ص: 119.

تنمية الرأس مال البشري وتعزيزه في صدارة المحددات السبعة التي حددها للنموذج التنموي الجديد.

ومساهمة منا في إغناء النقاش الدائر حاليا، ارتأينا تخصيص هذه الدراسة لتناول موضوع " تثمين الرأس مال البشري " .

وترتكز هذه الدراسة على خمس محاور رئيسية، ويتعلق الأمر :  
المحور الأول : حاولنا من خلاله بداية تحديد مفهوم الرأس مال البشري وتنميته.

المحور الثاني : يبرز أهمية الإستثمار في الرأس مال البشري.  
المحور الثالث: يستعرض أهمية الرأس مال البشري في تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية بالمغرب.

المحور الرابع : يتناول إشكالية هدر الرأس مال البشري واستنزافه.  
المحور الخامس: يقدم تشخيصا وتقييما للرأس مال البشري بالمغرب. من خلال هذا المحور سنحاول تشخيص الرأس مال البشري بالمغرب، سواء على مستوى التعليم أو الصحة.

وفي الختام سنحاول استعراض أهم النتائج والخلاصات التي توصلنا إليها، مع تقديم بعض المقترحات والتوصيات.

### المحور الأول : مفهوم الرأس مال البشري وتنميته :

#### 1. مفهوم الرأس مال البشري

في عصر المعرفة الذي نعيشه اليوم والمعتمد بشكل أساسي على أصحاب العقول العملية وأصحاب المهارات والخبرات المتميزة، استطاعت العديد من الدول أن تحقق مستوى عالي من التنمية وأن تخطو خطوات واسعة وسريعة باتجاه تحقيق الرفاه لمواطنيها، ففي قراءة تأملية لتقرير التنافسية العالمي للعام-2015 الذي يصدره المنتدى الاقتصادي العالمي والذي يعطي ترتيبا عاما لمدى تقدم الدول -وهو الترتيب المعتمد عالميا- يلاحظ أن بعض الدول مثل: سنغافورة، ماليزيا، فنلندا، اليابان، تصدر قائمة الترتيب على الرغم من أنها لا تمتلك

ثروات وموارد مادية ملموسة تذكر، كذلك يلاحظ تفاوت بعض الدول في الترتيب بفارق كبير، على الرغم من تقاربها في امتلاك الموارد المادية والثروات الطبيعية، مثل: روسيا وأمريكا، مما يشير إلى أن هذه الدول المتقدمة امتلكت موارد من نوع آخر شكلت الثروة الحقيقية التي استثمرتها، وساهمت في تقدمها وتميزها على كافة الأصعدة.

بلا شك أن هذه الدول ما كان لها أن تنهض دون أن توظف بكفاءة عالية رأسمالها غير المادي وفي مقدمته الرأسمال البشري، بالموازاة مع الإمكانيات المادية، التي تشكل في مجملها رأسمالها العام.

ومن هذا المنطلق، أصبح الرأسمال البشري، هو الرأسمال الحقيقي للدول، باعتباره الركن الأساسي الذي يلعب دورا رئيسيا وحازما في عملية إنتاج الثروة، وبالتالي هو القادر على تحقيق التنمية المستدامة والعدالة الإجتماعية، لذا أصبح من متطلبات العمل الحالية هو التركيز على كيفية استثمار الرأسمال البشري وتنميته لتحقيق الرفاه<sup>1</sup> والتنمية الشاملة.

ويمثل الرأسمال البشري المعارف والمهارات، التي يستطيع الفرد التحكم فيها، والتي يكون قد اكتسبها خلال سنوات تعليمية في جل مراحل دراسته، وطوال تلك السنوات التي قضاها في مختلف التكوينات التي تلقاها والخبرات التي اكتسبها حينها، دون أن نقصي ذكائه الشخصي وكذا المعرفة العلمية والإبداع في طريقة العمل. وهذا ما يتطلب استثمارات في التعليم والتكوين، وكذا استثمارات خارج الأنشطة التعليمية، في الزمن المخصص للأبناء من قبل الآباء، والرعاية والعلاجات الطبية المقدمة لهم ومستوى ثقافة الآباء، وأنماط العلاقات مع الآباء وكل المتدخلين الآخرين عموما.

ويكون تناقص وتقادم الرأسمال البشري، نتيجة الشيخوخة، ونتيجة انعدام التأهيل بسبب الابتكارات التكنولوجية، أو بسبب فقدان المعرفة، وحسب المقاربة

<sup>1</sup> محمد نور الدين أفاية، حول الكفاءات والإعتراف في بعض مظهرات الرأسمال غير المادي، المستقبل العربي، ص:2.



التي اعتمدها مؤشر الثروة الشاملة، فإن الرأسمال البشري لا يساهم في القاعدة الإنتاجية فحسب، وإنما يساهم أيضا في الرفاه الشمولي للمجتمع. إن أهمية الرأسمال البشري، العلمية والعملية، أدى بالالتفات إلى الأهمية البالغة لمفهوم الرأسمال البشري، وقد أدت مساهمته في نهضة المجتمع وتقدمه، إلى إعطاء أولوية متقدمة للتنمية البشرية. إلا أن التقدم التكنولوجي، أضعف من قيمة الوظائف التي لا تحتاج إلى مهارات عالية، وخلق في مقابل ذلك، وظائف جديدة تركز على المعرفة، وتعمل على تغيير الأهمية النسبية لعوامل الإنتاج، وذلك بتنمية الرأسمال البشري. لذا فهناك اتفاق على أن التحديات التي يحملها العصر الجديد، عند كل الدول النامية ومن ضمنها المغرب لن يتصدى لها إلا رأسمال بشري دائم الترقى والنمو، سواء على المستوى الفردي أو على صعيد المجتمع، حتى يتمكن الجميع من المشاركة في العالم الجديد، كل واحد من موقعه وحسب قدرته، وفي ظل سياق تنافسي مبني على الكفاءة والمهارة والخبرة لدى كل فرد<sup>1</sup>. وهنا لا يمكننا أن نتجاهل أهمية الإنفاق على التعليم والتكوين، فبقدر مستوى الإنفاق تكون النتيجة.

## 2. مفهوم تنمية الرأسمال البشري

إن تنمية الرأسمال البشري هي عبارة عن تعبئة للطاقات البشرية وبلورة لإمكانياتها المتعددة ولتوابعها العقلية والجسدية لزيادة قيمتها ورفع مكانتها ليتمكن استخدامها بصورة مبدعة في طريق الإستغلال الأمثل لكافة الموارد الإقتصادية.

نلاحظ بتحليل المقومات الأساسية لمفهوم الرأسمال البشري أنها تدور حول بناء الإنسان وتوفير الشروط الدائمة لضمان وجود أفراد في المجتمع قادرين على إحداث التطور بصورة مستمرة لمسايرة تغيرات العصر، وهذا لن يتم إلا من خلال استراتيجية تنموية للرأسمال البشري، حيث تعتمد الوسائل والأساليب العلمية والفنية والتربوية الحديثة القادرة على خلق وتطوير المعرفة العلمية ونشر

<sup>1</sup>. المكتبة الوسائطية التاشفيقي، الرأسمال اللامادي شنوكنسوي بلافلوس؟ 2015، ص: 7.

الخبرات والمعارف والقيم الحضارية بين السكان لرفع أكبر قدر ممكن منهم إلى قوى ذات مستوى أعلى على ضوء الوسائل والمهام التي تضطلع بها عملية تنمية الرأسمال البشري، كاستثمارات في الإنسان تتوخى أهدافا اقتصادية واجتماعية. ترتبط مسألة تنمية الرأسمال البشري بشكل وثيق بتنمية الموارد البشرية، هذه الأخيرة عبارة عن تنمية شاملة للقدرات الذاتية وزيادة مهارات ومعارف عموم أفراد المجتمع، فالتنمية إذا هي زيادة فرص الإختيار أمام الأفراد في العديد من المجالات وفي مقدمتها الصحة والتعليم والدخل، وتشير الصحة إلى المتوقع عند الميلاد، ويعكس التعليم نسبة من يعرفون القراءة والكتابة من أفراد المجتمع، بينما يشير الدخل إلى متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. ويعبر عن ذلك من الناحية الإقتصادية بما اصطلح على تسميته بـ "تكوين الرأسمال البشري" واستثماره بشكل أمثل لتطوير النظام الإقتصادي. وهناك جانبان للتنمية البشرية : الأول منها تشكيل القدرات البشرية مثل تحسين مستوى الصحة والمعرفة والمهارات، والثاني هو انتفاع الناس بقدراتهم المكتسبة وذلك إما للتمتع وقت الفراغ أو في الأغراض الإنتاجية أو في الشؤون الثقافية والاجتماعية والسياسية<sup>1</sup>. وهكذا فإن طبيعة المهام الرئيسية التي تستهدفها عملية تنمية القوى البشرية بما فيها تكوين الرأسمال البشري أنها متجددة ومستمرة، تقترن بتنمية تقدم المجتمع، ولهذا فإن قيامها لا يتحدد بعصر معين أو عمر معين أو عمر إنساني أو فئة اجتماعية أو مستوى اقتصادي، إنما هي عملية عامة شاملة ترتبط بالإنسان في مرحلة الإعداد للاستخدام، وبالأمّة مهما كان مستوى تقدمها. ولذلك فإن صيغة تكوين الرأسمال البشري ترد ضمن مفهوم تنمية الموارد البشرية، إلا أن الضجوة الكبيرة القائمة بين الدول المتقدمة والدول النامية في مجال النمو الإقتصادي تحتم على المغرب التركيز أكثر على تكوين الرأسمال البشري، للإستفادة من فاعلية العامل الإقتصادي، ولتحقيق تقدم سريع من شأنه تقليص هذه الضجوة، وعلى هذا الأساس فإن أي عملية لتكوين الرأسمال البشري

<sup>1</sup>. نافز أيوب محمد، الأهمية التنموية لرأس المال البشري في الوطن العربي ودوره في التنمية، ص: 5.

يجب أن تتم في إطار استراتيجية شاملة لتنمية الموارد البشرية بالمغرب، وتكوين مؤسسات بناء الإنسان التعليمية والتربوية والثقافية والمهنية التي تتمثل في مراحل الدراسة المختلفة وفي المؤسسات الإنتاجية، ومؤسسات البحث العلمي. تلك هي المجالات الرئيسية للإستثمار في الإنسان ليس فقط لغرض رفع مستوى الإنتاجية وزيادة مردود الإستثمار المادي وحسب وإنما لتحقيق تقدم حقيقي للمجتمع في المجالات المختلفة، بما يساعدنا على الإلتحاق بركب الدول المتقدمة. وهكذا، يتضح أن تنمية الرأسمال البشري أضحت من أهم القضايا وأكثرها إلحاحا باعتبارها العملية الضرورية لتحريك وصقل وصياغة وتنمية القدرات والكفاءات البشرية في جوانبها العملية أو العلمية والفنية والسلوكية، فهي وسيلة تعليمية تمد الإنسان بمعارف أو معلومات أو مبادئ أو فلسفات تزيد من طاقته على العمل والإنتاج وهي أيضا وسيلة تدريبية تزوده بالطرق العلمية والأساليب المتطورة والمسالك المتباينة في الأداء الأمثل<sup>1</sup>.

### المحور الثاني : أهمية الإستثمار في الرأسمال البشري

إن أثنى رأسمال - كما يقول ألفرد مارشال - هو ما يستثمر في البشر، وذلك على أساس أن الفكر سواء تعلق منه بالعلوم والآداب أو الفنون أو ذلك الذي نشأت بفضله الآلات والأجهزة، إنما يمثل الإنتاج الذي يتلقاه أي جيل من الأجيال السابقة له، وذلك أنه إذا زالت من الوجود الثروة المادية للعالم، فإن بالإمكان استفادتها بسرعة بواسطة الفكر، ولكن لو بقيت الثروة المادية بدون فكر، فإن هذه الثروة سرعان ما تتضاءل ويعود العالم إلى الفقر والعوز. تعتبر الموارد البشرية من المقاييس الأساسية التي تقاس بها ثروة الأمم، باعتبار أن هذه الموارد على رأس المكونات الرأسمالية والأصول المؤثرة في الوضع الإقتصادي والإجتماعي للدول، حيث أصبح العنصر البشري ودرجة كفاءته هو العامل الحاسم لتحقيق النمو الإقتصادي وبالتالي تحقيق التقدم المنشود.

<sup>1</sup>. المرجع السابق. ص: 6.

وقد أكد "ألزرد مارشال" أهمية الإستثمار في الرأسمال البشري باعتباره استثمارا وطنيا وفي رأيه أن أعلى أنواع الرأسمال قيمة هو الرأسمال الذي يستثمر في الإنسان، إذ عن طريق الإنسان تتقدم الأمم، والإقتصاد ذاته ذو قيمة محدودة إن لم يستغل في سبيل التقدم، وذلك عن طريق القوى البشرية التي تحول الثروات من مجرد كميات نوعية إلى طاقات تكنولوجية متنوعة تحقق التقدم المنشود<sup>1</sup>.

إن الهدف من الإستثمار في الرأسمال البشري هو الحصول على عوائد في المستقبل أكثر من التكاليف التي أنفقت عليه، حيث أكدت منظمة التعاون والتنمية الإقتصادية أن الهدف من الإستثمار في الرأسمال البشري هو تطوير مهارات وقدرات الأفراد للرفع من القيمة الإقتصادية، وبالتالي فإن العائد المتحصل عليه في المغرب جراء الإستثمار في الرأسمال البشري لا يقل أهمية عن العائد المتحصل عليه نتيجة الإستثمار في الرأسمال المالي، ذلك أن المعرفة والمهارات والخبرات التي يمتلكها الرأسمال البشري هي المصدر الرئيسي للإبداع والإبتكار ومواكبة التطورات خاصة ما يتعلق بالتطورات التكنولوجية المتسارعة والتي تتطلب الرأسمال البشري الذي يجيد استخدام هذه التكنولوجيا والإستفادة منها. وبالتالي فإن أهمية الإستثمار في الرأسمال البشري تظهر في زيادة القدرة على الإبداع من خلال تزويد العنصر البشري بالمهارات المنتجة والقدرة على تعديل الروتينات<sup>2</sup>، والإنخراط بسلاسة في عالم المعرفة والتواصل.

ونظرا لأهمية الرأسمال البشري، بات حتما على المغرب أن يستثمر فيه، في شكل الإنفاق على التعليم والتدريب والرعاية الطبية، وذلك من أجل زيادة معارف ومهارات وخبرات الأفراد وسلوكياتهم، والرفع من طاقتهم الإنتاجية. والأمثلة على تأثير الإستثمار البشري في تحقيق التقدم والنمو الإقتصادي والإجتماعي متعددة، فنجد دولا مثل الصين واليابان وغيرها من دول جنوب

<sup>1</sup> مركز البحوث والدراسات بالغرفة التجارية الصناعية بالرياض، الإستثمار في رأس المال البشري، ص: 4.  
<sup>2</sup> عيسى خليفي، ربيعة قوادرية، مساهمة الإستثمار في رأس المال البشري في تسيير المعرفة بالمؤسسة الإقتصادية الجزائرية، رؤى اقتصادية، العدد 6، يونيو 2014، ص: 175.

شرق آسيا قد حققت معدلات عالية للنمو الإقتصادي، واستطاعت أن تتخطى حاجز التخلف وتتبوأ مكانة متقدمة بين دول العالم، ارتكازا على ما لديها من موارد بشرية، حرصت على تأهيلها وتنمية مهاراتها وقدراتها، كما أن ما يشهده العالم الآن من تطور علمي كبير خاصة في تكنولوجيا المعلومات المرتبطة باستخدامات الحاسب الآلي والاتصالات والإلكترونيات، يرجع إلى ما تم تأهيله من قدرات ومهارات عالية المستوى لأفراد من العنصر البشري<sup>1</sup>. وهو ما ينبغي للمغرب استغلاله واستثماره، لا سيما وأننا نتوفر ولله الحمد على طاقات بشرية شابة هامة، لها من الإمكانيات والعزيمة ما من شأنه أن يرقى بالمغرب ويساهم في تقدمه ونموه.

### المحور الثالث: أهمية الرأسمال البشري في تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية

يؤكد ألفرد مارشال - الذي عاصر بداية التغير في فنون الإنتاج في مطلع النصف الأول من القرن العشرين - على أهمية العقل البشري في التصدي للإنتاجية الهامشية التي تعد أكبر معوقات النمو الإقتصادي، حيث يؤكد مارشال على الدور الأساسي الذي يؤديه الإنسان في إنتاج السلع ونمو الإنتاج وتطوره وأهمية التعليم في رفع إنتاجية الفرد، إذ يقول أن فئة متعلمة من الناس لا يمكن أن تعيش فقيرة، ذلك أن الإنسان بالعلم والمعرفة والوعي والطموح والقدرة على العمل والإنتاج، وعلى الخلق والإبداع، يستطيع أن يسخر كل قوى الطبيعة ومصادرها وما في باطن الأرض وما فوقها لصالحه والإرتقاء بمستوى معيشته وتوفير الحياة الكريمة له<sup>2</sup>.

ويرى "ستين هانسن" (Stein Hansen) أن شرط النمو هو ضمان اليد العاملة الشابة التي تكون عاملا مجددا وخالقا للنمو الإقتصادي بشرط أن نضمن لها مستوى مناسباً من التعليم والتكوين والصحة لتأهيلها في إطار

<sup>1</sup>. مركز البحوث والدراسات، مرجع سبق ذكره، ص: 5.

<sup>2</sup>. نافز أيوب محمد، مرجع سبق ذكره، ص: 7.

الإهتمام بتكوين الرأسمال البشري من أجل تشجيع التجديد والتطوير التكنولوجي، وتحسين الطاقة الإنتاجية للأفراد.

لقد اعتبر كارل ماركس الإنسان أئمن رأسمال، وكذلك أدخل "ارفينج فيشر" الرأسمال البشري في مفهوم الرأسمال كأى شيء يدر دخلا عبر فترة من الزمن، وأن هذا الدخل يتولد عن الرأسمال.

ويؤدي تنمية العنصر البشري دورا فاعلا في التنمية الإقتصادية من خلال الإستخدام الأمثل للموارد، وبذلك يعد تعظيم وزيادة الناتج الداخلي دالة في التنمية البشرية ومواردها، وأن العلاقة بينهما تعد تبادلية، إذ أن ارتفاع متوسط نصيب الفرد من الناتج الداخلي يؤدي دورا إيجابيا في التنمية البشرية. وقد أظهرت الدراسات التطبيقية المرتبطة بنماذج النمو الإقتصادي في بداية عقد الستينات من القرن الماضي طبيعة العلاقة بين تنمية الموارد البشرية والنمو الإقتصادي في الإقتصاديات المتقدمة لدول العالم، وتبين أن نحو 90 في المائة من النمو في الدول الصناعية كان مرجعه تحسين قدرات الإنسان ومهاراته والمعرفة والإدارة.

وهكذا فإن الأهمية البالغة للعنصر البشري وما يمتلكه من طاقات خلاقة، دعت الإقتصاديين إلى اعتباره العنصر الإنتاجي الأول في عمليات التنمية الإقتصادية والإجتماعية، فلا يمكن مطلقا أن تنفع كل العمليات اللازمة لتهيئة الوسائل المادية المطلوبة لتحقيق مستوى مناسب من التطور العلمي والإرتقاء بمعدلات التنمية، دون أن يكون العامل البشري هو المحرك الأول للعملية، شريطة أن يكون ذا مستوى مناسب من التطور والتفتح والإندفاع الذاتي<sup>1</sup>.

وقد دلت تجربة التطور الإقتصادي العالمي بكل وضوح على أن الأطر المؤهلة، ومعارفها المهنية والعلمية والتقنية، والخبرة الإنتاجية والإدارية، تكون عنصرا من أهم عناصر إعادة الإنتاج الإجتماعي التي كثيرا ما تحدد سير وأفاق عملية التنمية.

<sup>1</sup>. المرجع السابق. ص: 8.

وفي هذا الصدد يشير مؤتمر هيئة الأمم المتحدة الذي انعقد في القاهرة عام 1966، حول تصنيع الدول الإفريقية، إلى أن مدى ونوعية تأهيل الناس يعتبران عاملا رئيسيا للتقدم، وأن النقص في العمل المؤهل والخبرة التقنية، هو السبب الرئيسي الذي يحول دون التنمية الإقتصادية السريعة. وكانت دراسة سابقة عام 1962 من قبل منظمة اليونسكو، قد أثبتت أن الزيادة في متوسط دخل الفرد نتيجة للتحسن في العوامل البشرية، هي أكبر من الزيادة المتوقعة من عائد الرأسمال المادي. كما استطاعت عدد من الدراسات الإدارية التي تخصصت في بحث الإستثمار في الإنسان على المستوى المشروع أن تثبت أن الإنفاق على تدريب القوى العاملة (تنمية الموارد البشرية أثناء الخدمة) استثمارا رأسماليا. وأثبتت دراسات أخرى محاسبية من أن تكاليف تدريب القوى العاملة يترتب عليه زيادة مهمة في الطاقة الإنتاجية. فالإنفاق على رفع كفاءة العمال وتحسين طرق أداء العمل زاد من عدد الوحدات المنتجة لنفس الفترة، مما قلل من التكلفة الكلية والمتوسطة للوحدة المنتجة، وأعطى فرصة أكبر لجني المزيد من الأرباح.

إن التنمية الإقتصادية باعتبارها ثورة علمية وتكنولوجية تستهدف مجموعة كبيرة من التغيرات العميقة في صميم الهياكل الإقتصادية والإجتماعية، لا يمكن أن تحقق بالمغرب بمجرد استيراد المصانع والآلات، أو عمليات نقل التكنولوجيا أو بمستويات عالية من تراكم رؤوس الأموال المادية، بل إن التنمية الإقتصادية يلزمها أيضا تكوين قوة عاملة، تتمتع بالمهارات الفنية اللازمة للإنتاج الصناعي الحديث، وتتخلق بفلسفة تدعو إلى استيعاب التغير الإقتصادي والتكنولوجي<sup>1</sup>.

#### المحور الرابع : إشكالية هدر الرأسمال البشري واستنزافه

تشير أدبيات علم الإجتماع ونتائج البحوث الميدانية وتقارير التنمية البشرية إلى أن قلة فرص العمل أمام الشباب تمثل عقبة يترتب عليها هدر للرأسمال البشري (يعود بالسلب على وجود الفرد ووعيه وعلى المجتمع واستقراره وتنميته ورفاهيته)، وأن هذه المشكلة (ندرة فرص العمل) التي يعاني منها الشباب

<sup>1</sup>. نفس المرجع السابق ص: 8-9.

ليست مشكلة شخصية ولا يمكن حلها أو استيعابها إلا إذا نظرنا إليها في سياقها الكلي وإدراكها بوصفها مسألة اجتماعية (وليست مجرد مشكلة فردية) ليس في المحيط المباشر فقط ولا في المجتمع المحلي فحسب ولكن في الإطار العالمي لها.

يعني هذا أن مشكلة الطالب الجامعي عندما يتخرج من الجامعة بأعلى التقديرات وعلى الرغم من ذلك يعجز في العثور على فرصة عمل لا ترجع إلى قصور في إمكانياته الذاتية ولا ينبغي لها أن تفهم على أساس التحديات المحلية والعالمية وما يترتب عليها من تداعيات ومصاحبات اجتماعية متعددة فقط، وإنما تعود بالأساس إلى سوء الإختيار منذ البداية، حيث لا يتلاءم التكوين مع حاجيات سوق الشغل، ففي الوقت الذي تعرف فيه بعض التخصصات ندرة في التكوين، نجد في المقابل مجموعة من المتخرجين في تخصصات أخرى عاطلين لأن تخصصهم وتكونهم لا يتناسب مع حاجيات الشغل المتوفرة. وهو ما سبق للملك أن نبه إليه في خطاب 20 غشت 2018، حيث قال على أنه " لا يمكن لنظامنا التعليمي أن يستمر في تخريج أفواج من العاطلين، خاصة في بعض الشعب الجامعية، التي يعرف الجميع أن حاملي الشهادات في تخصصاتها يجدون صعوبة قصوى في الاندماج في سوق الشغل. وهو هدر صارخ للموارد العمومية، ولطاقات الشباب، مما يعرقل مسيرات التنمية، ويؤثر في ظروف عيش العديد من المغاربة، والغريب في الأمر أن الكثير من المستثمرين والمقاولات يواجهون، في نفس الوقت، صعوبات في إيجاد الكفاءات اللازمة في مجموعة من المهن والتخصصات"<sup>1</sup>.

تشير نتائج بعض الدراسات الميدانية إلى أن هناك تداعيات كثيرة وأمراض اجتماعية وظواهر غير صحية ومشكلات اقتصادية واجتماعية ونفسية تكشف في مجملها عن حجم البطالة بين الشباب وخاصة المتعلم منهم وآثارها السلبية ومصاحبتها على الفرد ومجتمعه والرؤى المستقبلية لسبل حلها أو التخفيف من حدتها.

<sup>1</sup> مقتطف من خطاب الملك بتاريخ 20 غشت 2018، بمناسبة الذكرى الخامسة و الستين لثروة الملك والشعب.



كما تشير نتائج تلك الدراسات إلى أن القلق قد أصبح شائعا بين الشباب. وقد يترتب على ذلك بعض الآثار النفسية والإجتماعية، أبرزها ضعف اندماج الفرد في مجتمعه وعدم اكثراته بما يجري فيه<sup>1</sup>.

على مستوى التوزيع العادل للرأسمال البشري، هناك إشكال حقيقي يتضح بشدة فيما يتعلق بالأفراد المتعلمين والذين يهاجرون عادة من الأماكن الأفقر إلى الأغنى بحثا عن فرص أفضل، فعندما يهاجر الأفراد، فإن المردود من تربيتهم وتعليمهم الذي تم الإنفاق عليه في بلدهم الأم، يعود عادة للدول التي تمت الهجرة إليها. وقد عانى المغرب ولا زال يعاني من استنزاف العقول وهجرتها للدول المتقدمة. وهو ما سبق للملك أن أشار إليه في 20 غشت من سنة 2018، حيث قال أن: "العديد من الشباب، خاصة من حاملي الشهادات العليا العلمية والتقنية، يفكرون في الهجرة إلى الخارج، ليس فقط بسبب التحفيز المغربية هناك، وإنما أيضا لأنهم لا يجدون في بلدهم المناخ والشروط الملائمة للاشتغال، والترقي المهني، والابتكار والبحث العلمي. وهي عموما نفس الأسباب التي تدفع عددا من الطلبة المغربية بالخارج لعدم العودة للعمل في بلدهم بعد استكمال دراستهم"<sup>2</sup>. لذلك دعى الملك للإنكباب بكل جدية ومسؤولية على هذه المسألة، من أجل توفير الجاذبية والظروف المناسبة لتحفيز هذه الكفاءات على الإستقرار والعمل بالمغرب.

والملاحظ أن استنزاف العقول أو هجرة الرأسمال البشري من العوائد السلبية ويعني بها، هجرة الأفراد المدربين والموهوبين (الرأسمال البشري) إلى بلدان أخرى نظرا لوجود صعوبات ومشاكل وعراقيل تواجههم في بلدانهم

<sup>1</sup>. تتفاقم خطورة الوضع عندما يكون العاطل مسئولاً عن عائلة: عن إطعامها وكسائها ودوائها. ويشير "هارفي" (Harvy) في هذا الصدد: أنه من المتوقع جدا في ظل هذا الشكل من البطالة أن يزداد معدل الجريمة والإنتحار وتدهور الصحة. كما أن العديد من العاملين في وظائف متدنية الدخل ليس حالهم أفضل بكثير من البطالة. وعادة ما يضطلع بتلك الوظائف التلاميذ والمهاجرين والنساء، وفي الغالب تكون أعمال مؤقتة وغير دائمة. ومن التكاليف الأخرى للبطالة وعدم توفر موارد مالية، علاوة على المسؤولية الإجتماعية. أن الشخص العاطل قد يضطر للقبول بوظيفة لا تتماشى مع مهاراته أو لا تسمح باستخدام مواهبه.

<sup>2</sup>. مقتطف من خطاب الملك بتاريخ 20 غشت 2018. بمناسبة الذكرى الخامسة والستين لثروة الملك والشعب.

الأصلية أو عدم توفر الفرص ووجود مخاطر صحية أو لأي أسباب أخرى. وهذا المصطلح مرادف "لهجرة الرأسمال البشري" الذي لم يعد يتم استثماره ببلده الأم. وقد يحدث استنزاف العقول في شكلين، هما :

❖ من يدرسوا بالخارج ثم لا يعودوا لبلدهم الأصلي بعد إكمالهم دراستهم، عندما يهاجر الأفراد الذين تعلموا في بلادهم إلى بلاد تتيح لهم فرص أفضل ورواتب أعلى" وهو أخطرهما لأنه يستنزف المزيد من الموارد من البلد الأم".

❖ النوع الآخر هو "استقطاب العقول" وهو موقف مضاد لاستنزاف العقول، حسب هذا النوع فإن الأفراد الموهوبون والمتدربون يسعون إلى الهجرة لبلد آخر يستقطبهم. وهنا تتضح عملية الإستغلال للرأسمال البشري الذي لم ينجح بلده الأم في استثماره. فتكون العملية ذات وجهين : استثمار للرأسمال البشري من جانب الدولة التي استقطبته، وإهدار له من جانب الدولة التي استنزفته<sup>1</sup>.

#### المحور الخامس : تقييم الرأسمال البشري بالمغرب

تفضل معظم الدول الإستثمار في الرأسمال المادي، وذلك من أجل تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية، في المقابل فإنها تبدي اهتماما أقل بالإستثمار في الرأسمال البشري المتمثل في مجموع صحة السكان ومهاراتهم ومعارفهم وخبراتهم وعاداتهم. وهذا خطأ، لأن إهمال الإستثمار في الرأسمال البشري يمكن - حسب مجموعة من الخبراء الدوليين- أن يضعف بشكل كبير قدرات الدولة التنافسية في عالم سريع التغير، حيث تحتاج البلدان إلى قدر متزايد من المواهب للحفاظ على النمو.

وعلى هذا الأساس أعد خبراء البنك الدولي مؤشر جديد لتنمية الرأسمال البشري<sup>2</sup>، وهو المؤشر الذي يقيس مستوى الصحة، فضلا عن كمية وجودة التعليم.

<sup>1</sup> مهدي محمد القصاص، بيئة استثمار رأس المال البشري - دراسة ميدانية في قرية مصرية، المؤتمر العلمي الدولي الثالث للبيئة، جامعة جنوب الوادي - مصر، نونبر 2008، ص: 63.

<sup>2</sup> تم الكشف عن هذا المؤشر الجديد من طرف البنك الدولي، في 11 أكتوبر 2018، بمدينة بالي الإندونيسية، خلال الإجتماعات السنوية للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

وتشير نتائج دراسة أجريت في فنزويلا عن "الإستثمار في الرأسمال البشري بهدف إحداث التنمية والرخاء وتقليص الفقر" إلى أهمية الحاجة للإسراع بتنمية الرأسمال البشري والإجتماعي، وذلك بالتركيز على التعليم والصحة وتقليص معدلات الجريمة والعنف وتشجيع الإصلاح في التعليم الأساسي من خلال تطوير المناهج الجديدة وتحسين جودة التعليم الأساسي وزيادة تمويل التعليم. أما تحسين النظام الصحي فيتضمن توفير التمويل الكافي وتطبيق البرامج عالية التأثير والتوسع في المشاركة الخاصة والتنمية المؤسسية<sup>1</sup>.

ونظرا لأهمية التعليم والصحة في الرأسمال البشري، سنخصص الشق الأول من هذا المحور لدراسة أهمية التربية والتعليم في تكوين الكفاءات وإنتاج النخب بالمغرب، على أن نخصص الشق الثاني للمنظومة الصحية بالمغرب، باعتبارها أحد ركائز الرأسمال البشري.

#### **أولا. أهمية التربية والتعليم في تكوين الكفاءات وإنتاج النخب بالمغرب**

تستند العلاقة بين التعليم والدخل إلى مجموعة من المبادئ والمسلمات والفروض العملية التي تشكل نظرية الرأسمال البشري، والتي مؤداها أن التعليم يزود القوة العاملة بالخبرات والمهارات العلمية العملية والقدرات التي تزيد من مواهبهم وسلوكياتهم في تحسين مستوى وجودة الإنتاج، ومن ثم ترتبط القيمة الإقتصادية للتعليم على مستوى الفرد أو المجتمع بالعائد الحدي من الإنتاج والتي تتضمن أن العمالة الأكثر تعليما تكون أكثر إنتاجا وبذلك تدع لها أجور وحوافز أعلى مع ثبات العوامل الأخرى مثل الجنس والسن والعرق، وعلى ذلك فإن الإنفاق على التعليم يؤدي إلى إنتاجية أفضل وإيرادات أعلى، ومن ثم يعد التعليم استثمارا طويلا المدى يتجسد في الثروة البشرية ويدر عوائد اقتصادية أكبر من الإستثمار في الرأسمال الطبيعي، وعليه يساهم التعليم في إلغاء الفروق الإقتصادية والإجتماعية بين أفراد المجتمع، كما يساهم في حراكهم الإقتصادي

<sup>1</sup> The World Bank Group. Venezuela – Investing in Human Capital for Growth. Prosperity and Poverty Reduction. 2007. <http://go.worldbank.org/x5dxugc3bo>.

والإجتماعي من مستويات معيشة أقل إلى مستويات أعلى وأفضل على المدى الطويل لعمر الإنسان، وبالتالي يساهم التعليم في الدخل الإجمالي وفي معدلات التنمية الإقتصادية والإجتماعية للمجتمع<sup>1</sup>.

وبالنسبة للمغرب تعكس بعض التقارير والإحصائيات الوطنية والدولية، الواقع المر والصادم للتعليم في المغرب، فعلى الرغم من الجهود الكبيرة التي بذلت، ومن الميزانيات التي رصدت، والسياسات العمومية المختلفة، إلا أنه في المقابل لا زال حوالي ثلث ساكنة المغرب تعاني من الأمية، وأن 21 بالمائة فقط من الأطفال الذين يبلغون من العمر 10 سنوات يتقنون أساسيات القراءة، مقابل 87 بالمائة في المتوسط بالنسبة للبلدان المشاركة في اختبارات توجهات الدراسات العالمية للعلوم والرياضيات (PIRLS)<sup>2</sup>.

وعلاوة على ذلك، يسجل المغرب حسب منظمة اليونسكو، معدلات هدر مدرسي مقلقة في جميع المستويات الدراسية، حيث عرف المغرب، خلال الفترة ما بين 1999 و2012، في المتوسط كل سنة، ما يناهز 400 ألف حالة هدر (في جميع الأسلاك) تضاف إلى متوسط سنوي يتجاوز 760 ألف حالة تكرار. ويعتبر معدل التكرار أعلى مرتين تقريبا من المتوسط العالمي.

ولهذه العوامل تأثير كبير على الثروة الإجمالية للمغرب، وذلك لأنه، حسب التقديرات التي تسجلها عدد من البلدان، فإن بلد مثل المغرب، إذا كان قد حدد رفع متوسط عدد سنوات الدراسة بستين كهدف، لكل شخص نشيط، فإن الثروة غير المادية لهذا البلد سترتفع بنسبة 81 في المائة، والثروة الإجمالية سترتفع بنسبة 56 في المائة.

<sup>1</sup>. دحماني عزيز، مساهمة الإنفاق على رأس المال الفكري في أداء المؤسسة الصناعية. أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإقتصادية والسيرو العلوم التجارية - جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2014-2015، ص:9.

<sup>2</sup>. كان متوسط عدد سنوات الدراسة، الذي يحسب بالنسبة للسكان البالغين من 25 سنة فما فوق، قد حدد في عام 2013 في 4.4 سنوات، وهي نسبة أقل بكثير من المتوسط العالمي المحدد في 7.7 سنوات، ومتوسط الدول العربية (3.6 سنوات)، وقريبة من النسبة المسجلة في البلدان ذات التنمية البشرية المنخفضة (1.4 سنوات).

وعلى مستوى جودة التعليم، يشير تصنيف المغرب في الإختبارات الدولية لتقويم المكتسبات الدراسية (الإتجاهات في الدراسة العالمية للرياضيات والعلوم (TIMSS)، والدراسة الدولية لقياس مدى تقدم القراءة في العالم (PIRLS)...) إلى وجود نقص مقلق في مجال التعلم في صفوف التلاميذ المغاربة مقارنة مع أقرانهم خارج المغرب. بل وأبعد من ذلك، فإن بعض النتائج المحصل عليها قد عرفت تراجعاً خلال الفترة ما بين 2003 و2011.

وبحسب التقييمات الدولية للتلاميذ المغاربة في الرياضيات والقراءة والعلوم، يأتي المغرب ضمن المراتب الأخيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، كما أنه أحد الدول التي تشهد انخفاضا مطردا وملحوظا في جودة التعليم. علاوة على أن هذا النظام يميل إلى إعادة إنتاج التفاوتات والحتميات الإجتماعية، التي تؤدي إلى إحداث "فجوة مدرسية" حقيقية بعالمين تعليميين متوازنين، تفصلهما القدرة المالية للأسرة. أما الجامعة المغربية فتظل غائبة عن قائمة أفضل 500 جامعة في العالم<sup>1</sup>، ضمن التصنيف الجديد الصادر في شتنبر 2019 عن مؤسسة تايمز هاير إديوكايشن "Times Higher Education" المتخصصة في مجال الدراسات والبحوث<sup>2</sup>، حيث لم تستطع أية جامعة مغربية سواء عامة أو خاصة، التموقع بالمراتب المتوسطة في التصنيف السنوي الأخير الذي يصنف أفضل 1396 جامعة من 92 دولة حول العالم<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> جان بيير شوفور، مجموعة البنك الدولي، المغرب في أفق 2040 - الإستثمار في الرأسمال اللامادي لتسريع الإقلاع الإقتصادي، ص:34.

<sup>2</sup> يتم تصنيف المؤسسات الجامعية بناءا على فئات خمس كبرى، هي: "جودة التعليم" و"البحوث" و"المصادر المذكورة في الأطروحات والبحوث" و"نسبة المشاركة الدولية" وأخيرا "قدرة الجامعات على الإسهام في التطور الصناعي".

<sup>3</sup> تصنيف جديد: المغرب يغيب عن قائمة أفضل 500 جامعة في العالم، الجريدة الإلكترونية: هسبريس، 15 شتنبر 2019.

ولتحقيق التنمية المنشودة، والرفع من الإنتاجية في هذا المجال، فالغرب حسب بعض التقارير الدولية - لا سيما الصادرة عن البنك الدولي - يجب عليه اتخاذ بعض التدابير اللازمة، والمتمثلة في :

❖ الرفع من المستوى التعليمي للساكنة: على نقيض التدابير الرامية إلى تخصيص المزيد من الموارد - على غرار البرنامج الإستعجالي - يتعلق الأمر هنا بالقدرة على تكييف المنظومة التربوية وجودة التعليم التي يجب أن تشكل الأولوية القصوى، لأنها ضرورية لتعزيز الرأسمال البشري للبلاد. ولعل الرسائل القوية للملك، وتعبئة الفاعلين خير دليل على الأهمية التي توليها الدولة لإشكاليات التربية، مما ساعد في إعداد رؤية استراتيجية على المدى الطويل (2015 - 2030) لقطاع التربية. إلا أن الإصلاحات التربوية المتوخاة في إطار الرؤية الاستراتيجية، يجب أن تتحلى بالواقعية، من أجل فعاليتها، وأن تهتم بشكل أولوي بالإكراهات الرئيسية في إطار "معالجة بالصدمات" ترمي إلى إحداث معجزة تربوية بمعنى تحقيق تحسن كبير للغاية في مستوى التلاميذ المغاربة مقارنة بنظرائهم في بلدان أخرى.

❖ تحديث المنظومة البيئية التربوية : بمعنى إعادة صياغة المناهج التربوية وطرق التدريس، حتى ينقل المدرسون قيما إيجابية (الإستحقاق، الجدارة، التقدم، الحرية، التفكير النقدي والمسؤولية)، ويراقبوا ويضمنوا اكتساب المهارات الأساسية، بما فيها عبر الدعم المدرسي، وكي يشجعوا أيضا التكوين المهني للشباب الذي يسفر عن فرص عمل حقيقية.

❖ توظيف وتدريب أفضل للمدرسين : لا يمكن لأداء أي نظام تعليمي أن يكون أفضل من أداء المدرسين العاملين فيه، لذلك، يتطلب تحسين جودة التربية والتعليم، وجذب مدرسين مؤهلين من ذوي الإمكانيات القوية نحو مزاولة مهنة التدريس، ومن أجل إعدادهم بشكل أفضل، وتطوير أنظمة للتقييم والتأطير ملائمة للرفع من أداء المدرسين المزاولين. ويشكل احتمال تحديد هيئة التدريس

بشكل هام خلال السنوات المقبلة، فرصة لا ينبغي تفويتها لتجديد المدرسين، بناء على تكوينهم، ومهاراتهم ومحضراتهم.

❖ اعتماد حكاما جديدة للمدرسة : ينبغي إعادة تركيز حكاما المدارس العمومية على تحسين الخدمة المقدمة للتلاميذ، وينبغي أن تهدف عملية الإصلاح العميقة هاته إلى تحقيق ثلاثة إجراءات لا يمكن الإستغناء عنها لجعل النظام أكثر فعالية، وأكثر شفافية وأكثر نجاعة، ويتعلق الأمر ب :

أ- مراجعة اختصاصات ومسؤوليات جميع الفاعلين في المنظومة التربوية، بما في ذلك المسؤولون عن المدارس والمدرسين، حتى يكون التنظيم أكثر فعالية واستجابة لاحتياجات التلاميذ.

ب- إجراء التقييم على عمليات التعلم بشكل فعلي ومنتزاد، من أجل مساءلة الفاعلين واثمين الجودة، وهذا ما يعني مراجعة وضع المدرسين، وتقييمهم وتعويضهم.

ج- إشراك الآباء وأولياء الأمور بشكل أكبر، كي يساهموا، إلى جانب المؤسسة التعليمية، في تحسين جودة النظام.

❖ تطوير عرض تربوي بديل: لمواكبة عملية إصلاح المنظومة التربوية التقليدية، ينبغي للمغرب أن يعزز التنافسية التربوية، عبر النهوض بعروض بديلة في القطاع الخاص، تصب تماما في مهمة الدولة المتمثلة في توفير تعليم ذي جودة عالية لجميع الأطفال المغاربة، مع تامين حرية الإختيار والإبتكار. ولعل في التجارب التي أنجزت في جميع أنحاء العالم (المدارس ذات الميثاق، وشبكات التربية، والتعليم في البيت) ما يمكن أن يلهم المغرب، لأن تلك التجارب غالبا ما حققت نتائج أكاديمية إيجابية.

❖ تعزيز المهارات التكنولوجية : لجني ثمار الثورة الرقمية الجارية، يجب على المدرسة المغربية أن تدرس للتلاميذ والطلبة المهارات اللازمة لتحقيق الإزدهار في اقتصاد المستقبل : التعاون والتواصل والمهارات الإجتماعية والثقافية، والمواطنة، وبالطبع التمكن من تكنولوجيا المعلومات والاتصال. علاوة على ذلك،

وبالنظر إلى التحسينات التي يمكن أن تتحقق بفضل تكنولوجيات المعلومات والاتصال (تحديث تدبير المؤسسات، وملائمة التعلم لمستوى كل شخص، وبرامج تدريبية إضافية للمدرسين، وأشكال إضافية للتقييم)، كما ينبغي أن تدرج هذه التكنولوجيات في استراتيجية شاملة، تغطي بالخصوص الجوانب التقنية، وذلك بغية استخدامها بشكل مفيد ومعقول، بما في ذلك من أجل ضمان اكتساب المهارات الأساسية وتهيئة الإبداع والقدرة على التكيف والتفكير النقدي<sup>1</sup>.

### ثانيا. المنظومة الصحية بالمغرب

يلعب الرأسمال البشري دورا مهما وحيويا في المجال الصحي، وتكتسي هذه الأخيرة الأهمية البالغة في مجال التنمية، باعتبارها من بين أهم العوامل المساهمة في تحقيق التنمية المستدامة، وأحد مؤشراتنا على حد سواء. وإذا كانت الصحة تمثل قيمة في حد ذاتها، فإنها تعتبر كذلك مفتاحا لزيادة الإنتاج ورفع الإنتاجية. فالتنمية الصحية تمثل عنصرا هاما في عملية التنمية الاجتماعية والإقتصادية، حيث من غير الممكن تحقيق تنمية حقيقية، دون تحسين وتطوير الأوضاع الصحية للإنسان الذي هو نواة التنمية وهدفها، ذلك أن الإنسان المكتمل صحيا، هو القادر على بناء تنمية صحيحة ومستدامة<sup>2</sup>.

لعل السبب الأشد وضوحا لاحتمالات أن الأشخاص الأصحاء قد يصبحون أكثر غنى وثراء، يتمثل في قدرتهم على العمل بصورة أكثر جدية، ولساعات أطول، وبوتيرة أكثر استمرارية بالمقارنة بالآخرين. على اعتبار أن العجزة أو المرضى يعملون ساعات أقل. ويلقون بعبء اقتصادي على كاهل الأسرة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> جان بيير شوفور، مجموعة البنك الدولي، المغرب في أفق 2040 - الإستثمار في الرأسمال اللامادي لتسريع الإقلاع الإقتصادي، ص:35.

<sup>2</sup> لبي بابا سعيد، دور الإستثمار في الرأس المال البشري في النمو الإقتصادي بالجزائر خلال الفترة: 2005 - 2013، الماجستير في الإقتصاد العمومي و تسيير المؤسسات، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية و علوم التسيير، جامعة حمه لخضر بالوادي، 2014-2015، ص: 67.

<sup>3</sup> البنك الدولي للإنشاء والتعمير/ البنك الدولي - بالنيابة عن اللجنة المعنية بالنمو والتنمية، الصحة والنمو، عدد خاص - 2009، ص: 7.



وتعتبر الخدمات الصحية من بين الوسائل الهامة في تنمية الموارد البشرية، من خلال ما توفره للموارد البشرية من رعاية صحية، وحماية ضد الأمراض، الأمر الذي يساهم في طول العمر وتخفيض الوفيات، إذ أن تقديم الخدمات الصحية الجيدة للأفراد يزيد من قوتهم ويرفع من قدراتهم على التحمل والتركيز في العمل.

إن تمتع الإنسان بصحة جيدة يعتبر هدف أساسي للتنمية البشرية، ووسيلة للتعجيل بها لأن الصحة الجيدة تساهم في النمو الإقتصادي من عدة نواحي<sup>1</sup>. وقد أوصت لجنة منظمة الصحة العالمية المعنية بالإقتصاد الكلي والصحة، بزيادة الإنفاق على الصحة، كوسيلة لتعزيز النمو الإقتصادي ورفع مستوى كل من الوضع الصحي، ودخل الأسرة المعيشية.

وبالنسبة للمغرب، انصب الإهتمام الحكومي في مجال الصحة باعتباره قطاعا اجتماعيا على استهداف أربعة عناصر أساسية، اهتم العنصر الأول بتقوية وتجهيز البنيات الأساسية للإستقبال، واعتنى العنصر الثاني باستشراف آفاق تعميم التغطية الصحية، تعزيزا للحماية الإجتماعية، بينما استهدف العنصر الثالث ما يتعلق بالسياسة الدوائية، خاصة في مجال أسعار الدواء، ليركز العنصر الرابع على تعزيز المؤشرات الصحية ذات الصلة بالتنمية البشرية<sup>2</sup>.

غير أن النتائج المسجلة على أرض الواقع غير مطمئنة، بخصوص درجة التقدم المطلوب في تحقيق الأهداف المرسومة، ذلك أن التقارير المنجزة من المؤسسات الرسمية نفسها، تكشف على المستوى الميداني عن "نقائص" كبرى تشمل مستويات عدة من التدبير المختل، تبدأ من السياسة الصحية، وتنتهي بعوائق الجودة في الخدمات المقدمة، مرورا طبعا باختلالات التدبير اليومي فيما يرتبط بالتخصصات الطبية، والموارد البشرية والمالية، وبرمجة المواعيد، وبنيات الإستقبال

<sup>1</sup> لبنى بابا سعيد، مرجع سبق ذكره، ص: 46.

<sup>2</sup> المملكة المغربية، رئيس الحكومة، حصيلة أربعة أشهر من عمل الحكومة، 120 يوم 120 إجراء، شتنبر 2017، ص: 46.

والتجهيز، التي تبقى مجرد أعراض بارزة للفشل في كسب رهان الخدمة الصحية العمومية الجيدة<sup>1</sup>.

ويمكننا اختزال أهم المعوقات التي تعيق جهود المغرب لكسب رهان الخدمة الصحية الجيدة، إلى كل من : أزمة الموارد البشرية، وإشكالية ولوج المواطنين إلى الخدمات الصحية :

### 1. أزمة الموارد البشرية

على مستوى الموارد البشرية المتعلقة بالمجال الصحي، يعيش المغرب أزمة حقيقية، وذلك بفعل النقص الحاد الذي يعانيه على مستوى الموارد البشرية، من أطباء وممرضين، وهو ما أكدته منظمة الصحة العالمية في تقرير سنوي لها عن الموارد البشرية، حيث صنفت المغرب من بين الدول الموجودة في المنطقة الحمراء من حيث النقص الحاد من الموارد البشرية، كما نبه إليه أيضا المجلس الأعلى للحسابات، لما أورد أن هناك نقصا في الموارد شبه الطبية، وأن نسبة التغطية عند هذه الفئة تصل إلى ممرض لكل 60 سرير، مما يكون له آثار جد سلبية على مستوى تشغيل بعض الأجهزة الطبية، بل وعلى مستوى الإنتاجية، إذ يعطل غياب الأطر شبه الطبية عموما والممرضين منهم خصوصا، العمل ببعض المصالح، خاصة التي تعنى بجانب الجراحة الطبية، وقد رد المجلس سبب ذلك إلى الاستفادة من التقاعد الكلي أو النسبي، وإلى تغيير هذه الفئة لإطارهم الإداري.

إن البحث عن الأسباب الحقيقية وراء أزمة الموارد البشرية بالمغرب لا يعود فقط إلى مسألة التقاعد، إنما قد تكمن الأسباب الرئيسية، وراء هذا الخصاص الكبير من الأطر الصحية إلى الأسباب التالية :

- نهج سياسة التقشف من أجل خفض نفقات التسيير، باعتبار أن حصة أجور الموظفين كبيرة،

- ضعف المناصب المالية المخصصة لوزارة الصحة،

<sup>1</sup>. عرض الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات حول أعمال المحاكم المالية أمام البرلمان، 4 يوليوز 2017، ص:

-نقص في عدد المتخرجين من الأطباء، وذلك لقلة كليات الطب على الصعيد الوطني،

-نقص عدد المتخرجين من ممرضين نتيجة غلق مؤسسات تكوين الممرضين لفترة طويلة،

-غياب وسائل تحفيز الأطر الصحية للعمل في المناطق النائية،

-إقبال عدد كبير من الأطباء والممرضين على الهجرة إلى الخارج، بسبب ظروف العمل وقلة التحفيز،

-توزيع غير عادل للأطر الصحية بين الجهات، مما يجعل الخصائص أكبر في بعض الجهات، وعلى سبيل المثال، نجد أن 52 في المائة من الأطباء يتمركزون في محور القنيطرة - الرباط - الدار البيضاء،

-منافسة القطاع الحر للقطاع العام في جلب الأطر الصحية بالإغراءات المادية،

-مزاولة غير مشروعة لأطر القطاع العام في القطاع الخاص، في ظل غياب المراقبة والمحاسبة<sup>1</sup>.

## 2. إشكالية ولوج المواطنين إلى الخدمات الصحية

حسب مؤشر الرأس مال البشري، الصادر عن تقرير البنك الدولي في أكتوبر 2018، يحتل المغرب المركز 98 من أصل 157 دولة في العالم، ويعتبر هذا المؤشر، جودة الخدمات الصحية هي المحرك الرئيسي للتنمية.

ويعكس هذا التصنيف، المشاكل الكبيرة التي يعاني منها القطاع الصحي بالمغرب، وهو ما انعكس باللموس على الأمن الصحي للمواطنين.

وحسب الدراسة التي قام بها كل من المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي، وبنك المغرب، فإن نسبة كبيرة من الساكنة بالمغرب، لا تستفيد من أية

<sup>1</sup> علي المالكي، عادل بوشارب، عبد العزيز حنون، مرجع سبق ذكره، ص: 132. نقلا عن التقرير السنوي لمنظمة الصحة العالمية عن الموارد البشرية. تقرير من الأمانة.

حماية اجتماعية، ثم إن المواطنين الأكثر هشاشة، وخصوصا أولئك الذين يعيشون في المناطق المعزولة، ما فتئوا يواجهون صعوبات في الولوج إلى العلاجات. ومن أجل تعميم التغطية الصحية الأساسية، وتوزيع أفضل للخدمات الطبية على مجموع المجال الترابي، يتعين:

❖ توسع عرض العلاجات الجيدة، العمومية منها أو الخاصة، وضمان توزيع منصف على جميع أنحاء التراب الوطني، في إطار عرض صحي قابل للتنفيذ. وينبغي أن يضمن هذا العرض مستوى جيد للخدمات والعلاجات، تكون في متناول جميع المواطنين، وكذا مستوى ملائم من القرب، بهدف الحد من الفوارق الاجتماعية والمجالية في هذا الشأن.

❖ الرفع المطرد من عدد الأطباء والممرضين، بالنسبة للسكان في اتجاه المعايير الدولية، وضمان تكوين جيد ومستمر لمجموع المتدخلين في القطاع، ويتعلق الأمر أساسا بالتأهيل المنتظم، والتكيف المستمر للموارد البشرية، انسجاما مع التطور العلمي والتكنولوجي في مجال الوقاية والعلاج، وحكامة المرافقة الصحية.

❖ تعزيز استقلالية المؤسسات الإستشفائية، ولا سيما المراكز الإستشفائية الجامعية، بهدف الوصول إلى توفر كل جهة من جهات المملكة على مركز استشفائي جامعي على الأقل، مع تحسين هيئات حكامتها وأدوات مراقبة وتتبع أداؤها.

❖ إعداد إطار ملائم وجاذب للإستثمارات، وتعزيز آليات مبتكرة للتمويلات العمومية والخاصة لقطاع الصحة.

❖ تعميم التغطية الصحية الأساسية، عن طريق تجانس أنظمتها وتوسيع التغطية الصحية لتشمل جميع الساكنة.

❖ دعم نظام تمويل التغطية الصحية لفائدة الجميع عن طريق خلق نظام تمويل إلزامي، من أجل ضمان الإستدامة.

- ❖ إعداد مخطط مندمج لمكافحة الإدمان، وخاصة إدمان الشباب على المخدرات.
- ❖ إحداث تدبير لنظام صحي يقوم على النجاعة والشفافية والتتبع والمحاسبة.
- ❖ تشجيع البحث والتطوير والإبتكار في مجال الصحة، ولا سيما في مجال الوقاية والعلاج من الأمراض الخاصة بالمغرب. ويتعلق الأمر على وجه الخصوص بتطوير الأدوية الجنسية، وتحسين وملائمة والتقليص من تكاليف العلاج من الأمراض المنتشرة بشكل واسع بالمغرب.
- ❖ نشر ثقافة تركز على اتباع نمط حياة صحي في أوساط الساكنة، بتشجيع اتباع نظام غذائي متوازن وممارسة الرياضة بانتظام.<sup>1</sup>

#### على سبيل الختام:

إن البلدان المتقدمة، لم تتقدم إلا بفضل اعتمادها على الإستثمار في الرأسمال البشري الذي اكتسب رصيذا هائلا من الكفاءات البشرية والقوى العاملة المؤهلة، والمساهمة في تحقيق التقدم والنمو الإقتصادي والإجتماعي في بلدان من قبيل، الصين، اليابان، كوريا، ألمانيا ...، كانت نتيجتها ارتفاع معدلات النمو الإقتصادي وتحسين الدخل الفردي، وتحقيق العدالة الإجتماعية. حاليا، يتجه الإقتصاد العالمي بوتيرة متسارعة ومتزايدة نحو اقتصاد مبني على المعرفة، والتكوين والتأهيل، وهو ما يسمى بالإستثمار في الرأسمال البشري، اقتصاد يعتمد بالأساس على تنمية الموارد البشرية التي أصبحت مصدر قوة - محرقة - لكل وسائل الإنتاج والنمو الإقتصادي. ولقد استحوذت قضية التنمية على اهتمام العلماء والمفكرين والمختصين، وأضحت البرامج والمخططات التنموية هي القاسم المشترك في كل مناحي الحياة

<sup>1</sup> المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي، وبنك المغرب، الثروة الإجمالية للمغرب ما بين 1999 و 2013 - تقرير الدراسة حول : الرأسمال غير المادي : عامل لخلق الثروة الوطنية وتوزيعها المنصف، دجنبر 2016، ص: 115.

الإجتماعية والإقتصادية والسياسية والثقافية بين كل بلدان العالم منذ نهاية الحرب العالمية الثانية.

وتعتبر الموارد البشرية بمثابة رأسمال، لها نفس أهمية الموارد المادية الأخرى، وتسير بنفس المبادئ، والإستثمار في العنصر البشري هو كل إنفاق استثماري على التربية والتعليم والصحة، وهو يؤدي إلى زيادة إنتاجية الفرد، وبالتالي إلى زيادة دخله ورفع مستوى معيشته.

وإذا كان البعض، يرى أن تكاليف الصحة والتكوين والتعليم أصبحت مكلفة جدا، فإن هذا الإنفاق يعتبر استثمارا بالنسبة للفرد العقلاني، الذي سيفاضل بين المزايا التي سيحصل عليها مستقبلا، والتكاليف الحاضرة. فإذا أخذنا مثالا عن التعليم، فالفرد هو الذي سيقدر فيما إذا سيتوقف في المرحلة الثانوية أو الجامعية، وإن كان سيقوم بتعليم قصير أو طويل المدة. وفي كل الحالات، فهو يفاضل بين الوقت الذي يخصصه للترفيه والوقت الذي يخصصه للعمل، إذا اختار الحالة الثانية فسوف يكلفه ذلك نفقات إضافية (استثمار)، لكن ستعود عليه بالنفع مستقبلا من خلال مداخيل إضافية.

هذا المثال يعمم على الصحة والتكوين أيضا، فاختيارات الأفراد بالنسبة لصحتهم وتكوينهم هي التي تحدد مستقبلهم. إذن، وحسب أصحاب هذه النظرية فإن الإختلاف في الدخل يفسر باختيارات المستهلك العقلاني، وليس بوضعه الإجتماعي<sup>1</sup>.

لقد حاولنا من خلال هذه الدراسة ملامسة أهمية الرأسمال البشري في تحقيق التنمية، على اعتبار أن الإستثمار في الرأسمال البشري يمكن أن يفضي مستقبلا إلى ارتفاع مستويات النمو بالمغرب، وقد توصلنا من خلال هذه الدراسة

<sup>1</sup>. سميرة عبد الصمد، الإستثمار في رأس المال البشري ودوره في تخفيض البطالة : مدخل موازنة التعليم الجامعي مع متطلبات سوق العمل العملية، الملتقى الدولي حول: استراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة - الجزائر، ص

إلى مجموعة من الخلاصات، سمحت لنا بتقديم بعض المقترحات، التي يمكن اختزالها فيما يلي:

### أولا - بالنسبة لنتائج الدراسة وخلاصاتها

✚ مساهمة الطاقات البشرية في الثروة والإنتاج، خاصة فئة الشباب التي تزخر بالعديد من الكفاءات.

✚ إمكانية استفادة المغرب من رأسماله غير المادي بشكل جيد، بتوفره على رأسمال بشري يملك من المهارات والقدرات ما يجعله قادرا على رفع التحديات الذي تواجهه، وذلك عن طريق تنميته والإستثمار فيه.

✚ مساهمة الطاقات البشرية في الثروة والإنتاج، خاصة فئة الشباب التي تزخر بالعديد من الكفاءات.

✚ يعتبر الإستثمار في الرأسمال البشري من مقومات تنمية بشرية مستدامة، الذي بات يشكل بحق ثروة الأمم، وهو ما تؤكد نظريا الدراسات الحديثة التي اهتمت بالموضوع، وهو ما تؤكد عمليا تجربة الإقتصاديات الصاعدة التي ركزت في سياساتها التنموية على أولوية الإستثمار في الإنسان، إذ أن تنمية الرأسمال البشري ترتبط بشكل وثيق بالتنمية الإقتصادية والإجتماعية.

✚ يعتبر الإستثمار في التعليم، نوع خاص من الإستثمار البشري، ذو عوائد عالية لأن تكاليفه تعوض بشكل كبير من خلال الفوائد المتراكمة للتعليم على الأفراد المتعلمين والمجتمع ككل في صورة مكافآت أعلى وإنتاجية متزايدة.

✚ ترتبط القيمة الإقتصادية للتعليم بإسهامه في الإقتصاد، في جوانبه المختلفة وبالذات الإنتاجية منها، وبما أن نوعية العنصر البشري ومعارفه ومهاراته، تتأثر بعوامل عديدة منها التعليم والتدريب وغيرها، وبما أن التعليم يعتبر القاعدة الأساسية والمهمة التي تبنى عليها المعارف والمهارات، فإن اعتبار التعليم استثمارا في الإنسان. يعد شكلا من أشكال الرأسمال البشري الذي يجب تكوينه، وبالتالي يعتبر التعليم أعظم استثمار للمجتمع في أفراد.

✚ ترتبط صحة الأفراد الجيدة بأدائهم الإقتصادي، إذ أن الشخص الذي يتمتع بصحة جيدة، لا يعمل بكفاءة أكبر فحسب، ولكنه يكرس أيضا وقتا أكثر للأنظمة الإنتاجية، فالمجتمعات التي تشهد تحسنا في المستوى الصحي العام، تحقق معدلات أعلى من النمو الإقتصادي، وبالعكس فإن تفشي الأمراض - خاصة الوبائية والمستعملة - يعرقل جهود التنمية ويضعف الأداء الإقتصادي في البلدان النامية والفقيرة.

✚ على الرغم من الجهود التي بذلها المغرب لتحسين الوضع الصحي على مدار العقود الأخيرة، من خلال التدابير المتخذة على عدة مستويات، إلا أنها وللأسف لم تحقق تلك الجهود الأهداف المتوخاة منها.

✚ الإستثمار في الرأسمال البشري وتنميته من خلال توفير كل من تعليم فعال ورعاية صحية، سيؤدي حتما إلى الرفع من معدلات النمو وتحقيق العدالة الإجتماعية.

✚ انعدام الملائمة بين التكوين والتشغيل، وعجز الإقتصاد على استيعاب التدفق المتزايد لحاملي الشهادات، ولا سيما على جعلهم يستقرون في مناصب تتلائم مع التكوين الذي يتلقونه.

✚ ضعف قدرات الإقتصاد الوطني على توفير فرص شغل ذات جودة، ولا سيما في المجالات التي تتطلب يدا عاملة مؤهلة، ما يخلق بنية إنتاج اقتصادي تركز إلى حد كبير على أنشطة تقليدية ذات قيمة مضافة أو ذات محتويات تكنولوجية ضعيفة.



## ثانيا - بالنسبة لمقترحات الدراسة وتوصياتها

✚ التأكيد على أهمية التعليم، وتشجيع الأفراد على اكتساب مهارات وتأهيل عالي.

✚ الإهتمام بمسايرة التطورات التكنولوجية والتقنية والمعلوماتية.

✚ الاستفادة من التجارب الرائدة في مجال تنمية الموارد البشرية.

✚ دعم البعد الجهوي واعتماد اللاتمركز الإداري، واعتماد الكفاءة والفعالية في تدبير الموارد البشرية.

✚ الإهتمام بالرأسمال البشري، من خلال إعطاء العنصر البشري مكانته الحقيقية، وذلك بتأهيله وتكوينه، حتى يكتسب القدرات والمهارات الكافية، التي تمكنه من ممارسة مهامه بكفاءة عالية، والعمل على تكوينه بشكل مستمر.

✚ الرفع من المستوى المعرفي العام للموظفين، وإيجاد آليات تحفيزهم على الإبداع والإبتكار. مع الحرص على عدم هجرة الكفاءات.

✚ تعزيز قدرات التكيف والإبتكار لدى الرأسمال البشري لتحسين ظروف الولوج إلى مجتمع المعرفة.

✚ من أجل الزيادة في الرأسمال البشري، يجب الرفع من الإنفاق على التعليم، والتكوين المستمر في العمل، والإستثمار في الصحة.

✚ تعزيز استقلالية المؤسسات الإستشفائية، ولا سيما المراكز الإستشفائية الجامعية، بهدف الوصول إلى توفر كل جهة من جهات المملكة على مركز استشفائي جامعي على الأقل، مع تحسين هيئات حكومتها وأدوات مراقبة وتتبع أدائها.

✚ إعداد إطار ملائم وجاذب للإستثمارات، وتعزيز آليات مبتكرة للتمويلات العمومية والخاصة لقطاع الصحة.

✚ تعميم التغطية الصحية الأساسية، عن طريق تجانس أنظمتها وتوسيع التغطية الصحية لتشمل جميع الساكنة.

✚ إحداث تدبير لنظام صحي يقوم على النجاعة والشفافية والتتبع والمحاسبة.

- ✚ تشجيع البحث والتطوير والإبتكار في مجال الصحة، ولا سيما في مجال الوقاية والعلاج من الأمراض الخاصة بالمغرب، والقارة الإفريقية. ويتعلق الأمر على وجه الخصوص بتطوير الأدوية الجنسية، وتحسين وملائمة والتقليص من تكاليف العلاج من الأمراض المنتشرة بشكل واسع بالمغرب.
- ✚ نشر ثقافة تركز على اتباع نمط حياة صحي في أوساط المواطنين، بتشجيع اتباع نظام غذائي متوازن وممارسة الرياضة بانتظام.
- ✚ خلق نقاش عمومي بناء حول أفضل السبل الممكنة من أجل تحسين الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية للمغاربة.
- ✚ تحديد آليات استغلال الرصيد اللامادي في خدمة المجتمع.
- ✚ ضرورة بذل الحكومة، كل ما في وسعها لنشر التعليم وتحسين جودته، لأن التعليم هو أعظم استثمار للمجتمع في أفرادها، على اعتبار أن التعليم هو قاطرة أي إصلاح، وهو ما من شأنه، إما أن يؤدي إلى الرقي بالمجتمع، أو إلى تخلفه، فالتعليم هو المنبع الرئيسي الذي يسقى منه كل القطاعات الأخرى. لذلك وجب إيلائه الأهمية البالغة في السياسات العامة.
- ✚ ضمان الولوج إلى خدمات صحية ذات جودة، وتعميم التغطية الصحية والحماية الإجتماعية.
- ✚ ملاءمة السياسات العمومية خاصة في مجال الصحة والتعليم والتكوين والتشغيل، لتستجيب لانشغالات المواطنين حسب حاجيات وخصوصيات كل منطقة.
- ✚ الرفع من الدور الذي تقوم به الجهات والإدارة المحلية ومراكز الإستثمار وغيرها، للنهوض بالعملية التنموية.
- ✚ تحسين جودة الخدمات التربوية، بوضع أهداف لجودة التعليم قابلة للقياس والتمحيص.

## الحكامة المؤسساتية في تدبير السياسات العمومية ورهان النموذج التنموي

مرنيش زينب

باحثة بسلك الدكتوراه

بجامعة محمد الخامس،

كلية الحقوق بسلا

لقد تطورت الدينامية السياسية للمملكة بفضل ترسيخ المكتسبات الديمقراطية التي جاء بها الدستور والقائمة على قواعد الحوار والمشاركة والتدبير الحديث. واستطاع بذلك تحقيق تطور ايجابي بموجب التحديث الذي أرساه لبنائه المؤسساتي من اجل تعزيز أسسه السياسية، الإدارية، الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية بما يضمن الحكامة والدعم لبناء أسس الإقلاع الوطني بنموذج تنموي جديد.

فمفهوم الحكامة كما ورد في الدستور يهدف إلى ضمان بعدين متوازيين: يهتم الأول بإدارة الجوانب الإدارية وقضايا التنمية بجميع أبعادها، في حين ينصرف البعد الثاني إلى الجانب السياسي للمفهوم، بحيث يشمل إلى جانب الاهتمام بالإصلاح والكفاءة الإدارية، وكيفية تحقيق التنمية الشاملة..من جهة، التركيز على الشروط الديمقراطية من حيث تدعيم المشاركة وتفعيل المجتمع المدني وكل القوى الحية.

وبناءً عليه، ووفقاً للالتزامات الدولية والتوجهات السامية لجلالته والتحديات المجتمعية،تضمن الدستور المغربي تراتبية واضحة، ووضع الآليات الأساسية المتعلقة بوظائف السلط والمؤسسات الدستورية، كما اهتم بتحديد القواعد العامة لاشتغالها من أجل التعزيز من الحكامة لبنيتها التنظيمية والمؤسساتية بما

يضمن التدبير المعقلن لمسلسل تدبير السياسات العمومية لاسيما وأنها مجال معقد ومتشابك تتداخل فيه عدة عوامل بهدف معالجة الإشكالات التنموية وتطوير وتأهيل المجالات.

فإلى أي حد يمكن الرفع بجودة التدبير المؤسسي وتحقيق الإنصاف لتغطية كافة التراب الوطني بما يضمن كسب رهان التنمية الشاملة؟ لاسيما وأن النظرة الحالية للتنمية هي نظرة شاملة لا تختزل بالتقدم الاقتصادي فحسب، بل تشمل جميع الأبعاد الاجتماعية والبيئية للتنمية، فضلا عن الحقوق السياسية للمواطن وصولاً إلى الحرية والديمقراطية

#### **المحور الأول: تقوية الإطار المؤسسي دعامة أولية لإنجاح مسلسل السياسات العمومية**

تزامن عقد الإصلاحات التنموية التي انخرطت فيها المملكة مع تصاعدات وظرفية دولية وإقليمية تميزت بتباينات على المستوى الاقتصادي. وفي سبيل إدماج المغرب في إطار العولمة وهذه التنافسية الدولية، كان لابد من التركيز على الإطار المؤسسي وحوكمته من اجل مواجهة هذه التحديات.

وبالفعل استطاع المغرب أن يحقق العديد من المكتسبات، وأن يزخر بترسانة قانونية ومؤسسية في ظل الدستور الحالي سواء على المستوى الوطني أو المحلي. ومع ذلك ظلت البنية التنظيمية والمؤسسية عاجزة عن بلوغ الأهداف المنشودة، مما دفع بجلالته في محطات عديدة للدعوة للتحديث والتجديد وتكثف الجهود في انسجام وتكامل لبلوغ الحكامة المؤسسية. الأمر الذي لن يتأتى ما لم يتم وضع آليات وأدوات للتنسيق، والرصد والتقييم، فضلاً عن تعزيز قدرات جميع الفاعلين في مجال تدبير السياسات العمومية من الإعداد مروراً بالتنفيذ ووصولاً للتقييم.

#### **أولاً: حكامه الإطار المؤسسي المركزي والترابي**

انتقل المغرب كغيره من البلدان المقارنة إلى اقتصاد المعرفة، حيث التنافس على نطاق عالمي وتحديث المهارات والرفع مستوياتها صار شرطاً سابقاً للديمومة من الناحية العملية. وهذا يعني أن الظرفية تحتم تقوية النسق المؤسسي من خلال الاستثمار في الموظف بشكل خاص والموارد البشرية بشكل عام بوصفها العقل المدبر

والمأمول فيه الإبداع والابتكار، وكذا الآلية التنفيذية لجميع المخططات والسياسات الشاملة بمختلف أبعادها ومناحيها سواء تعلق الأمر بالمستوى الوطني، الجهوي أو المحلي.

### 1- تثمين الموارد البشرية

إن المملكة اليوم لم تعد بحاجة لموارد بشرية آلية سواء كانت معينة أو منتخبة، بل إلى منتجين ومبدعين يساهمون بكفاءاتهم وقدراتهم الذاتية بما يحقق الارتقاء المؤسساتي المشجع على قيم الاستحقاق، الكفاءة، المعرفة وروح المبادرة من أجل الدفع بعجلة النمو والتنمية. وهو ما شدد عليه جلالته في خطابات عديدة عندما صرح بأن "التغيير الجوهري الذي جاء به الدستور، لابد أن يتجلى في تجديد المؤسسات بمصداقيتها الديمقراطية ونخبها المؤهلة وعملها السياسي الناجع والتنموي الملموس".<sup>1</sup>

وبما أن المفتاح هو تغيير الحوافز التي تحرك المؤسسات، فالسؤال الواجب طرحه في هذا المقام هو التساؤل عن ماهو الشيء المفقود؟ وعلى ماذا يجب التركيز؟ مما يعني وجوب أعمال قواعد القطاع الخاص، أي أعمال قوانين العرض والطلب على جميع المستويات وبالنسبة لجميع المؤسسات الوطنية والترابية من أجل بناء مشروع متكامل وتدبير نوعي وكلي.

الأمر الذي يقود التحليل نحو واقع النخبة داخل هذا النسق كعامل مؤثر في التغيير الاجتماعي والسياسي الايجابي أو كسبب في تعطيل وحجب التغييرات المنتظرة؟ وعن دور الأحزاب السياسية باعتبارها القناة الفعلية المفترض فيها تأطير المجتمع وإنتاج النخب كما أراد بها الدستور.

فسؤال النخب هو سؤال الكفاءة والنزاهة في مناخ يعرف تشابك للرهانات الكبرى للتدبير وطنيا ومحليا، مع تراجع لوظيفة الأحزاب في التنخيب

<sup>1</sup> مقتطف من الخطاب الملكي لافتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية الثامنة للبرلمان، بالرباط، بتاريخ 14 أكتوبر 2011

ومحاولة تكييفها مع صعوبة النزال الانتخابي بإعطاء الأولوية لهاجس المقاعد، مما ينعكس على نوعية البروفيلات المقدمة في علاقة بمؤشري الكفاءة والنزاهة.<sup>1</sup> ومعالجة هذه المعضلة التي أصبحت تستفحل الحقل العمومي إجمالاً، تستوجب كما جاء بذلك عاهل البلاد التأهيل الذاتي للأحزاب من أجل انبثاق مشهد سياسي معقلن وفعال.<sup>2</sup> فالحياة السياسية لا ينبغي أن تركز على الأشخاص وإنما يجب أن تقوم على المؤسسات، فالأشخاص كيفما كانوا فهم راحلون، أما المؤسسات فهي دائمة وهي الضمانة الحقيقية لحقوق المواطنين والخدمات التي يحتاجونها والتي لا تقبل أن تكون رهينة أهواء الأشخاص ورغباتهم.<sup>3</sup> وهو ما عززه جلالته عندما دعا إلضخ دماء جديدة في مختلف المناصب والمسؤوليات على مستوى المؤسسات والهيآت السياسية والاقتصادية والإدارية، بما فيها الحكومة، من أجل اغناء وتجديد مناصب المسؤولية الحكومية والإدارية، بكفاءات وطنية عالية المستوى على أساس الكفاءة والاستحقاق. أي نخبة تتحلّى بالحزم والإقدام وروح المسؤولية العالية والمواطنة.<sup>4</sup>

مع العلم أن معضلة الريع الحزبي التي تتخطب فيها المؤسسات الدستورية بالمملكة، يمكن مقاربتها انطلاقاً من الصلاحيات الدستورية التي تمتلكها المؤسسة الملكية. فمثلاً على المستوى الوطني، إذا كان الدستور يتطلب أن تكون الرئاسة للحزب المتصدر للاستحقاقات الانتخابية<sup>5</sup>، فهو لم يستوجب بالمقابل أي شخصية بذاتها سواء فيما يهم الرئاسة أو تشكيلة باقي الأعضاء، مما يعني أن تفعيل

<sup>1</sup> ذ. طارق حسن، "انتخابات 4 شتنبر تبحث عن السياسة واقتراع يبحث عن المعنى"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 125، 2015، ص. 14.

<sup>2</sup> مقتطف من الخطاب الملكي لافتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية الثامنة للبرلمان، بالرباط، مرجع سابق.

<sup>3</sup> مقتطف من الخطاب الملكي لافتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية التاسعة للبرلمان، بالرباط، بتاريخ 09 أكتوبر 2015.

<sup>4</sup> مقتطف من الخطاب السامي الذي وجهه جلالته إلى الأمة بمناسبة عيد العرش المجيد الذي يصادف الذكرى العشرين لتربع جلالته على عرش أسلافه المنعمين، بتطوان، بتاريخ 29 يوليوز 2019.

<sup>5</sup> الفصل 47 من دستور المملكة

المؤسسة الملكية<sup>1</sup> لتلك الصلاحيات يخولها اختيار الشخصية الكاريزماتية الكفاءة والقيادية القادرة على القيام بالدور المطلوب من رئيس الحكومة على أن تكون دائماً من نفس الحزب المتصدر، كما يخولها التحكم في تشكيلة باقي الجهاز الحكومي لاختيار الشخصية الملائمة مادام لا يوجد أي مقتضى قانوني أو دستوري ينص على خلاف ذلك، لاسيما وأنا لحكومة بالمملكة هي حكومة معينة وليس منتخبة.<sup>2</sup> وهذا يعني أن تدبير الاستوزار في حد ذاته أمام عدم وجود أساس دستوري يفتح المجال لجميع الكفاءات المغربية خارج الموارد البشرية الحزبية وليس بالضرورة وسط الفروع والمكاتب السياسية الحزبية.<sup>3</sup>

من جانب آخر، نجد الإدارات العمومية التي وضعتها المقتضيات الدستورية تحت تصرف السلطة التنفيذية<sup>4</sup> لازالت تعاني من نجاعتها بحيث كانت ولا تزال تشكل انشغالاً مطرداً بفضل القصور التي تعاني منه في ممارساتها وفي تدبير علاقاتها بالمواطنين والمقاولات، مما زاد من تفاقم أزمة الثقة والنظرة السلبية على وجه العموم. الأمر الذي دفع جلالته للدعوة إلى الانتقال من نموذج للوظيفة العمومية قائم على تدبير المسارات إلى نموذج جديد مبني على تدبير الكفاءات والمقتضيات الدستورية، وذلك بتركيز على المهام الأساسية والإستراتيجية للإدارة المركزية من جهة، ثم دعم التوطين الترابي للخدمة العمومية بشكل منصف مجالياً. وبناءً عليه، فالحاجة أشد إلحاحاً لتجديد وليس لتحديث النظام المؤطر للوظيفة الجماعية إلى جانب إصلاحات عميقة للنظام الأساسي المنظم للوظيفة العمومية من أجل مواكبة المنظومة القانونية الراهنة. وهو ما يستدعي ثورة حقيقية ثلاثية الأبعاد: ثورة في التبسيط، و ثورة في النجاعة، و ثورة في التخليق، كما وصفها جلالة الملكمن أجل إحداث نقلات نوعية في العقليات بما يكفل

<sup>1</sup> الفصل 42 من دستور المملكة

<sup>2</sup> الفصل 88 من دستور المملكة

<sup>3</sup> المنار اسليمي عبد الرحيم، "العثماني يواجه تحدي الربع الحزبي قبل إنشاء حكومة الكفاءات"، الجريدة

الإلكترونية هسبريس، الأربعاء 14 غشت 2019، الساعة 09:00

<sup>4</sup> الفصل 89 من دستور المملكة

وتحقيق الرهانات، والرفع من مستوى الخدمات الاجتماعية الأساسية، ومن أداء المرافق العمومية.

## 2- عقلنة الإطار المؤسساتي المركزي والترابي

انخرطت المملكة منذ دستور 2011 في سبيل ترسيخ حكامه مؤسساتية في بعديها الوطني والمحلي في إصلاحات بنيوية حديثة يطلع بموجبها كل مستوى بسلطاته واختصاصاته ومسؤولياته، واعتمدت ترسانة قانونية متكاملة تتماشى والتوجهات المعمول بها اليوم على المستوى الدولي في مجال إعداد وتنفيذ المشاريع التنموية المندمجة والمنصفة والمستدامة. وأضحيت ذلك تتوفر على إطار هندسي مؤسساتي واضح من طرف الجميع، لاسيما بعد إصدار الميثاق الوطني للاتمركز الإداري الذي سيشكل تفعيل مقتضياته دعامة قوية تثري الاندماج والتكامل بين المركز والمحيط إلى جانب القوانين التنظيمية المؤطرة للمستويات الترابية الثلاثة. فحكمة التخطيط التدرجي المعتمد في توزيع المهام سيشكل لامحالة إن تم تنزيله كما أراد به المشرع تعبئة ناجعة على جميع المستويات بما في ذلك الموارد البشرية والمالية، كما سيشكل نقلة نوعية لتعزيز من الالتقائية والانسجام إن قابله طبعاً حسن الأداء المؤسساتي الذي يبقى رهيناً بالإرادة وروح المسؤولية والضمير الوطني... لدى القائمين بتدبير الشأن العام الوطني والترابي.

وتبعاً لهذه الهندسة ستصبح القيادة الإستراتيجية للمستوى المركزي، تمارس بموجبها مهام السيادة والإشراف وتقديم الدعم لكافة باقي المؤسسات، في حين تُسند المهام التنفيذية لكل من الإدارة الترابية اللامركزية واللامركزية.

فالإدارة اللامركزية كانت وستظل الشريك الحقيقي والفاعل الأساسي في تدبير المجالات الترابية بموجب السلطات والاختصاصات الذاتية، المشتركة والمنقولة التي أوكلها إياها المشرع الدستوري إلى جانب القوانين التنظيمية وفق هندسة تراتبية، متدرجة وتصاعدية تجعل من الجماعات تنهض بكل ما يتعلق بخدمات القرب، أما العمالات والأقاليم فترجع مهمتها لكل ما يتعلق بالتنمية



الاجتماعية ولاسيما المجال القروي، في حين تتبوأ الجهة بالنظر لخصوصيتها بالتنمية الاقتصادية وإعداد التراب الوطني.

أما الإدارة الترابية اللامركزية، فستركز بالخصوص بعد أن يتم النقل الحقيقي للسلطات التقريرية من المركز إلى المحيط من خلال نقل المبادرة لفائدة مصالحها، على دعم ومواكبة الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث في تنفيذ السياسات التي تم اعتمادها على المستوى المركزي.

من جانب آخر، ستشكل مؤسسة الوالي والعامل مفتاح الإدارة الجهوية، بحيث ستولى الدعم في تنسيق تدخلات الدولة على المستوى الجهوي، وتنفيذ المشاريع والبرامج التعاقدية بينها وبين الجماعات الترابية من جهة، ثم الإشراف على عملية تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية تحت سلطة الوزراء المعنيين من أجل ضمان الائتقائية والتجانس والتناسق في بلورة وتنفيذ السياسات العمومية من جهة ثانية. كما ستساهم بصفتها ممثلة للسلطة المركزية في تجويد القرارات التنموية المتخذة من قبل رؤساء المجالس المنتخبة من خلال ضمان مواكبة المصالح اللامركزية للجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها في بلورة وانجاز البرامج والمشاريع بناءً على مبادئ التفرغ، التوطين الترابي، ثم الانسجام بين عمل الوزارات على المستوى الجهوي وتقاسم الوسائل والتعاقد... شريطة ألا يتعارض ذلك مع مبدأ التدبير الحر بما في ذلك السلطة التنفيذية والتنظيمية الموكولة لرؤساء المجالس المنتخبة.

هذا وتجدر الإشارة للدور الريادي للسلطة الحكومية المكلفة بوزارة الداخلية التي تسهر على حسن أداء المؤسسات الترابية، وعلى مشروعية التدبير الترابي بشكل عام والقرارات والمقررات الهامة والإستراتيجية حتى تكون قابلة للتنفيذ بشكل خاص.

وقد شكل هذا الدور الذي تحضاه به السلطة الحكومية المكلفة بوزارة الداخلية محطة جدل ونقاش واسع لدى المهتمين بهذا الشأن، على أنه استمرارية للوصاية على أشخاص معنوية عامة مستقلة إدارياً ومالياً. إلا أنه وأمام ضخامة

الأدوار والمسؤوليات الجديدة للجماعات الترابية، لا يمكن وصف هذا التدخل كألية للتحكم بقدر ما يمكن ترجمته كمظهر من مظاهر الإشراف الواجب من طرف سلطات القيادة المركزية، لاسيما وأنا لازلنا في ظل المراحل الأولى من التفعيل الحقيقي لورش الجهوية مقابل مستويات ترابية ما تزال عاجزة عن ممارسة شؤونها وقاصرة عن الحسم في قراراتها وتوجهاتها بفعل العديد من الإكراهات المرتبطة أساسا بالسلطات المنتخبة في حد ذاتها، وبالموارد البشرية والمالية...

وبالتالي، فحضانة مبدأ التدبير الحر الذي أكدت عليه المقتضيات الدستورية وعززته القوانين التنظيمية الثلاث لن يستقيم وحمولته في ظل هذا الضعف والإكراهات المطروحة. بمعنى أن المملكة في ظل الظرفية الحالية لازالت في حاجة لمصاحبة الجماعات الترابية في مهامها التسييرية والتنفيذية.

لكن وبشكل عام، ففعلية هذه القوانين والإصلاحات تظل دائما هي التحدي الأكبر الذي يساهم في تأخير مفعولها ويحد من بلوغ الأهداف التنموية، مع العلم أن جميع الآليات والأدوات المنصوص عليها بموجب المقتضيات الدستورية والقانونية تشكل أرضية خصبة ستمكن لامحالة جميع المسؤولين من سلطات القرار وممارسة الاختصاصات بنجاعة وفعالية لتعزيز ممارسات الحكامة الجيدة، وحسن تدبير السياسات العمومية.

### ثالثا: مأسسة الحوار الاجتماعي بجودة وفعالية

تعتبر الوساطة حسب تعريف بعض الحقوقيين أكثر من تقنية بسيطة أو وسيلة لفض النزاع أو الاختلاف، بل ينظر إليها كوسيلة نبيلة لإعمال حق من حقوق الإنسان وقيمة أساسية من قيم حقوقه وهي العيش المشترك، الحوار والنقاش<sup>1</sup>.

والمغرب كغيره من البلدان الديمقراطية المقارنة يزخر برصيد قانوني ومؤسسي مهم في مجال الحوار الاجتماعي، لاسيما منذ أن تبنى الديمقراطية التشاركية، الحوار، احترام حقوق الإنسان، فقد ظل يعمل جاهداً لتعزيز الوساطة

<sup>1</sup> محمد الصبار، "6 تحديات تواجه المغرب من أجل تكريس الديمقراطية"، الجريدة الإلكترونية "Tel quel"،

الأربعاء 7 نونبر، 2018. الساعة 12: 02

المؤسساتية التي استحدثها الدستور للتقدم باقتراح السياسات وتتبعها وتقييمها سواء على المستوى الوطني، أو من خلال فتح قنوات للتواصل بين عموم المواطنين مع المؤسسات المنتخبة، وهذا يعني أن التعبير عن المطالب ودراسة وطرح القضايا ينبغي أن يكون في مؤسسات وعبر وسائط خاضعة للقانون.

فالأصل في مؤسسات الوساطة الاجتماعية كمثال لمؤسسات الوساطة، أن لها وظيفة التمثيل المؤسساتي للمجتمع بما يضمن حل الخلافات بين الدولة والمجتمع ويؤمن التعبير عن إرادة هذا المجتمع في تدبير الشأن العام. إلا أن الواقع أفاض سلوكاً مغايراً لهذا الأصل، حيث صار الفضاء العام يعرف صيرورة لحركات اجتماعية ودينامية احتجاجية جعلت من الشارع المغربي بمثابة بديل لهذه المؤسسات، وتوجه مطالبها مباشرة للدولة بالنظر لغياب الثقة في مؤسسات الوساطة سواء السياسية المدنية والاجتماعية... بل وتم الانتقال إلى الوساطة الرقمية كممارسات سياسية جديدة تتجاوز بموجبها وساطة جميع البنات السياسية، النقابية.. وتتحرك تلقائياً دون مواجهة مع السلطة للتأثير والإقناع والتوافق والانخراط الجماعي. فالشهد الحقوقي بالمغرب أصبح تعبير متقدم عن تقييم شعبي لمآلات اختيارات الدولة في جميع المناحي.

ولعل الوضعية الشائكة التي وصلت إليها جودة هذه الآليات المؤسساتية أمام انفجار الحركات الاحتجاجية التي تنامت شكلاً ومضموناً وامتزجت فيها المطالب الاجتماعية بتآكل النموذج التنموي وتحديات الوضع الحقوقي العام وما يترتب عن ذلك من تعطيل للمصلحة العليا للبلاد، هو ما دفع بجلالته على التشديد في مناسبات عديدة وعلى التوالي بأزمة الركود والتدهور والتعطيل التي لازال يعاني منها الحوار بسبب التنافر بين مؤسسات الوساطة.

فبدل أن تقوم بأدوارها في انسجام وتكامل لبلوغ الائتلافية في البرامج المعول بلورتها بناء على المطالب الاجتماعية نلاحظ نفوراً وتباعداً ومحاولات لتبادل إلقاء المسؤوليات. كما أن أغلبها أبان عن عدم قدرته على نهج سياسة محلية مواكبة لمطالب المواطن بل تشكل نسخة واحدة لا يمكن التمييز بينها من حيث

البرامج والايديولوجيا.<sup>1</sup> وكل ذلك عكس مساعي البلد التي تهم بالخصوص ضمان تنافسية المقاولات ودعم القدرة الشرائية للعاملين في كلا القطاعين العام والخاص. الأمر الذي جعل من وضع بعض الأحزاب والنقابات باعتبارها آلية للوساطة بين السلطة والمجتمع يتسم بالحدودية مما أفقدها مصداقيتها، ولم تعد تمتلك أي رابط في علاقتها بالمواطن وهمومه لاسيما أمام فشلها في تدبير الأزمات الاجتماعية الذي يُبقي الخط مفتوحا على التوتر بين الساكنة والدولة، وفضح الاختلالات، وترجم أزمة الثقة بين هذه المؤسسات الوسائطية وبين المواطنين. فمصداقية القيادي مرتبطة بمستوى ثقة الفاعلين والمواطنين به وبقدراته وخبراته في تجميع القوى أي قيادي يجمع بين الحكمة والتبصر والصبر والخبرة والقدرة على الحوار والتفاوض، وهو ما لم يعد يُلمَس في أغلبية الأحزاب في النظام المغربي.

فالأصل في مأسسة الحوار الاجتماعي أنها مدخل أساسي لمعالجة أزمات وتحديات التشغيل ومنافسات المقاولات، وآلية لتحقيق الاندماج والتماسك الاجتماعي، وركيزة لتوزيع الثروة بشكل يضمن استقرار الوضع الاجتماعي والتوازنات الاجتماعية، كما تجسد مستوى متقدم للديمقراطية التشاركية التي تشرك جميع الفاعلين في بلورة سياسات عمومية وتنفيذها وتقييمها. فنجاعة آليات الحوار الاجتماعي لا تقاس بوجودها وبمدى انتظام عملها، وإنما بما تنتجه من آثار ملموسة على مستوى الممارسة اللائقة وتحقيق السلم والنمو الاقتصادي والتنمية المستدامة والدامجة لمختلف فئات المجتمع. وبلوغ العناية المثلى هو تحقيق العدالة الاجتماعية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> عبد الرحيم المسكاوي، "غياب الوساطة السياسية أفقدت الأحزاب مصداقيتها"، الجريدة الالكترونية برلمان كوم، 22 ماي 2017، الساعة 15:11

<sup>2</sup> مقتطف من الرسالة السامية لجلالته محمد السادس التي وجهها إلى المشاركين في أشغال المنتدى البرلماني الدولي الثاني للعدالة الاجتماعية المنعقد في 20 فبراير 2017 بمجلس المستشارين حول موضوع "مأسسة الحوار الاجتماعي مدخل أساسي للتنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية"

فالغرب اليوم ليس بحاجة لمؤسسات جامدة ولا للشعارات التي تغيب المصلحة، بل هو في حاجة لمؤسسات تضحد النظرة الاركاييكية الفردانية للحوار، هو بحاجة لفاعلين حقيقيين متشبعين بقيم وروح المواطنة، هدفهم الأول والوحيد هو المصلحة العليا للبلد والمواطن، فاعلين مواكبين للتطورات الاجتماعية والاقتصادية والمعيشية والصحية..يعملون على تجديد النخب والقيادات، وإتاحة الفرصة أمام الشباب والنساء من خلال تأطير سياسي مستمر ونوعي. وعليه، وبالنظر للدينامية المجتمعية والحركات المطلوبة المتزايدة الرافعة لشعار العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة، فالحكامة التوزيعية للمهام بين مختلف الفاعلين المؤسساتيين إلى جانب الحكامة التشاركية والتنافسية التي تصبو إشراك جميع الفعاليات سواء الشركاء العموميين، الجماعيين وحتى الاقتصاديين والاجتماعيين، ستساهم لامحالة في إرساء دعائم حكمة مؤسساتية قادرة على بلوغ الأهداف الإنمائية المسطرة ومواجهة التحولات الشمولية الوطنية والدولية،

وبالتالي فالحاجة ملحة لتشجيع تكتل الفاعلين الاقتصاديين لما للنخبة الاقتصادية من دور وازن في الاقتصاد الوطني وتأثيرها على السياسات العمومية، إلى جانب الفاعلين الاجتماعيين بما يعزز التشاور بين هؤلاء الشركاء والحكومة بشأن القضايا ذات الاهتمام المشترك وكذا تسوية القضايا العالقة بطريقة أكثر فعالية. لاسيما إذا ما تم تعزيزها بالتفعيل الحقيقي للمبادئ التدييرية الحديثة والتي ستتم محاولة بسط أهمها في الفقرة الموالية.

ثالثاً: تحديث الإطار المؤسسي والقانوني لمجال الاستثمار

انخرطت المملكة في إصلاحات دستورية وقانونية من أجل تأطير النشاط الاقتصادي، وعززتها بمكاسب لا يستهان بها للرفع من مردودية الاستثمار سواء العمومي أو الخاص، بالنظر للمكانة التي يحضها هذا القطاع كرافعة أساسية للنمو الاقتصادي الوطني، وكمساهم في تصحيح الأعطاب الهيكلية والاختلالات البنيوية القائمة على جميع القطاعات بما في ذلك العمومية والمجالات التربوية

الجهوية والمحلية. ومع ذلك، كشفت التقارير التقييمية عن سمة اللاتوازن التي طبعت مختلف السياسات المبلورة للنهوض به، وغياب منطق التوزيع الترابي. من جانب آخر، شكلت إشكالية مناخ الأعمال إحدى الإرهاصات الكبرى التي طالت ملف الاستثمار،<sup>1</sup> والتي انعكست سلباً على الفاعلين سواء المحليين أو الأجانب. وهو ما أبان عنه تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الصفقات العمومية التي ما تزال رغم الإصلاحات لا تطلع بالدور المنوط بها في تحفيز ودعم التنمية مع تحقيق إدماج قوي للمقاوولات الصغيرة والمتوسطة التي من شأنها خلق القيمة والابتكار وفرص الشغل.<sup>2</sup>

وفي ظل هذا الضعف في التدبير والتطبيق العملي، شدد جلالته في أكثر من محطة على ضرورة إحداث نقلة نوعية في مجالات الاستثمار بشكل عام، ودعم القطاع الإنتاجي الوطني من أجل الرفع من التحديات وبلوغ العدالة الاجتماعية والمجالية بما يضمن تنمية شاملة ومستدامة، كما شدد على تقوية الثقة بين الدولة والمجتمع التي تحتاجها المقاومة المنتجة حتى يستعيد الاستثمار مستواه المطلوب، ويتم الانتقال من حالة الانتظارية السلبية إلى المبادرة الجادة والمشبعة بروح الابتكار<sup>3</sup>

لأجل ذلك، دعا جلالته لعدم الانغلاق على الذات وتشجيع الاستثمار بما في ذلك الأجنبي، خاصة في بعض الميادين التي تحتاج للانفتاح على الخبرات والتجارب العالمية، باعتبار ذلك عماد التقدم الاقتصادي والتنموي بما يتيح من استفادة من فرص الرفع من تنافسية المقاوولات والفاعلين المغاربة. فالانفتاح هو

<sup>1</sup> رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة ودور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد وبلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوي وتعزيز الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال على صعيد الجهة"، إحالة 2015/17

<sup>2</sup> تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "الثروة الإجمالية للمغرب ما بين 1999 و2013. تقرير الدراسة حول الرأسمال غير المادي: عامل لخلق الثروة الوطنية وتوزيعها المنصف"، دجنبر 2016، ص. 71

<sup>3</sup> مقتطف من الخطاب السامي بمناسبة حلول الذكرى التاسعة عشر لترتبع جلالته على العرش، بتاريخ 29 يوليوز 2018. البوابة الوطنية للجماعات الترابية.

المحفز لجلب الاستثمارات، ونقل المعرفة والخبرة الأجنبية. وهو الدافع لتحسين جودة ومردودية الخدمات والمرافق، والرفع من مستوى التكوين، وتوفير المزيد من فرص الشغل...<sup>1</sup>.

وعليه، فإنّ إكمال صرح الجهوية المتقدمة وتعزيز مضامين اللامركزية واللامركزية بما يضمن حيوية وديناميكية الفاعل الاقتصادي في الفعل العمومي بشكل عام والاقتصاد الوطني بشكل خاص، يفترض إصلاحات جوهرية تنصب حول تسريع وتبسيط عملية الاستثمار وتحسين إطارها المؤسسي بما يدعم الأهداف الإنمائية على جميع المستويات.

فالإطار المؤسسي للاستثمار يشكل آلية للتحفيز ولحل مشاكل المستثمرين على المستوى الجهوي دون الحاجة للتنقل للإدارة المركزية<sup>2</sup>، وهذا يعني أن تفعيل إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار، وإعادة هيكلتها وتجميع كل اللجان المعنية، والاستثمار في لجنة جهوية موحدة أصبح ضرورة واجبة، كما أن تنزيل الميثاق الجديد للاستثمار سيشكل لا محالة خطوة متقدمة لنموذج اقتصادي تنافسي وذي مردودية على الصعيد المجالي ككل.

وفي السياق نفسه، سيتم تدعيم البعد الجهوي والمحلي من أجل حوكمة تدبير السياسات العمومية، بالوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع كأجهزة للخبرة والتنفيذ، فضلا عن مجموعة الجماعات الترابية وشركات التنمية الجهوية.. فالدور المحوري الذي يطلع به الفاعل الاقتصادي في النسيج الوطني وفي إنجاز المبادرات الاستثمارية، يفترض من جميع القائمين بالشأن الوطني والمحلي التعبئة في انسجام وتكامل للتسريع في تطوير التنافسية وجاذبية المجالات، وخلق مناخ الثقة بين هؤلاء الفاعلين مما يسمح بتوفير بيئة مناسبة

<sup>1</sup> مقتطف من خطاب العرش 2019، مرجع سابق.

<sup>2</sup> مقتطف من الخطاب السامي بمناسبة حلول الذكرى الثامن عشر لترتيب جلالة على عرش أسلافه المنعمين، بطنجة، بتاريخ 29 يوليوز 2017

لازدهار الاقتصاد واجتذاب الاستثمارات الخاصة وتطوير الشروط لخلق الثروات وفرص الشغل الجديدة.

المحور الثاني: حكامه الآليات التديبيرية لازمة إجرائية لكسب رهان

النموذج التنموي

إن النظرة الحالية للتنمية هي نظرة شاملة لا تختزل بالتقدم الاقتصادي فحسب، بل تشمل جميع الأبعاد الاجتماعية والبيئية للتنمية، فضلا عن الحقوق السياسية للمواطن وصولا إلى الحرية والديمقراطية. كل تلك العناصر يفترض أنتتدخل في علاقة تلازمية تؤمن الحقوق وتطبق قيم ومبادئ الديمقراطية، وتُخضع المسؤولين للمساءلة و المحاسبة، وإلا ستظل التنمية قاصرة ومحدودة.

وعليه، انخرطت المملكة كغيرها من البلدان المقارنة استرشاداً بالممارسات والتجارب الدولية ووفقا للالتزامات الدولية والتوجهاتالسامية لجلالته والتحديات المجتمعية لاسيما في سياق وطني تعددت فيه التوترات الاجتماعية ومؤشرات استياء المواطنين، في تعزيز وترشيد الأداء المؤسساتي لتحقيق نجاعة القرار التنموي أساسها التكامل والانسجام في الجهود وإشراك الجميع في اتخاذ القرار.

ومن أهم الميكانزمات التديبيرية التي وضعها المشرع لتحسين الأداء

المؤسساتي وكسب رهان النموذج التنموي، نذكر:

أولاً: الالتقائية والتنسيق آلية لترشيد الأداء المؤسساتي

إن منطق التجزيء والفصل الذي هيمن على السياسات العمومية القائمة حسب التقارير المنجزة، أبان عن محدودية وغياب الانسجام فيما بين هذه السياسات. مما شكل احد العوامل الرئيسية لفشلها و عدم نجاحها في الموازنة بين النمو الاقتصادي والتنمية الشاملة بأبعادها الاجتماعية الاقتصادية و البيئية.

وبالرغم من أنالاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة المعتمدة سنة 2017

تشكل الوثيقة والإطار المرجعي لتنسيق البرامج و الاستراتيجيات القطاعية بهدف تعزيز استدامة خيارات التنمية التي وضعتها المملكة. إلا أن الأساس الأول لظهور مفهوم الالتقائية بالمملكة يرجع للخطاب الملكي المؤرخ سنة 2005 حين صرح



جلالته على "إننا نعتبر أن التنمية الفعالة والمستدامة لن تتحقق إلا بسياسات عمومية مندمجة ضمن عملية متماسكة ومشروع شامل، وتعبئة قوية متعددة الجبهات تتكامل فيها الأبعاد السياسية، الاجتماعية، والاقتصادية والتربوية والثقافية والبيئية".<sup>1</sup>

وهو ما تم تعزيزه بمناسبة التوقيع على اتفاقية حول الائتقائية والتنسيق بين المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والقطاعات الحكومية والمؤسسات العمومية المعنية، والتي تروم -الاتفاقية- تقوية التزام الشركاء في تنفيذ مشاريع التنمية البشرية وتكريس التفاعلية وترشيد النفقات، من أجل ضمان التقتائية الأهداف على المستوى المركزي وكذا البرامج على المستوى المحلي من خلال العمل بشراكة وبشكل جماعي.<sup>2</sup>

فمفهوم الائتقائية بشكل عام يعتبر من المفاهيم المتشعبة الأبعاد التي أوضحت مطلباً ملحاً لتحقيق النجاح والفعالية بما يضمن بلوغ التنمية المنشودة. وهو ما دعا به عاهل البلاد من خلال تجديده الدعوة في مناسبات عديدة لبلورة إستراتيجية مندمجة تقوم على التفاعل والتنسيق بين المؤسسات،<sup>3</sup> كما دعا الحكومة لوضع مخطط عمل مندمج يقوم على الشراكة بين مختلف القطاعات الوزارية والمؤسسات المعنية لتوفير وسائل تمويل المشاريع وتحديد برمجة مضبوطة لانجازها<sup>4</sup>

وعليه، يمكن مقارنة الائتقائية إذا ماتم الأخذ بالمعيار العضوي على أنه تنسيق شمولي بين مختلف مراكز القرار وطنياً وترابياً وفيما بين باقي الفاعلين غير الرسميين من أجل تجويد القرار التنموي، أما إن تم النظر إليها أخذاً بالمعيار

<sup>1</sup> مقتطف من خطاب جلالة الملك السامي الذي وجهه إلى الأمة بالرباط، بتاريخ 18 ماي 2005، البوابة الوطنية للجماعات الترابية.

<sup>2</sup> اتفاقية حول الائتقائية والتنسيق بين المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والقطاعات الحكومية المعنية، البوابة الوطنية لوزارة الاتصال والثقافة، بتاريخ 31 يوليو 2013

<sup>3</sup> مقتطف من الخطاب السامي للأمة بمناسبة عيد العرش بالرباط، بتاريخ 30 يوليو 2015

<sup>4</sup> نفس المرجع

الموضوعي، فيمكن القول انه ترجمة حقيقية لتناغم وانسجام سياسة الحكومة مع سياسة المصالح اللامركزية واللامركزية من جهة، وحاجيات المواطن من جهة أخرى. كما أنه آلية تديرية لترشيد استغلال الموارد وانسجام برمجتها في إطار تصور مندمج ومتكامل للخيارات والأولويات على ألا ينحصر هذا التنسيق على مستوى مرحلة تنفيذ السياسات العمومية فحسب، بل يجب أن يظال جميع المراحل بما في ذلك التخطيط والبلورة.

فهي اختصاص تشاركي مندمج يمنح القيادة الإستراتيجية للمستوى الوطني التي تنسق الخيارات والجهود بين كل من المؤسسات اللامركزية، وفيما بين القطاعات الحكومية غير المركزية التي تم تعزيزها إلى جانب مؤسسة الوالي بهدف خلق أقطاب جهوية.

ولضمان التنفيذ الناجع، تم وضع نظام حكامه تركز على آليات لتعزيز الالتئائية، بحيث تم إحداث لجننتين: لجنة إستراتيجية يتمثل دورها في بلورة التوجهات الكبرى للإستراتيجية الوطنية، ولجنة القيادة المكلفة بالتنفيذ الفعلي للإستراتيجية، كما سيتم توقيع عقود البرامج مع الجهات و الأقاليم من اجل مشاركة أفضل للفاعلين المحليين و تنزيل أفضل للإستراتيجية.<sup>1</sup>

فعلى المستوى الوطني، تم إحداث لجنة وطنية لتنسيق وتقييم السياسات العمومية، ولجنة بين وزارية برئاسة رئيس الحكومة من اجل ضمان التئائية البرامج الوزارية. أما على المستوى المجالي، فإلى جانب القوانين التنظيمية للجماعات الترابية والقانون التنظيمي للمالية لسنة 2015 الذي أدرج الجهة في التبويب الميزانياتي، سيساهم مسلسل اللاتمركز الإداري بعدما تعزز بميثاق 2019 باعتباره احد الدعائم الأساسية للتنسيق بين مختلف جهود الإدارة المركزية، اللامركزية واللامركزية من اجل بلوغ الاندماج والالتئائية للتدخل العمومي ترابياً ومحلياً لاسيما وأن الجهة ستشكل قطباً للتنمية المندمجة.

<sup>1</sup> التقرير الاقتصادي و المالي مشروع قانون المالية لسنة 2019 مرجع سابق ص 68

وعليه، تم حصر دور الإدارات المركزية في مهام التأطير والتصور والتوجيه وتقييم أداء الإدارات اللامركزية. على أن تتولى الإدارات الإقليمية مهمة تنفيذ السياسات العمومية وانجاز برامج التضامن والتماسك الاجتماعي، وكذا المواكبة والمساعدة التقنية لفائدة الجماعات الترابية. لتبقى الجهة التي بوأها الدستور مستوى الصدارة في العلاقات بين مختلف الفاعلين المحليين هي الإطار الملائم لأنسجام السياسات العمومية ولبرمجة مختلف مشاريع القطاعات الحكومية مع إمكانية تجميع المهام الإدارية المشتركة المنسجمة والمتكاملة عن طريق خلق إدارات جهوية تكون قادرة على انجاز مشاريع جهوية تستلزم توحيد العمل وتظافر جهود عدة مصالح تابعة لنفس المستوى الترابي.<sup>1</sup>

وبالنظر لشساعة السياسات العمومية وتعقد إشكالية الالتقائية، فإن النهج المتبع كما ذهب بذلك وزارة الشؤون العامة والحكامة هو البدء بمعالجة هذه الإشكالية بعدد محدود من المجالات الإستراتيجية ذات الطابع الأفقي والتي تتطلب تظافر جهود عدة فاعلين ثم التوسع التدريجي لتغطية المجالات الإستراتيجية الأخرى مع ترصيد المكتسبات.<sup>2</sup>

فالظرية تستوجب تفعيل الاختصاصات الموكولة لكل مؤسسة بشكل حكماي وواقعي وفق علاقة عمودية أفقية بما يضمن تحقيق الالتقائية المطلوبة بين الاستراتيجيات القطاعية والسياسات العمومية ومتطلبات كل مجال ومؤهلاته وحاجياته الحقوقية.

#### ثانياً: المقاربة التشاركية المواطنة في صنع القرار التنموي

تشكل المشاركة في صنع القرار قناة تواصلية مجتمعية ترتكز على خلق تفاعل بين مختلف المتدخلين بشكل يستوعب جميع مراحل المشاريع التنموية انطلاقاً من التصور إلى الانجاز والتقييم. وهذا يعني أن المشاركة تشكل في آن واحد استشارة تسبق مرحلة التخطيط للكشف عن المدخلات والأولويات، ثم

<sup>1</sup> التقرير الاقتصادي والمالي لسنة 2019، ص 72

<sup>2</sup> مشروع النجاعة لوزارة الشؤون العامة والحكامة، ميزانية 2018، البوابة الوطنية للوزارة

مشاركة في مرحلة التنسيق لرسم السياسات والتحكم في القرار، ثم مشاركة في التقييم في جميع المراحل بما في ذلك مرحلة ما بعد التنفيذ.

من جانب آخر، تشكل المواطنة والديمقراطية وجهاً لعملة واحدة، وكل منهما سبب ونتيجة للأخر، فالمواطنة حقوق وواجبات يرتبها القانون لأفراد المجتمع ويضمن مباشرتهم لها على قدم المساواة دونما تمييز، كما يشكل إقرارها وكفالة ممارستها ركيزة للديمقراطية بوصفها نظام للحكم يلزم فيه ان يكون للفرد صوت مسموع في دوائر صنع القرار ولا بد للديمقراطية من مواطنين يقولون ويفعلون ويتعذر قيامها واستقامة أمرها مع رعايا يسمعون ويطيعون.<sup>1</sup>

وبما أن الأصل هو التشجيع على الشمولية في صنع القرار. فقد تبنت المملكة كغيرها من البلدان المقارنة المقاربة التشاركية كبديل قوي بعدما استنفذت المقاربات التقليدية طاقاتها وأبانت عن محدوديتها في حل مشاكل التنمية، لتصبح منظومة اتخاذ القرار صاعدة - من أسفل لأعلى - عوض السمة العمودية التي كانت تطبعه في ظل تلك المقاربة التقليدية.

فالمقاربة الحديثة أدخلت البلاد في جيل قائم على تعدد واختلاف الفاعلين واعتبار البعد المحلي محطة إستراتيجية في إعادة هيكلة الفعل والسياسات العمومية، حيث تركز على خلق تفاعل بين مختلف المتدخلين بشكل يستوعب جميع مراحل المشاريع التنموية انطلاقاً من التصور والتشخيص التشاركي إلى الانجاز وصولاً إلى مرحلة التتبع والتقييم التشاركي باعتبارها أهم مرحلة للاستمرارية والنجاح بجميع المراحل التي يقطعها المشروع قبل إتمام انجازه. وهذا يعني أن المشاركة تشكل في آن واحد استشارة تسبق مرحلة التخطيط للكشف عن المدخلات والأولويات، ثم مشاركة في مرحلة التنسيق لرسم السياسات والتحكم في القرار، ثم مشاركة في التقييم في جميع المراحل بما في ذلك مرحلة ما بعد التنفيذ.

<sup>1</sup> تركماني عبد الله، " المقاربة التنموية التشاركية"، بتاريخ 11 غشت 2016 منشور بالموقع الإلكتروني

وعليه، وضع المشرع المغربي لتجاوز سلبيات طرق التدخل التقليدية والبيروقراطية في اتخاذ القرار، جميع القنوات والميكانيزمات من أجل ضمان التفعيل الفعلي لهذه الآلية الدستورية، كما أرسى ضمانات لإرساء نهج تشاركي أفقي يرسخ لقواعد العمل المشترك ولأخلاقيات وأبجديات التدبير السليم، وهنا الحديث عن فئتين: تنصرف الأولى إلى الفاعل أي الفئات الرسمية التي تضي الشرعية على الأعمال ومشاركتها تكون في كل نشاط إداري بشكل عام بما في ذلك التخطيط والإدارة، أما الثانية فيقصد بها المستهدف والمستفيد من السياسة أي المواطن.

فالظرفية الراهنة أجبرت على اتخاذ هذا الشكل من أشكال التدبير المشترك الذي يشرك الأفراد المستهدفين في مسلسل صياغة القرار التنموي، تعطي الأولوية للبعد البشري في التنمية انطلاقاً من كون الإنسان فاعل في التنمية مما يساعده على التدبير الذاتي ويعطيه الحق في الاشتراك في السلطة واتخاذ القرار بحيث تجعل منه مسئول في اتخاذ القرار التنموي وتفعيله ومتابعته باعتباره قائد المشروع وموضوع له.

ولضمان التفعيل الناجع، ينبغي أنتكون هذه المقاربة التشاركية الأفقية باعتبارها آلية للتشاور والمساهمة في تجويد تدبير السياسات العمومية وتقييم نجاعة هذا التدبير عملية وفعلية لجميع مراحل القرار التنموي، كما يفترض أن تكون وفق مقاربة نسقية في إطار التضامن والتعاون، وليس مجرد مقاربة شكلية لا تأخذ مطالب المجتمع المدني المعني بمحمل الجدوية لكونه شريك بناء في بلورة وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية والمشاريع التنموية والاقتراحات التشريعية. فالمجتمع المدني اليوم وبالرغم من تعدد وتنوع مكوناته، أصبح ينتظم في إطار قوة ضاغطة وفاعلة، وهو ما تبين من خلال نجاعة تجربة المشاريع الصغرى وتطوير المجال الاقتصادي التضامني خاصة بالعالم القروي.<sup>1</sup> وهو ما عززه خطاب جلالته عندما دعا الحكومة في مناسبات مختلفة إلى اعتماد مقاربة تقوم

<sup>1</sup> Abdellah Fadel". Gouvernance de développement humain du Maroc." 1ère édition .librairie dar essalam . rabat. 2011.P.83

على الاصغاء والتشاور مع كل القوى الحية للأمة وحتى المواطنين الذين لهم خبرة وغيره في مجال التنمية.<sup>1</sup>

فالغرب اليوم، لا يحتاج للخطابات الشكلية بقدر ما يحتاج لتحرك واضح في اتجاه التحديث وتدخل قوي بما يضمن مشاركة تامة وتطوعية، ومقاربة مواطنة في صياغة مستقبل الوطن. ولعل هذا النهج التشاركي الأفقي الذي يشرك جميع صانعي السياسات سواء المعينون أو المنتخبون أو المستفيدين سيضمنلا محالة اقتسام المعرفة والسلطة والمسؤولية مع الساكنة من اجل تمكينها من تحقيق تنمية ذاتية مستدامة، كما أنالمنظرة الجديدة للمواطن باعتباره المعني الأول والشريك الحقيقي وليس فقط المستفيد.<sup>2</sup> سيجعل الجميع يحس بمشاعر الانتماء باعتبارهم مؤسسين، مما سيجعلهم يبذلون الجهد لإنجاح ما تم مساهمتهم فيه.

وبالتالي، فحتى تصبح الديمقراطية كاملة، يلزم إضافة مشاركة المواطن في تدبير الشأن العام لاغناء القرار العمومي وإحداث ديناميكية تفاعلية محلية بين الفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين بشكل يمكن من بلورة تصور مشترك حول الوضع الحالي وحول التكامل الممكن تفعيله،<sup>3</sup> كما يستلزم الأمر استشارات واسعة قبل البدء في صياغة وتنفيذ المشاريع وكذا القيام باجتماعات عمومية مع الأفراد المدنيين المعنيين بتلك المشاريع.<sup>4</sup> كما يستلزم تعميق المشاورات ونهج مقاربة توافقية تأخذ في الاعتبار مصالح مختلف الشركاء الاجتماعيين والاقتصاديين عبر آلية الحوار الاجتماعي وتعزيز السلم الاجتماعي باعتباره من أهم الآليات الناجعة لمعالجة الملفات الاجتماعية الشائكة.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> مقتطف من خطاب 18 ماي 2005، مرجع سابق

<sup>2</sup> برنامج التعاون بين الحكومة المغربية واليونيسيف، "دعم الأطفال بالعالم القروي"، دليل مكون للجنة الجماعية في مجال التخطيط التشاركي، الموقع الرسمي لمنظمة اليونيسيف، 2006-2002، ص. 11

<sup>3</sup> دليل المخطط الجماعي للتنمية، سلسلة دليلا لمنتخب، منشورات مركز الاتصال و النشر، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، 2010، ص 19

<sup>4</sup> M. RASERA "، La démocratie locale. " paris. édition. L.G.D.J.; 2002. P. 93

<sup>5</sup> التقرير الاقتصادي والمالي لوزارة المالية لسنة 2019، مرجع سابق، ص 63

فالرهان اليوم حول تلازم الديمقراطية والتنمية في إطار تفاعل ايجابي مع الدينامية البناءة للمجتمع المغربي من خلال عمل تشاركي وجماعي متواصل. وهو ما يستلزم وجود عنصر فاعل وفي نفس الوقت هو موضوع التغيير-المواطن- وهذا يعني أن يتم إضفاء الطابع المؤسسي على إلزامية اشتراك واستشارة المجتمع المدني، على أن يتمحور حول مبدئين أساسيين يتمثل أولهما في إشراك ممثلين في المجتمع المدني على مستوى الهيئات والمؤسسات الوطنية المكلفة بالإشراف على تنفيذ البرامج والنهوض بها، وثانيهما في إرساء آلية للتشاور على المستوى الجهوي والمحلي تقدم آراء للهيئات والأجهزة التقريرية التقنية المتدخلة بالميدان.<sup>1</sup>

فالمقاربة التنموية التشاركية هي إذن مقاربة بديلة تساعد الجماعات على التدبير الذاتي وتخلق نوع من المسؤولية لدى المواطن، كما تشكل في نفس الوقت أكبر دعامة في مجال الرقابة على مسلسل تدبير السياسات العمومية ترايبا ومحليا مقابل افتقار الحياد والنزاهة لبعض الأجهزة الرقابية وأمام نقاط قصورها. فرقابة المواطنين والساكنة تكشف لامحالة عن الممارسات المنحرفة او اللامسؤولة لاسيما وان التنمية المراد بلوغها هي شاملة لاتقتصر ولا تختزل في النمو الاقتصادي بقدر ما تشمل الجانب الحقوقي، الاجتماعي والبيئي للجيل الحالي والمستقبلي.

### ثالثاً: التدبير بالنتائج وقياس الأداء

إن مبدأ السياسات العمومية يتجلى في تلبية حاجيات المجتمع بتحويل الأهداف المسطرة إلى منجزات. الأمر الذي يتطلب إستراتيجية محكمة في التخطيط، مع وضع معايير ومؤشرات النجاح لقياس الأداء المؤسسي الذي يشكل فلسفة تستهدف قياس النتائج المحققة من التنفيذ، ومقارنة هذه النتائج بالأهداف المخطط لها من قبل للتأكد من كفاءة التنفيذ، والوقوف على الصعوبات التي

<sup>1</sup> المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مشروع دراسة حول المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، صيغة 28 يناير 2018، ص 43

تواجهها هذه المؤسسات، ثم التوصية بكيفية العمل على إزالتها تفضيلاً للأخطاء المستقبلية.<sup>1</sup>

وهذا يعني أن بلوغ العدالة المجالية والاجتماعية كأساس لإحقيق التنمية الشاملة والمستدامة، لن يتأتى ما لم يتم إبداع سياسات فعلية ومنتجة تنعكس آثارها الايجابية على مصلحة المواطن والمصلحة العليا للملكة. وهو ما أكده جلالته عندما صرح بأنه "مهما كانت فعالية المؤسسات، فستظل صورية ما لم تنعكس نتائج عملها على الوطن..وعلى المواطنين: حرية ومساواة وكرامة وعدالة اجتماعية".<sup>2</sup>

الأمر الذي يتطلب تدبير هذا الحقل وفق مقاربة تضع قواعد ومعايير مركزة ومحكمة لصنع سياسات ناشطة على جميع المستويات. فإبداع السياسات يفترض خطة عمل متكاملة وفق مبادئ التخطيط الاستراتيجي الحديث، قوامه التدبير بالنتائج وليس بالوسائل، الصدقية، الحفاظ على التوازنات مع الأخذ بالظرفية الاقتصادية والاجتماعية والمستجدات والاكراهات. وهي نفس توجهات الإرادة المولوية لجلالته عندما دعا الحكومة منذ خطاب 2005 إلى "نهج خطة عمل تركز على مبادئ حسن التدبير من مسؤولية وشفافية، وقواعد الاحترافية، وتحديد وعقلنة مجال تدخل المؤسسات...فضلاً عن المتابعة والتقييم المستمرين للمنجزات..ووضع حد للحلول الترقيعية والتدابير الجزئية غير المجدية المتنافية مع ضرورة دوامها".<sup>3</sup>

وأمام تحدي ثنائية الإمكانيات والتحديات، فالرهان اليوم قائم على ترشيد النفقات وعقلنة تدبير الموارد . الأمر الذي يقتضي تدبير الشأن العام بالنتائج وليس بالوسائل، مما يفترض تحديد منهجية أداء تشمل إستراتيجية البرامج وأهداف الأداء المنبثقة منها، بالإضافة لمؤشرات الأداء التي ستمكن من قياس مدى تحقيق الأهداف. فالتدبير بالنتائج يعكس الاتجاهات الايجابية لجودة السياسات العمومية، وهو

<sup>1</sup> ذ. الشيخ الداوي، مرجع سابق، ص. 15

<sup>2</sup> مقتطف من الخطاب السامي الذي وجهه الملك إلى الأمة بمناسبة عيد العرش المجيد بطنجة، بتاريخ 30 يوليو

2011

<sup>3</sup> مقتطف من خطاب 18 ماي 2005، مرجع سابق



مقرب تم تكريسه لإحداث تغيير شامل لآليات العمل الحكومي والترابي لاسيما أمام تنامي الإنفاق العمومي الذي أشارت إليه معظم الإحصائيات الأخيرة المتعلقة بحصيلة المالية العامة للدولة ومالية الجماعات الترابية.

فالبرامج والمخططات التنموية لا تصحح نفسها، بالتالي يفترض اعتماد أربع مؤشرات من أجل تقويم مردودية السياسات العمومية ومعالجة الخلل في تدبيرها. وهي على النحو التالي:

- الفعالية التي تعكس درجة تحقيق الأهداف المسطرة باعتبارها المعيار الذي يرتبط بالمرجات الفعلية للقرارات التنموية ومقارنتها بالمرجات المتوقعة أو المخططة.

- الكفاءة، بمعنى القدرة على القيام بالعمل المطلوب بقليل من الإمكانيات والنشاط الكفاء الأقل تكلفة.<sup>1</sup>

- الجودة، وتعني القدرة على تحقيق رغبات المستهلك - المواطن - بالشكل الذي يتطابق وتوقعاته - مطالب - ويحقق رضاه التام عن الخدمة أو السلعة - السياسات العمومية والبرامج - التي تقدم إليه.<sup>2</sup>

- ثم الإنتاجية، بمعنى كفاءة استخدام الموارد لتحقيق مخرجات.<sup>3</sup>  
من جانب آخر، يشكل قياس الأداء عبر التتبع، التقويم، والتقييم إحدى الآليات التدبيرية الفعالة التي تساهم في تحسين جودة الفعل المؤسساتي لاسيما

<sup>1</sup> Vincent Planchet . "mesure et amélioration des performances industriels." tome 2. U.P.M.F. France. 2006.P.6

B.Dervaux.A.Couland. "dictionnaire du management et de contrôle de gestion." 2ème édition. Dunod. paris.1999. P.78

مشار إليه في مرجع ذ. الشيخ الداوي. ص.17

<sup>2</sup> فريد عبد الفتاح. " النهج العلمي لتطبيق إدارة الجودة الشاملة في المؤسسات العربية ". دارالكتب، القاهرة. 1996، ص.10

<sup>3</sup> Jeromea Mark. "productivity measurment in JEROM M. ROSSEW" . édition productivitty prospect for growth. new york. 1998. P.55

وأن مرحلة تنفيذ السياسات العمومية تشكل ذروة النشاط الحكومي بالنظر لأهمية هذه المرحلة في تحديد مصير السياسة، وبموجبها يتم قياس أداء الحكومة حين تترجم هذه السياسات إلى واقع عملي.

ومفهوم الأداء في عمومته يشير إلى ذلك الفعل الذي يتصف بالشمولية والاستمرار ويقود إلى انجاز الأعمال كما يجب أن تنجز، كما يعكس في الوقت نفسه مدى قدرتها على التكيف مع بيئتها أو فشلها في تحقيق التأقلم المطلوب. فهو مفهوم يقترن دائماً بالفعالية والكفاءة<sup>1</sup>.

وأمام تنامي الفكر الحديث سواء المالي أو الإداري، أضحت عملية تقييم السياسات العمومية من أنجح الآليات لضبط حسن أداء المؤسسات. فالتقييم بشكل عام أو قياس النتائج هو مسألة تعزز من حيوية التمرين الديمقراطي الذي أرسى دعائمه الدستور، كما أنه عملية تبني معايير محددة لتقدير القيمة والأهمية، ثم تحدد قيمة معينة لكل معيار بهدف التوصل لاتخاذ قرارات محددة حول تمديد العمل بسياسة أو إلغائها أو تعديلها، لينتهي بوضع تصورات محددة - مخرجات - حول تحسين الوضع الراهن وتطوير السياسة حتى تتمكن من تحقيق أهدافها، على أن يشمل هذا التقييم كل العوامل والمتغيرات التي تتضمنها السياسات أو تتأثر بها أو تؤثر عليها<sup>2</sup>.

وعليه، بات تقييم السياسات ضرورة منهجية تمكن من تصحيح الأوضاع الاقتصادية وتجاوز الاختلالات الاجتماعي<sup>3</sup>. أمام شدة التغير والتعقد الذي أضحت عليه البنية الحالية.

الأمر الذي شكل دافعاً أساسياً لتبني اليقظة الإستراتيجية كإحدى آليات التنوع وتقييم السياسات العمومية والاستراتيجيات والمخططات القطاعية، والتي

<sup>1</sup> ذ. الشيخ الداوي، "تحليل الأسس النظرية لمفهوم الأداء"، مجلة الباحث، عدد 7.. طبعة 2000، ص. 17-21

<sup>2</sup> Abdulfattah Yaghi. "Public policy, theory and application". United Arab Emirates University ; 2010; P.145-146 ; publié sur "www.researchgate.net "

<sup>3</sup> ذ. الخصاصي عادل، "مقام اليقظة المالية"، الموقع الإلكتروني لحزب العدالة والتنمية، الأربعاء 18 ماي 2016، الساعة 10.30

ترجع بوادرها الأول والأدبيات إدارة الأعمال قبل أن يتم إسقاطها على القطاع العام بالنظر لأهميتها في تثمين وتجويد القرار التنموي. الأمر الذي يتطلب امتلاك قدرات عالية للتكيف والتفاعل مع مختلف التغييرات لدرء المخاطر.

فالظرفية لم تعد تقتصر على اعتماد إستراتيجية دفاعية، بل يتوجب في كل مرة المبادرة بالهجوم وهذا يعني الابتكار أو التجديد من خلال تكثيف الجهود التجديدية وفق مخطط تنمية قائم على دراسة وافية للمحيط الخارجي، والذي لن يستقيم طبعاً ما لم يكن المحيط الوطني ملائماً<sup>1</sup>. ومن هنا تظهر أهمية اليقظة الإستراتيجية كآلية للتقييم من أجل التقويم باعتبارها رؤية تنظيمية استشرافية للتطور تدرس العمل الحاضر على ضوء معطيات المستقبل. بحيث تسعى لمعرفة بيئة الأعمال واستباق التغييرات. بمعنى أنها صيرورة معلوماتية تسمح بحسن القيادة في الأوقات العصيبة، وتكشف عن مناطق النفوذ، التهديدات والفرص التي تستطيع أن تغير من إستراتيجية المؤسسة<sup>2</sup>.

لكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا السياق، هل السياسي في المغرب قادر على المبادرة وإبداع سياسات استباقية بدلاً من الاكتفاء بالتجاوب مع المشاكل؟ وهنا تطرح العلاقة بين الاقتصادي والقانوني والسياسي من أجل تحالف واسع لإقرار ما هو فعال ومنتج وعادل، لأن البرامج التنموية تفرض الحكمة العملية لقياس النتائج بصدق وواقعية وليس بلغة الأرقام التي تهدف للترويج من خلال المناورات السياسية والحسابات الضيقة بدل التدبير النوعي من أجل التقويم الذي يوازن بين مطالب المواطن والمساءلة عن النتائج وحسن الإدارة من أجل التقويم. فالتقويم بحد ذاته، يفترض أن يكون وفق تحليل سياسي علمي يبحث في الأسباب الموضوعية التي أدت إلى حدوث المشكلات وبين النتائج المترتبة عنها وليس

<sup>1</sup> د. أبو عريش وسيم، " الذكاء الاقتصادي واليقظة الإستراتيجية "، مطبعة المهمل، 2016، ص. 150-173، منشور

بالموقع الإلكتروني " books.google.co.ma "

<sup>2</sup> د. أبو عريش وسيم، مرجع سابق، 150-160

وفق تحليل ارتجالي - تنظير - الذي يكتفي بإظهار نقاط الضعف وفضح عجز الحكومات عوض تقديم حلول عملية أو مقترحات سياسية مفصلة أو محددة<sup>1</sup> ومن هنا تبرز أهمية المراجعة باعتبارها عملية تكميلية لعملية تقييم السياسات العمومية، تتضمن إجراء تغيير معين على السياسة الحالية من أجل تطويرها أو تجديدها، لتنتهي إما بصيانة السياسة السابقة عندما يتم الإبقاء عليها مع إدخال إصلاحات-أي سياسة ترقيعية- وإما بتتهيبإنهاؤها كلياً، وهذا يعني أنه لا يتم الاستمرار في تطبيقها بل يتم إلغاؤها بعد التثبت من فشلها لئتم تبني أخرى بديلة، أو يتم استكمالها عن طريق الاستمرار في تبنيها.<sup>2</sup>

فالتجديد - أي البحث والتطوير- أصبح بمثابة قطب الرحى في مخطط التنمية على المستوى الكلي والجزئي، من خلال التركيز على المعرفة بهدف الوصول إلى المعرفة القيمة لتجنب الوقوع في أزمات إستراتيجية قد تحدث نتيجة إغفال التطورات الحاصلة في البيئة الداخلية والخارجية.

#### رابعاً: ربط المسؤولية بالمحاسبة

لقد جعلت الوثيقة الدستورية لكل من الاختيار الديمقراطي، قيم حقوق الإنسان، مبادئ الشفافية والمحاسبة ثم الرقابة البرلمانية.. أركان قارة وثابتة لوضع وتنفيذ السياسات العمومية، من أجل تأمين استمرارية واستقرار الاختيارات من جانب، ولتفادي اختلاف التوجهات المرتبطة بالتغيرات التي تحدث بعد الانتقال من انتداب حكومي إلآخر.

ولضمان تحقيق قدر أكبر من المساءلة، تم تكريس مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة كألية ممن آليات التدبير الحديث القائم على النزاهة والشفافية وحسن الأداء.

فإذا كانت مرجعية المسؤولية هي السلطة، فان مرجعية المحاسبة هي المسؤولية. وهذا يعني أن المحاسبة تتطلب من الشخص أن يكون مسؤولاً عن تقديم

<sup>1</sup> Abdulfattah Yaghi.op.cité ; P.33

<sup>2</sup> Abdulfattah Yaghi.op.cité ; P.173-176

جواب عن الأعمال التي قام بها، بينما المسؤولية تتطلب من الشخص أن يكون مسؤولاً عن القيام بالمهمة التي تم تكليفه بها، إذ لا مسؤولية بدون محاسبة.<sup>1</sup> من جانب آخر، إذا كان الدستور قد أقر بمبدأ فصل السلط، فالأصل أن كل سلطة تكون ممثلة بأشخاص مسؤولين يتمتعون بصلاحيات وسلطات تميزهم عن غيرهم من الأفراد داخل لمجتمع الواحد، على أن يمارسوا سلطاتهم بصورة مشروعة تحت مبدأ سيادة القانون وواجب تطبيقه على الجميع. وهذا يعني أن كل جهة تكون مسؤولة عما يصدر باسمها وفقاً لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية.

وبما أن الجهاز الحكومي على المستوى المركزي يشكل السلطة التنفيذية في النظام المغربي، فمسؤولية الحكومة أمام عدم الامتثال أو غياب حسن التنفيذ، أو حتى التعارض في الأهداف يفترض الحساب على الحصيلة والنتائج، ومسؤوليتها تبعاً لذلك تنعقد إما بموجب التقارير المنجزة من قبل الهيئات العليا للحكومة أو من قبل المحاكم المالية، أو بشكل منعزل من قبل السلطة التشريعية باعتبارها الوجه الطبيعي للديمقراطية التي تجسد التمثيلية السياسية الوطنية، مما يفرض على الفاعل البرلماني تبني الرؤية الموحدة والتحليل الواقعي لمسار إعداد السياسات العمومية وتنفيذها وتقييمها، عند تقديم الحصيلة باعتباره التفعيل الحقيقي للمبدأ.

وهو ما شدد عليه جلالتة عندما استوجب ان يكون مجلس المستشارين "فضاء للنقاش البناء وللخبرة والرزانة والموضوعية بعيداً عن أي اعتبارات سياسية.. كما يجب أن يكون البرلمان بشكل عام المرأة التي تعكس انشغالات المواطن وفضاء للحوار الجاد والمسئول حول كل القضايا الوطنية، وليس حول الصراعات الهامشية أو التوافقات السلبية التي تحاول إرضاء الرغبات الشخصية والأغراض الضوئية على حساب الوطن والمواطن".<sup>2</sup>

من جانب آخر، تنعقد مسؤوليتها بموجب الآليات الدستورية التي مكنها المشرع للمواطنين والمجتمع المدني، ليبقى القانون هو الناظم الأمين والضامن الأسمى لتفعيل مصداقية المبدأ، بوصفه الحكم الفيصل في جميع المنازعات من

<sup>1</sup> براو محمد، "مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة"، الجريدة الإلكترونية هسبريس، 2 غشت 2018، الساعة 10:14

<sup>2</sup> مقتطف من خطاب افتتاح السنة التشريعية لسنة 2015، مرجع سابق

خلال فرده مساحة مقلصة ومبررة لحالات الحصانات والتميزات في الأوضاع والمراكز القانونية.<sup>1</sup>

فمأسسة إلزامية المحاسبة في ممارسة السلطة والتدبير الفعال للقضايا العمومية في جميع الديمقراطيات المقارنة، يرجع لتراتبية هرمية مؤسساتية، وما يزيد من ضمان نجاعة تفعيل المبدأ في المملكة هي تلك الخصوصية التي تنفرد بها المؤسسة الملكية في النظام الدستوري المغربي، حيث تتمتع بسمو وصلاحيات واسعة تحكيمية، توجيهية، وريادية في إطار علاقتها بباقي السلطات باعتبار الملك هو الضامن لدولة القانون والمؤسسات.

وعليه، انصب اهتمام المؤسسة الملكية لاسيما بعد البلوكاج الذي أعقب انتخابات 2016 بحكامة الذات، من خلال التركيز على استعمال الحكامة الرئاسية والعمودية، وإعادة ترتيب ما يطلق عليه بتكنولوجية السلطة وبما يتعلق بشروط حسن اشتغالها، وهو ما أعقبه تفعيل الوجه الآخر لسلطة التعيين: وهو سلطة الإعفاء بسبب التقصير في القيام بالمهام.<sup>2</sup>

وما زاد من تعزيز ذلك هو الخطاب القوي لجلالته لسنة 2017 حين شدد على ضرورة التطبيق الصارم، والتفعيل الكامل لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل الأول من الدستور، بعد أن ذُكر بدايةً المسؤولين باستفحال ظاهرة غياب الثقة في السياسيين سواء من جانبه أو من جانب بقية الشعب. ليسترسل قائلاً " اتقوا الله في وطنكم، إما أن تقوموا بمهامكم كاملة وإما أن تنسحبوا" وهذا يعني أن رسالته القوية كانت بمثابة إنذار قبلي لمرحلة المحاسبة الفعلية مما ينم على مبدأ التدرج في العقوبات.

وبالفعل شكلت نفضال سنة أولى الخطوات للتفعيل الحقيقي للمبدأ، والذي ترجمه الزلزال السياسي الذي أطاح بعدد من الوزراء وكبار المسؤولين الذين تم

<sup>1</sup> براو محمد، مرجع سابق.

<sup>2</sup> المنتصر السويدي، " المؤسسة الملكية.. العودة القوية إلى المشهد السياسي في المغرب "، الجريدة الإلكترونية

مشاهد، 26 شتنبر 2018، الساعة 17:06

إعفاؤهم من المسؤوليات التي أسندت لهم في الحقل السياسي كجزء أعقب محاسبتهم عن التعثرات والتأخيراتالذي عرفها مشروع "الحسيمة منارة المتوسط".

- وأمام هذه الوضعية، فالسؤال الذي يطرح نفسه لتجنب تكرار هذا التهاون في أداء الخدمة ينصرف للتكييف القانوني للأخطاء المرتكبة طالما أن قرار الإغفاء من المهام لم يقترن بمتابعات قضائية؟ الجواب على هذا التساؤل يقتضي التحليل من زاوية السبب المضي للعقوبة، لاسيما وأن جميع القرارات التي يتخذها كل مسئول عن تدبير المال العام سواء كان معيناً أو منتخبا ترايباً أو محلياً، تستوجب بالمقابل عرض حساباته على المحاسبة. فكما يطبق القانون على جميع المغاربة، يجب أن يطبق أولاً على كل المسؤولين بدون استثناء أو تمييز وبكافة مناطق المملكة.

وبناءً عليه، يمكن طرح بعض الفرضيات:

- حالة الإخلال أو التماطل في أداء الواجب يمكن إدراجه ضمن الأخطاء الناتجة عن البطء في أداء الخدمة أو سوء أدائها، مما يعني قيام المسؤولية القانونية - التقصيرية - في حقهم، والإغفاء من المهام هو الجزء المقابل لهذا الإخلال، وهو بمثابة عقوبة سياسية تأديبية طالما لم يثبت في حقهم اختلاسات مالية. لان المحاسبة في إطار المسؤولية السياسية لا يمكن أن تنتهي دائماً بمسؤولية جنائية، اللهم في الحالة التي تثبت فيها اختلاسات. عندها ستشكل لامحالة سبباً لمتابعة ثنائية أي قيام المسؤولية التأديبية السياسية المقرونة حتماً بالمسؤولية القانونية بشكل عام والجنائية بشكل خاص لدى الأجهزة المكلفة بجرائم الأموال.

- لكن، وعلى ضوء العلاقة مع مقتضيات الخطاب السامي لجلالته بنض المناسبة حين أشار في انتقادات قوية وشديدة على أنه "عندما يقوم أي مسئول بتوقيف أو تعطيل مشروع تنموي أو اجتماعي لحسابات شخصية أو سياسية، فهذا ليس فقط إخلال بالواجب، وإنما هو خيانة. لأنه يضر بمصالح المواطنين ويحرمهم من حقوقهم المشروعة". فالوضع يستدعي التساؤل أمام هذه الفقرة القوية الدلالة في الخطاب السامي حول التكييف القانوني لمصطلح

الخيانة، ومن ثم طبيعة المسؤولية القائمة والجزاء المترتب على قيامها؟ و هل يجوز الجمع والحالة هذه بين المسؤوليتين لاسيما وأن الخطاب كان صريحا في دلالاته وألفاظه عند التأكيد على أن ذلك ليس فقط إخلال بالواجب بل خيانة: مما يعني اجتماع خطأين لا يقل احدهما خطورة بالمقارنة مع الآخر؟ فحالة التقاعسات الخطيرة لهؤلاء المسؤولين يفترض أن يتم تكييفها على أنها مخالفات لمقتضيات الدستور الذي يفرض على كل منهم واجبات معينة فيمتنع بشكل أو بآخر القيام بها؟

فالأمر والحالة هذه يتعلق بالدرجة الأولى بالمصلحة العليا للمملكة. وعليه، يمكن القول أن الزلزال السياسي كان بمثابة الخطوة الأولى للتفصيل الحقيقي لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة في وجه كل مسؤل متعاس، انتهازي ومتهاون. على أن يليه قيام المسؤولية القانونية لكل مسؤل نتيجة الأخطاء الجسيمة المرتكبة، لان تكييف أخطائهم والحالة هذه لا يستقيم دون قيام مسؤوليتهم التقصيرية تجاه الوطن، ومن ثم المتابعة إلى جانب الإعضاء إذا ما تبث قيام المسؤولية القانونية والسياسية في حقهم وتبعاً لخطورة الفعل المرتكب.

فإعطاء العبرة لكل من يتحمل مسؤولية تدبير الشأن العام ووطنيا ومحليا هو واجب من الناحيتين: وهذا يعني أن الحالة التي يكون فيها المنتج ايجابياً، فواجب التحفيز والتشجيع لازم، أما إن كان سلبياً فواجب المحاسبة وتحمل المسؤولية أكيد. وإلا، فما الجدوى من وجود المؤسسات وإجراء الانتخابات التشريعية والترابية، وتعيين الحكومة والوزراء إذا كانوا هم في واد والشعب في واد آخر كما أشار لذلك جلالته عندما عبر عن استيائه على بعض الفاعلين الذين افسدوا السياسة من خلال التسابق على المناصب بغرض الاستفادة من الربيع واستغلال السلطة والنفوذ.



## إصلاح الدولة كمدخل لبناء نموذج تنموي جديد

محمد عروبي

باحث في العلوم الإدارية والسياسية

"إن بناء الدولة، يشكل اليوم أحد أهم قضايا المجتمع العالمي لأن الدولة الضعيفة أو الفاشلة تبقى مصدر العديد من أكثر مشاكل العالم خطورة، من الفقر، إلى مرض "الإيدز"، إلى المخدرات، إلى الإرهاب ... إلخ."

فرانسيس فوكو ياما

إصلاح الدولة كمدخل لبناء نموذج تنموي جديد

"إن بناء الدولة، يشكل اليوم أحد أهم قضايا المجتمع العالمي لأن الدولة الضعيفة أو الفاشلة تبقى مصدر العديد من أكثر مشاكل العالم خطورة، من الفقر، إلى مرض "الإيدز"، إلى المخدرات، إلى الإرهاب ... إلخ."

فرانسيس فوكو ياما

عندما أعلن جلالة الملك عن فشل النموذج التنموي الذي انتهجه المغرب لعقود طويلة (خطاب ملكي بتاريخ 13 أكتوبر 2017 أمام البرلمان)، كان الجميع ينتظر أن يتم فتح نقاش عمومي واسع لدراسة أسباب تعثره، وتحديد مكامن اختلاله حتى تُستخلص الدروس، وتُستنتج العبر، وتكون بالتالي نبراسا لكل تصورٍ مستقبلي يتوخى صياغة نموذج تنموي جديد.

إلا أن الملاحظ هو أن النقاش ظل حبيس مجال حزبي ضيق، نخبوي، ومتردد لأنه غير متعود على التعاطي مع مثل هذه القضايا الكبرى، فأجندة الحقل الحزبي تتحدد غالبا في مناقشة الشؤون الحزبية والانتخابية المعتادة. فحتى الهيكلية الداخلية للأحزاب لا تتضمن تنظيمات من شأنها متابعة ودراسة

السياسات العمومية، والاستراتيجيات القطاعية، وهو الأمر الذي لو تم لكان من شأنه خلق تراكم معرفي باستطاعته جعل الأحزاب قادرة على التعامل إيجابيا مع تحديات الحكم والتدبير العمومي.

وإذا كانت هذه التشوهات التي تجد مصدرها في طبيعة الظاهرة الحزبية بالمغرب، قد انعكست سلبا على منهجية النقاش العمومي، على اعتبار أن هذا الأخير لم يلامس العوامل الحقيقية التي كانت وراء فشل النموذج التنموي، نظرا لأنه اختزله في بعده الاقتصادي، في حين تؤكد الأدبيات التنموية المعاصرة على أهمية البعد المؤسساتي، فهذا الأخير لا يقل أهمية، إن لم يكن أكثر أهمية من كل الأبعاد الأخرى.

بناء على هذه الملاحظة الأخيرة، تقترح هذه المساهمة عرض رؤية تأصيلية، تعيد الاعتبار للعامل المؤسساتي على مستوى السياق المحلي، إيمانا منا بأهمية هذا العامل، وضرورته لكل عملية تنموية جادة.

بعبارة أخرى، إذا كانت للتنمية مداخل متعددة (مدخل اقتصادي، مدخل سياسي، مدخل قانوني، مدخل اجتماعي ... إلخ) فإننا سنركز هنا، على المدخل المؤسساتي، نظرا لما ينطوي عليه من أهمية، خصوصا على مستوى تحديد مشاكل ومصير أي مشروع تنموي.

لكن قبل ذلك، ولضرورات منهجية، دعونا نتعرف أولا على الأسباب التي كانت وراء فشل النموذج التنموي الذي لا يزال العمل به جاريا لحد الآن. من خلال قراءة متأنية وموضوعية لذلك، يتبين بأنه لا يمكن رد فشله إلى عامل محدد ومعين، وإنما يعود ذلك إلى أسباب متعددة ومتداخلة (اقتصادي، سياسي، اجتماعي، ثقافي ...).

وبالنظر إلى أن المقال لا يتسع لها جميعا، فإننا سنركز على أهم عامل، ألا وهو العامل المؤسساتي. وتكمن أهمية هذا الأخير، في كونه يعتبر منطلقا تأسيسيا لكل عملية تنموية مسؤولة، ولهذا غالبا ما تؤكد النظريات التنموية المعاصرة على مفهوم "المؤسسة". وقد تم ترسيخ هذا التصور منذ إعلان البنك الدولي الموسوم

ب "الدولة في عالم متغير" الصادر سنة 1997، والذي ركز على كفاءة مؤسسات الدولة وأهميتها بالنسبة للتنمية الشاملة.

وهكذا، فعندما وقع هذا التحول في التصورات الفكرية التي تناولت بالدرس والتحليل التجارب التنموية الدولية، أصبح مآل النموذج التنموي مرتبطا بطبيعة النموذج "الدولتي" "type étatique".

#### أ- النموذج الدولتي وأثره على النموذج التنموي

في السياق المغربي، هل النموذج التنموي هو الذي فشل، أم أن النموذج الدولتي المسؤول عن تدبير التنمية هو الذي فشل؟

هذا هو السؤال الذي يجب طرحه، والذي تشكل الإجابة عنه مدخلا أساسيا لكل تصور تنموي جديد. إن كل قراءة دقيقة وموضوعية لعوامل فشل النموذج التنموي، ستجعلنا نعترف بأن ذلك يعود بصفة رئيسية إلى عجز الدولة المغربية. أو كما يقول المفكر العربي برهان غليون، إن "البحث في الدولة، وفهم مشكلاتها يشكلان المدخل الرئيسي لتحليل وفهم الأزمة الشاملة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي تعيشها المجتمعات العربية .... وكل إصلاح اقتصادي، أو سياسي، أو اجتماعي، أو ثقافي، لا يمكن أن يمر إلا بإصلاح الدولة"<sup>1</sup>.

فالدولة المغربية فشلت في تدبير التجربة التنموية على المستوى الوطني لأنها تعيش أزمة مؤسساتية وتنظيمية، انعكست على أدائها ومخرجاتها. فضعف فعاليتها المؤسساتية، وعدم كفاءة قدراتها التنظيمية ساهما في سوء تدبير السياسات العمومية التي اتسمت بضعف الإنجاز والأداء، ويتجلى ذلك من خلال تراجع المؤشرات التنموية، ناهيك عن محدودية قدرة الدولة على الاستجابة الخلاقة للمشكلات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية...إلخ.

وإجمالا، تتحدد أهم مظاهر الأزمة البنيوية التي تعاني منها الدولة بالمغرب، والتي تؤثر سلبا على فعالية أدائها في ما يلي:

<sup>1</sup>- برهان غليون: الدولة ضد الأمة. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، قطر 2016 ص: 351

## 1- الازدواجية المؤسساتية وغياب الاستقلال الذاتي

عندما دخل المستعمر إلى المغرب، وجد دولة سلطانية (عبد الله العروي) في حالة احتضار، تشتغل بمنطق بدائي / تقليدي، فقام بإدخال المؤسسات الكولونيالية الحديثة، فتلاقى شكلين للدولة، يشتغل كل واحد منهما بمنطق مختلف، فتشكلت آنذاك ما سماه الباحث عبد الله بلميح بـ "الدولة التراصيفية" *Etat sedimentale* وخلال فترة سيادة هذه الدولة كان المكوّن الكولونيالي الحديث هو المهيمن، أما المكوّن السلطاني التقليدي، فقد تم تهميشه وعزله في أدوار تابعة. وقد تمثل هذا المكوّن الكولونيالي - بالأخص - في الإدارة البيروقراطية (الإقامة العامة، المديرات الشريفة، المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي...) والتي كانت تشتغل بمنطق عقلاني / حديث، هدفه هو تهيئة المجال المغربي للاستغلال الاستعماري.

إلا أنه، وبعد الاستقلال، استطاع المكوّن التقليدي أن يعود من جديد، وأن يهيمن على الدولة، وذلك بفضل الإيديولوجيا الوطنية التي ظهرت خلال مرحلة المواجهة مع الاستعمار.

وبذلك ظهرت الدولة الوطنية بمكونين أيضا: مكون سلطاني / تقليدي مهيمن، ومكون عصري / حديث تابع. وهذا المكون العصري الذي يستمد أسسه ومرجعياته من الإرث الكولونيالي، أصبح يشتغل تحت مراقبة ووصاية المكوّن التقليدي.

وهكذا، نجد بأن الدولة الوطنية التي ظهرت بعد الاستقلال قامت على أساسين: أساس الإرث المخزني التقليدي، وأساس الإرث الكولونيالي الحديث، وخصوصا المنطق اليعقوبي الفرنسي. وبالتالي فإن البناء الدولتي *construction Etatique* لما بعد الاستقلال تحكم فيه هاجس الحفاظ على الإرث الاستعماري، ولكن تحت مراقبة المنطق المخزني التقليدي. وتكشف خبرة التجربة الاستعمارية أن الحماية بثقافتها وتقنياتها المؤسساتية قد غيرت من طبيعة الدولة بالمغرب، بمعنى أن عملية نقل "التكنولوجيا المؤسساتية" - بتعبير برتراند بادي<sup>2</sup> - إلى داخل هياكل الدولة، جعلت هذه الأخيرة قادرة آنذاك على مواكبة متطلبات

المرحلة، ولكن تبقى هذه التجربة "لحظة تاريخية مؤقتة وعابرة، إذ سرعان ما استعادت الملكية سلطتها بجميع خصائصها"<sup>1</sup> وبالتالي، فإن ظهور الدولة الوطنية بطابعها المزدوج والمركب الذي يجمع ما بين المنطق المخزني التقليدي والأشكال العصرية للدولة، كان له انعكاس سلبي على بنائها المؤسساتي وتجلى ذلك في ضعف امتلاكها للاستقلال الذاتي Autonomie عن السلطة الحاكمة، وكما يقول محمد جابر الأنصاري، فإن الدولة في الوطن العربي {دولة المغرب جزء منه} خضعت لنمو تاريخي مختلف عن ذلك الذي خضعت له الدولة الحديثة، فالسلطة في الوطن العربي الراهن هي "حاضنة الدولة وليس العكس، أو كما يحب أن يكون..."<sup>2</sup>

فالدولة في المغرب تبدو تابعة للسلطة المخزنية، وهو الأمر الذي أدى إلى غياب عنصر الاستقلال الذاتي، وبالتالي إلى ظهور تشوهات مؤسساتية أثرت سلبا على منطوق اشتغال الدولة، وعلى طريقة تدبير تدخلاتها.

## 2- الهشاشة المؤسساتية

مند حصول المغرب على استقلاله، اتجهت الدولة نحو إنشاء العديد من المؤسسات وتجنيد عدد كبير من الموظفين، وهو ما أدى في نهاية المطاف، إلى ظهور ما يسمى بتضخم أجهزة الدولة. وعلى الرغم من هذا التعدد المؤسساتي، الذي يعطي الانطباع بأننا أمام دولة قوية، فإن الواقع يقول بأن العكس هو الصحيح، والدليل على ذلك هو ما يلي:

- ضعف قدرة الدولة على تعبئة الموارد وتوظيفها بعقلانية وفاعلية، وبكيفية ينعكس ذلك إيجابا على كل أدائها ومخرجاتها.
- ضعف قدرتها على صياغة وتنفيذ ومتابعة السياسات العمومية الموجهة لحل المشكلات المجتمعية.

<sup>1</sup> - J. Robert : " La monarchie marocaine" In Revue internationale de droit comparé . France. 1964. P:465.

<sup>2</sup> - Bertrand Badie :L'Etat importé. Seuil France . 1997. P :75

-إخفاؤها في تحقيق التنمية المستقلة، إذ لم تستطع أن تقلص من قيود التبعية للعالم الغربي (وخصوصا للنموذج الفرنسي).

### 3- توتر علاقة الدولة مع المحيط الاجتماعي

على الرغم من التطور الإيجابي، إلى حد ما، الذي حصل على مستوى علاقة الدولة مع محيطها الاجتماعي، فإن هذه العلاقة لا تزال يغلب عليها طابع التوتر، حيث يلاحظ استمرار النزعة السلطوية Syndrome autoritaire على الدولة بالمغرب في إطار علاقتها مع محيطها، والدليل على ذلك، استمرار وجود فجوة بينهما. ويعود ذلك إلى أسباب تاريخية، إذ كانت العلاقة بين الدولة المخزنية والمحيط الاجتماعي، تتسم دائما بالتوتر الشديد، وعدم الثقة.

وقد ورثت الدولة الوطنية هذه البنية العميقة للمخزن، الذي يسعى إلى الهيمنة على المجتمع بكل الوسائل، ومنها القمع، مما أدى إلى توتر العلاقة بينهما، وبالتالي إلى مزيد من الاختلالات على مستوى هذه الأخيرة، مثل: تدني مستوى المشاركة السياسية، لجوء قوى اجتماعية إلى ممارسة أعمال احتجاج سياسي واجتماعي في الفضاء العام ... إلخ.

### 4- انتشار الفساد الإداري والمالي

تشير التقارير التي تصدرها المؤسسات الرسمية (المجلس الأعلى للحسابات، المفتشيات الوزارية وخصوصا تلك التابعة لوزارتي الداخلية والمالية ..إلخ) وغير الرسمية (ترانسبارنسي الدولية، ترانسبارنسي المغرب، جمعيات حماية المال العمومي...) أن الفساد المالي تفاقم إلى حد أصبح مؤسسة وجزء من بنية الدولة، ينخرط فيه عدد كبير من شاغلي المناصب العمومية. ويعكس هذا الفساد دلالات عدة أهمها:

← ضعف آليات المراقبة والمحاسبة.

← تحول مؤسسات الدولة إلى إقطاعيات ريعية يستغلها شاغلو المناصب العمومية لتحقيق مكاسب مادية ومعنوية على حساب مصلحة المؤسسة.

← عدم التزام الدولة الحقيقي والفعلي بمبدأ الشفافية في سياساتها الداخلية.

إن أهم هذه المظاهر السلبية المذكورة أعلاه تعكس في الحقيقة أزمة الدولة بالمغرب، وهي أزمة هيكلية في الأساس، كانت سببا رئيسيا في تراكم خبرات التعثر وال فشل في تحقيق التنمية الوطنية، من هنا أهمية عملية تحديث الدولة حتى تستطيع هذه الأخيرة القيام بالدور الرئيسي المنوط بها، وهي القيام بتحقيق التنمية الشاملة القادرة على الرقي بأوضاع الأفراد والجماعات. وبالتالي، فإن المدخل الحقيقي لصياغة نموذج تنموي حقيقي وبلورته على أرض الواقع بطريقة منهجية وسليمة يتمثل في إصلاح الدولة إصلاحا حقيقيا وجادا.

#### II- مدخل الإصلاح

في الحقيقة، لا يوجد مدخل واحد لإصلاح الدولة، بل هناك مداخل عديدة ومتنوعة، منها المدخل السياسي (إرساء أسس الديمقراطية في الحكم، مع ما سيتتبع ذلك من إجراءات مثل: ضمان الحريات العامة والفردية، والالتزام بحقوق الإنسان) والمدخل القانوني (إرساء دولة الحق والقانون) والمدخل الإداري (تطوير المؤسسات الإدارية) ... إلخ.

وهذه المداخل هي في الحقيقة، ضرورية لإصلاح الدولة، وهي مداخل مترابطة وتكمل بعضها البعض الآخر، إلا أننا سوف نركز في هذه المساهمة، على المدخل المؤسسي نظرا لأهميته بالنسبة لكل تجربة تنموية، بحيث راهنت عليه العديد من الدول التي حققت طفرة كبرى في التنمية مثل: الصين، كوريا الجنوبية، سنغافورة... إلخ.

وعليه، فإن هذه المقاربة التي تولى أهمية للجانب المؤسسي تقوم أولا على تحديد فلسفة الدولة الواجب اعتمادها، كما تكشف من جهة ثانية، عن المرتكزات الأساسية للإصلاح المؤسسي للدولة.

## 1- في فلسفة الدولة: إعادة الاعتبار لـ "الدولة التنموية"

عرفت الدولة الحديثة، خلال مسارها التاريخي، تطورات وتحولات مست طبيعتها، وبنيتها، ووظائفها، فقد انتقلت من الدولة الحارسة، إلى الدولة الراعية، إلى الدولة التنظيمية، إلى الدولة الإستراتيجية، إلى دولة شبكة التواصل ... إلخ وقد كانت هذه التحولات نتاج للحركة العامة للتاريخ، وللتغيرات المجتمعية، بحيث كانت الدولة تتطور وتتكيف مع تحولات المجتمعات وشروطها المتغيرة. فالدولة كانت -ولا زالت- في "حال تجدد دائم واكتشاف لمهامها ومصادر شرعيتها"<sup>51</sup>

وإذا كانت الدولة الحديثة في الغرب المتقدم، قد وصلت إلى أشكال ووظائف محددة في حدها الأدنى (دولة الحد الأدنى) تماشياً مع وضعيتها التاريخية، فإن الواقع في المغرب يفرض عليه تبني ما يسمى بـ "الدولة التنموية" ولعل ما يدعم هذه الدعوة، أمران مهمان:

الأمر الأول يتمثل في أساسيات الفكر التنموي الحديث، أما الأمر الثاني فيتجلى في التجربة الدولية.

فعلى مستوى الأدبيات التنموية الحديثة، هناك إجماع على أهمية الدور التدخلية للدولة التنموية الذي يتخذ هنا شكلين أساسيين:

← شكل "الدولة المحفزة" "Etat Catalyseur" التي تركز جهودها بطريقة علمية ومنهجية لإحداث تغيير جوهري في الاقتصاد، والاجتماع، والثقافة ... إلخ.

← شكل التوجيه الاستراتيجي (Guide stratégique) هدفه صياغة خطط واستراتيجيات وسياسات عمومية لتحقيق التنمية، أي أن التدخلات العمومية تصبح خاضعة للمقاربة الإستراتيجية والعلمية.

أما على مستوى التجربة الدولية، فقد أبانت العديد من التجارب التنموية الدولية، عن أهمية الدور الذي تلعبه "الدولة المحفزة" في إحداث تغييرات كبرى

<sup>1</sup>- حسن أبشر الطيب: الدولة العصرية، الدار الثقافية للنشر القاهرة، 2000، ص 28.



وجوهريّة في البنية الاقتصادية، والتي كانت مدخلا أساسيا لتحقيق التنمية الشاملة.

ولعل أهم هذه التجارب التنموية الدولية التي راهنت على إصلاح الدولة كمدخل لتحقيق التنمية هي تلك التي تتمثل في بلدان شرق آسيا (الصين، سنغافورة، كوريا الجنوبية، ماليزيا...)، فماليزيا على سبيل المثال وهي تجربة تنموية مهمة بالنسبة للمغرب باعتبارها تمت في بلد إسلامي - نجحت في تحقيق التنمية بفضل عدة عوامل، ولكن يبقى أهمها هو الإصلاح المؤسسي التي تجسد بالخصوص، في تحديث البنيات المصاحبة لعملية التنمية، مثل: إنشاء تنظيمات مهمتها هي وضع رؤى علمية وإستراتيجية انطلاقا من الواقع المحلي، والعالمي. وبناء على هذه الخطط الإستراتيجية، يتم صياغة السياسات العمومية بالاستناد إلى الأولويات القطاعية. فعلى المستوى الاقتصادي مثلا، اتسم نموذج التنمية في هذا البلد بسمات عديدة أهمها:

- تبني إستراتيجية تحديثية هدفها إحداث تغييرات بنوية عميقة في هيكلّة الاقتصاد

- بناء منظومة تجارية تدفع نحو التصدير

- تحديث منظومة الشغل من خلال تبني مفهوم وثقافة "المؤسسة" (قيمة العمل، جودة المنتج...)

وما كان لهذا النموذج التنموي أن ينجح لو لم تغير الدولة الماليزية من طبيعتها، وبنيتها، ووظائفها، إذ تبنت مفهوم الدولة التنموية التي تلعب دور المحفز في تحديث السياسة الاقتصادية البعيدة المدى، ومتابعتها.

ومقارنة بها، يجب الاعتراف بأن المغرب يفتقر إلى مثل هذه الدولة، ودليلنا على ذلك، هو مؤشرات سوء التنمية البشرية، وتفاقم المظاهر السلبية المصاحبة لفشل التنمية الوطنية، وضعف الإنجازات الاقتصادية والاجتماعية، ناهيك عن عدم القدرة على الاستجابة الخلاقة للمشكلات المجتمعية التي تواجهها الدولة بالمغرب. فالاستجابة الأكثر شيوعا في هذا السياق، هو التعامل الظرفي واتباع

"سياسة التخلص" "La politique du débrouille" التي، وإن كانت تحل المشاكل بشكل جزئي و مؤقت، فإنها تساهم، من جهة أخرى، في استفحالها على المدى المتوسط والطويل.

فإذا قارننا قطاع التعليم في كلا البلدين، فإننا سنجد بأن الدولة في ماليزيا تعاملت معه كقطاع استراتيجي وحيوي، ولهذا واكبته سياسات عمومية هدفها هو جعل التعليم قاطرة التنمية، ونجحت في ذلك بالفعل. بخلاف الأمر هنا في المغرب، حيث تعاملت الدولة، ولا زالت تتعامل مع التعليم من خلال سياسات ارتجالية تستند إلى منطق رد الفعل بدون أية خطة إستراتيجية وهو الأمر الذي أدى إلى فشل المنظومة التعليمية بالمغرب.

وإجمالاً، يمكن القول بأن تفاقم المشكلات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها في المغرب، يعني أن الدولة لم تستطع توقعها، كما لم تتخذ من الإجراءات الواجبة لمنع ظهورها واحتوائها عند وقوعها. وبالتالي، تتعدد المشكلات وتتزامن في الوقت ذاته، فتجد الدولة نفسها عاجزة عن التعاطي معها، فتحل البعض، وتؤجل البعض الآخر، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى استفحال المشكلات المجتمعية وتفاقم حدتها.

وهكذا تجد الدولة نفسها محاصرة بعدد من التحديات والمشكلات والأوضاع المتفجرة، فتجرب من مشكلة إلى أخرى، في محاولة يائسة لحلها أو على الأقل الحد من آثارها.

ويعود ذلك إلى غياب أسس ومرتكزات ومعايير "الدولة التنموية" في السياق الوطني، والقائمة على مؤسسات فعالة وعقلانية تتبنى ثقافة التدبير العمومي الحديث، ففي إطار هذه الدولة التنموية، يستند القرار العمومي إلى دراسات علمية تقوم بها مراكز مختصة ومؤهلة تضع سياسات عمومية قائمة على "رؤية الغابة كلها" وليس على "رؤية الأشجار منفردة" على حد تعبير "الفرد مارشال" أحد أقطاب النظريات التنموية الحديثة.

فالمغرب، حاليا في حاجة ماسة إلى "دولة تنموية" التي يعرفها مانويل كاستلس (Manuel Castells) بأنها "الدولة التي تؤسس شرعيتها على قدرتها على إطلاق عملية تنموية متواصلة لا تقتصر فقط على معدلات نمو مرتفعة للناتج المحلي الإجمالي، وإنما تحدث تحولات جذرية في هيكل الإنتاج المحلي، وفي علاقاتها بالاقتصاد الدولي"<sup>1</sup>

## 2- المرتكزات الأساسية للإصلاح المؤسساتي

تتوزع هذه المرتكزات على مداخل أساسية، وهي كالتالي: المدخل المؤسسي، المدخل القانوني، المدخل الإداري.

### أ- المدخل المؤسسي

تركز أغلب الأدبيات التي تناولت بالدراسة أساسيات ومناهج الإصلاح المؤسسي، على ملاحظة أساسية، وهي أن هذا الأخير لا يتمثل فقط في عملية إصلاح الأنظمة، واللوائح،

والهيكل، والمساطر... إلخ، ولكنه بالإضافة إلى ذلك طبعا، يتضمن بعدا جوهريا آخر، وهو ذلك الذي يتجسد في تلك العملية التي تسعى إلى تكريس مفهوم "المؤسسة" بدل "المنشأة" و"الثقافة المؤسسية" بدل "الثقافة الجمعية" والعمل المؤسسي بدل العمل الفردي، أي أن المجهودات التي تبذل في هذا الإطار، يكون هدفها هو بناء وتدعيم القدرة المؤسسية لمختلف منظمات الدولة في الاتجاه الذي يؤدي، في نهاية المطاف، إلى ترسيخ أسس "دولة المؤسسات" وهي الدولة التي تسمح بخلق مناخ للإبداع المؤسسي، حيث تستطيع القيادات التحول من النمط الجامد إلى النمط الابتكاري، وحيث يستطيع الموظف التغير، وبالتالي الانتقال من الموظف المغترب (aliène) إلى الموظف الفاعل، وحيث يمكن للتدبير العمومي أن يتحول من نمط التدبير البيروقراطي/ الروتيني إلى نمط التدبير العمومي المبتكر الذي يستهدف الرفع من أداء المؤسسة وأداء الموظف.

<sup>1</sup>- حسن أبشر الطيب: مرجع سابق، ص: 34

وكما أشار تقرير برنامج الأمم المتحدة للتنمية الصادر سنة 1997 حول "الدولة في عالم متغير" فإن السياسات الجيدة تأتي نتيجة حكومة جيدة، ويعتمد تطبيق السياسة الفعالة على عناصر معينة مثل: الهيكل المؤسسي، وكفاءة الإدارة، والمساءلة العامة للتنظيمات التنفيذية"

ويبدو أن هذه الخلاصة لا تنطبق على الدولة بالمغرب، فهذه الأخيرة تعاني من ضعف القدرة المؤسسية بسبب عوامل عديدة لعل أهمها: التضخم البنوي، والجمود، والبيروقراطية والفساد، وطغيان دور الشخص على دور المؤسسة... وبالتالي، وللخروج من هذه الوضعية، فإن الدولة المغربية في حاجة إلى "ثورة مؤسسية" تشمل الجوانب التالية:

أ- ← توزيع متوازن للسلطة داخل المؤسسات الحكومية (مركزية، عدم تركيز... ) وخارج هذه المؤسسات بشكل يضمن تمثيل مختلف جماعات المجتمع كمصدر للمساءلة.

ب- ← إعادة هيكلة مختلف مؤسسات الدولة في الاتجاه الذي يؤدي إلى تنفيذ فلسفة الدولة التنموية. وفي هذا الإطار يجب التركيز على العمليات الأكثر ارتباطا بتطوير تنظيمات الدولة وأجهزتها من أجل الرفع من قدرتها وكفاءتها، وذلك بمراعاة الوظائف التالية:

1- صياغة السياسات العمومية مع ما يتطلب ذلك من ضرورة خلق مرصد لجمع المعلومات وتعبئتها، ومراكز لدراستها وتحليلها وتحريرها على شكل نماذج معرفية قادرة ليس فقط على حل المشكلات المجتمعية، بل وتوقع حدوثها كذلك.

2- تنفيذ السياسات العمومية، مع ما يتطلب ذلك من ضرورة إنشاء آليات لمواكبة عملية التنفيذ ومتابعتها من أجل ضمان تنفيذ جيد لأهداف السياسات العمومية.

3- تقييم السياسات العمومية، مع ما يستتبع ذلك من ضرورة تأسيس تنظيمات لتقييم التدخلات العمومية وقياس أدائها.

وفي هذا السياق، حبذا لو تم تجميع كل المؤسسات التي تقوم بالمراقبة والتفتيش في مؤسسة واحدة تكون لها سلطة مستقلة مثل سلطة القضاء، يكون لها الحق في مراقبة، وفتيش، وتقييم جميع التدخلات العمومية (وطنية ومحلية)، بل ويكون لها حق استعمال (الفيديو) على مرور المخصصات المالية المرصودة لكافة المؤسسات بناء على معيار الكفاءة المؤسسية.

ج- ← إصلاح دور الدولة وتقويته في إدارة الاقتصاد، وتوفير خدمات البنية التحتية، والاستثمار في الرأسمال البشري، وحماية البيئة وباقي الوظائف الحيوية والضرورية لتحقيق التنمية الشاملة، مع الالتزام بقواعد الفعالية، والنجاعة، والاقتصاد، والتناسق.

د- ← صياغة رؤية إستراتيجية للتنمية التي ستكون بمثابة إطار توجيهي Tableau de bord، وخارطة طريق تسمح للدولة بتحقيق قفزة تنموية. بعبارة أخرى، يجب القطع مع "سياسات رد الفعل" القائمة على أساس زمني قصير، وتبني، بدل ذلك، خطة واضحة ودقيقة تستند إلى رؤية إستراتيجية، يشكل "إطار عمل مرشد" للتدخلات العمومية.

ه- ← زيادة الشفافية وتطبيق آليات المساءلة بشكل كامل لاستئصال الفساد.

#### ب- المدخل القانوني

في هذا الإطار يجب على الدولة الالتزام بالمبادئ التالية:

1- تفعيل كامل لمبدأ سيادة القانون، بمعنى تطبيق القانون على الجميع دون تمييز، والقضاء على الممارسات التمييزية، وذلك من أجل بناء دولة الحق والقانون التي تعني سيادة القانون، ومساواة الجميع أمام القانون. والواضح في السياق المغربي، هو وجود حالات عديدة نجد فيها القانون يحابي فئات على حساب أخرى، وأفراد على حساب آخرين، وهذا يشكل مسا بمبدأ سيادة القانون.

ولهذا يجب على أجهزة الدولة أن تطبق القانون على الجميع ومراعاة مبدأ المساواة، وأن لا تجامل فئات على حساب أخرى، أو أن تكون رخوة في تطبيق

القانون، وأن لا تتورط هي نفسها في انتهاكه (رفض تطبيق أحكام قضائية صادرة ضدها مثلاً).

2- إزالة أوجه التناقض بين الدستور من ناحية وباقي القوانين من ناحية أخرى، بمعنى جعل القوانين المنظمة مسايرة لمقتضيات الدستور وروحه. ففي السياق المغربي، يلاحظ وجود العديد من القوانين التي توظف كوسيلة لتحسين التوجه السلطوي للإدارة العامة، على اعتبار أنها تتضمن العديد من القيود التي تفرغ القواعد الدستورية من روحها وجوهرها الليبرالي، وتجعل القوانين متناقضة تماما مع المضامين الحقيقية للمبادئ الدستورية.

### 3- تحسين جودة المنظومة القانونية

داخل المنظومة القانونية المغربية هناك العديد من التشريعات التي تراكمت عبر فترات طويلة من الزمن، الشيء الذي أدى إلى ضمور جودتها بفعل عدم قدرتها على مواكبة -بشكل فعال- المستجدات التي فرضها تطور الواقع المجتمعي. كما أدى ذلك إلى وقوع نوع من التداخل بين بعض القوانين. من هنا أصبحت مراجعة وتحيين المنظومة القانونية أمرا حتميا، وذلك من أجل جعلها قادرة على مواكبة التحولات المجتمعية.

ومن أجل تحقيق ذلك يجب العمل على تطوير عملية صياغة القوانين، فالملاحظ، في هذا السياق، هو أن السياسة التشريعية تعاني من اختلالات سواء على مستوى إعداد القوانين (العملية التقنية) أو على مستوى مناقشتها والمصادقة عليها (العملية السياسية). مما يجعل العديد من القوانين مشوبة بعيوب شكلية وجوهرية تعرضها لكثرة التعديل، وهذا الأمر ينعكس سلبا على أداء مؤسسات وأجهزة الدولة من ناحية، وعلى ما يسمى بـ "الاستقرار التشريعي" من ناحية أخرى.

### ج- المدخل الإداري

تقوم الإدارة العامة بوظيفة أساسية وحساسة في الدولة، على اعتبار أنها تتولى مهمة تنفيذ السياسات العمومية وباقي قرارات الدولة. ولهذا فإن أي قصور على مستوى عملية التنفيذ، سينعكس حتما بشكل سلبي على القرارات والسياسات التي تتبناها الدولة.

ومن الوهلة الأولى، يبدو أن الإدارة العامة بالمغرب تعاني من العديد من الاختلالات لعل أهمها تتمثل في الآتي:

- ← التضخم البيئوي وتداخل الاختصاصات؛
- ← غلبة التعقيد البيروقراطي على العمل الإداري؛
- ← تفتي الفساد داخل دواليب الإدارة وافتقارها إلى الشفافية؛
- ← تراجع أداء الإدارة العامة وعدم قدرتها على مساندة أهداف السياسات العمومية.

وعلى الرغم من أن شعار الإصلاح الإداري مطروح في المغرب منذ الستينات من القرن 20، إلا أنه نادرا ما تم اتخاذ خطوات جادة لترجمته إلى واقع عملي، مع ما ترتب عن ذلك من تفاقم مشكلات الأجهزة الإدارية مع مرور الوقت، حتى أصبحت هذه الأخيرة تشكل معوقات حقيقية للتحديث والتغيير. ولكن التحديات الراهنة التي تواجهها الدولة سواء من الداخل، أو من الخارج، تجعل من قضية إصلاح الإدارة أمرا حتميا.

ونظرا لأن أغلب المناهج التقليدية التي اتبعتها الدولة لتحقيق الإصلاح الإداري في الماضي، لم تعد صالحة في الوقت الحالي، فإنه أصبح يتعين عليها تبني رؤى ومناهج جديدة للإصلاح تأخذ بالاعتبار واقع التطور الهائل الذي يشهده العالم.

وفي هذا الإطار، فإن التعاطي الإيجابي مع الإصلاح الإداري يفترض الأخذ بالاعتبار المحاور التالية:

← إصلاح البنيات الإدارية وإعادة هيكلتها في الاتجاه الذي يؤدي إلى عقلنة الأعمال الإدارية والرفع من أدائها.

← تحسين العلاقة مع المحيط الاجتماعي، انطلاقا من تبسيط المساطر والإجراءات، وبناء نسق تواصلي منفتح ومتفاعل، وإعادة تكوين الموظفين بشكل يجعلهم يستنبطون قيم الخدمة العمومية، وثقافة المرفق العام.

← تحديث الوظيفة العمومية، وجعلها تتوافق مع مستلزمات ثقافة تدبير الموارد البشرية القائمة على مبادئ الفعالية والكفاءة على اعتبار أن الإصلاح الإداري هو قبل كل شيء مسألة إنسانية، فأكثر الأنظمة إتقانا وفعالية، هي تلك التي تتوفر على موارد بشرية تتميز بالخبرة والكفاءة.

← اعتماد تقنيات التدبير العمومي الجديد، والاهتمام بالنتائج والفعالية بدل إعطاء الأولوية للشكلانية القانونية القائمة على البيروقراطية الجامدة. خلاصة القول، هي أن الإصلاح الإداري، حاليا لم يعد ترفا سياسيا بل أصبح ضرورة تاريخية نظرا لأن تنفيذ السياسات العمومية في مجال من المجالات (تعليم، فلاح، سياحة، أمن ...) وتحويلها من أهداف إلى واقع ملموس، يرتهن بالضرورة بوجود إدارة عامة حديثة فعالة وذات كفاءة.

من هنا يكتسي الإصلاح الإداري أهمية قصوى، فالإدارة العامة، حسب تعبير ألفرد مارشال " بحكم أنها تجسيد متكامل لدولة المؤسسات هي أعظم الممتلكات الإنسانية، وأنها جديرة بكل الجهود التي تبذل لتمكينها من أداء عملها بالصورة المثلى"<sup>1</sup>.

### خاتمة

بناء على ما سبق ذكره وانطلاقا من قناعتنا بأن تعبئة الإمكانيات، وتوظيف القدرات التوظيف الأمثل لتحقيق التنمية، والانخراط في مسار التقدم والتجديد الحضاري، لا يمكن أن يتم بدون التوفر على دولة تنموية حديثة، فإننا تبعا لذلك نعتبر بأن مشروع الإصلاح المؤسساتي للدولة، يجب أن يحضى بالأسبقية، وأن تعطى له الأولوية، فالمغرب حاليا يحتاج إلى أكثر من إصلاحات دستورية أو سياسية، إنه أولا وقبل كل شيء يحتاج إلى إصلاح مؤسساتي للدولة.

<sup>1</sup> - فرانسيس فوكوياما: بناء الدول، ترجمة مجاب الإمام، العبيكان للنشر، السعودية، 2007 ص 152.



## النموذج التنموي الجديد

### بين سؤالي الخدمات الأساسية وتخليق الحياة العامة

ياسر الصافي:

طالب باحث بسلك الدكتوراه  
بجامعة محمد الخامس بالرباط  
- كلية الحقوق سلا-

يعتبر مفهوم التنمية من احد أهم المفاهيم العالمية اذ أطلق على عملية تأسيس نظم اقتصادية وسياسية متماسكة، حيث تعرّف على أنها "عملية متكاملة، ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية، تروم إلى تحقيق التحسن المستمر المتواصل لرفاهية كل السكان وكل الأفراد، والتي بموجبها يمكن إعمال حقوق الإنسان وحرياته الأساسية<sup>1</sup>.

ولأهمية التنمية تعمل الدول على التخطيط وصياغة نموذجها التنموي، بحيث تسعى من خلاله تحقيق الإقلاع الاقتصادي والرفاه والرخاء لشعوبها، وذلك وفقا لإمكاناتها الذاتية من موارد طبيعية، بشرية، ثقافية وموقع جغرافي ثم العلاقات الاقليمية والدولية المتميزة.

المغرب ليس بمعزل عن هذه الدول، فبدوره يحتاج الى التنمية، ولهذا الغرض يسعى لتحيين وتحديث نموذجها التنموي الذي يروم من خلاله تحقيق الإقلاع الشامل في مختلف المجالات، وذلك بعد ان عبر ملك البلاد خلال خطاب افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية سنة 2017

<sup>1</sup> - ماجد احمد السامرائي، الحق في التنمية حق اصيل لكل انسان، مقالة منشورة بتاريخ 16 نونبر 2013 على الموقع <https://kitabab.com>. تاريخ الزيارة 02/09/2019 على الساعة الثالثة بعد الزوال.

عن تقديم واستفء النموذج السابق كل امكانياته المتاحة بالقول: "إذا كان المغرب قد حقق تقدما ملموسا، يشهد به العالم، إلا أن النموذج التنموي الوطني أصبح اليوم، غير قادر على الاستجابة للمطالب الملحة، والحاجيات المتزايدة للمواطنين، وغير قادر على الحد من الفوارق بين الفئات ومن التفاوتات المجالية، وعلى تحقيق العدالة الاجتماعية". ولم يتوقف العاهل المغربي على هذا الخطاب فقط بل جل الخطابات اللاحقة وصولا الى خطاب اخير - 20 غشت 2019- بمناسبة ثورة الملك والشعب الذي يشكل خريطة طريق للفاعل السياسي والمدني والقوى الحية والجادة في اطار المقاربة التشاركية التي دعا اليها ممثل الامة.

وفي هذا الصدد، وانطلاقا من دعوة العاهل المغربي، تأتي هذه الورقة متناولة بعض من المرتكزات الاساسية والضرورية لتحقيق طموحات المغرب. وعليه يطرح التساؤل التالي: ماهي اهم الركائز الممارسات الديمقراطية والحقوقية التي يمكن تطويرها ومعالجتها لقيام نموذج تنموي دائم وفعال؟

وللإجابة عن هذا التساؤل سنعتمد المحورين التاليين:

المحور الاول: معالجة الاختلالات الظاهرة عند الولوج الى الخدمات العامة

الاساسية

المحور الثاني: الضرورة الماسة لتخليق الحياة العامة

**المحور الاول: معالجة الاختلالات الظاهرة عند الولوج الى الخدمات الاساسية**

ينظر الى جودة الخدمات المقدمة الحجر الأساسي في رفع من مستوى جودة الحياة، اذ تم تصنيفها من قبل عدة مؤسسات عالمية بأنها أساس سعادة الأفراد في المجتمعات المتحضرة في العالم.<sup>1</sup>

وهكذا تم تعريف الخدمات العامة على انها الحاجات الاساسية ولا بد منها لحفظ حياة الإنسان وتأمين رفاهيته والتي يجب توفيرها بالنسبة للسواد الأعظم من الشعب، والالتزام في منهج توفيرها على أن تكون مصلحة الغالبية من

<sup>1</sup> - التكتل المدني الديمقراطي، تحسين جودة الخدمات العامة، ورقة منشورة على موقعهم الرسمي، <http://ar.cdp.org.ly> اطلع عليها بتاريخ 28/08/2019 على الساعة السادسة مساء.

المجتمع هي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمات، بهدف رفع مستوى المعيشة للمواطنين، وأن تلبية هذه الخدمات العامة مثل: الخدمات الصحية؛ والتعليمية؛ والثقافية؛ وخدمات الأمن، والعدالة... الخ، هي مسؤولية الدولة بالدرجة الأولى، وهي ليست مقرونة بزمن محدد، بل هي عملية دائمة مستمرة ينبغي أن تخطط الدولة لتقديمها وتطويرها ليحصل عليها المواطن في أحسن صورة.<sup>1</sup>

في هذا الصدد، بدل المغرب مجهودات كبيرة في اطار تعميم الخدمات الاساسية التي يحتاجها مواطنيه منذ الاستقلال الى حدود اللحظة، غير أن هذه المجهودات لم تحقّق أهدافها المسطرة مما أدى الى ظهور تغذية عكسية حتمت طرح أسئلة مفادها أين الخلل؟

عند البحث والتقصي يلاحظ أن هناك بالفعل وجود مجموعة من مشاكل الملحوظة والملموسة عثرت الاهداف المرجوة من النموذج التنموي السابق، ولاسيما في مجالات مرتبطة بحقوق ضرورية واساسية بحيث تعتبر جودة تقديمها من المعايير الدولية في تصنيف البلدان. ومن بين هذه الحقوق الاساسية على سبيل المثال لا للحصر:

#### 1- الحق في الصحة :

يعتبر الحق في الصحة من الحقوق المضمونة بالاتفاقيات الدولية، وتصبح الدول المصادقة عليها ملزمة ببذل الجهود والسبل الكفيلة بالوفاء بالتزاماتها الدولية، بدء بالملاءمة تشريعاتها الوطنية ومرورا برمجة ميزانيات لها ووصولاً الى تقديم الخدمات الصحية والدوائية للمواطنين في أحسن الأحوال.

المغرب منخرط في الاتفاقيات والمؤسسات المعنية بالصحة وذهب الى دسترة الحق في الصحة في الفصل 31 من الوثيقة الدستورية لعام 2011، حيث جاء في هذا الفصل ما يلي: "أن تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية

<sup>1</sup> - شبكة النبا المعلوماتية، حق المواطن في الحصول على الخدمات العامة، مقال منشور على موقعها الرسمي <https://annabaa.org> اطلع عليه بتاريخ 23/08/2019 على الساعة الخامسة مساء.

على تعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسر أسباب استفادة المواطنين والمواطنات على قدم المساواة من الحق في العلاج والعناية الصحية والحماية الاجتماعية والتغطية الصحية والتضامن التضامني أو المنظم من لدن الدولة...<sup>1</sup> إضافة الى وجود نصوص قانونية تشير الى تقديم الخدمات الصحية.

وعلى المستوى الاجرائي، تخصص الدول موارد مالية متواضعة<sup>1</sup>، فضلا عن مجموعة من المخططات والسياسات العمومية والقطاعية في مجال الصحة بهدف تحقيق النجاعة وحسن الاداء، غير أنها عجزت عن تدارك الاختلالات التي يعاني منها قطاع الصحة وذلك لتشابكها وتعدد المسؤولين عن عدم تأدية أهدافها.

بالنسبة للمشاكل والنقائص المطروحة في المجال الصحي فلقد تم رصدها من طرف المجلس الوطني لحقوق، بحيث ترجع النقائص المسجلة إلى غياب المراقبة، الضرورية خاصة في سياق يهيمن عليه الامتحان الطب بطريقة غير قانونية، هدر الموارد، الغيابات، الرشوة في مؤسسات الاستشفائية، يعمق ذلك ضعف البرامج الاجتماعية ووسائل تحفيز العاملين في القطاع.<sup>2</sup>

وما يؤكد بالفعل تواجد خلل عميق في المجال الصحي، هو تصنيف المغرب مؤخرا من طرف قاعدة البيانات العالمية<sup>3</sup> NUMBEO في الرعاية الصحية ضمن المرتبة الاخيرة من أصل 89 دولة بعد كينيا والبنغلاديش والعراق. التصنيف قام على اختيار المدن الكبرى لتسعة وثمانين دولة عبر العالم، حيث وضعت مدينة الدار البيضاء تحت مجهر الاختبار والمعايير المعمول بها دوليا، فما كان إلا الكشف عن وضع كارثي يعيشه مرتفقي المستشفيات العمومية لضعف الخدمات الصحية وعدم جودتها.

ولتجاوز المشاكل القائمة يقترح في هذا الصدد:

<sup>1</sup> برسم قانون المالية لسنة 2019 تم تخصيص 28 مليار درهم لقطاع الصحة.

<sup>2</sup> مقال على موقع المجلس الوطني لحقوق الإنسان. <https://www.cndh.org>

<sup>3</sup> تعدد نومبيو من اكبر قواعد البيانات في العالم، تتضمن معلومات حالية ووالاينية عن ظروف المعيشة في دول العالم، بما في ذلك تكاليف المعيشة ومؤشرات الإسكان والرعاية الصحية والمرور والجريمة والتلوث...

للاطلاع أكثر انظر الرابط التالي: [www.numbeo.com](http://www.numbeo.com)

● توفير الخدمات الصحية والدوائية اجباريتين للفئات الهشة والفقيرة، وهذا الامر يحتاج الى تحديد بدقة هذه الفئات التي تضيع في مواعيد التشخيص طويلة المدة والتي ربما ان بقي المريض على قيد الحياة قد يصادف موعدها يصادف أيام عطل وطنية أو دينية.

● العمل على وضع نظام تنقيطي معين لتقييم الاداء والانتاجية، أو مسابقات للتحفيز بين الجهات أو على المستوى الوطني للرفع من مردودية الموارد البشرية في القطاع. فالتحفيز والتتبع والاحساس بالوطنية والمواطنة هم اعمدة الاصلاح، ان غابوا لن يكتمل اي مشروع اصلاح في مجال الصحة.

## 2- الحق في التعليم:

أكدت مختلف المواثيق والاعلانات الدولية عن هذا الحق<sup>1</sup>، ولقى ترحيب من مختلف الدول دون العمل على التحفظ عليه باعتباره استثمار أساسي لبناء المجتمعات وتقدمها وازدهارها وتنميتها.

المغرب من بين هذه الدول عمل بموجب التزاماته الدولية على ملاءمة تشريعاته الوطنية، كما تمت دسترة هذا الحق في الوثيقة الدستورية لسنة 2011، حيث نص عليه في الفصول 31، 32، 33 و168. وبموجب الفصل الاخير المذكور تم احداث المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي وهو هيئة دستورية مستقلة ذات طبيعة استشارية للتفكير الاستراتيجي في قضايا التربية والتكوين والبحث العلمي<sup>2</sup>.

عموما هذا الحق، شأنه شأن باقي الحقوق الدستورية عملت الحكومات على انجاز مخططات وسياسيات قطاعية وعمومية لتمكين المواطن من الحق في

<sup>1</sup> - من بينها المادة 26 الواردة في الاعلان العالمي لحقوق الانسان والتي واشترط ان يكون على الاقل مجاني والزامي في مرحلتيه الابتدائية والاساسية وان يكون التعليم الفني والمهني والعالي متاحا للجميع تبعا لكفاءتهم. كما نجد المادة 13 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الحق في التربية والتعليم. حيث جاء بنوع من التفصيل مقارنة مع المادة السالفة الذكر من الاعلان المذكور.

<sup>2</sup> - موقع المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، <https://www.csefrs.ma> اطلع عليه بتاريخ 25/08/2019 على الساعة العاشرة مساء.

التربية والتعليم، غير ان عند التطبيق تظهر وتثار مشاكل مردها الى سوء الحكامة والرقابة، فضلا عن عدم التقييم الدقيق للاختلالات من طرف الجهات المعنية والوصية لان التشخيص دائما ما يقع فيه اختلاف.

لا عَرَوَ أن التعليم اليوم، يعتبر من أهم المعضلات الكبرى التي يستوجب أن يواجهها ويتعامل المغرب معها بكل ما تتطلبه من اهتمام وجهود. فقطاع التعليم معضلة بحق لمن له دراية بالقطاع وما راكمه عبر السنين الطويلة من التجارب والاصلاحات الفاشلة والخيارات الخاطئة التي لم تكن افرازا لفلسفة تعليمية تبلورت انطلاقا من هويتنا الثقافية، وحاجياتنا التربوية وأهدافنا الاقتصادية والتكنولوجية، بقدر ما كانت محاولات اقتباسية لمناهج مستوردة لم تراعى فيها خصوصياتنا الوطنية أو الذاتية المغربية.<sup>1</sup>

على الرغم من تخصيص ازيد من 25% من ميزانية الدولة للتعليم، ووجود الرؤية الاستراتيجية 2015-2030، فبحسب اليونيسكو يعتبر المغرب من بين 25 بلد في العالم الاقل تقدما في مجال التعليم. هذا الاخير يعيش مشاكل حقيقية فحتى المجلس الاعلى للتعليم والتكوين والبحث العلمي ابرز في تقرير له عن المستوى المتدني لتلاميذ السلك الثانوي في اللغة والرياضيات.<sup>2</sup> وفي تقرير اخر للمجلس الاعلى للحسابات، رصد هذا الاخير اختلالات عميقة للبرامج الاستعجالية على مستوى تدبير الموارد المالية، فظي ظل وجود هذه المشاكل وعدم التصدي لها مما لاشك فيه سيبقى التعليم في المغرب مجالا للتخلف واختلاس الاموال العمومية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - ابراهيم اسعبيدي، مشاكل التعليم بالمغرب و مبادئ في الاصلاح، مطبعة التوفيق، الرباط، الطبعة الاولى، 1995، ص7.

<sup>2</sup> - Article sous thème : L'Éducation au Maroc. entre oubli et espoir . publiée sur le site web <https://www.humanium.org> vu le 03/09/2019 à 11h30 du matin.

<sup>3</sup> - للمزيد من المعلومات انظر تقرير مجلس الاعلى للحسابات، [http://www.courdescomptes.ma/upload/MoDUle\\_20/File\\_20\\_617.pdf](http://www.courdescomptes.ma/upload/MoDUle_20/File_20_617.pdf)

ومن منظور الاستمولوجي والفني لمخطط البرنامج الاستعجالي في اطار  
العشرية 2000-2010 ومختلف مشاريعه فهي لا تقود لمفهوم الاصلاح سواء على  
مستوى الشكل او المضمون. فالارتجالية شكلت عجز عن التمييز بين الاليات  
الاصلاحية والادوات التصحيحية.<sup>1</sup>

لعل الاختلالات في مجال التعليم واضحة، ونالت حظها الوافر من  
التشخيص، لكن لم تنال حظها من اقتراحات جادة وفعالة، بل ذهبت في التزايد  
السياسي على حساب تقدم المغرب. اليوم تعتمد المعايير الدولية خدمات التعليم  
الجيدة ضمن تصنيفها في رصد التنمية، فمادام هناك اختلالات ومشاكل سيبقى  
المغرب من بين الدول التي تتذيل قائمة البلدان بشكل خاص في جودة التعليم  
وبشكل عام في مجال التنمية.

لتجاوز هذه المشاكل المطروحة، يقترح في هذا الصدد:

● وضع برامج ومخططات تحمل اللمسات المغربية ومواكبة للتوجه العلمي  
الدولي والذي اساسه اللغة الانجليزية، حيث نجد ان أكبر قواعد البيانات العالمية  
تطرح منشوراتها العلمية في عدة تخصصات باللغة الانجليزية تصل الى اكثر  
من 90% ومثال على ذلك المجال الفيزيائي والطبي.<sup>2</sup> فالتيار الفرونكوفوني  
بالمغرب لا يضع بحسابه ان اللغة الفرنسية أصبحت متجاوزة حتى في موطنها  
الاصلي، إذ أن مسؤولين الفرنسيين لا يعتبرونها شرطا او اساسا للتقدم العلمي  
والتطور.<sup>3</sup> وبخصوص التيار العربي بدوره لا يتقبل ان اللغة العربية او حتى

<sup>1</sup> نورالدين العمري، المنظومة التربوية بالمغرب بين وهم الاصلاح و حقيقة المصالحة، مطبعة تطوان، الطبعة  
الاولى، 2014، ص 150.

<sup>2</sup> Scott. L. Montgomery. Impact of a global language on science are there disadvantages?. article  
published on Language as a Scientific Tool: Shaping Scientific Language Across Time and  
National Tradition. editor Routledge. 2016 . page 200. Pdf on website  
<https://books.google.co.ma> .

<sup>3</sup> مقال تحت عنوان: الفرنسية تجر انتقادات واسعة على بلمختار، نشر بموقع جريدة الصباح  
<https://assabah.ma> اطلع عليه بتاريخ 01/09/2019 على الساعة السادسة مساء.

الدارجة المغربية لا يمكنهما أن تنافسا أو تنتجا حاليا الدراسات العلمية أو التكنولوجية.

● ويقترح كذلك لإصلاح التعليم ببلادنا، بان يكون للتدريس اجباري بالنسبة للأطفال في التعليم الاولي ومرورا بالسلك الابتدائي ووصولاً الى الثانوي، مع دعم الاطفال المنحدرين من الطبقات الفقيرة بمجتمعنا، فكما أشرنا اليه سابقا يلزم التحديد الدقيق للفئات الهشة، فبدونه لن تحقق أي سياسة عمومية أو مخطط ما أهدافه المرجوة.

● ويقترح ايضا، وفي باب تخفيض ميزانية التعليم، وضع نظام تكاليف مالية للاستفادة من التعليم الحكومي، وذلك باعتماد اشطر معينة يدفعها والي امر الطفل مع الاعفاء الشامل أو الجزئي للفئات التي لا يكون دخلها كافي لذلك.

● فيما يخص الموارد البشرية من أساتذة ومدراء وغيرهم من يشرفون على المؤسسات التعليمية، يستحسن أن تتوفر لهم دورات في المواطنة وحقوق الانسان هدفها تشبيعهم وتلقيهم قيم الوطنية والمواطنة مع خلق منافسات محلية وجهوية ووطنية مثلا لأفضل استاذ(ة) التعليم الابتدائي او مديرة(ة) ... الخ. هذه كلها عوامل ستحقق التنمية المرادة من كل البرامج والمخططات.

● العمل على توجيه<sup>1</sup> التلاميذ في المرحلة الثانوية نحو الاختيارات الصائبة وتقديم لهم خدمات تعليمية ذات جودة في الشق نظري والتطبيقي مع تمكين التلاميذ من تداريب موازية ابتداء من المرحلة الثانوية. علاوة على ذلك، اضافة الى المناهج الدراسية مادة خاصة بتبسيط الحقوق والواجبات ونشر ثقافة حقوق الانسان ترافق التلميذ منذ السنة الاولي من السلك الإعدادي الى مرحلة البكالوريا تروم الى وضعه في صلب مفهوم تخليق الحياة العامة بحكم انه سيتولى مستقبلا المسؤولية.

<sup>1</sup> - بمعنى أن التوجيه يجب أن تكون له نظرة استراتيجية واستشرافية لحاجيات سوق الشغل خلال 20 او 30 سنة القادمة، لان حاجيات سوق الشغل تتغير بشكل مستمر في ظل التقدم الصناعي والتكنولوجي المستمرين.



على المستوى التكويني الأكاديمي للأساتذة يقترح النقطتين الآتيتين:<sup>1</sup>  
النقطة الأولى: استقلال الجامعة ودمقرطتها. عند مقارنة الدول المتخلفة أو النامية من حيث درجة ومستوى التنمية فيها، ومساهماتها في التقدم العلمي والتقني والفكري مع الدول المتقدمة، سيظهر لنا أن الفئة لا تعيش الممارسة الديمقراطية عكس الفئة الثانية. هذا ما يؤكد المقولة المؤكدة أن الممارسات الديمقراطية هي السبيل الأفضل لإطلاق طاقات المواطنين للمساهمة في حركة التطوير الحضاري، والعكس صحيح.

النقطة الثانية: تطوير كليات ومعاهد التربية: ان المعلم له دور مركزي ومحوري في عملية التعليم، اذا كانت كليات ومعاهد التربية تخرج لنا الالاف من المعلمين سنويا، ينتشرون في مختلف ارجاء البلاد ويعلمون الملايين من الابناء، فمن الضروري اصلاح هذه المؤسسات بتبني نظام تكوين أكثر صرامة للخريجين واستمرارية التكوينات اللاحقة والمستمرة.

### 3- الحق في السكن

يعد الحق في السكن حق رئيسي من حقوق الانسان، وفي نفس الوقت أداة هامة لإعمال حقوق الانسان الأخرى المدنية والسياسية وكذلك الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولذلك فإن الحق في السكن يتعدى شكل المبنى المادي، ويتجاوز التفسير الضيق الذي يحمله مساويا على سبيل المثال للمأوى المتوفر للضرد بمجرد وجود سقف فوق رأسه أو يعتبر المأوى سلعة، ليشمل علاقة الإنسان بالمجتمع الذي يعيش فيه، ويرتبط بأبعاد مختلفة ومتعددة يصعب تحديدها، كالعمل والوصول الى الخدمات، ومستويات الصحة والأمن والهوية الشخصية واحترام الذات.<sup>2</sup>

لهذه الاسباب عملت المادة 11 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966 للتخصيص على هذا الحق، فضلا

<sup>1</sup> - سعيد اسماعيل على، التعليم الذي نريد، مطبعة عالم الكتب، القاهرة، الطبعة الاولى، 2016، ص 126-127.

<sup>2</sup> - محمد مومن ويوسف البحري، الحق في السكن وتدير مجال العقار، عنوان موضوع ندوة علمية وطنية يومي 8 و 9 ماي 2009 بجامعة القاضي عياض، منشورات كلية العلوم ق.إ.إ. مراكش، مطبعة الوراقة الوطنية، الطبعة الأولى، 2010، ص 5.

عن اعتماد لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم 4 إرشادات مفصلة للدول بشأن التزاماتها باحترام الحق في السكن وحمايته والوفاء به . كما تمت الاشارة من طرف اللجنة إلى أن هذا الحق يتضمن سبع سمات مترابطة وأساسية هي:<sup>1</sup>

● الضمان القانوني لحياسة المسكن؛

● توفير الخدمات والمواد والمرافق والهيكل الأساسية؛

● القدرة على تحمل الكلفة؛

● الصلاحية للسكن؛

● إمكانية الحصول على السكن؛

● الموقع؛

● السكن الملائم من الناحية الثقافية.

وفي هذا اطار، ينبغي للدولة أن تعتمد تشريعات أو تدابير أخرى لضمان الامتثال لمعايير حقوق الإنسان المتعلقة بالحق في السكن اللائق من قبل الجهات الفاعلة الخصوصية، مثل المؤجّرين والمقاولين العقاريين، وملاك الأراضي، والشركات. وعلى سبيل المثال، ينبغي للدولة أن تنظم سوق السكن والإيجار بطريقة تعزز وتحمي الحق في السكن اللائق وتضمن أن تقدم المصارف والمؤسسات المالية خدمات تمويل السكن دون تمييز،<sup>2</sup> لاسيما عند الاستفادة من برنامج المتعلق بمحاربة السكن العشوائي، فوضع شرط عدم التصرف بالبقعة الأرضية (بيع- ضمانة) الاستفادة منها بعد 5 سنوات، تضطر العوائل من الفئات الفقيرة للجوء

<sup>1</sup>- الامم المتحدة، الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، المجلد الاول، تجميع للتعليقات العامة والتوصيات العامة التي اعتمدها هيئات معاهدات حقوق الإنسان، (HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. 1)، 27 ماي 2008، النسخة العربية، ص 19-20.

<sup>2</sup>- صحيفة وقائع بشأن الحق في السكن اللائق، النسخة العربية، طبعت بالامم المتحدة، جنيف، مفوضية الامم المتحدة السامية لحقوق الانسان، ص 34.

للكراء لمدة لطويلة بعد سد الأبناك أبوابها في ظل عدم وجود عمل قار، مما تنتقل هذه الضئات من فئات فقيرة الى مسحوقة ومعدومة أكثر. فحسب دراسة المندوبية السامية للتخطيط حول تراجع نسبة الفقر بالمغرب بمدخول قدره 20 درهم في اليوم... فهل من المنطقي للعوائل الفقيرة أن تؤدي أداء السومة الكرائية او سد حاجياتها الغذائية أو بناء مسكنها على تلك الرقعة الأرضية ب 20 درهما المتحصل عليها يوميا؟

هي اشكالات واقعية وراء قرارات جريئة لمحاربة السكن غير اللائق، لكن وجب احاطة تدخلات الدولة من مختلف الجوانب لأن المخططات التقنية لن تتمكن من معرفة المشاكل الحقيقية والاثار اللاحقة على المستوى الإنساني والعيش بكرامة.

وبمناسبة التطرق لمجال كراء العقارات، توجب الضرب بيد من حديد على اصحاب العقارات الذين يتهربون من ابرام عقود الكراء لتجنب اداء الضرائب للدولة. كما ينتج عن هذا الامر مشاكل أخرى تجعل المكثري بين أيدي المكري، فإذا رفض تسليم التزام السكنى في ظل غياب عقد الكراء تضيع مصالح الادارية الأساسية للعوائل المكثرية للاستفادة من الخدمات العمومية المقدمة.

يقترح في هذا الباب، وضع نظام معلوماتي أو مصلحة داخل الجماعات الترابية، تضمن الحصول على الوثائق الضرورية للولوج لباقي الخدمات الاساسية في مرحلة استفادة من برامج السكن. فمسكن مرتبط بشكل أساسي في النظام الاداري المغربي للحصول على الخدمات الاستشفائية او التعليمية او الإعانات التي تقدمها الدولة للطبقات الهشة.

#### 4- الحق في الشغل:

يعد الشغل احد اهم مرتكزات السياسات العمومية، كما يعتبر الحاضر الاساسي في استراتيجيات الحكومية لما له من أهمية في تحقيق التنمية الاقتصادية وضمان السلم الاجتماعي.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - الورقة العلمية لليوم الدراسي لندوة وطنية حول التقائية السياسات العمومية حول التشغيل، 12 دجنبر 2015، فاس، مرصد الالتقائية وحكمة الاعمال، وزارة التشغيل والشؤون الاجتماعية و الوكالة المغربية لانعاش التشغيل والكفاءات، اطع عليها بالموقع الالكتروني التالي: <https://www.marocdroit.com>

يساهم الحق في الشغل من الناحية العملية بالحفاظ على كرامة الأفراد المتأصلة فيهم، فهو يوفر لهم عنصرا أساسيا من العناصر اللازمة لصيانة كرامتهم واحترامها، فالأجر الذي يتقاضاه الإنسان لقاء عمله له دور مهم في ضمان حد ملائم من العيش اللائق أو المناسب له.<sup>1</sup>

ولهذا يعتبر الحق في الشغل هو حقا أساسي لكل شخص، تكفله الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان والتشريعات الوطنية، إذ ينص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966 (مادة 6) على واجب الدول الاطراف في الاعتراف بالحق في العمل، وإتاحة الفرصة لكل شخص من كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية، واتخاذ التدابير اللازمة لصون هذا الحق، بما في ذلك توفير برامج التوجيه والتدريب التقنيين والمهنيين.<sup>2</sup> وجاء نفس العهد في باقي مواده بشروط لضمان هذا الحق منهم المادتين السابعة والثامنة، كما نص عليه الاعلان العالمي لحقوق الانسان سنة 1948 في مادته 23 ومنظمة العمل في اتفاقياتها.

رغم المجهودات الجبارة للمغرب في مجال الشغل والتشغيل على المستوى القانوني من مصادقة على اتفاقيات دولية وعلى المستوى الاجرائي من اعتماد مخططات وسياسيات عمومية تهتم المجال، إلا ان هناك بعض اشكالات المرصودة ونقترح التالي لمعالجتها قصد تحقيق الهدف من البرامج والمخططات التي ستعتمد لاحقا:

اولا: حسب احصائيات المندوبية السامية للتخطيط سنة 2018 بلغت نسبة البطالة لدى حاملي الشواهد 17.1%...ربما هذا مرده الى اخراج تخصص دراسي من قلب نفس التخصص مما سبب تراكم في عدد الخريجين، دون أن توفر لهم تلك التخصصات المنبثقة عن التخصص الأم المنافسة في سوق الشغل. كمثال على

<sup>1</sup> - محمد يوسف علوان و محمد خليل الموسى، القانون الدولي لحقوق الانسان الحقوق المحمية الجزء الثاني، الطبعة الاولى الامصدار الثاني 2009، دارالثقافة للنشر والتوزيع عمان، ص 322-323.

<sup>2</sup> - أبو الخير أبو جبل، دليل حقوق العامل وفق المعايير الدولية لحقوق الانسان و القوانين المحلية، المرصد-المركز العربي لحقوق الانسان في الجولان 2015، مطبعة الأرز، ص 3.

ذلك تخصص القانون العام وكل تخصصات فروعها، بحيث تجد في اعلانات المباريات الوظيفة العمومية استدعاء تسميات معينة من الماسترات وإقصاء أخرى كالعلوم السياسية والقانون الدولي والعلاقات الدولية. ففي حالة ما اذا كانت هذه التخصصات لا تخول للخريجين منها فرصة التنافس في سوق الشغل يتعين حذف الاعتمادات المالية المقدمة لفتح هذه الماسترات من طرف وزارة التعليم العالي. ثانياً: النقطة الأولى لها علاقة بالنقطة الثانية وهي عدم ملاءمة العرض التعليمي ومتطلبات الوظيفة العمومية والقطاع الخاص، هنا توجب الانفتاح المباشر على مسؤولي الموارد البشرية لمعرفة ماهي التخصصات التي بها خصائص بسوق الشغل وذلك بتنظيم ندوات وأيام دراسية تزود الفاعلين في رسم السياسات العمومية في مجال التشغيل والتعليم والتكوين بمعلومات من لدن أصحاب الاختصاص.

ثالثاً: توجب الاخذ بعين الاعتبار الاولويات الحالية في رسم السياسات العمومية والمتمثلة في ضمان الولوج العادل لسوق الشغل لمكافحة مختلف أنواع التمييز والإقصاء والنهوض بمبادئ المساواة والإنصاف في الولوج إلى سوق الشغل. عموماً نستشف من مضمون هذا المحور أن الخدمات الأساسية أعلاه لها علاقة ترابطية فيما بينها لتحقيق التنمية في مختلف مجالاتها، فبلادنا يتعين عليها سد الخصائص المهول في تقديم الخدمات الضرورية للمواطنين، لأن مدامت المشاكل قائمة في هذا النوع من الخدمات لن تحقق أي تنمية ولن يبرح المغرب موقعه في التصنيفات الدولية.

ولابد من الإشارة أن توفر هذه الخدمات مقرون بمحاربة الرشوة ومظاهر الغش واختلاس الاموال العامة، فضرورة تخليق الحياة العامة-هذا ما سنتناوله في المحور الثاني- مدخل من مداخل تحقيق الأهداف التنموية المرجوة وتحقيق الإقلاع الشامل في مختلف الميادين.

### المحور الثاني: الضرورة الماسة لتخليق الحياة العامة:

ظهر شعار تخليق الحياة العامة بالتزام مع ظهور مفاهيم الديمقراطية واحترام حقوق الانسان ومبدأ تكافؤ الفرص، ومبدأ الشفافية، والنزاهة ومحاربة الرشوة، والحث على العقاب ومبدأ المحاسبة وحسن تدبير الشأن العام والمحلي، وحسن تدبير وترشيد الأموال، وتغليب المصلحة العليا العامة، وسيادة القانون واصلاح مجال القضائي والأمني وتطبيق مبدأ المراجعة المالية، ومحاربة الفساد والتربية على المواطنة.<sup>1</sup>

وفي اطار مواكبة الدول لهذه المفاهيم الدالة على مدى ديمقراطية الدول أو من عدمه، تسيير الدول في نهج المصادقة على الاتفاقيات الدولية ودسترة هذه المفاهيم وملاءمة تشريعاتها الوطنية قصد الوفاء بالتزاماتها أمام الهيئات التعاهدية لحقوق الإنسان المصادق عليها.

المغرب باعتباره متشبث بالخيار الديمقراطي، فما كان على المشرع الدستوري إلا النص في دستور 2011 على إقامة عدة هيئات للممارسة الديمقراطية ومؤسساتها، وعلى تفعيل اليات المساءلة والمراقبة بكافة المسؤولين، تحقيقا للشفافية والحكامة الجيدة. وذلك في اطار سياسة عمومية، مسؤولة عن تخليق الحياة العامة، والتصدي بكل حزم لظواهر انتهاك القانون، والاستهتار بقيم المواطنة وبحقوق المواطن.<sup>2</sup>

على الرغم من مرور ازيد 8 سنوات من تبني الوثيقة الدستورية واحداث لمعظم الهيئات والمؤسسات، فمما لا شك فيه أن مستويات الفساد وأشكال ممارسته المرصودة بلغت حدودا لا تطاق، وأدخلت المغرب في حالة من العبث جعل معظم المواطنين على قناعة جازمة بأن الشعارات التي ترفعها الدولة لن تجد طريقها السليم نحو التطبيق والأجراًة . وما يشكل هذه الفكرة ويزيد القناعة بها هو

<sup>1</sup> - الحسين وكاك، تخليق الحياة العامة بين الفهم السائد والفهم الغائب. مقال منشور في سلسلة الندوات، ندوة تحت عنوان تخليق الحياة العامة في المغرب، بتاريخ 25-26 نونبر 2013 باكاديمية المملكة المغربية، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، ص 288.

<sup>2</sup> - محمد الكتاني، القيم المرجعية للمواطنة وتخليق الحياة العامة في المغرب، المرجع السابق، ص 47.

استقرار أو انحدار المغرب إلى المراتب المتأخرة وفق المعايير الدولية المعمول بها في كل ترتيب يهتم التنمية البشرية أو محاربة الرشوة.<sup>1</sup>

ان محاربة الفساد وتخليق الحياة العامة مما لا غبار عليه مسار طويل ومعقد، يستلزم الارادة السياسية القوية، وتعبئة واشراك كافة الادارات والهيئات، وانخراط المجتمع المدني والاعلام والمواطنين والقضاء من أجل التصدي لمسببات الفساد، ودعم الجانب التوعوي والتربوي، من أجل توقيف التطبيع معه والانتقال من التنديد الى التبليغ والحرص على تطبيق القانون كلما تم ارتكاب فعل الفساد.<sup>2</sup>

هذا الأمر يقتضي تفعيل الأدوار التامة الموكولة للمؤسسات والهيئات الدستورية للتصدي والقضاء على مظاهر الرشوة ومظاهر انعدام الشفافية والنزاهة، ويستوجب هذا الأمر أن تتحلى بالشجاعة بممارسة الضمانات المكفولة لها أو بالمطالبة بتشريعات كفيلة بتسهيل عملها لضمان كرامة وحقوق المواطن في مواجهة الدولة. فالحكامة الجيدة هي السبيل المؤدي الى تحقيق النموذج التنموي الذي يطمح له المغرب وتحسين تصنيفه في التقارير والمؤشرات المعتمدة لقياس الحكامة.

ومن الاسباب الرئيسية التي تعرقل تحقيق التنمية ببلادنا، فهي راجعة عموما لعدم محاسبة المتورطين في الغش، اختلاس الأموال العمومية، استغلال النفوذ، الشطط في استعمال السلطة والتهاون في أداء الخدمة. فالعمل على طردهم أو تغيير مكان عملهم او الأخطر من ذلك افلاتهم من العقاب سيشكل لا محال عائقا كبيرا في تأخير قاطرة التنمية المرغوبة وقتل روح المواطنة والوطنية لدى عموم المواطنين.

يقترح لتخليق الحياة العامة ما يلي:

<sup>1</sup> - سعيد لكحل، تخليق الحياة العامة: المخل الرئيسي لكل تنمية حقيقية، مقال موجود على الرابط التالي: <http://www.afj.ma> ص 3، اطلع عليه بتاريخ 2019/09/07 على الساعة السادسة مساء.

<sup>2</sup> - سعد الدين العثماني، تخليق السياسة العامة، الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة بمجلس النواب، 23 ماي 2017، ص 3، تم تحميل الكلمة من موقع <http://www.cg.gov.ma>.

### على المستوى الإداري

1- ان ضرورة احقاق مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة هو مطلب مجتمعي، وهو ركيزة فعلية لتحقيق النمو الاقتصادي، والرفع من مستوى المواطنة والوطنية والانخراط الجاد للمواطنين في الحياة السياسية والفعل المدني. وتحقيقا لهذه المكاسب توجب مد المجلس الاعلى ومؤسسة الوسيط بصلاحيات واسعة للمساهمة الفعلية في تخليق الحياة العامة خصوصا في مواجهة الجماعات الترابية. لاسيما أن مؤسسة الوسيط تلاحظ خلال ممارستها لمهامها بعض السلوكيات والأوضاع لا أساس لها قانوني او في خلاف ما يجب ان يكون عليه الأمر مع تلكؤ بعض الادارات في تنزيل التوصيات في اجال معقولة<sup>1</sup> او عدم التجاوب بالأساس وهذا يشكل خطرا على المسار الذي اختاره المغرب.

2- وضع أجهزة المراقبة بالصوت والصورة لتوثيق الخدمات الادارية المقدمة بالإدارات للمرتفقين حتى يتسنى الرجوع إليها في حالة ما وقع نزاع بين الإدارة والمواطن

3- تسهيل الولوج الى الخدمات الادارية باعتماد على البوابات الالكترونية والاعلانات التوضيحية الملصقة بالإدارة تبين الوثائق الضرورية لاستلام شهادة ما مع تحديد الأجال القانونية دون سؤال الموظف بطريقة مباشرة.

4- اخضاع الموظفين لدورات تكوينية دورية في مجال حقوق الانسان والتواصل مع المرتفقين مهما كانت خلفياتهم.

5- توفير سجل الإرتسامات والتنقيط بالإدارات للمرتفقين يروم تحديد النواقص والتعثرات بغية تجويد وتحسين الخدمات المقدمة التي ستفيد في الاصلاح الاداري المنشود.

6- انشاء مصلحة الاستشارة القانونية داخل الادارة تتدخل في حين وقوع النزاع بين المرتفق والادارة قبل اللجوء الى وساطة وسيط المملكة الذي لا يتمكن

<sup>1</sup>- موجز التقرير السنوي المرفوع الى العاهل المغربي من لدن وسيط المملكة برسم سنة 2017. ص 5-7.



من معالجة كل الشكايات المحالة عليه حيث بلغت نسبة الشكاوى المعالجة من اصل ازيد من 75000 شكاية سوى 35%.

### على المستوى الأمني:

أصبحت الحكامة الأمنية تحظى باهتمام متزايد سواء من حيث بلورته وتحديد مفاهيم او وضع خطط والاستراتيجيات، كل ذلك في اطار ارتباط مع متطلبات ضمان الأمن والإستقرار وحماية حقوق الانسان والحريات في اطار بناء دولة الحق والقانون.<sup>1</sup>

ومما لاشك فيه أن الحكامة الأمنية معيار رئيسي من معايير التحول الديمقراطي في أي دولة، إذ لا يمكن تصور وجود تحول ديمقراطي في أي مجتمع، دون أن تطال البنيات الأمنية لهذا المجتمع، تغييرات جوهرية، لضبط تعامل الأجهزة الأمنية مع المواطنين بحسب ما تقتضيه القوانين وما تفرضه المواثيق الدولية التي تنظم مجال الاحتكاك بين قوات الأمن والمواطنين.<sup>2</sup>

وفي اطار التحول الذي شهده المغرب منذ تولي العاهل المغربي محمد السادس مقاليد الحكم، تم تطوير المنظومة القانونية الخاصة بالحكامة الامنية والعمل على انسنتها. ولقد ذهب المغرب الى حد دسترة هيئة تهم المجال الامني وهي المجلس الاعلى للأمن، فبعد مرور 8 سنوات على دسترتها لم تر النور لحدود اللحظة.

عند التمعن في هذه الهيئة تثار ملاحظات أساسية وهي تمس نظامها القانوني وتكوينها، إذ تختلف في مسألة تنظيمها بالمقارنة مع باقي الهيئات والمؤسسات، حيث تم التنصيب في الفقرة الاخيرة من الفصل 54 من الدستور على احداثها بنظام داخلي وليس بقانون تنظيمي. هذا الامر جعل الباحثين في

<sup>1</sup> - الحبيب بلكوس. الحكامة الأمنية الجيدة أو اصلاح قطاع الامن على ضوء توصيات هيئة الانصاف و المصالحة، اشغال ندوة بالرباط بتاريخ 9 و10 أبريل 2008، مركز دراسات حقوق الانسان والديمقراطية، مطبعة البيضاوي، ص 3.

<sup>2</sup> - خالد أوباعمر، الحكامة الأمنية والتحول الديمقراطي في المغرب: أية علاقة؟. مقال منشور على الموقع

الإلكتروني التالي: <https://www.hespress.com>

المجال القانوني التخوف من مدى القوة الالزامية لقراراته في ظل وجود في تركيبته افراد مدنية قد لا تملك قرار نفسها.

تجدد الاشارة الى ان المغرب حاليا في حاجة ماسة لإخراج المجلس في اقرب الأجال نظرا لتواجد تحديات كبرى تهدد أمنه فضلا عن كونه وسيلة لتدبير القطاع الامني وفق مقاربة تراعي الجانب الحقوقي والانساني.

وعلى مستوى اخر، وفي اطار تخليق الحياة العامة، يجب فرض توثيق تدخلات الشرطة بالصوت والصورة في السير العادي اليومي سواء في الشارع العام او بإدارتها. فالحق في السلامة الجسدية والنفسية هو مكفول دستوريا غير أن الارث او الثقافة الموروثة في سلك الشرطة لازالت تضع على المغرب فرص الالتحاق بالركب الديمقراطي بسبب ممارسات تنم عن جهل بحقوق الانسان والحريات الاساسية والنظم القانونية المطبقة. مثل هذه الجزئيات ستجنب المغرب اتهامه بانتهاك حقوق الانسان وأن يدافع عن مواقفه دوليا دون التخوف من اشهار بحقه الورقة الحقوقية.

عموما يستشف من هذا المحور أن أساس ومرتكز نجاح أي نموذج انمائي يجب أن يقوم على تخليق الحياة العام، فبدونها لن ينجح أي مخطط ولا سياسة عمومية ولا أي مخطط استراتيجي كيفما كان مدام مخرباته لازالت قائمة.

### خلاصة:

تأخذ الممارسة الديمقراطية والسهر على تفعيل مقتضيات حقوق الانسان وضمنان مبادئ الشفافية وتكافؤ الفرص مسارا هاما في رسم النماذج الانمائية العالمية. فكل الدول المتصدرة لترتيب الدول المتقدمة اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا... تجد أن معدل احترام حقوق الانسان عالي وأن مظاهر الرشوة وعدم تكافؤ الفرص في انحدار دائم ومستمر، فضلا عن تعميم الولوج الى الخدمات الاساسية بحيث توفر على قدم التساوي والمساواة بين المواطنين.

إن بلادنا تحتاج خلال مرحلة رسم النموذج التنموي الجديد، أن تراعي في تخطيطه إتمام مسار الاختيار الديمقراطي، وربط المسؤولية بالمحاسبة، واعطاء أولوية لاستكمال التصديق على الاتفاقيات الدولية وملاءمة التشريع الوطني وفق الالتزامات الدولية والاقليمية.

وارتباطا دائما بالالتزامات الدولية للمغرب، فبمجرد انضمامه لمنظمة الاتحاد الافريقي، سيحتم عليه الانخراط في باقي الاتفاقيات الاقليمية والمساهمة في نشر مبادئها وأهدافها في تعاملاته المستقبلية، وذلك لتحقيق مبعغى الاجندات والمخططات الافريقية الرامية الى الرفع من مستوى التنمية، والتي مما لاشك فيه أنها ستحمل نتائج جيدة من الناحية الاقتصادية اذا تم اشراك الشعوب باعتبار ان القارة السمراء بها من الموارد الطبيعية والبشرية ما يمكن أن يحقق الهدف المنشود.



**المحور الثاني :**  
**آليات تحسين البيئة المالية**  
**لنموذج التنموي البديل**



## النظام الضريبي المغربي

### بين رهان العدالة الضريبية وسؤال النموذج التنموي الجديد

يونس مليح

باحث في سلك الدكتوراه بجامعة محمد الخامس بالرباط  
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -سلا-

عزيز قسومي

باحث في سلك الدكتوراه بجامعة الحسن الأول بسطات  
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

#### ملخص:

يشكل هذا المقال مساهمة بسيطة في النقاش الدائر حول النموذج التنموي الجديد الذي أسس له الملك محمد السادس في خطابه الأخير بمناسبة الذكرى العشرين لعيد العرش، والذي يعد النظام الضريبي أحد لبئات إنجاحه وتحقيق أهدافه وغاياته. فإنجاح هذا النموذج التنموي الجديد يتطلب الاستجابة إلى متطلبات إصلاح النظام الضريبي عبر إضفاء الانسجام والوضوح والانصاف والعدالة والنجاعة عليه، فهذا التوجه من شأنه أن يسمح للنظام الضريبي بلعب دوره على الوجه الأكمل، كآلية لتقليص الفوارق الاجتماعية والتفاوتات المجالية، وتقوية أواصر التماسك الاجتماعي، الأمر الذي نقترح من خلاله هذا المقال العلمي الذي يحتوي على مجموعة من التوصيات الواقعية، من أجل إصلاح عميق، براغماتي وناجح لنظامنا الضريبي المغربي، يضمن له الانخراط الفعال في مسلسل النموذج التنموي الجديد للمملكة.

**الكلمات المفتاحية:** النموذج التنموي الجديد، النظام الضريبي، العدالة الضريبية، العدالة الاجتماعية.

**Abstract:**

This article is a small contribution to the debate on the new development model that King Mohammed VI founded in his last speech on the occasion of the 20th anniversary of the Throne. in which the tax system is one of the building blocks of its success and the achievement of its goals and objectives. The success of this new development model requires meeting the requirements of tax system reform by bringing harmony, clarity, equity, justice and efficiency. Through this scientific article, which contains a set of realistic recommendations for a profound, pragmatic and effective reform of our Moroccan tax system, we ensure that it is actively involved in the Kingdom's new development model.

**Keywords:** New development model, tax system, tax justice, social justice.

صدر مؤخرا تقرير صادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي<sup>1</sup>، الذي يظطلع بمهام استشارية في القضايا ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وذلك انطلاقا مما نص عليه دستور 2011 الذي خصص له بابا كاملا هو الباب الحادي عشر المكون من ثلاث فصول (151، 152، 153). انطلاقا من هذه الصلاحيات الدستورية، أصدر المجلس تقريرا مفصلا خصص له عنوان: "النظام الضريبي دعامة للنموذج التنموي الجديد"، أعدته لجنة الشؤون الاقتصادية والمشاريع الإستراتيجية، والذي حاول من خلال مضمونه معالجة مجموعة من النقاط المرتبطة أساسا بالنظام الضريبي المغربي والإشكالات التي أثارها وما زال يثيرها على المستوى العملي، وذلك انطلاقا من اللبانات الإصلاحية والمسار التاريخي للإصلاحي الذي شهدته هذه المنظومة الضريبية والتي أسست لنظام ضريبي متوازن وعادل، مرورا بالهيكلية والتوجهات الكبرى التي عرفها

<sup>1</sup> - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد، إحالة ذاتية رقم 2019/39، يمكن تحميله من الموقع الرسمي للمجلس على الرابط التالي:

<http://www.ces.ma>



نظامنا الضريبي، وصولاً إلى النقطة المهمة التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالنموذج التنموي الجديد لبلادنا وهي ضرورة إصلاح المنظومة الجبائية المحلية. وهو ما يدعونا إلى التساؤل حول رهان تحقيق العدالة الضريبية في نظامنا الضريبي المغربي؟ وعن النقط الكبرى التي جاءت في تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي فيما يتعلق بالنظام الضريبي بالمغرب وعلاقته بالنموذج التنموي الجديد للمملكة؟ وعن السبل الكفيلة بإصلاح النظام الجبائي المحلي كونه المحرك الأساسي والممول الرئيسي للوحدات الترابية والكفيل بإنجاح الجهوية المتقدمة المثعرة التفعيل لحد الساعة؟ وعن الجدوى من عقد مناظرة وطنية ثالثة، في الوقت الذي لم تفعل فيه مجموعة من توصيات ومخرجات المناظرة الوطنية الثانية حول الجبايات؟

### المحور الأول: النظام الضريبي ورهان تحقيق العدالة الضريبية

تستمد الضرائب شرعيتها من حقيقة كونها تقوم بتمويل ثلاث جيوب رئيسية داخل الدولة، الوظيفة الأولى هي أنها تقوم بضمان إنتاج السلع اللازمة وتحقيق التنمية والتماسك الاجتماعي للبلاد (التعليم، البحث العلمي، الأمن، الصحة، البنية التحتية...)، الوظيفة الثانية هي كون الضريبة تقوم بإعادة توزيع الدخل من أجل تصحيح الفوارق الاجتماعية واللامساواة داخل المجتمع (المنافع الاجتماعية)، وضمان ضد المخاطر الاجتماعية (التقاعد، التأمين الصحي...). والوظيفة الثالثة والأخيرة تكمن في زيادة النشاط الاقتصادي، ومنع الركود الذي قد يصيب الاقتصاد الوطني.

لذلك، فالسؤال الرئيسي المرتبط بأي نظام ضريبي هو ارتباطه بوجود عدالة ضريبية، هذا المبدأ الذي يجد نفسه في كل من الفصول 39 و40 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011<sup>1</sup>. لكن، الواقع يؤكد عكس ذلك، فرغم دسترة

<sup>1</sup> - ينص الفصل 39 من الدستور على أنه: "على الجميع أن يتحمل، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية، التي للقانون وحده إحدائها وتوزيعها، وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور".  
- كما ينص الفصل 40 من الدستور كذلك على أنه: "على الجميع أن يتحمل، بصفة تضامنية، وبشكل يتناسب مع الوسائل التي يتوفرون عليها، التكاليف التي تتطلبها تنمية البلاد. وكذا تلك الناتجة عن الأعباء الناجمة عن الأفات والكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد".

مفهوم ومبدأ العدالة الضريبية، ف 80 في المائة من الضريبة على القيمة المضافة تؤدي من قبل 1.6 في المائة فقط من الملزمين، و90 في المائة منها تأتي من جهتين فقط، وأن 27 في المائة فقط من التصريحات هي التي تنتهي إلى أداء، وبخصوص الضريبة على الشركات، ف 80 في المائة منها يؤديها 0.8 في المائة من الملزمين، وأن 46 في المائة فقط من الشركات تصرح، و33 في المائة فقط من الشركات المصرحة تسجل أرباحا، وهو ما يعبر عن ضعف في الامتثال الضريبي وأبرز عددا من التحديات منها إشكالية العدالة وعدم الإنصاف، وانعدام الحياد الضريبي خصوصا ما يهم الضريبة على القيمة المضافة، وانعدام الفعالية على مستوى التحفيزات الضريبية التي تقتضي تقييما قريبا وبعديا لأثرها، خصوصا في ظل ظاهرة الغش والتلمص الضريبي، ونظام الحكامة، حيث يسجل تفاوت الأنظمة وتعدد المساطر المتعلقة بالمنازعات الضريبية<sup>1</sup>.

فأسباب عدم وجود عدالة ضريبية في نظامنا الضريبي المغربي تجد أساسها في الاختيارات الخاطئة للسياسات الضريبية، وأيضا في طرق وأساليب احتساب وتصفية ووعاء وتدبير الضريبة، زيادة على عدم وجود تطبيق صحيح ومثالي لمخرجات المناظرة الوطنية الثانية حول الجبايات لسنة 2013، فلحد الساعة لم يتحقق أحد الأعمدة الأساسية لهذه المناظرة وهو سن تشريع جبائي يضمن العدالة الجبائية بين جميع الملزمين. لذلك وجب علينا في الأول من أجل تنوير القارئ المغربي على وجه عام، ودافعي الضرائب بشكل خاص، معرفة ما هي العدالة الضريبية؟ وكيف يمكن للضريبة أن تحقق العدالة الاجتماعية؟ وكيف يمكن لنظام ضريبي عادل أن يشكل مدخلا لتحقيق العدالة الاجتماعية؟

#### 1. في مفهوم العدالة الضريبية:

ينبغي التفريق بين مفهوم العدالة كهدف من أهداف الضريبة، وبين مفهوم العدالة كركن من أركان الضريبة، فالعدالة كركن من أركان الضريبة، يقصد به مساهمة أفراد المجتمع في أداء الضريبة بما يتناسب وقدرتهم المالية،

<sup>1</sup>- تصريح السيد محمد بنشعبون، وزير الاقتصاد والمالية، يوم الخميس 02 ماي 2019 بالرباط، يمكن الاطلاع عليه من خلال الرابط الرسمي لوزارة الاقتصاد والمالية: <https://www.finances.gov.ma>

فيجب على جميع الخاضعين للضريبة كأفراد أن يتحملوا عبئها ويخضعوا لها دون محاباة أو تفضيل. أما العدالة كهدف من أهداف الضريبة، فهي تعني إعادة توزيع الدخل والثروة ومنع تكتل الثروات بيد فئة معينة من المجتمع، وذلك من خلال فرض الضرائب على الثروات، أو تطبيق التصاعد بالضرائب.

لذلك، فمبدأ العدالة الضريبية له مؤشرات ناظمة وضابطة، من بينها أحقية الملزم في مراقبة تصحيح إقراراته، واللجوء إلى الطعون ضدا على قرارات الإدارة، وتبني أحكام وإجراءات وأجال وأحكام فنية خالية من الغموض والتعقيد النصي، تقوم على تشخيصية السعر والوعاء، وتعتمد على سهولة التحصيل المالي ووضوحه، إضافة لعمومية المادة الجبائية، وكأداة تدخلية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية.

فكما أن الضريبة يجب أن تكون وافرة في حصيلتها، يجب أن تكون عادلة في فرضها، لأن العدالة شرط أساسي لكل إصلاح يقوم على تحقيق العدالة الاجتماعية. لذلك فالضريبة تلعب دورا هاما في المجال الاقتصادي باعتبارها المورد الأساسي لخزينة الدولة، غير أنها لا تحقق أهدافها المتنوعة إلا إذا تم تحديدها وفرضها على أساس العدل والعدالة الضريبية المنصوص عليها دستوريا. وعلى ذلك، فقد سعى المشرع إلى وضع نصوص قانونية وتشريعية لتحقيق هذه العدالة، وحماية المكلف بالضريبة حين قيام الإدارة الجبائية بممارسة سلطاتها وخلال مختلف مراحل المواجهة.

وتبعا لذلك، فالضريبة يجب أن تكون عادلة يشترك في تأديتها كل المواطنين، بحسب قدرة كل منهم على الدفع، وذلك حسب منطوق الفصل 39 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الذي ينص على أنه "على الجميع أن يتحمل كل قدر استطاعته التكاليف العمومية، التي للقانون وحده الصلاحية لإحداثها وتوزيعها، وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور". وأيضا الفصل 40 من نفس الدستور، الذي ينص على أنه "على الجميع أن يتحمل، بصفة تضامنية، وبشكل يتناسب مع الوسائل التي يتوفرون عليها، التكاليف التي تتطلبها تنمية

البلاد، وكذا تلك الناتجة عن الأعباء الناجمة عن الآفات والكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد". كما يجب أن تكون الضريبة في باب العدالة، محددة على سبيل اليقين دون غموض في تحديد مقدارها ومواعيد دفعها وطرق جبايتها وإجراءات تحقيقها وتنفيذها. ويدخل في هذا الإطار استقرار النظام الضريبي وثباته، فلا يكون عرضة للتبدل والتغيير المستمر، إذ يجب أن يتعود المكلف على دفعها ولا يشعر بازدياد عبئها عليه، بحيث لا يتعارض ذلك مع المرونة، وأن تجبى بالطرق والأوقات الأكثر ملائمة للمكلف والإدارة معا.

## 2. العدالة الضريبية عقد اجتماعي:

الضرائب غالبا ما تدمي قلب دافعيها، وأداء الضريبة دائما ما تكون له انعكاسات سلبية على نفسية المكلفين. في حين، بدون ضرائب، مجتمعنا سيصبح عاجزا عن العمل بشكل اعتيادي وصحيح. بدون ضرائب، ليس هناك خدمات اجتماعية كالمستشفيات، المدارس، الطرق السيارة، القطارات...، فبأداء الضريبة، الحكومة والملمزم يوقعان عقدا اجتماعيا، الضرائب والرسوم يعاد توزيعها وبرمجتها لكي تصبح كمساعدات مختلفة تهم الجوانب المختلفة من حياة المواطنين.

فمن خلال الضرائب، الحكومة تستثمر شق كبير من ميزانيتها في الخدمات الاجتماعية الأساسية، وبواسطتها فحاجيات المواطنين والمواطنات ينبغي أن تتطور وترتقي كالصحة والتعليم على سبيل المثال. ولتسهيل تقسيم الثروات والتقليل من عدم المساواة، فمن الضروري أن يكون هناك نظام ضريبي عادل، نظام بواسطته يؤدي كل مواطن نصيبه من الضرائب حسب مقدرته التكليفية، في حين يساهم ذوي الثروات والأشخاص الأغنياء بنصيب وافر زيادة على ما يساهم به الفقراء. من جهة أخرى، يجب أن يكون هناك إدارة وتدبير شفاف خاضع للمساءلة طبقا لأحكام الفقرة الثانية من الفصل الأول من الدستور المغربي الذي ينص على أنه: "يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة"، وذلك من أجل الاستثمار بوعي في

المصلحة العامة للبلاد والعباد. لكن مع حكومة فاسدة تتبع الغنيمة ولا يههما مصلحة البلاد، العقد الاجتماعي الذي يربط دافع الضريبة (المواطن) والدولة هو عقد مكسور وباطل، الشيء الذي يؤدي إلى عدم ثقة المواطن في الدولة. وفي النهاية، فشيء طبيعي وواضح أن يتم استثمار الضرائب التي تم جبايتها في خدمات ذات منفعة عامة (الصحة، التعليم، الحماية الاجتماعية...).

بالمقابل، فالنظام الضريبي غير العادل يزيد في حدة وتفاقم ظاهرة عدم المساواة، كمثال على ذلك فالشركات المتعددة الجنسيات وأصحاب الثروات والأثرياء يرون في ثرواتهم وأرباحهم تزداد وتنمو بدون وجود أي عائق أو حاجز أو رادع، في حين ترى الدولة عائداتها الضريبية تقل وتختفي. زيادة على ذلك، نجد ما يصطلح عليه بالملاذات الضريبية (les paradis fiscaux)، وهي بصفة عامة شكل من أشكال التهرب الضريبي، والتي تساهم بشكل فعلي وقوي في زيادة التفاوتات الاجتماعية وعدم المساواة (inégalités). وبواسطته فالأغنياء وأصحاب الثروات والشركات المتعددة الجنسيات زادت في أرباحها وفي نسبة ثرواتها بواسطة هذه الملاذات الضريبية، وبسبب هذه الظاهرة فالعديد من الدول خسرت أكثر من 156 مليار أورو من المداخل الضريبية، ويقدر بأن 30% من الموارد المالية لأفريقيا توجد بالخارج « offshore ».

بعبارة أخرى، فمبلغ 14 مليار دولار سنويا حسب بعض التقديرات يتم خسارتها، هذا المبلغ يكفي لدفع تكاليف علاج مجموعة كبيرة من الأشخاص، وإدماج العديد من الأشخاص في سوق الشغل، ولتطوير وبناء مجموعة من المدارس ذات جودة عالية. وبذلا من ذلك، 896 مليون شخص يعيشون في بلدان يوجد بها عدم مساواة وتفاوت كبير في طبقاتها لاجتماعية أكثر حدة منذ ما يزيد عن 30 سنة ماضية.

وفي تقرير لصندوق النقد الدولي المعروف اختصارا ب (IMF) حول الرضا الضريبي للشركات، أكد بأن البلدان في طور النمو تعاني من فقدان نسبة

3,1% من ناتجها الداخلي الخام (PIB)<sup>1</sup>. وهي ثلاث مرات أكثر من الدول الغنية. فالتهرب الضريبي للشركات بلغ سنويا 100 مليار دولار في الدول السائرة في طور النمو حسب تقرير صادر عن منظمة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD)<sup>2</sup>. لذلك، فالفضائح العالمية التي تم نشرها مؤخرا حول (Luxleaks) و (Panamapapers) ليست سوى غيض من فيض، وتلك الثروات التي تم رصدها في هذه الفضائح، والتي تشمل ما يزيد عن 214.488 شركة قائمة خارج الدولة (extraterritoriale)، وست رؤساء دول متورطين بشكل مباشر في هذه القضية. هذه الثروات كان يمكن لها أن تساهم في تثبيت ووضع نظام ضريبي عادل في جميع أنحاء العالم، والتقليل جزئيا من عدم المساواة والتفاوت الطبقي المهول. لذلك، يجب العمل على إنهاء هذه الملاذات الضريبية. فالبلدان في طريق النمو تخسر كل سنة ما يقل عن 170 مليار دولار من المداخل الضريبية، كون أن أصحاب الثروات والشركات متعددة الجنسيات تخفي مبالغ خيالية داخل هذه الملاذات الضريبية، وهو على مرتين 2x المبلغ الضروري والكافي للقضاء على الفقر بالعالم. إن خير دليل على أن النظام الضريبي المغربي نظام غير عادل، هو تأكيد المناظرتين الوطنيتين، سواء الأولى التي انعقدت في أواخر سنة 1999، أو المناظرة الثانية حول الجبايات التي انعقدت بالصخيرات سنة 2013، على ضرورة سن تشريع جبائي يضمن العدالة الجبائية بين جميع الملزمين، وذلك من خلال التدابير التالية:

<sup>1</sup>- كريستين لاغارد، نظام ضرائب الشركات في الاقتصاد العالمي، الكلمة الافتتاحية في معهد بيترسون للاقتصاد الدولي، بتاريخ 25 مارس 2019، يمكن الاطلاع عليه من خلال الموقع الإلكتروني الرسمي لصندوق النقد الدولي [علة الرابط التالي: https://www.imf.org/ar](https://www.imf.org/ar)

<sup>2</sup>- يمكن الاطلاع عليه من خلال الموقع الرسمي لمنظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية على الرابط التالي: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/aldcafrica2019\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/aldcafrica2019_en.pdf)

- خلق توازن بين الضرائب غير المباشرة التي تشكل حوالي 3/2 من المداخل الجبائية والضرائب المباشرة التي تراعي وتتماشى مع مبدأ وأهداف العدالة الجبائية؛

- سن نظام ضريبي يراعي المقدرة التكليفية للملزمين.

مسألة أخرى أساسية تدخل في نطاق العقد الاجتماعي الذي يجب أن يجمع دافع الضريبة بالإدارة، هي مسألة القبول بالضريبة، في كل دولة ديمقراطية يجب قبول الضريبة، هذا القبول إما أن يكون مباشراً أو نصف مباشراً، أي أن يكون إما عن طريق الملزمين أو عن طريق من يمثل هؤلاء الملزمين؛ الملاحظ أن الأمر يتوازي حينما نتكلم عن الديمقراطية، فنقول ديمقراطية مباشرة وديمقراطية نصف مباشرة..الخ. في سويسرا مثلاً، نجد الكانطونات، فالكانطون هو كل مواطن يصوت لصالح أو ضد التعديلات المتعلقة بالضريبة، إذ هنا يتم القبول، بمعنى أن الناس يقبلون ذلك التعديل بشكل ديمقراطي عن طريق الأغلبية، هذا القبول بدون شك، يرتبط كذلك بحقوق الإنسان، فنجد أن الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان لسنة 1789 مثلاً في بنده 14، يقول: "لكل مواطن الحق شخصياً أو بواسطة من يمثله في التأكد من ضرورة المساهمة العامة (أي الضريبة)، من قبولها بحرية ومن تتبع استعمالها، وتحديد مقدارها وأساسها وكيفية تفصيلها ومدتها" إذن فقبول المواطن بالضريبة من خلال هذا البند يرتبط بمختلف مراحلها منذ نشأتها إلى غاية تحصيلها ثم إنفاقها<sup>1</sup>.

إن النقاش الدائر اليوم عن مدى وجود عدالة ضريبية في نظامنا الضريبي المغربي، وعن رهانات تحقيق المعادلة الكامنة في عدالة ضريبية تساوي عدالة اجتماعية، يجعلنا نتساءل بالضرورة عن مدى تطبيق مخرجات المناظرة الوطنية الثانية حول الجبايات التي نظمت بالصخوريات يومي 29 و30 أبريل

<sup>1</sup> - عبد المجيد أسعد، الشرعية الضريبية وحدود بعدها الاجتماعي، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية، العدد العاشر، عمل جماعي، مطبعة الأمنية الرباط، 2015، ص 180.

2013، وبالخصوص على مستوى البانيل الأول المعنون بالتشريع الضريبي والعدالة<sup>1</sup>.

إلى جانب ذلك، هناك اللغة التي كتبت بها المدونة العامة للضرائب، والتي تعتبر معقدة حتى على الممارسين والمتخصصين في المجال، فما بالك بالمواطن العادي بأن يستوعبها ويعرف كيفية تقديرها واحتسابها. لذلك، وجب إعادة صياغة المدونة العامة للضرائب وفق أسلوب مبسط وسهل الاستيعاب من طرف الجميع.

فمن أجل إصلاح النظام الضريبي المغربي ليصبح نظاما عادلا ومتكاملا، يجب الشروع الآن وبشكل سريع، في تحليل ودراسة نظامنا الضريبي المغربي وفق طريقة تحليلية نقدية من أجل إستخراج نواقص ونقط الضعف الكامنة في هذا النظام، والعمل على إيجاد حلول بديلة من أجل إصلاح نظامنا الضريبي في شقه المتعلق بالعدالة الضريبية، لأن أي إصلاح يرتبط بالعدالة فهو يمس بشكل أساسي مسألة غاية في الأهمية وهي العدالة الاجتماعية. لذلك، يجب إشراك الجميع في هذا المشروع وبالخصوص الباحثين في المجال وجمعيات المجتمع المدني، وكذا الأحزاب السياسية التي تغيب عنها الرؤى الشمولية للإصلاح الضريبي في جل برامجها الانتخابية والتي ينبغي عليها المشاركة الفعالة في هذا الورش.

#### المحور الثاني: النظام الضريبي في تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لسنة 2019

لقد حاول التقرير الأخير الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الإجابة عن تساؤل أسأل مداد مجموعة من الباحثين المهتمين بالمجال الضريبي ببلادنا، وهو علاقة النظام الضريبي ببلادنا بالنموذج التنموي الجديد للمملكة، وهل هذا النظام الضريبي يعد مساهما إيجابيا أم سلبيا في هذا المسلسل التنموي، تساؤل حاول التقرير مقارنته من عدة زوايا.

<sup>1</sup> - محمد شكيري، قراءة في تنظيم المناظرة الوطنية الثانية للجيابيات، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية، العدد العاشر، عمل جماعي، مطبعة الأمنية الرباط، 2015، ص 85.



بداية الإجابة عن هذا التساؤل كانت عن طريق بسط نظرة عامة على التطور التاريخي الذي عرفته المنظومة الضريبية ببلادنا، حيث تعتبر المؤسسات الضريبية ببلادنا، والقواعد القانونية التي تحكم مجال المالية العامة نتيجة لتطور تاريخي طويل، تميزت بفترة انتقالية أدت في النهاية إلى بلورة نظام ضريبي حديث مشابه للأنظمة الضريبية المعمول بها في الدول المتقدمة.

فالنظام الضريبي الوطني تطور على مدار القرن العشرين تحت ضغط وقيود الميزانية، الأمر الذي أتاح إنشاء أول ضرائب حديثة، هذا التطور كانت بوارده منذ الاستقلال مبنية على الرضا والتضامن وتحفيز الاقتصاد، الأمر الذي أدى إلى بزوغ نظام ضريبي حديث، نابع من إرادة دمج الاقتصاد الوطني داخل الرقعة الدولية كأحد الأنظمة الفاعلة والفعالة.

وهو ما أدى في نهاية المطاف وبالصبط سنة 1984 إلى إصلاح شامل للنظام الضريبي المغربي من أجل تحديثه وتبسيطه، الأمر الذي أدى إلى المرور من نظام تحليلي معقد يحمل في طياته مجموعة من المشاكل والإكراهات الواقعية والعملية، إلى نظام حديث، مبسط، وسهل الاستيعاب. الأمر الذي أدى إلى بزوغ الثلاثية الضريبية ببلادنا (الضريبة على الدخل، الضريبة على الشركات والضريبة على القيمة المضافة)، عن طريق القانون الإطار رقم 83.3 المتعلق بالإصلاح الجبائي.

بعد ذلك، عرف النظام الضريبي المغربي محطات إصلاحية متباينة ومختلفة، انطلاقا من إصلاح الضريبة على الأرباح العقارية، ثم المناظرة الوطنية الأولى حول الجبايات لسنة 199، وإصلاح المنظومة الجبائية المحلية بالقانون رقم 47.06 الذي جاء كإصلاح للقانون القديم رقم 30.89، وتجميع النصوص والمساطر المتعلقة بالمادة الضريبية في كتاب واحد هو المدونة العامة للضرائب لسنة 2007، وانتهاء بالمناظرة الوطنية الثانية حول الجبايات لسنة 2013.

في نقطة ثانية، انتقل التقرير للحديث عن المنظومة الجبائية المحلية، وعن ضرورة إصلاحها لارتباطها الوثيق بالمنظومة الجبائية الوطنية، كوننا اليوم

منخرطون في جهوية متقدمة توجت التقسيم الترابي الذي جاء به دستور 2011، لذلك فلا يمكننا الحديث عن جهوية متقدمة وفصلها عن المنظومة الجبائية المحلية، لأن عصب حياة هذه الجهوية هو التمويل المتأتي من الرسوم الترابية. ففي بلادنا، شهدت المنظومة الجبائية المحلية تغيرات وإصلاحات زمنية مختلفة، وذلك في اتجاه التكيف مع متطلبات اللامركزية. لذلك عرفت المنظومة الضريبية إصلاحا عن طريق القانون رقم 30.89 الذي يحدد بموجبه نظام للضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، تلاها في سنة 2008 القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبائيات المحلية، و39.07 المتعلق بسن أحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية. فحسب التقرير، فإن المشاكل الكثيرة التي يثيرها تطبيق هذا القانون، والتي يمكن إجمالها في كل من كثرة الرسوم والضرائب التي تشكل في مجملها 17 رسما، زيادة على ضعف الموارد البشرية واللوجستكية بالنسبة للإدارة الجبائية المحلية، وعدم وجود نظام معلوماتي للجبائيات المحلية يربط كل من الإدارة الجبائية المحلية بالمديرية العامة للضرائب وبالخزينة العامة للمملكة، الأمر الذي يشكل عائقا أمام تدبير هذه الجبائيات بشكل عقلاني وفعال<sup>1</sup>.

في الأخير، فإن التقرير الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ركز على سبعة محاور أساسية من أجل إصلاح المنظومة الضريبية ببلادنا:

- أول هذه المحاور: هو العدالة الاجتماعية، فينبغي على النظام الضريبي أن يعبر بقوة عن الأبعاد الأخرى للسياسات العامة من أجل الإجابة عن أهداف الأداء الاقتصادي والعدالة الاجتماعية؛
- المحور الثاني من محاور الإصلاح: هو تحقيق نظام ضريبي عادل بالنسبة للأعباء الضريبية، ودعم القدرة الشرائية للطبقات الفقيرة والمتوسطة؛

<sup>1</sup> - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد، إحالة ذاتية رقم 2019/39، ص 71، يمكن تحميله من الموقع الرسمي للمجلس على الرابط التالي: <http://www.ces.ma>

■ ثالث هذه المحاور: هو تفعيل نظام ضريبي يحارب المضاربة، وذلك عن طريق فرض ضريبة تستهدف الأصول غير المدرة للثروة، مثل الأراضي غير المبنية أو المنازل غير المأهولة، أو تقييم الأصول غير المرتبطة بالاستثمارات؛

■ المحور الرابع: نظام ضريبي يحفز القطاع المنتج، وذلك عن طريق تحقيق نظام ضريبي يشجع القطاع الإنتاجي والاستثماري؛

■ المحور الخامس: هو ضرورة الحد من القطاع غير المهيكل، وذلك عن طريق التركيز لنظام ضريبي يحد من تدفق وتكاثر القطاع غير المهيكل، من خلال إطار ضريبي موثوق ومتكامل للاندخراط، بالإضافة إلى ضرورة مكافحة الغش والتهرب الضريبي؛

■ المحور السادس: هو الضمان الاجتماعي، عن طريق إنشاء ضرائب تساهم بشكل منصف في تمويل الضمان الاجتماعي؛

■ المحور السابع والأخير: فهو ضرورة بلورة نظام ضريبي يخلق مناخ للثقة، وذلك عن طريق تفعيل إجراءات وأجال وتدابير تساهم في خلق جو من الثقة والارتياح ما بين الملزم والإدارة الضريبية. كل هذه النقط لاشك وأن لها تأثير بالغ إن فعلت، في بزوغ نظام ضريبي يساهم ويؤثر بشكل إيجابي في النموذج التنموي الجديد لبلادنا.

### المحور الثالث: فياصلاح النظام الجبائي المحلي

في إطار تجاوز الوضع الجبائي الراهن بثغراته وإكراهاته المتعددة والمختلفة، واستجابة للتوجهات والمبادئ الناظمة للتنظيم الجهوي والترابي التي تبناها الدستور الجديد، وتماشيا مع الأهداف والمبادئ التي اقترحناها كخارطة طريق للإصلاح المحتمل، نقترح بعض الإجراءات القانونية والتقنية والتنظيمية والمسطرية التي تنسجم مع هذا المطلب الإصلاحية الجديد، حيث تركز حول ستة محاور أساسية يجب أن يشملها الإصلاح، وهو ما سنتطرق إليه في هذه الفقرة.

## 1. المحاور التقنية لإصلاح نظام الجبايات الترابية:

تماشياً مع الرؤى الجديدة للدستور، ومع المبادئ الناظمة للتنظيم الترابي الجديد، وجب العمل على وضع آليات تقنية جديدة لنظام الجبايات الترابية، وذلك لتيسير عمل هذه الوحدات، وحتى ترقى للأمال المعقودة على عاتقها، وذلك في اتجاه خلق مردودية جبائية تساهم تنمية هذه الوحدات:

أولاً: هندسة جديدة لقانون جبايات الجماعات الترابية: تستجيب للتقسيم الذي أقامه الدستور ما بين الجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى، وتعكس مبدأ المرونة المطلوب، وذلك بالعودة لنظام الرسوم الاختيارية الإجبارية كما هو معمول به في فرنسا<sup>1</sup>، وذلك لتمكين الجماعات الترابية من اختيار الرسوم التي تتناسب مع طبيعة وحجم الأوعية الموجودة بترابها.

ثانياً: توسيع الوعاء الجبائي وشفافية تصفية جبايات الجماعات الترابية: باعتماد أوعية موحدة وقيمة ومرنة ذكية، تستجيب للتحويلات التي تعرفها هذه الأوعية، بشكل يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية المتسارعة، بحيث تكون قابلة للتعديل بشكل دوري ومستمر، على غرار الجبايات المرتبطة بالأنشطة الاقتصادية بفرنسا<sup>2</sup>. كما يجب تقليص حجم الإعفاءات والتخفيضات، وربطها بالقدرات السوسيو اقتصادية للجماعة الترابية، وجعلها أداة لتوجيه مخطط التنمية المحلية وأهدافها البيئية والعمرانية والاقتصادية والاجتماعية.

والحديث عن سهولة وشفافية عمليات تصفية جبايات الجماعات الترابية يأتي عن طريق تبسيط إجراءات الاحتساب، وتمكين الملمزمين من فهمها بسهولة والمشاركة فيها، واعتماد تقنيات جديدة في احتساب الأسعار، تأخذ بالتصاعدية وتوسيع مجالات التسعير؛ بحيث تراعي المقدرة التكلفة للملمزمين المحليين، وتمكن الجماعة من الاستفادة من الإمكانيات الجبائية التي تتوفر عليها.

<sup>1</sup> - François Labie : Finance Locales. Edition Dalloz. Paris. 1995. p :20

<sup>2</sup> - René Dosière : la fiscalité locale. Que sais-je ?. presses Universitaires de France. Paris. 1996. p : 108.

## 2. المحاور المسطرية لإصلاح الجبايات الترابية:

لكل مرحلة ميكانيزماتها وآلياتها واستراتيجياتها، لذلك وجب على المشرع المغربي، العمل على تبسيط الإجراءات المسطرية النازمة للجبائيات الترابية، وذلك في اتجاه خلق جو من الثقة المتبادلة بين كل من الملزم والإدارة الجبائية الترابية. أولاً: توسيع السلطة الجبائية للجماعات الترابية وإعادة توزيع جباياتها وعائداتها المالية؛ وذلك بتمكينها من سلطة اختيار الأوعية الجبائية التي تناسبها، ومنحها إمكانية الاقتراح والمساهمة في تحديد الإعفاءات والتخفيضات التي تنسجم مع واقعها الترابي وخصوصياته، بالإضافة إلى منحها سلطة واسعة في إحصاء وتحصيل أوعيتها، والقيام بعملية المراقبة والتفتيش، وذلك من أجل تمكينها فعلا من حرية إدارة شؤونها، واتخاذ المبادرة وتحقيق فعالية التدبير ووضوح الفعل العمومي والمسؤولية والديمقراطية المحلية<sup>1</sup>.

تعتمد إعادة توزيع جبايات الجماعات الترابية وعائداتها المالية على اعتماد مفتاح جديد لتوزيع الموارد الجبائية بين الدولة والجهات من جهة، وما بين الجهة وباقي الجماعات الترابية الأخرى، وما بين هذه الأخيرة فيما بينها، وذلك على أساس حجم الاختصاصات الموكولة لكل مستوى من مستويات اللامركزية الترابية، وإقرار آليات جديدة للتعاون والتضامن الجبائي، داخل الهندسة اللامركزية المتعددة المستويات، بحيث يتم توزيع المادة الجبائية عمودا وأفقيا بشكل جيد، وذلك وفق منطلق جديد لعلاقة الدولة بالجماعات الترابية<sup>2</sup>.

ثانياً: عقلنة عملية التحصيل ومواكبة الإصلاح بإجراءات وإمكانات بشرية ومادية لإنجاحه؛ وذلك بتعزيز أساليب التحصيل الرضائية، وتيسير عملية الأداء عن طريق تمديد الآجال، والرفع من قيمة الجزاءات بحيث تتناسب تصاعديا مع طول مدة التأخر عن الأداء، مع إقرار إمكانية الأداء عن طريق أقساط في حالة

<sup>1</sup>-Abdellatif Ouerdighi : Vers une réforme de la fiscalité des collectivités locales au Maroc. Op. cit. P:87.

<sup>2</sup>-Guy Gilbert. Alain GUENGAUNT : La fiscalité locale en questions. 2ème édition. Montchrestion. 1998. P:91

ثبوت حسن النية لدى الملزمين المحليين، وإصدار الرسوم بأسماء الأشخاص الطبيعيين وليس باسم الأشخاص المعنويين، بالنسبة للمقاولات والشركات، تفادياً لكل تملص ضريبي.

ومواكبة الإصلاح بالإجراءات والإمكانات البشرية والمادية الضرورية لإنجاحه، وذلك عن طريق اعتماد إستراتيجية جديدة لتكوين الموظفين الجماعيين، وتعزيز الإدارة الجبائية المحلية بالأطر الكافية وذات التكوين العالي والمتخصص<sup>1</sup>، وتوفير الوسائل المادية والمعلوماتية اللازمة لقيامها بمهامها، وخلق آليات للتنسيق والتعاون بين مختلف المتدخلين في تدبير الجبايات المحلية، تعتمد على قاعدة مشتركة للبيانات.

وفي المقابل يجب العمل كذلك على أخذ الركائز التالية بعين الاعتبار:

- ضرورة تفعيل مقتضيات دستور 2011، الرامية إلى تكريس مبادئ الحكامة، كميثاق المرافق العمومية الذي سيحدد قواعد الحكامة، المتعلقة بتسيير الإدارة العمومية، والجهات والجماعات الترابية، والأجهزة العمومية؛

- إصدار مدونة عامة حول الجبايات الترابية وتتضمن:

\* قانون خاص بالرسوم؛

\* قانون خاص بالإتاوات والواجبات والحقوق؛

\* قانون ينظم الإدارة الجبائية الجماعية ويحدد اختصاصات ومسؤوليات

كل المتدخلين في هذا المجال.

- فرض نظام معلوماتي موحد على الصعيد الوطني لتدبير الجبايات

الترابية وربطه بالنظام المعلوماتي لوزارة المالية؛

<sup>1</sup> - محمد شكيري: إصلاح المنظومة الجبائية المحلية بين أهداف الإصلاح وإكراهات الواقع، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 78-79، يناير- أبريل 2008، ص 180.

- العمل على خلق إدارة جبائية جهوية لتحصيل الضرائب المحلية (R.A.F.R)، يتم فيها عزل مصلحة الوعاء، شساعة المداخل، مصلحة المراقبة، مصلحة المنازعات، وتحديد اختصاصات ومهام كل مصلحة.

المحور الرابع: في الغاية من تنظيم مناظرة وطنية ثالثة حول الجبايات في إطار الحديث عن المناظرة وطنية ثالثة حول الجبايات، والتي تمحور موضوعها حول تحديد معالم النظام الضريبي المستقبلي، لآبد من الإشارة بأنه سبق للمملكة أن نظمت مناظرتين سابقتين حول الجبايات انعقدتا سنة 1999، وسنة 2013، وكل ما يمكن أن يقال عنهما أنهما يرقيا لتطلعات الفاعلين والعاملين في المجال الضريبي ببلادنا، الأمر الذي يثير التساؤل حول جدوى عقد مناظرة ثالثة إن لم تشفي المناظرتين السابقتين صدور الباحثين في المجال الضريبي؟

إن مجمل التوصيات الصادرة عن المناظرة الوطنية الثانية حول الجبايات التي انعقدت بالصخيرات سنة 2013، لم ترقى للتوقعات، بالرغم من أن المشرع الضريبي حاول ترقيع هذه التوصيات من خلال التنصيص على بعضها في قوانين المالية التي لحقت المناظرة، إلا أن هذا الترقيع لا يخدم بالمرّة الملزم الشخص الذي تقع على عاتقه مهمة تمويل خزينة الدولة.

فيما يتعلق بالتوصيات الصادرة عن المناظرة الثانية، وبالأخص محور "نحو علاقة شراكة وثقة مع دافعي الضرائب"، التي تركزت حول تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين (استقبال دافعي الضرائب، تيسير وحوسبة الإجراءات، توضيح النصوص، والحد من السلطة التقديرية للإدارات الضريبية)، فإن الأمر لم يتم تفعيله ليومنا. وأيضاً حذف الضريبة التضامنية، ولم يتم التنصيص على إحداث الضريبة على الثروة نظراً لوجود لوبيات ضاغطة ساهمت في عدم بلورة هذه التوصية المهمة.

أما المناظرة الثالثة حول الجبايات، والتي انعقدت يومي 3 و4 ماي 2019 بمدينة الصخيرات، فهي تأتي في سياق يعرف فيه النظام الضريبي المغربي

مجموعة من الإختلالات والمشاكل سواء على مستوى طريقة التضريب والأسعار والضغط الجبائي المرتفع، أو على مستوى الشق المرتبط بعدم عدالة نظامنا الضريبي المغربي، وأيضا عدم مواكبة النظام الجبائي المحلي للمستجدات الدستورية على المستوى الترايبي، والتي تشكل ركيزة أساسية من أجل إنجاح الجهوية المتقدمة.

هذه المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات، يأتي تنظيمها بعد ما يقارب الست سنوات على تنظيم المناظرة الوطنية الثانية حول الجبايات، والتي نتج عنها مجموعة من التوصيات التي لم يفعل شق كبير منها، وشكلت موضوع نقاش وتساؤلات لمجموعة من الفاعلين الاقتصاديين الذين عبروا عن قلقهم وريبتهم من الجدوى وراء عقد مناظرة ثالثة، في حين أننا لم نفعل بعد مخرجات المناظرة الثانية، الأمر الذي يؤكد التخبط الذي تعيشه الوزارة الوصية على القطاع.

من بين التوصيات الصادرة عن المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات، مسألة إلتزام الدولة بالحرص على احترام القانون من طرف الجميع، هذه النقطة شكلت بالنسبة لنا محطة للتفكير باعتبار أن نقطة احترام القانون من طرف الإدارة الضريبية يلزمها تفعيل مجموعة من الإجراءات من طرفها، أهمها خلق مسطرة ضريبية منصفة ومتساوية وعادلة، خصوصا في مرحلة النزاع الضريبي والتي غيبت في هذه المناظرة ولم يتم خلق أية توصية بخصوصها لا في شقها الإداري ولا القضائي، بالأخص الإشكالات الكبيرة التي تثيرها المسطرة المتبعة فيها.

النقطة الثانية هي التوصية المرتبطة بالعمل على احترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية للملزمين، والمساواة أمام الضريبة والإنصاف الضريبي وتوازن الحقوق بين الملزم والإدارة الضريبية، كل هذه التوصيات تصب في خانة الأداء الضريبي من طرف الملزمين بشكل كلي، أي أنه على الجميع المساهمة في التكاليف العمومية، فكيف يعقل أن 10% من السكان يسيطرون على 90% من ثروة البلاد ولا يؤدون الضريبة، و140 شركة فقط تؤدي 50% من الضرائب، فلحد



الساعة هناك مجموعة من اللوبيات الضاغطة في المؤسسة التشريعية لم تحرب بمسألة تطبيق الضريبة على الثروة بالمغرب، والتي تعتبر إحدى التوصيات المنبثقة عن المناظرة الثانية لسنة 2013، الأمر الذي جعل هذه اللوبيات تحارب بشتى الطرق والوسائل هذه الضريبة وهو ما حدث بالفعل، الأمر الذي لا يستقيم وعدالة النظام الضريبي المغربي الذي يشكل وعاءا للمتناقضات.

التوصية الثالثة تصب في خانة ضرورة تجميع الضرائب والرسوم في نفس المدونة (أي المدونة العامة للضرائب)، الأمر الذي سيشكل عبئا جديدا على الممارسين والعاملين بالإدارة الجبائية، فكيف يمكن الحديث عن مدونة عامة للضرائب غنية بالمفاهيم والمصطلحات والأرقام الضريبية التقنية الصعبة الفهم على الممارسين، فكيف بالملزم العادي ونحن نتحدث اليوم عن ثقافة جبائية وتقريب المواطن/الملزم من الإدارة الجبائية، الأمر الذي سيشكل ضغطا آخر من خلال تجميع الرسوم المحلية في المدونة العامة للضرائب، الأمر الذي كان يمكن له أن يستبدل بمدونة عامة للجبايات المحلية تكون منفصلة عن المدونة العامة للضرائب بلغة مفهومة وبسيطة وسهلة، خصوصا وأنا نبتغي من وراء هذا التجميع تسهيل للأمورية في وجه العاملين بالإدارة الجبائية على تدبير هذه الرسوم من أجل توريد السيولة المالية الضرورية اللازمة لإنجاح الجهوية المتقدمة.

التوصية الرابعة تتعلق بسيولة العمليات بين الأنظمة المعلوماتية للإدارات، وهو ما نأمل من خلاله أن يتم الربط بين مختلف الإدارات الجبائية سواء الترابية أو الوطنية، وذلك من أجل مساعدة على الخصوص الإدارة الجبائية الترابية على تدبير الرسوم المحلية (ينبغي إصلاح الجبايات المحلية (الترابية) وإصلاح قانونها المؤطر رقم 06.47 الذي يعرف العديد من الإختلالات ولا يواكب التقسيم الترابي للدستور)، بشكل فعال وناجح.

النقطة الأخيرة وهي التوصية المتعلقة بإحداث مجلس وطني للاقتطاعات الضريبية، وهو عبارة عن نقل حرفي لما ذهب إليه المشرع الفرنسي الذي سبق وأحدث نفس المجلس الوطني (le conseil des prélèvements obligatoires)،

والذي يقوم بمهمة دراسة النظام الضريبي وعرض مكامن الخلل المرتبطة به، ويقوم بإعداد تقارير تهم الميزانية المتأتية من الضرائب، الأمر الذي يجعلنا نطرح السؤال حول لماذا مازال المشرع المغربي ينقل حرفيا كل ما ذهب إليه المشرع الفرنسي، بالرغم من أن النظام الضريبي الفرنسي يعاني هو الآخر من عدة مشاكل، ويشكل ضغطا على ملزميه.

وهنا ينبغي طرح سؤال أساسي، فبعد مرور قرابة 6 سنوات على مناظرة الإصلاح الضريبي الثانية، ماذا تحقق وماذا تغير في نظامنا الضريبي؟ وما الهدف من عقد مناظرة ثالثة إذا لم يتم بسط محاور المناظرات السابقة وتوجيهاتها وتوصياتها على أرض الواقع؟ ومدى مساهمتها وانخراطها في النموذج التنموي للبلاد؟. كل هذه النقاط التي تم ذكرها والتوصيات الواقعية التي تم بسطها على اختلاف محاور هذا المقال، هي مساهمة منا من أجل إصلاح نظامنا الضريبي المغربي الذي يشكل النواة الحقيقية من أجل إنجاح النموذج التنموي الجديد للمملكة.

## فعالية السياسة الضريبية في تحقيق التنمية المستدامة بالمغرب

د.عبد الجبار المراكشي

باحث في القانون العام

أستاذ زائر بالكلية المتعددة التخصصات بالعرائش

تعد التنمية المستدامة مفهوما تنمويا شاملا وبديلا لمفاهيم سابقة أثبتت قصورها وأدت إلى التدهور البيئي الخطير الذي عرفته الكرة الأرضية، ويضم هذا المفهوم ثلاثة أبعاد رئيسية تتمثل في البعد الاقتصادي والبعد الاجتماعي والبعد البيئي.

إن الوصول إلى تحقيق هذا المفهوم على أرض الواقع والخروج من دائرة التخلف بشكل نهائي، يتأتى في المقام الأول عن طريق ترشيد وتفعيل أدوات السياسة الاقتصادية بشكل عام والسياسة الجبائية بشكل خاص بما يتماشى وأبعاد هذه التنمية، على اعتبار الأدوار التي تلعبها هذه السياسة في تحقيق مختلف أبعاد التنمية المستدامة، ابتداء بدورها المالي والاقتصادي والاجتماعي، وأن هذه الأدوار تتغير وتتطور وفقا لتطور النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للدولة، أي وفقا لتطور دور الدولة.

لقد بقي النظام الضريبي في المغرب، عمليا، مجالا لإصلاحات متواصلة، بحيث يتم إدخال تجديدات عليه مع كل قانون مالي جديد، وذلك بهدف خلق تحفيز اقتصادي جديد أو استجابة لمشاكل قطاع اقتصادي معين أو فئة اجتماعية

معينة<sup>1</sup>. ومع مرور الزمن، فقد النظام شيئاً فشيئاً من وضوحه، مدعماً بشكل كبير العقيدة الإدارية التي تحدد، عبر مذكرات الإدارة العامة للضرائب أو باقي منشوراتها، الطريقة التي ينبغي أن يؤول حسبها القانون.

ويعتبر النظام الضريبي المغربي الحالي، الذي يعد ثمرة لإصلاحات تتابعت في القرن العشرين وتسارعت وثيرتها في الثمانينات والتسعينات منه، نظاماً حديثاً شبيهاً بالأنظمة المعتمدة في الدول ذات الاقتصاد المفتوح. غير أنه يشكو رغم ذلك من أوجه نقص كبيرة.

ونجاح هذه الإصلاحات يتطلب دعم التماسك الاجتماعي وإرساء مناخ من الاستقرار. وينبغي من أجل ذلك العمل على تحقيق تنمية اقتصادية تتيح خلق ما يكفي من الثروات لضمان تنمية الطبقة الوسطى ورفع قدرتها الشرائية، ويؤمن في الآن نفسه تقدم نظام إعادة التوزيع والتضامن<sup>2</sup>.

وبذلك تجد الاختيارات الاقتصادية والاجتماعية للبلاد نفسها في مفترق طرق. فالمغرب قد تبني خيار انفتاح السوق، وهو مطالب بالتالي برفع تحدي الشغل والاستثمار، وتحدي الحفاظ على التنافسية الداخلية والخارجية لاقتصاده، والتحدي المتعلق بالاستعمال الجيد للإنفاق العمومي، وأخيراً التحدي الهام المتعلق بالحماية الاجتماعية والتضامن.

إن الإصلاح الضريبي الذي قام به المغرب لم تقتصر أهدافه على الجوانب المالية والاقتصادية والاجتماعية، بل تعدتها إلى الجانب البيئي، حيث تم بموجب القانون الإطار المتعلق بالميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة استحداث ضريبة بيئية تفرض على الأنشطة الملوثة والمستهلكة للموارد الطبيعية بمستوى أكبر.

---

النظام الضريبي المغربي: التنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي. تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي. إحالة

ذاتية رقم 2012/9 ص: 21<sup>1</sup>

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص: 48

### أهمية الموضوع:

تتجلى أهمية هذا الموضوع، في أن فعالية السياسة الضريبية تكتسي قدرا كبيرا من الأهمية، فكلما كانت هذه السياسة فعالة كلما تحسنت المردودية المالية للجبايات بما يمكن من تمويل العملية التنموية في إطار السياسة الجهوية الجديدة، إضافة إلى الآثار الإيجابية للسياسة الضريبية على مختلف أبعاد التنمية المستدامة الاقتصادية منها والاجتماعية والبيئية.

### إشكالية الموضوع:

تتمحور الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة في السؤال الرئيسي التالي: ما مدى فعالية السياسة الضريبية في تحقيق التنمية المستدامة بالمغرب؟ تقودنا هذه الإشكالية الرئيسية إلى طرح مجموعة من الأسئلة الفرعية، وهي كالآتي:

كيف تساهم السياسة الضريبية في تحقيق مختلف أبعاد التنمية المستدامة؟  
ما هي معالم الإصلاح الجبائي في المغرب؟  
هل نجحت السياسة الجبائية في تحقيق الأهداف المسطرة لها؟  
ما هي العوائق التي تواجهها السياسة الجبائية في المغرب؟  
خطة البحث:

المبحث الأول: السياسة الضريبية وأثارها على التنمية المستدامة  
المطلب الأول: طبيعة السياسة الضريبية وفعاليتها  
المطلب الثاني: آثار وانعكاسات السياسة الضريبية على التنمية المستدامة  
المبحث الثاني: مدى فعالية السياسة الضريبية في تحقيق التنمية المستدامة  
المطلب الأول: فعالية السياسة الضريبية في تمويل ميزانية الدولة وتطوير الاقتصاد الوطني

المطلب الثاني: فعالية السياسة الضريبية في تحسين الواقع الاجتماعي والبيئي

### المبحث الأول: السياسة الضريبية وأثارها على التنمية المستدامة

تلعب السياسة الضريبية دورا بالغ الأهمية في تحقيق التنمية المستدامة بمختلف أبعادها، ابتداء بدورها المالي والاقتصادي، كونها أهم مصدر لتمويل الخزينة العامة، وأداة لدعم النمو ومعالجة مختلف الاختلالات الاقتصادية، مروراً بمساهماتها في تحقيق البعد الاجتماعي للتنمية المستدامة من خلال المساهمة في تطوير آليات التضامن بما يرمي إلى تحقيق العدالة والإنصاف في المجال الاجتماعي.

#### المطلب الأول: طبيعة السياسة الضريبية وفعاليتها

إن رسم سياسة ضريبية تتسم بالفعالية يوجب الأخذ بعين الاعتبار العديد من المعايير لدى وضعها وتنفيذها.

#### الفقرة الأولى: طبيعة السياسة الضريبية

##### أولاً: مفهوم السياسة الضريبية

يكاد يكون هناك اتفاق بين علماء المالية العامة على تعريف الضريبة، وما يمكن أن تسهم به في تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فعلى الرغم من تعدد التعاريف التي قيلت في تعريف الضريبة، فإن عناصر تعريف الضريبة تكاد أن تكون واحدة في مختلف هذه التعاريف. فيمكن أن نعرف الضريبة بأنها "هي مبالغ نقدية تدفع بصورة دورية لتمويل النفقات العامة للدولة (الاقتصادية والسياسية والاجتماعية) وفقاً للقوانين واللوائح والتعليمات التي تصدر بهذا الشأن وبشكل نهائي وبدون مقابل مباشر متوقع<sup>1</sup>.

وفي المقابل لم يتفق علماء المالية العامة على تعريف محدد للسياسة الضريبية، وإنما تعددت مفاهيم السياسة الضريبية تبعاً لتعدد أهداف الضريبة ذاتها، ومع ذلك فقد اتفقوا على أن تواكب السياسة الضريبية التطورات التي يمر بها المجتمع في مختلف المجالات. وتعد السياسة الضريبية هي إحدى أدوات السياسة المالية التي هي إحدى أدوات السياسة الاقتصادية للدولة. وبصفة عامة،

عبد الجواد نايف، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، مطبعة الجامعة، بغداد، 1967.<sup>1</sup>

فإن السياسة الضريبية هي إحدى سياسات الدولة وأدواتها لتحقيق المصالح العليا للمجتمع في مختلف المجالات. وهو ما يقتضي ضرورة التنسيق بين السياسة الضريبية وكل من السياسة المالية والسياسة الاقتصادية.

وقد عرف البعض السياسة الضريبية على أنها " مجموعة البرامج المتكاملة التي تخططها وتنفذها الدولة مستخدمة كافة مصادرها الضريبية الفعلية والمحتملة، لإحداث آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية مرغوبة، وتجنب آثار غير مرغوبة للمساهمة في تحقيق أهداف المجتمع"<sup>1</sup>.

ومن خلال هذا التعريف، يمكن استنتاج الخصائص التالية:

\* أن السياسة الضريبية ينظر إليها على أنها مجموعة متكاملة من البرامج وليست مجموعة متناثرة من الإجراءات؛

\* يسمح التعريف السابق للسياسة الضريبية بأن يمتد نطاقها ليشمل الإيرادات الضريبية الفعلية والمحتملة، وبذلك يمكن أن يمتد نطاق السياسة الضريبية ليشمل الحوافز الضريبية التي تمنحها الدولة لأنشطة اقتصادية معينة ترغب الدولة في تشجيعها؛

\* أن هذا التعريف يوضح لنا أن السياسة الضريبية هي أداة من أدوات السياسة الاقتصادية العامة التي تساهم في تحقيق أهداف المجتمع.

ثانياً: أدوات السياسة الضريبية

تعتمد السياسة الضريبية لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة على مجموعة من الأدوات التي أصبح يعبر عنها في الأدبيات الضريبية " بالإنفاق الضريبي"، ويمكن تصنيف النفقات الضريبية إلى خمس مجموعات وهي كالتالي:

1- الإعفاءات الضريبية

وهي أحد أشكال الحوافز الضريبية التي تنصب على إيراد خاضع أصلاً للضريبة، غير أن المشرع أعفاه من الضريبة بنص قانوني صريح، ويمكن أن

<sup>1</sup>- سعيد عبد العزيز عثمان، النظم الضريبية " مدخل تحليل مقارن"، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2004، ص:

يكون الإغفاء كلياً أو جزئياً، دائماً أو مؤقتاً، وذلك لبلوغ هدف أو أهداف معينة يراها المشرع. وتعتبر الإغفاءات الضريبية المؤقتة من أكثر النفقات الضريبية استخداماً في البلدان النامية.

## 2- التخفيضات المتعلقة بوعاء الضريبة

وتتمثل في تقرير معاملة ضريبية تفضيلية بتخفيض وعاء الضريبة، أي عدم سريان الضريبة على كامل الوعاء الخاضع للضريبة، وإنما على نسبة أو جزء منه.

## 3- الأسعار الضريبية المخفضة

ويقصد بها تخفيض أسعار الضريبة أو الضرائب على القطاع المرغوب تشجيعه مع إبقاء الأسعار ثابتة بالنسبة لباقي أوجه النشاط الاقتصادي الأخرى، أو ترفع على بعض أوجه النشاط، وتبقى ثابتة بالنسبة للبعض المراد تشجيعه<sup>1</sup>، فيزيد الاستثمار في المجالات الاقتصادية ذات السعر الضريبي المنخفض، وتقل الاستثمارات في المجالات ذات السعر الضريبي المرتفع، وهذا يعني أن السياسة الضريبية يمكن استخدامها في توجيه الاستثمارات إلى المجالات التي تتفق مع السياسة الاقتصادية للدولة.

## 4- تأجيل الضريبة

وذلك بإرجاء إدخال العائد في الوعاء، أو تأخير استحقاق الضريبة أو دفعها، ويستخدم هذا النظام عادة لتشجيع المشروعات على إعادة استثمار الأرباح والعوائد، أو لتخصيص جزء من رأس المال لتمويل مشروعات اقتصادية أخرى<sup>2</sup>.

## 5- القرض الضريبي

هو عبارة عن امتياز ضريبي يتعلق بضئة الممولين الذين يتمتعون بشروط خاصة، ويتمثل في تخفيض مبلغ الضريبة المدفوع أخذاً بعين الاعتبار لقواعد

<sup>1</sup> - عبد الحفيظ عبد الله عيد "المالية العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص: 259.  
أحمد شرف الدين "اتجاهات السياسة الضريبية وأثرها على الاستثمار"، كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد 20 شهر أكتوبر 1989، القاهرة ص: 21.<sup>2</sup>



الضريبة السارية المفعول، فيعمل القرض الضريبي على التخفيض من قيمة الضريبة المستحقة، وهو لا يمس قيمة المادة الخاضعة للضريبة، ولكنه يؤدي إلى تحقيق وفورات ضريبية.

### الفقرة الثانية: فعالية السياسة الضريبية

إن فعالية السياسة الضريبية ترتبط بمدى فعالية النظام الضريبي الذي يعتبر ترجمة فنية لها، كما أن الوقوف على مدى تحقيقها للأهداف المسطرة لها يقود إلى تحكيم هذه السياسة على مجموعة من المؤشرات التي تمكن من قياس فعاليتها.

#### أولاً: مفهوم فعالية السياسة الضريبية

توجد العديد من الإسهامات التي حاولت تعريف مصطلح الفعالية نذكر منها:

- تعريف الفعالية حسب (بيتر دراكر) : يعرف هذا الكاتب الفعالية على أنها "عمل الأشياء الصحيحة" بينما عرف الكفاءة على أنها "عمل الأشياء بشكل صحيح"<sup>1</sup>، فالفعالية تركز على النتائج بينما تتمحور الكفاءة على العمليات التي تحقق هذه النتائج.

- تعريف الفعالية حسب (فانسن بلوشي) : ينظر هذا الكاتب إلى الفعالية على أنها القدرة على تحقيق النشاط المرتقب والوصول إلى النتائج المرتقبة. ومن خلال ما سبق يمكن أن نخلص إلى أن الفعالية هي تلك العلاقة بين النتائج المحققة فعلاً والنتائج المقدرة وذلك من خلال قياس الإنحراف، ويمكن القول على أن الفعالية يقصد بها بصفة عامة درجة تحقيق الأهداف وقدرة المنظمة على تحقيق الأهداف المسطرة طبقاً لمعايير يتم تحديدها مسبقاً. وبذلك يمكن وصف المنظمة التي تستطيع تحقيق أهدافها بأنها منظمة فعالة.

سعد العززي ويعرب عدنان السعيد و أحمد نزار النوري "فاعلية المنظمة في فلسفة أبرز منظري الفكر الإداري" المجلد 15، العدد 53، العراق 2009، ص: 4<sup>1</sup>.

### ثانيا: مفهوم فعالية السياسة الضريبية

ذهب البعض إلى تعريف الفعالية الضريبية بأنها " التوفيق بين العدالة الضريبية التي تأخذ بعين الاعتبار مختلف الاعتبارات الاجتماعية والفعالية الاقتصادية التي تمكن من تخفيض التشوّهات الاقتصادية الناتجة عن فرض الضرائب"<sup>1</sup>، ويرى البعض الآخر على أن الفعالية الضريبية تتحقق بالاعتراف بمشروعيتها في مجتمع معين، فالضريبة الفعالة هي الضريبة التي تكون عادلة، بحيث تتم معاملة دافعي الضرائب جميعا على أساس قواعد موحدة والرفع من شفافية الممارسات الضريبية.

وبناء على ماسبق، يمكن القول على أن فعالية السياسة الضريبية تكمن في مدى تحقيق هذه السياسة لأهدافها، كما أن هذه الفعالية ترتبط بمدى فعالية النظام الضريبي الذي يعتبر ترجمة فنية للسياسة الضريبية.

### المطلب الثاني: آثار وانعكاسات السياسة الضريبية على التنمية المستدامة

تلعب السياسة الضريبية دورا بالغ الأهمية في تحقيق التنمية المستدامة بكل أبعادها، المالية والاقتصادية والاجتماعية. ولذلك سنعرض في هذا المطلب لمختلف الأدوار التي تلعبها السياسة الضريبية في تحقيق التنمية المستدامة.

### الفقرة الأولى: التأصيل النظري لمفهوم التنمية المستدامة

ظهر مفهوم التنمية المستدامة لأول مرة في تقرير اللجنة العالمية للبيئة والتنمية والذي حمل عنوان مستقبلنا المشترك ونشر لأول مرة سنة 1987.

### أولا: مفهوم التنمية المستدامة

جاء تعريف التنمية المستدامة للجنة العالمية للبيئة والتنمية في تقرير مستقبلنا المشترك كما يلي: " التنمية المستدامة هي التنمية التي تسمح بتلبية حاجيات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية حاجياتهم"<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Bernard Salanié. The Economics of Taxation. translation by the Massachusetts Institute of Technology . The MIT Press. Cambridge. Massachusetts. United States Of America. 2003. p. 79. Is available on the site : [www.f3.tiera.ru/...Economics/on 10/05/2013](http://www.f3.tiera.ru/...Economics/on 10/05/2013)

<sup>2</sup>- Corinne Gendron. Le développement durable comme compromis. Presses de l'Université du Québec. Canada. 2006 p.166. disponible sur le site : [www.entrepotnumerique.com/o/7/p/40/excerpt](http://www.entrepotnumerique.com/o/7/p/40/excerpt). Consulté le 15/06/2013

ويعرف البنك الدولي التنمية المستدامة على أنها " تلك التنمية التي تهتم بتحقيق التكافؤ المتصل الذي يضمن إتاحة نفس الفرص الحالية للأجيال القادمة، وذلك بضمان رأس المال الشامل أو زيادته المستمرة عبر الزمن"<sup>1</sup> ويعرفها قاموس ويبستر على أنها " تلك التنمية التي تستخدم الموارد الطبيعية دون أن تسنح باستنزافها أو تدميرها جزئيا أو كليا".

وقد تعددت المقاربات والمداخل التي تناولت تعريف التنمية المستدامة، فهناك أكثر من 60 تعريفا لهذا النوع من التنمية، وتم تصنيف هذه التعاريف إلى تعريفات ذات طابع اقتصادي وتعريفات ذات اجتماعي وإنساني وتعريفات متعلقة بالجانب البيئي.

ومن خلال ما سبق، يمكننا القول أن التنمية المستدامة هي التنمية التي تحقق الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والبيئية، التي تضمن تطور الكفاءة الاستخدامية للموارد وتزايد القدرة الإنجازية في تلبية الحاجيات الحالية والمستقبلية.

#### ثانيا: أهداف التنمية المستدامة

أهداف التنمية المستدامة هي خطة لتحقيق مستقبل أفضل وأكثر استدامة للجميع. وتتصدى هذه الأهداف للتحديات العالمية التي نواجهها، بما في ذلك التحديات المتعلقة بالفقر وعدم المساواة والمناخ وتدهور البيئة والازدهار والسلام والعدالة. فضلا عن ترابط الأهداف، وللتأكد من ألا يتخلف أحد عن الركب، فمن المهم تحقيق كل هدف من الأهداف بحلول عام 2030. فكل هذه الأهداف بكيفية تحسين حياة الإنسان وتلبية جميع احتياجاته، وتتلخص أهم أهداف التنمية المستدامة<sup>2</sup> في الآتي:

دوجلاس موسيشيت، مبادئ التنمية المستدامة، ترجمة بهاء شاهين، الطبعة الأولى، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، القاهرة، 2000، ص: 13.

<sup>2</sup> عثمان محمد غنيم و ماجدة أحمد أبو الزنط " التنمية المستدامة ( فلسفتها وأساليب تخطيطها وأدوات قياسها )، الطبعة الأولى، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص: 29-30.

- 1- تحقيق نوعية حياة أفضل: تحاول التنمية المستدامة عن طريق عملية التخطيط وتنفيذ السياسات التنموية تحسين نوعية حياة السكان في المجتمع اجتماعيا واقتصاديا ونفسيا من خلال التركيز على الجوانب النوعية للنمو، لا الكمية وبصورة عادلة ومقبولة.
  - 2- احترام البيئة الطبيعية: تحاول التنمية المستدامة الحفاظ على العلاقة بين أنشطة السكان والبيئة وتعامل مع النظم الطبيعية ومحتواها على أنها أساس الحياة الإنسانية.
  - 3- توعية السكان بالمشكلات البيئية: ويتم ذلك من خلال تنمية إحساس الأفراد بالمسؤولية اتجاه المشكلات البيئية، وحثهم على المشاركة الفاعلة في خلق الحلول المناسبة لها عن طريق مشاركتهم في إعداد برامج ومشروعات التنمية المستدامة وتنفيذها وتقييمها.
  - 4- ترشيد الموارد الطبيعية: تتعامل التنمية المستدامة مع الموارد الطبيعية على أنها موارد محدودة، لذلك فهي تحول دون استنزافها أو تدميرها، وتعمل على استخدامها وتوظيفها بصورة عقلانية.
  - 5- ربط التكنولوجيا الحديثة بما يخدم المجتمع: ويتحقق ذلك عن طريق توعية السكان بأهمية التكنولوجيا في تسريع عملية التنمية.
  - 6- إحداث تغيير في حاجات وأولويات المجتمع: ويتم ذلك بطريقة تلائم إمكانيات المجتمع وتسمح بتحقيق التوازن الذي من خلاله يمكن تفعيل التنمية الاقتصادية و السيطرة على المشكلات البيئية، ووضع الحلول الملائمة لها.
- المطلب الثاني: السياسة الضريبية وأبعاد التنمية المستدامة**
- من المؤكد أن للضريبة أبعاد متعددة ومتشعبة، ففي ظل المالية التقليدية كان الهدف من الضريبة هدفا ماليا بحتا، بمعنى أنه لا يترتب على فرضها أي أثر في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية للأفراد. لكن مع تطور دور الدولة والمتمثل في التدخل في الحياة الاقتصادية بصورة فعالة تطورت أبعاد الضريبة.

### الفقرة الأولى: السياسة الضريبية والبعد الاقتصادي للتنمية المستدامة

يحول البعد الاقتصادي للضريبة على الوصول إلى حالة الاستقرار الاقتصادي، إذ أصبحت الضريبة في ظل الدولة الحديثة وسيلة للتأثير على المؤشرات الاقتصادية (كالاستهلاك، والإنتاج والادخار والاستثمار)، فهي تساهم بشكل واضح في تحقيق البعد الاقتصادي للتنمية المستدامة.

#### أولاً: تمويل نفقات الدولة

يرتبط الهدف المالي للضريبة بتغطيتها لحجم النفقات العمومية، وهو الهدف الوحيد للضريبة وفقاً للفكر المالي، حيث أن ما تحققه الضريبة من أهداف اقتصادية واجتماعية لم تكن أهدافاً مقصودة بحد ذاتها<sup>1</sup>. وفي الوقت الذي نادى المفكرون التقليديون، بضرورة الاقتصاد في النفقات العامة من أجل تخفيف العبء الضريبي على المجتمع، فقد نادى الكتاب المعاصرون بضرورة الاقتصاد في نفقات الجباية من أجل أن تكون حصيللة الضريبة التي تذهب إلى خزينة الدولة أكبر ما يمكن. ومن ثم يعتبر الهدف المالي أحد الأهداف الرئيسية والهامة لأي ضريبة، فتأمين إيرادات دائمة من مصادر داخلية لخزينة الدولة، أحد غايات السلطات الحكومية، ومن هنا نشأت "قاعدة وفرصة حصيللة الضرائب" أي اتساع وعاء الضريبة بحيث يكون شاملاً لجميع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين مع الاقتصاد قدر الإمكان في نفقات الجباية، حيث يكون الإيراد الضريبي مرتفعاً، وهذا ما نلاحظه في البلدان المتطورة حيث ترتفع نسبة الإيرادات الضريبية<sup>2</sup>.

ويشار إلى أن الفكر المالي الحديث لا ينكر هدف الضريبة المالي الذي أصبح يكتسي أهمية كبرى مع زيادة حاجات الدولة واتساع نشاطها، إلا أنه يرفض فكرة حياد الضريبة لما لها من أثر على مختلف المتغيرات الاقتصادية منها والاجتماعية، لذا أضاف الفكر الحديث أهدافاً اقتصادية واجتماعية للضريبة.

<sup>1</sup> كريم لحرش "تدبير المالية العامة بالمغرب" مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2018، ص:

72.

<sup>2</sup> نفس المرجع السابق، ص: 73.

### ثانيا: تحقيق الاستقرار الاقتصادي

تحليل الأهداف الاقتصادية للضريبة على الوصول إل حالة الاستقرار الاقتصادي، إذ أصبحت الضريبة وسيلة للتأثير على المؤشرات والنواحي الاقتصادية كالاستثمار والاستهلاك والإدخار والاستثمار.. فالضريبة لا تقتطع دون انعكاسات على الاستهلاك والإنتاج والإدخار والاستثمار، وذلك باللجوء إلى استخدام الضريبة لتشجيع بعض النشاطات الإنتاجية، فكثيرة هي الدول التي استخدمت الضريبة كوسيلة لتشجيع قطاعات اقتصادية معينة مثل قطاع السياحة أو الصناعة أو الزراعة... إلخ، فقامت بإعفاء تلك النشاطات من أي ضرائب بشكل دائم أو مؤقت سواء في الدول المتقدمة أو السائرة في طريق النمو من جهة. كما يتم استخدام الضريبة لمعالجة الركود الاقتصادي، لأن للدورات الاقتصادية رخاء وركود، باعتبارها سمة من سمات النظام الاقتصادي المعاصر، وهي الدورات التي لها تأثير سيء على الاقتصاد الوطني. ولذلك يتم اللجوء إلى الضريبة أو على الأقل إلى بعض أنواع الضرائب لمعالجة فترات الركود والانكماش، حيث يقل الشراء والانكماش وتتكسد المنتجات، فتقوم الحكومات بزيادة القوة الشرائية لدى أفراد الشعب من ذوي الدخول المتدنية، وذلك بتخفيض معدل ضريبة الدخل في أجزائه الأولى ورفع الإعفاء الضريبي وزيادة الإعفاءات العائلية، وتخفيض معدلات الضرائب غير المباشرة، خصوصا تلك المتعلقة بالمواد الأساسية للمواطنين كالدقيق والحليب ومشتقاته... إلخ<sup>1</sup>.

### الفقرة الثانية: السياسة الضريبية والبعد الاجتماعي للتنمية المستدامة

تساهم السياسة الضريبية بشكل كبير في تحقيق البعد الاجتماعي للتنمية المستدامة، فكما أن لها دورا كبيرا في التوزيع العادل للدخول، فإنها تعتبر من الأدوات الفعالة في التقليل من الفوارق الاجتماعية الموجودة بين مختلف الفئات. وتعتبر الضريبة أداة فعالة في تحقيق العدالة الاجتماعية، فهي تحاول الحد من الفوارق الاجتماعية بالحيلولة دون تكتل الثروات بأيدي القلة من أفراد المجتمع،

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق، ص: 73

ويتم ذلك بطرق متعددة منها فرض الثروات، أو فرض ضرائب عالية على السلع الكمالية عن طريق التصاعد في معدل الضريبة. ويمكن استخدام الضريبة أيضا في معالجة أزمات المجتمع، كحل أزمة السكن، فإذا فرضت ضريبة عالية على المساكن الشاغرة كليا أو جزئيا فإن ذلك يؤدي إلى دفع مالكيها إلى الإسراع في تأجيرها وإشغالها من أجل تفادي دفع ضرائب عالية، ويترتب على ذلك توفر خدمات السكن.

وإذا كانت الضريبة تساهم في تحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية فإنها تستعمل لتحقيق بعض الأهداف السياسية والثقافية. تقوم الضريبة بمجموعة من الأهداف ذات الطبيعة السياسية على المستويين الداخلي والخارجي، حيث تعتبر الضريبة على المستوى الداخلي كأداة في يد السلطة الحاكمة أو بعض القوى الاجتماعية المسيطرة سياسيا في مواجهة الطبقات الاجتماعية الأخرى، وهي بذلك تحقق مصلحة القوى المسيطرة على حساب فئات الشعب. كما تستخدم الضريبة في الحد من تأثير طبقة اجتماعية معينة كطبقة ملاك الأراضي، كما أن إعفاء بعض الفئات الأخرى كالمحاربين القدامى أو تخفيض الضريبة على طبقات اجتماعية معينة يعتبر استعمالا للضريبة لأغراض سياسية. وعلى المستوى الخارجي، تشكل الضريبة أداة تستعملها الدولة من أجل تسهيل المعاملات التجارية مع بعض الدول عن طريق منع التسهيلات الجمركية كالإعفاءات وتقديم بعض الامتيازات الضريبية. كما يمكن للدولة استعمال الضريبة لمقاطعة منتجات و سلع دول أخرى، كرفع الرسوم الجمركية من أجل تحقيق أغراض سياسية.

وتستعمل الضريبة كذلك كأداة للمحافظة على التراث الثقافي للمجتمع واثمينه، سواء بتمويلها للصناديق والبرامج الموضوعية لهذا الغرض أو بتقديم مزايا ضريبية للأنشطة التي تساهم في تحقيقه، مثل إقرار تخفيضات ضريبية على العوائد التي يعود جزء منها لتمويل مختلف الأنشطة الثقافية وإعفاء الدخل الناجمة عن أتعاب الأعمال الفنية وإعفاء المنجزات والأشغال الفنية والمواد

الداخلة في الصناعة الثقافية من الضريبة على القيمة المضافة بغرض زيادة المقروئية والاهتمام بالفضن.

### **الفقرة الثالثة: السياسة الضريبية والبعد البيئي للتنمية المستدامة**

من بين أهم الأدوات التي تستعملها الحكومات للحد من التلوث البيئي الناجم عن النشاط الاقتصادي هي الضرائب الخضراء أو الجباية البيئية. وتعرف الجباية البيئية على أنها الضرائب والرسوم التي يتم فرضها ضد كافة الآثار السلبية على البيئة، ويعرفها البعض على أنها اقتطاع نقدي يركز وعاءه على المواد والخدمات التي تشكل مخاطرا على البيئة أو على عملية استغلال الموارد الطبيعية.

فالجباية البيئية تشمل مختلف الضرائب والرسوم التي تفرضها السلطات العمومية على كافة الأشخاص الملوئين للبيئة، كما تشمل مختلف الإعفاءات والتحفيزات الجبائية الممنوحة للذين يستخدمون في أنشطتهم الاقتصادية المختلفة تقنيات إنتاجية مضرّة بالبيئة، ويتم تحديد نسبة هذه الضرائب على أساس تقدير كمية ودرجة خطورة الانبعاثات المدمرة للبيئة، وقد سميت هذه الضريبة باسم الاقتصادي آرثر سيسيل بيغو<sup>1</sup> وتدعى الضرائب البيغوفية.

### **المبحث الثاني: مدى فعالية السياسة الضريبية في تحقيق التنمية المستدامة في المغرب**

النظام الضريبي المغربي هو تعبير عن اندماج الدولة في اقتصاد السوق العالمي ونتيجة لذلك الإندماج. وتاريخ الضرائب بالمغرب هو إلى حد بعيد تاريخ تطور الإدارة المركزية<sup>2</sup>، فالنظام الضريبي الذي كان يستند في بادئ الأمر إلى الأنساق التقليدية، مر بتغيرات مختلفة، ليعتمد بعد ذلك أنظمة أكثر حداثة خلال القرن العشرين، وينتهي بعد الإصلاح الضريبي لسنة 1984 إلى الهندسة الضريبية المعروفة اليوم<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> آرثر سيسيل بيغو (1877-1957)، اقتصادي بريطاني اشتهر يرجع له الفضل في ظهور الضرائب البيئية.

<sup>2</sup> النظام الضريبي المغربي: التنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي.... مرجع سابق، ص: 16.

<sup>3</sup> نفس المرجع السابق، ص: 47.



وبعد مرور أكثر من ثلاثة عقود من الزمن على البدء في سلسلة من الإصلاحات الجذرية، نتساءل عن مدى نجاح السلطات العمومية في تحسين أداء النظام الضريبي ومدى تماشيه مع الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للتنمية المستدامة وتحقيقه لأهدافها.

**المطلب الأول: فعالية السياسة الضريبية في تمويل ميزانية الدولة وتطوير الاقتصاد الوطني**  
يمكن تقييم فعالية السياسة الضريبية من خلال عدة جوانب أساسية ارتبطت بأهداف الإصلاح، والمتمثلة أساسا في رفع المردودية المالية، وكذا إضفاء نوع من التوازن بين مختلف الضرائب والرسوم، ومن أهداف السياسة الضريبية تشجيع الاستثمار وكذا ترشيد عملية الاستهلاك وتعبئة الادخار.

#### **الفقرة الأولى: فعالية السياسة الضريبية في تمويل ميزانية الدولة**

**أولا: تقييم مردودية الضرائب والرسوم الرئيسية**  
يسعى الإصلاح الضريبي إلى تحقيق هدف أساسي يتمثل في تحسين المردودية المالية للضرائب والرسوم وكذا تحقيق التوازن بين مختلف هذه الضرائب.

#### **1- الضريبة على الدخل**

تفرض الضريبة على مداخيل العمل بالمغرب، مع بعض الاستثناءات القليلة، وفق الجدول التصاعدي الوارد بعده<sup>1</sup>:

المبلغ الواجب خصمه		النسبة	أشطر الدخل (بالدرهم)	
السنوي	الشهري		السنوي	الشهري
0.00	0.00	معفى	0 إلى 30.000	0 إلى 2500
3000.00	250.00	10%	30.001 إلى 50.000	2501 إلى 4166.67
8000.00	666.67	20%	50.001 إلى 60.000	4167 إلى 5000

<sup>1</sup> نفس المرجع، ص: 119.

14000.00	1166.67	30%	إلى 60.001 إلى 80.000	5001 إلى 6666.67
17200.00	1433.33	34%	إلى 80.001 إلى 180.000	6667 إلى 15.000
24.400	2033.33	38%	180.001 وما فوق	15.000 وما فوق

المصدر: تركيب شخصي بناء على تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي: النظام الضريبي المغربي، التنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المداخل تخضع كذلك إلى الاقتطاعات من المنبع في مجال المساهمات الاجتماعية.

تفرض الضريبة على مداخل وأرباح رأس المال التي يحققها أشخاص ذاتيون مقيمون برسم مداخل وأرباح من مصادر مغربية وفق النسب التالية<sup>1</sup>:

10 بالنسبة للربحيات؛\* %

15 بالنسبة لزائد القيم عن تفويت أسهم الشركات المسومة بالبورصة؛\*%  
20 بالنسبة لزائد القيم عن تفويت أسهم الشركات غير المسومة بالبورصة؛\*%

20 بالنسبة لزائد القيم عن تفويت سندات الاقتراض وسندات الديون؛\*%  
30 بالنسبة للضرائب المقبوضة؛\*%  
20 بالنسبة للأرباح العقارية ( مع مساهمة دنيا تبلغ 3 بالمائة من ثمن البيع)؛\*%

\* تطبيق الجدول بالنسبة للمداخل العقارية.

<sup>1</sup> النظام الضريبي المغربي: التنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي.... مرجع سابقص: 116.

يتبين من خلال ما سبق أن نسب الضريبة الاسمية لمداخيل رأس المال هي عموما أقل أهمية من تلك المطبقة على مداخيل العمل الخاضعة لنسبة هامشية تبلغ 38 بالمائة ابتداء من دخل سنوي خاضع للضريبة يتجاوز 180.000 درهم. ويظهر توزيع المداخيل المترتبة عن الضريبة على الدخل بين الأجراء والخاضعين الآخرين للضريبة، تركيز التحمل الضريبي على الأجراء من دون أن تتم البرهنة مع ذلك على أن المداخيل التي تتم جبايتها من الأجراء هي أكثر أهمية من المداخيل والأرباح التي يحققها الخاضعون الآخرون للضريبة. ويترتب عن ذلك تفاقم الضغط الضريبي النسبي الذي لا ينبجم عن القواعد الضريبية وإنما عن السلوكات وعن تطبيق تلك القواعد<sup>1</sup>.

وقد تمت بالفعل ملاحظة أنه إذا كانت الضريبة تفرض على مداخيل العمل عن طريق الاحتجاز في المنبع التي تحد من إمكانيات بلوغ أفضل النتائج والتملص، فإن أصحاب المداخيل الكبرى - خصوصا المهنيون منهم- يتوفرون على مجال واسع لتحديد مستوى الضريبة المفروضة عليهم. وهو أمر لا ينبغي أن يغيب عنا في أي تحليل مقارنة للضغط الضريبي على مداخيل العمل وعلى المداخيل الأخرى.

ولتصحيح هذه الوضعية يتعين اتخاذ إجراءات عملية تهدف إلى توسيع وعاء الضريبة على الدخل، وتوضيح النظام الضريبي لمختلف التعويضات الممنوحة وجعله منسجما مع النظام المطبق لحساب المساهمات الاجتماعية، وكذا احتساب حصص الضريبة على الدخل في ارتباط مع نسب التضخم والرفع تدريجيا من الشريحة المعفاة من الضريبة على الدخل، بالإضافة إلى تشجيع أصحاب المهن الحرة على أداء الضريبة على الدخل.

## 2- الضريبة على القيمة المضافة

تتميز الضريبة على القيمة المضافة بكونها أول ضريبة تمت بلورتها، بعد المصادقة على قانون الإطار للإصلاح الضريبي لسنة 1984، حيث حلت محل

<sup>1</sup> النظام الضريبي المغربي: التنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي.... مرجع سابق، ص: 123.

الضريبة على رقم المعاملات. والضريبة على القيمة المضافة هي حاضرة في كل المعاملات تقريبا، في كل شراء وفي كل بيع. وهي تشغل الرتبة الأولى في المداخيل الضريبية العامة، أي 20.88 بالمائة سنة 2011 مقابل 22.21 بالمائة سنة 2010. كما أنها تشغل الرتبة الأولى على مستوى النفقات الضريبية، أي 41.3 بالمائة سنة 2011 مقابل 46.2 بالمائة سنة 2010<sup>1</sup>.

تعد الضريبة على القيمة المضافة ضريبة غير مباشرة حسب التعريف الكلاسيكي من حيث تحملها من طرف المستهلك، حيث تطبق أثناء إنفاق الدخل لا أثناء اكتسابه. وهي ضريبة عامة، بحيث تطبق على كل السلع والخدمات المنجزة بالمغرب، بحيث تطبق على كل قطاعات الإنتاج والتسويق وتخصم على جميع مراحل العمليات الخاضعة.

لكن تطبيقها في المغرب وعدم شمولها لكل القطاعات ومحدودية قاعدة الخصم يؤثر على طابع الحياد، بحيث تطبق في بعض الحالات كضريبة على رقم الأعمال<sup>2</sup>، وهي حالة قطاع الصناعة الغذائية - الفلاحية على وجه الخصوص . في فرنسا، تخضع المنتوجات الغذائية لضريبة على القيمة المضافة ذات نسبة منخفضة. ذلك أنها تعتبر بالفعل بمثابة منتوجات تدخل في نطاق ضروريات الحياة<sup>3</sup>

يأتي غياب الحياد كذلك من الإعفاءات بدون حق في الانتقاص الموجود منذ إحداث الضريبة على القيمة المضافة التي كانت مرفوقة بقائمة للمواد والعمليات التي تعتبر معفاة بدون حق في الانتقاص<sup>4</sup>

### 3- الضريبة على الشركات

تطبق الضريبة على الشركات على مجموع الحاصلات والأرباح المحصل عليها من قبل الشركات، وغيرها من الأشخاص المعنويين المنصوص عليهم بهذه

<sup>1</sup> انفس المرجع أعلاه. ص: 124.

<sup>2</sup> محمد شكيري " القانون الضريبي المغربي" الجزء الأول، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، 2016، ص: 179.

<sup>3</sup> النظام الضريبي المغربي: التنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي.... مرجع سابق، ص: 126.

<sup>4</sup> نفس المرجع، ص: 126.

الصفة في القانون، كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات العمومية، والجمعيات والهيئات المعتمدة في حكمها، والصناديق المحدثة بالقانون، ومراكز التنسيق التابعة للشركات غير المقيمة أو المجموعات.

وتعد الضريبة على الشركات هي ثاني ضريبة تم تطبيقها في إطار توصيات قانون الإطار لسنة 1984 بعد الضريبة على القيمة المضافة، حيث تمت المصادقة على قانونها رقم 24-86 بظهير 31 دجنبر 1986 وعرفت عدة تعديلات متوالية منذ بداية تطبيقها إلى غاية دمجها في كتاب الوعاء والتحصيل بقانون مالية 2006، ثم أخيرا انصهارها في المدونة العامة للضرائب منذ 2007.

عرف سعر الضريبة على الشركات انخفاضا مستمرا منذ إحداث هذه الضريبة سنة 1987 حيث كان سعرها يبلغ %45 وانخفض إلى %30 وابتداء من سنة 2018 أصبحت الضريبة على الشركات تحتسب بناء على الأسعار التصاعدية التالية: %10 إذا كان مبلغ الربح الصافي يساوي أو يقل عن 300.000 درهم و%20 إذا كان مبلغ الربح الصافي يتراوح بين 301.000 و 1.000.000 و %31 إذا كان مبلغ الربح الصافي يفوق 1.000.000.

وبالموازاة مع ذلك تضمنت الضريبة على الشركات سعرا استثنائيا كان يبلغ %39.6 ثم انخفض إلى %37 طبق على مؤسسات الائتمان والهيئات المشابهة وبنك المغرب، وصندوق الإيداع والتدبير وشركات التأمين وإعادة التأمين.

#### 4- رسوم التسجيل والتنبر والمساهمات الأخرى

تعتبر واجبات التسجيل والتنبر إلى جانب الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل والضريبة على القيمة المضافة، بمثابة المنشأة القوية التي يركز عليها النظام الضريبي المغربي الحالي، نظرا لمساهمتها الكبيرة في الرفع من الموارد العامة وتأثر هذه الأخيرة بكل تغيير أو تعديل قد يمسه سواء بالزيادة أو النقصان<sup>1</sup> وقد تم تنظيم أحكام ضريبة التسجيل في المواد من 126 إلى 143 من المدونة العامة للضرائب، والمواد من 258 إلى 249 أصناف العقود والاتفاقات

<sup>1</sup> محمد شكيري "القانون الضريبي المغربي" مرجع سابق، ص: 205.

الخاضعة لواجبات التسجيل والتمبر وكذلك القواعد الخاصة بوعاء وتصفية وتحصيل هذا النوع من الواجبات والحقوق.

ويرجع أول ظهور لواجبات التسجيل بالمغرب إلى سنة 1906 وهو تاريخ إبرام اتفاقية الجزيرة الخضراء التي نصت في مادتها 65 على إنشاء واجب للخبزينة على التفويطات قدره 2%. ولم يصدر القانون الأساسي لهذه الضريبة إلا بموجب ظهير 11 مارس 1915، كما شهد هذا القانون عدة تعديلات وإضافات على امتداد فترة الحماية وبعد الاستقلال، بواسطة القوانين المالية السنوية، والقوانين المعدلة لها، وقوانين الاستثمارات، والمعاهدات الدولية ذات الصلة بمجال التسجيل والمصادق عليها من طرف المغرب. ومع استكمال تدوين النصوص ذات الصلة إلى أن تم جمع هذه النصوص وملائمتها مع باقي مكونات المنظومة الجبائية بمقتضى قانون مالية 2004، ثم إدماجها في كتاب الوعاء والتحصيل (2006) ثم الإندماج النهائي بالمدونة العامة للضرائب (2007). غير أنه لا يزال الشعور قائما حتى اليوم لدى عموم دافعي الضرائب بأن رسوم التسجيل من الرسوم المعقدة والصعبة الاستيعاب، زيادة على أنها كانت تشكل كتلة مستقلة من الرسوم تدبر بمعزل عن باقي مكونات النظام الجبائي إلى غاية الإصلاح الشامل لسنة 2004، كما أنه ما يزيد من غموضية هذه الرسوم رغم تعدد أهدافها واتساع حجم المخاطبين بأحكامها ودقة شكلياتها، ندرة البحث بحيث لم تحظ بأية دراسة شمولية متخصصة على يد باحثين مغاربة<sup>1</sup>.

ثانيا: تقييم مردودية الجبايات المحلية

إن الجماعات الترابية مدعوة إلى تحمل مسؤوليات كبرى في مجال التنمية المحلية وتلبية حاجيات المواطنين والمقاولات. ويمر تحقيق هذه الهدف عبر تعبئة موارد مالية دائمة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق، ص: 207.

<sup>2</sup> تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول الجبايات المحلية، 2015، ص: 9.

وتتمثل المداخل الجبائية للجماعات ما بين سنتي 2012 و 2014، بما في ذلك حصتها الضريبية على القيمة المضافة المحولة إليها من طرف الدولة، فيما يلي:

جدول \* منتوج الرسوم والواجبات المستحقة لفائدة الجماعات 2014-2012

مليون درهم

2014	2013	2012	التسمية
8.638	10.188	8.487	الجبائيات المحلية (1)=(2)+(3)
4.689	5.815	4.597	الرسوم المحلية المدبرة من طرف الدولة (2)
3.949	4.373	3.890	الرسوم والأتاوى المحلية المدبرة مباشرة من طرف الجماعات (3)=(4)+(5)
2.300	2.733	2.375	الرسوم المحلية المدبرة مباشرة من طرف الجماعات (3)
1.649	1.641	1.515	الأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات (5)
11.594	11.772	10.852	حصة الجماعات في منتوج الضريبة على القيمة المضافة (6)
20.232	21.970	19.339	مجموع الموارد الجبائية (7) = (1)+(6)

المصدر: تركيب شخصي بناء على تقرير المجلس الأعلى للحسابات

حول الجبائيات المحلية، 2015.

تنظم الجبائيات المحلية بقانون يسمى بالقانون المتعلق بجبائيات الجماعات المحلية، وهو يعدد 17 ضريبة خصوصية موزعة بين الجماعات (11 ضريبة خصوصية) والعمالات والأقاليم (3 ضرائب خصوصية) والجهات (3 ضرائب خصوصية).

تتوفر بعض الهيئات المحلية، بالنسبة لبعض الضرائب الخاصة، على حرية تحديد التسعيرة في إطار جدول يحدده القانون.

بالنسبة للتحصيل تستمر إدارة الضرائب في تدبير وتحصيل<sup>3</sup> ضرائب لحساب الجماعات، ويتعلق الأمر بالضريبة الخاصة المهنية والضريبة الخاصة على السكن والضريبة الخاصة على الخدمات الجماعية<sup>1</sup>. وبما أن الجبايات المحلية هي مادة سياسية، فإن إصلاحها يجب أن يكون موضوع دراسة معمقة في إطار مشروع الجهوية.

### الفقرة الثانية: فعالية السياسة الضريبية في تطوير الاقتصاد الوطني

إن من أهم أهداف السياسة الضريبية، تشجيع الاستثمار سواء المحلي منه أو الأجنبي ودعم القطاعات الاقتصادية، خاصة قطاعات الفلاحة والسياحة والطاقات المتجددة، وكذا ترشيد عملية الاستهلاك وتعبئة الادخار المحلي ودعم الصادرات.

#### أولاً: السياسة الضريبية وتشجيع الاستثمار

يشتكى الفاعلون الاقتصاديون كثيراً من نظام تدبير الضريبة على القيمة المضافة، بحيث لا تطبق هذه الضرائب على جوانب كبيرة من النشاط الاقتصادي. فالكثير من سلسلات الإنتاج والتوزيع يبقى خارج مجال الضرائب، مما يزيد من ثقل العبء الذي يتحمله القطاع المهيكل، وتحمله لا سيما المقاولات الأكثر شفافية<sup>2</sup>.

ومن جانب آخر فإن الجداول المطبقة على بعض الضرائب غير شفافة بما فيه الكفاية، وكثيراً ما تترك لتقدير أعوان الضرائب، وهو ما ينجم عنه شعور عام بكون النظام غير منصف ولا عادل. هذا هو الوضع في كل القطاعات التي تتمتع المراحل القبلية فيها بإعفاء ضريبي، وخصوصاً منها قطاع الصناعات الغذائية، الذي يجد نفسه، في غياب ضريبة على القيمة المضافة يتم اقتطاعها، مجبراً على أداء الضريبة على القيمة المضافة لا فحسب على القيمة التي يخلقها، بل وكذلك على القيمة التي يحققها مزودوه<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> النظام الضريبي المغربي: التنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي.... مرجع سابق، ص: 137.

<sup>2</sup> نفس المرجع السابق، ص: 23.

<sup>3</sup> نفس المرجع السابق، ص: 24.



والشيء نفسه يصدق في حق قطاعات أخرى، مثل قطاع تربية الدواجن، حيث يؤدي أصحاب هذا القطاع ضريبة على القيمة المضافة عند الشراء أكبر من مثلتها عند البيع وذلك بسبب اختلاف النسب. وينتج عن ذلك دين متخلف عن الضريبة على القيمة المضافة يبلغ بالنسبة إلى قطاع ما يناهز 800 مليون درهم، تبقى كلها على حساب القيمة المضافة المستقبلية، فلا يمكن بالتالي استرجاعها ولا اعتبارها عبئا يحمل على محمل الأسعار. هذه الأموال المجمدة تمنع القطاع من الاستثمار والتحديث، مع الإفضاء في النهاية إلى منتجات غير تنافسية قياسا إلى المعايير الدولية.

من جهة أخرى، ينبغي العمل على إضفاء مزيد من الوضوح على الضريبة على الشركات، فبقدر ما هو مشروع أن يطلب تطبيق قواعد عامة على الجميع، بقدر ما يبدو من باب الوهم محو الخصوصيات التي تختص بها كل مهنة، بالإعتقاد أن هذا لن تكون له أي آثار على الاستثمار.

ثانيا: أثر السياسة الضريبية على تحفيز الادخار وترشيد الاستهلاك حاول واضعو السياسة المالية والضريبية على مدى السنوات الماضية من خلال السياسة الضريبية ترشيد عملية الاستهلاك وتعبئة الإذخار وذلك من أجل تحقيق وفرات مالية من شأنها تكوين رؤوس أموال توجه إلى الاستثمار.

#### 1- أثر السياسة الضريبية على تحفيز الادخار

يختلف أثر الضرائب في الادخار بحسب نوع الادخار، فالضرائب التي تصيب مصادر الادخار، والضرائب على المال، والضرائب على الأرباح، مثل الضريبة على التركات والضريبة على زيادة القيمة... وغيرها، أي الضرائب المباشرة عموما، تضر بالادخار بصورة أكبر من الضرائب غير المباشرة، خاصة إذا تعلقت بالفئات ذات الدخول المرتفعة التي تخصص جزء كبير من دخلها للادخار<sup>1</sup>. كما أن ارتفاع سعر الضريبة يدفع بالمشروعات إلى التهرب من الضريبة

<sup>1</sup> كرم لحرش " تدير الميزانية العامة... مرجع سابق، ص: 100

باستخدام الطرق المشروعة وغير المشروعة، مما يفقد الدولة حصيلتها الضريبية على جانب كبير من الأهمية.

## 2- أثر السياسة الضريبية على الاستهلاك

تؤثر الضرائب بصورة مباشرة على مقدار دخل الملزمين بها بالنقصان، ويتحدد ذلك بحسب سعر الضريبة. فكلما كان السعر مرتفعا كلما كان تأثيره على مقدار الدخل أكبر والعكس صحيح. ويترتب على ذلك، أن يتأثر حجم ما يستهلكونه من سلع وخدمات من خلال أثره، أي سعر الضريبة، على مستوى الأثمان، فالملزمون، وخاصة ذوو الدخول المحدودة والمتوسطة، يقل دخلهم مما يدفعهم إلى التضحية ببعض السلع والخدمات، وخاصة الكمالية منها، وبالتالي يقل الطلب عليها، وتميل اثمانها نحو الانخفاض<sup>1</sup>.

ويتوقف أثر الضرائب على الاستهلاك على خطة الدولة في استخدام الحصيللة الضريبية، فإذا جمدت الدولة حصيلتها الضريبية، فإن الاستهلاك يتجه نحو النقصان، أما إذا ما استخدمت الدولة هذه الحصيللة في طلب بعض السلع والخدمات، فإن نقص الاستهلاك من جانب الأفراد يكون نتيجة فرض الضريبة، يعوضه زيادة الاستهلاك الذي يحدثه إنفاق الدولة<sup>2</sup>.

**المطلب الثاني: أثر السياسة الضريبية على تحسين الواقع الاجتماعي وحماية البيئة**

**الفقرة الأولى: أثر السياسة الضريبية على تحسين الواقع الاجتماعي**

أولا: عدالة السياسة الضريبية ومدى فعاليتها في توزيع العبء الضريبي وحماية القدرة الشرائية

تعتبر العدالة القاعدة الأولى التي يجب أن يأخذها المشرع الضريبي بعين الاعتبار عند وضعه للقوانين الضريبية، وهي تعني وجوب توزيع الأعباء العامة بين المواطنين بكيفية عادلة، فتفرض عليهم الضرائب وفقا لذلك<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق، ص: 99

<sup>2</sup> حماد حميدي "المالية العامة"، مطبعة بني ازناسن، سلا، الطبعة الأولى، 2000، ص: 279.

<sup>3</sup> كريم الحرش "تدبير المالية العامة...."، مرجع سابق، ص: 70.

لقد أصبح توسيع القاعدة الضريبية مسألة عدالة وإنصاف بقدر ما هو مسألة مداخل للدولة وضغط ضريبي على دافعي الضرائب. فرفض دفع الضرائب، أو على الأقل الشعور بأنها مرتفعة جدا، لا يعود إلى مقدار الضريبة في حد ذاتها بقدر ما يعود إلى الشعور بأن الناس لا تؤدي ضرائبها بالطريقة ذاتها، وأن قسمة الاعباء الضريبية ليست عادلة<sup>1</sup>.

ولعل القطاع الذي يشهد أكبر عدد من حالات الإحساس بالظلم هو قطاع العقار. فبالنسبة إلى ممتلكات عقارية متشابهة أو موجودة في منطقة واحدة، يشعر المواطنون بأن هناك فرقا في المعاملة في ما يتعلق بالضريبة على الأرباح العقارية وعمليات التقويم الخاصة بواجبات التسجيل وقيمة ضريبة السكن الواجب أدائها.

ويعمل غياب الشفافية في الجداول المطبقة من قبل الإدارة الضريبية على تغذية ذلك الشعور بالظلم وانعدام المساواة<sup>2</sup>.

وفي ما يخص الضريبة على الدخل، لا جدال اليوم في أن أصحاب المهن الحرة، ومثلهم التجار والوسطاء، وكل من لهم دخل إضافي غير أجورهم، لا يتحملون العبء الضريبي الذي يتحمله الأجراء.

ولذلك لابد من مجهود يفضي إلى تحقيق التوازن، وهذا يقتضي اعتماد مراقبة أكثر صرامة واتخاذ تدابير تحفيزية. كما أنه يتوجب ربط حصص الضريبة على الدخل بنسب التضخم، من أجل تفادي تآكل القدرة الشرائية للطبقة المتوسطة بسبب ارتفاع كلفة المعيشة.

ثانيا: فعالية السياسة الضريبية في تفادي الضغط على الأجور  
يبلغ الضغط الضريبي اليوم ما مقداره 22% بالنسبة إلى الأجور القريبة من الحد الأدنى للأجر، ويرتفع إلى ما قدره 45% بالنسبة إلى الأجور العليا. وإذا أردنا للمغرب أن يبقى داخل دائرة المنافسة الدولية دون أن يؤثر ذلك سلبا في

<sup>1</sup> النظام الضريبي المغربي: التنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي.... مرجع سابق، ص: 156.

<sup>2</sup> نفس المرجع السابق.

الأجر الصافي المدفوع للعاملين، فإن من الضروري العمل على الحيلولة دون تجاوز الضغط الاجتماعي و الضريبي حدوده الحالية، مع العمل على دراسة وإحداث سبل لتمويل التغطية الاجتماعية<sup>1</sup>.

### الفقرة الثانية: فعالية السياسة الضريبية في حماية البيئة

تعد المشكلات البيئية من أكثر المشكلات إلحاحا في الوقت الحاضر، نظرا لتفاقمها السريع وتضاعف نتائجها، وأيضا بالنظر إلى تعقيدها وتضاعف حدة آثارها؛ إذ تمتد لتشمل مختلف أوجه الحياة الإنسانية متجاوزة بذلك الحدود السياسية للدول، ومن ثمّ انشغلت جميع الدول بالمشكلات البيئية، وانعقد من أجلها العديد من المؤتمرات المحلية والدولية بهدف التوصل إلى أهم الآليات والسياسات، وكذلك التشريعات القانونية الكفيلة بحماية البيئة والثروات الطبيعية، ومن هذه الآليات: الآليات القانونية، مثل إصدار القوانين واللوائح المتعلقة بحماية البيئة، والآليات الاقتصادية، ومنها: السياسة الضريبية المتمثلة في الضريبة البيئية<sup>2</sup> ومنح إعفاءات وحوافز ضريبية.

والمغرب بدوره اهتم بموضوع البيئة واعتمد مقارنة قانونية مندمجة تركز على تدخل الدولة في تدبير المخاطر البيئية والسهر على احترام المجال البيئي وحمايته والحفاظ عليه، وقد وضع لأجل ذلك مجموعة من النصوص القانونية<sup>3</sup> المتعلقة بحماية الطبيعة من الأضرار والمحافظة على صحة وسلامة المواطنين. ولعل مشروع الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة سيشكل المادة القانونية لهذا المفهوم في مرحلته الأولية بالنسبة للتجربة التشريعية المغربية،

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق، ص: 161.

<sup>2</sup> تعرف الجباية البيئية على أنها نوع من الأدوات الاقتصادية لمعالجة المشاكل البيئية، وهي مصممة لاستيعاب التكاليف البيئية وتوفير حوافز اقتصادية للأشخاص والشركات لتعزيز الأنشطة المستدامة بيئيا.

<sup>3</sup> كالقانون رقم 10.95 المتعلق بالماء المعدل في 2016 بقانون 36.15، والقانون رقم 08.01 المنظم لاستغلال المقالع، والقانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة، والقانون رقم 12.03 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة، والقانون رقم 13.03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء، والقانون 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها

ويعتبر هذا الميثاق نقلة نوعية على هذه النصوص في مجال تحديد مبادئ وقيم التنمية المستدامة وأركانها القائمة على الرقي الاجتماعي والمحافظة على البيئة والتراث الطبيعي والثقافي، والتشجيع على تبادل الوسائل، والولوج إلى المعلومات من خلال البحث العلمي في مجال البيئة والتنمية.

ويتوفر المغرب اليوم على الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة 2030، وهذه الإستراتيجية تتوخى تحقيق الانتقال التدريجي للمغرب نحو الاقتصاد الأخضر من خلال أخذ الرهانات البيئية بعين الاعتبار، والعمل على ضمان التنمية البشرية والتماسك الاجتماعي وتعزيز مستدام للتنافسية الاقتصادية. ولتحقيق هذا الهدف، تم تحديد سبعة رهانات أساسية كبرى، كما تم تحديد المحاور الاستراتيجية لكل رهان، والتي بلغت في مجملها 31 محورا استراتيجيا لها أهدافها وإجراءاتها ومشاريعها، كما ترمي على الخصوص إلى تمكين الحكامة والتنمية المستدامة، وتعزيز الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة، ودور الاطار القانوني والفاعلين واليات المراقبة، بالإضافة إلى تمكين الآليات الاقتصادية والمالية ووضع سياسة جبائية للنجاعة البيئية.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الاستراتيجية تمكن من تعزيز الترسانة القانونية البيئية التي جاء بها دستور 2011<sup>1</sup> الذي نص على التنمية المستدامة باعتبارها حقا لجميع المواطنين، ووضع آليات جديدة للحكامة الديمقراطية، علاوة على الشروط الضرورية لإرساء أسس التنمية المستدامة بالمملكة.

وفي إطار ربط حماية البيئة بالسياسة الضريبية وضع المشرع الضريبي المغربي لائحة اقتطاعات ضريبية ترتبط بحماية البيئة لتشمل مجالات الماء والطاقة والنقل والنفايات والتي تعد تعبيرا عن سياسة بيئية بدل أن يكون الهدف هو مجرد تحصيل موارد لفائدة الخزينة العامة للدولة.

<sup>1</sup> الفصل 31 والفصل 71 والفصل 151 من الدستور ل 29 يوليوز 2011

## الخاتمة

في الختام نخلص إلى القول أن السياسة الضريبية تساهم بشكل فعال في تحقيق مختلف أبعاد التنمية المستدامة، فكما أنها تعتبر المصدر الرئيسي لتمويل النفقات العامة للدولة، فإنها تلعب دورا هاما في تحقيق النمو الاقتصادي ومعالجة مختلف الاختلالات الاقتصادية، إضافة إلى مساهمتها في التوزيع العادل للدخل ورفع القدرة الشرائية للطبقات الأقل دخلا، وكذا حماية البيئة والحد من التلوث.

ورغم الإجراءات الضريبية التي اتخذتها السلطات العمومية بالمغرب بهدف تشجيع الاستثمار وتحفيز بعض القطاعات ذات الأولوية مثل الفلاحة والسياحة إضافة إلى تعبئة الادخار ودعم الصادرات، إلا أن هذه الإجراءات المتمثلة أساسا في منح إعفاءات وتخفيضات مؤقتة لم تكن ذات جدوى في النهوض بالاقتصاد الوطني، وهو ما يدل على عدم فعالية السياسة الضريبية في تحقيق البعد الاقتصادي للتنمية المستدامة.

فالسياسة الضريبية بالمغرب تتسم باللاعادلة، فأصحاب المداخيل المحدودة (الأجراء والموظفون) يساهمون بالقسط الأوفر من الحصيلة الضريبية، بالإضافة إلى التفاوت الكبير في توزيع الدخل بين مختلف فئات المجتمع وبالتالي تدهور القدرة الشرائية للمواطن.

ورغم استحداث المغرب بعض الضرائب البيئية من خلال مختلف قوانين المالية، إلا أن هذه الضرائب ليست ذات مردودية وغير فعالة في الحد من التلوث، فكل المؤشرات تدل على تدهور البيئة، بما يؤكد عدم فعالية السياسة الضريبية في الحد من التلوث وتوفير موارد مالية لمواجهة آثاره السلبية.

## دور المنظومة الضريبية في تحقيق العدالة الاجتماعية

احميدوش مدني

أستاذ التعليم العالي

بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

ظهر المهرز-فاس-

### مقدمة

إن تطور دور الدولة وازدياد تدخلها في مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وانتقال دورها من ما سمي " بالدولة الحارسة" في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، بحيث اقتصر دورها على الدفاع والعدالة وبعض الأعمال العامة، شهد القرن العشرين وتحت تأثير جملة من الأزمات الاقتصادية، وانشار البطالة، تطور دور الدولة والانتقال من الدولة الحارسة إلى "الدولة المتدخلة"، حيث اتسع مجال تدخلها وأصبحت مسؤولة عن التوازن الإقتصادي والتوازن الاجتماعي معا، ولكن مع احترام حقوق الملكية الفردية، ومع ترك عملية الإنتاج بصفة أساسية للقطاع الخاص على أن تقوم الدولة بالتدخل الذي يتوجب لإقامة هذا التوازن<sup>1</sup>.

ولقد ترتب على هذا التطور لتدخل الدولة، تزييدا مستمرا على زيادة الإيرادات، وتعمل الدول جاهدة في أن توفر موارد مالية تمكنها من تغطية الإنفاق اللازم، وبالرغم من الأهمية الكبيرة للهدف المالي في

<sup>1</sup>- رفعت المحجوب، "المالية العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1983، ص 22.

مجموعة الأهداف الإجتماعية والاقتصادية<sup>1</sup>، إلا أهمية هذا الهدف تتزايد كما ذكرنا سابقا بتزايد تدخل الدول في النشاط الإقتصادي، وبما يترتب عليها من توفير للموارد المالية للدولة، بغية الوفاء بالتزاماتها المتعددة والتي لا بد للدولة من الوفاء بها، وتتوقف الإيرادات المحصلة من طرف الدولة على ما تتوفر عليه من مصادر لهاته الموارد المالية. إلا أن الجانب الاجتماعي لتدخل الدولة يبقى محدودا الأمر الذي جعلها تحيد عن تحقيق العدالة في الجانب الاجتماعي.

وبما أن النظام الضريبي يعد أحد أهم أدوات السياسة الضريبية، والتي تعتبر هي الأخرى إحدى مكونات السياسة المالية وهاته الأخيرة تعتبر من بين محاور السياسة الاقتصادية، وعليه فإن النظم الضريبية تعتبر كوسيلة من وسائل الدولة في تحقيق أهدافها، وبطبيعة الحال فإن أهداف النظم الضريبية لا بد من أن تتماشى وتكامل وأهداف السياسة المالية والتي هي جزء من السياسة الاقتصادية، وخاصة ما تعلق منها بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية، وحقيقة الأمر هو أن النظم الضريبية ما هي إلا أداة لتحقيق هاته الأهداف. فما هو إذن مفهوم العدالة الاجتماعية؟ وهل نجح النظام الضريبي المغربي في تحقيق العدالة الاجتماعية؟

### **المطلب الأول: العدالة الاجتماعية والعدالة الضريبية: المفهوم والسياق**

بالتطرق إلى العدالة الاجتماعية كهدف يسعى النظام الضريبي إلى تحقيقه، فإن تحديد مفهوم العدالة الاجتماعية أمر في غاية الصعوبة إذ ما يمكن أن يراه شخص ما عادلا قد يكون في نظر شخص آخر غير عادل، وبهذا فالعدالة مفهوم ذاتي غامض ونسبي، غير أنه يمكن للضريبة أن تساهم في تحقيقها بإعتبارها من بين أهم أدوات السياسة المالية، ويقتضي

<sup>1</sup> -Ewin R. Seligman. A. "Essay in taxation". the macmillan company. 10th . ed . New York . 1925 . p316.



تحقيق العدالة الاجتماعية المرور بتحقيق العدالة الضريبية بين المكلفين بتوزيع الأعباء المالية على أساس قواعد ومبادئ تحقق لهم العدالة، حيث أن تحقيق العدالة الضريبية يساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية، وبعبارة أخرى فإن العدالة الضريبية هي جزء من العدالة الاجتماعية.

#### الفرع الأول: مفهوم العدالة الاجتماعية

يرى الناس في تحقيق العدل بشكل عام أعظم هدف في الحياة الانسانية، ولهذا تحتل المقولات المتعلقة بالعدل والظلم مركز الصدارة في المناقشات السياسية الحديثة المتعلقة بالقانون والسياسة الاجتماعية والتنظيم الاقتصادي، لذلك، نلاحظ أن جميع المجتمعات الانسانية دخلت في جدل كبير حول العدالة ومفاهيمها وسياقاتها، ولكنهم وزعوا متطلبات العدالة ضمن موثيقهم النظرية وبرامجهم العلمية بحسب خصائص واحتياجات المجتمع.

فالبحث في العدالة الاجتماعية، يعني البحث في أعقد معضلة يجابهها الإنسان في العصر الحاضر. فالثورات والانتفاضات والحروب الأهلية وغير الأهلية التي نشبت وتنشب في بعض الأقطار والأمصار، ترجع في أسبابها العميقة البعيدة إلى فقدان التوازن في مستويات المعيشة بين الناس، واستبداد بعضهم بالبعث الأخر؛ فالغنى الفاحش في بعض المجتمعات يقابله بالضرورة فقر مدقع، ومن التباعد بين الفئات الغنية والفئات الفقيرة ينشأ الصراع على الحياة، ويبدأ الكفاح في سبيل البقاء.

وقد ارتأى المصلحون وعلماء الاجتماع أن الوسيلة الوحيدة لمنع هذين الصراع والكفاح كامنة في إقامة "عدالة إجتماعية"، بين الأفراد الذين يؤلفون المجتمع، بحيث تضع هذه العدالة الحدود والقيود لجمع الثروات وإحتكارها، وتحول دون إستخدامها في وجوه ضارة بأصحابها والمجتمع نفسه، كما تضمن للعمال والفلاحين والكادحين والفقراء جميعا مستوى لائقا من العيش الكريم، يطمئنون فيه إلى غدهم، وتؤمن الغداء والكساء والمسكن والدواء لهم ولعيالهم في حالات البطالة والمرض والعجز والشيخوخة. وقد إتخذت الأمم الراقية في

تحقيق العدالة الاجتماعية على ضوء تجاربها وأوضاعها الخاصة الإقتصادية والسياسية، فكانت أركان الإستقرار، وساعد ذلك كله في تقدمها ونموها، فكان إن عم فيها الرخاء والإزدهار وتوطدت أركان الاستقرار، وساعد ذلك كله في تقدمها ونموها، كما هو الحال الآن في الولايات المتحدة الأمريكية والدول الغربية الكبرى وغيرها<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: مبادئ وأبعاد العدالة الاجتماعية

إن الحديث عن العدالة الاجتماعية يفترض أنه من الواقعي مطابقة جملة التوزيع في مجتمع ما مع مبادئ العدالة، حيث تستند العدالة الاجتماعية على مبدئين أساسيين هما:

**الأول:** هو أن الإجراءات الاجتماعية يجب أن تضبط بقوانين يمكن بيانها، بحيث يكون ممكناً أن نواجه محاولة تحويل النظام الاجتماعي عمداً.

**الثاني:** ويركز هذا المبدأ على تصورين رئيسيين للعدالة الاجتماعية، أحدهما يركز على مدلولي الاستحقاق والمكافأة، والآخر يركز على مدلولي الحاجة والمساواة.

وتتفق وجهة النظر هذه مع ما جاء به راولز في مفهومه عن العدالة الاجتماعية، إذ أوضح أنها تستند إلى مبدئين أساسيين، الأول وهو يتعلق بالحرية، ويعتبر راولز هذا المبدأ بالغ الأهمية عندما نحاول تقرير كيفية حكم المجتمع، وما ينبغي أن تكون عليه نظم الرعاية الاجتماعية فيه، وأكد أن المجتمع العادل لا يمكنه تقييد حرية أفراده لا باسم المساواة ولا بدعوى المنفعة، وبذلك نجده يعارض مذهب المنفعة في الرعاية الاجتماعية. أما المبدأ الثاني فإنه يرتبط بالمساواة في الفرص تم تبريرها في مصطلحات أطلق عليها مبدأ التمييز أو

<sup>1</sup> إبراهيم حداد، العدالة الاجتماعية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، بيروت، لبنان، 2006.

الاختلاف، ولإقامة فكرة تسوية الظلم يجب تحقيق أكبر عائد لأقل ميزة، بمعنى أن الذي يحتاج أكثر يأخذ أكثر "كل حسب حاجته"<sup>1</sup>.  
زيادة على هذه المبادئ المتعلقة بالعدالة الاجتماعية، فهناك العديد من المؤشرات الاقتصادية التي تتحدث عن ارتفاع في نسبة الفقر والبطالة وغياب الفرص المتساوية في المجتمع، ولكنها تهتم أكثر بمتوسط معدلات الفقر والبطالة وما شابه. وبالتدقيق في الواقع المغربي، ويمكن تلخيص أبعاد العدالة الاجتماعية في التالي<sup>2</sup>.



<sup>1</sup> - جون رولز، العدالة كإنصاف، ترجمة حيزر حاج اسماعيل، المنظمة العربية للترجمة، بيروت، لبنان، ديسمبر 2009، ص 143.

<sup>2</sup> - الطريق إلى العدالة الاجتماعية، مركز المشروعات الدولية الخاصة، القاهرة، مصر، غشت 2014، ص 10.  
ينظر: [www.egypt.cipe-arabia.org](http://www.egypt.cipe-arabia.org)

البعد المؤسسي، الذي يتعلق بقضايا الحريات والحقوق السياسية والتمكين السياسي، من خال مؤسسات تكفل المشاركة الشعبية في صنع القرار. البعد الثقافي، وأهمية تنمية القيم التي تحض على الإبداع والعمل والاجتهاد والمنافسة والاعتراف بالآخر والحوار والحلول الوسط.

البعد الإقليمي، المتعلق بالتفاوتات في توزيع الموارد والدخل بين الدولة والجماعات الترابية، والذي يتطلب الانتباه إلى دور السياسات العامة في توسيع هذه التفاوتات أو تقليصها.

البعد البشري، الذي ينصب على مسألة الوفاء بحقوق الإنسان، ومسألة تكافؤ الفرص أمام الجميع لتنمية قدراتهم وتوسيع حرياتهم. ومن المتعارف عليه أن حقوق الإنسان تعبير أشمل من مجرد بعض الحقوق السياسية والانتهاكات الأمنية، بل يتضمن أيضاً حق الإنسان في العمل والمسكن الملائم والغذاء والشراب. كما يتضمن المساواة بين الرجل والمرأة في العمل، وضمان حقوق ذوي الاحتياجات المختلفة. الأمر الذي أكد عليه عاهل البلاد الملك محمد السادس بكون " أن العدالة بين الفئات والجهات تشكل دائماً جوهر توجهاتنا السياسية والاقتصادية والاجتماعية"، فضلاً عن كونها الغاية الرئيسية من مختلف المبادرات التي تم إطلاقها بهدف تحسين الظروف المعيشية للمواطنين، في ظل العدل والإنصاف والكرامة الإنسانية وتكافؤ الفرص<sup>1</sup>.

البعد الاقتصادي، المتعلق بمدى اشتراك أفراد المجتمع في العملية الإنتاجية وفي جني ثمارها. وهو ما يقود إلى قضية المساواة في الفرص والحقوق الاقتصادية في مجال العمل، وملكية وسائل الإنتاج، والحصول على الخدمات والمعلومات دون تمييز،

<sup>1</sup> - الرسالة الملكية التي وجهها عاهل البلاد الملك محمد السادس إلى المشاركين في المنتدى البرلماني الدولي الثالث للعدالة الاجتماعية، الذي نظمه مجلس المستشارين تحت شعار "رهانات العدالة الاجتماعية والمجالية ومقومات النموذج التنموي الجديد"، أيام 19 و20 فبراير 2018.

البعد الاجتماعي، الذي يتعلق بمشكلات التمييز والحرمان والفقير والإقصاء الاجتماعي، وما تستجوبه معالجتها من سياسات لتمكين الفئات المحرومة من تحسين أوضاعها على نحو مستدام. إن تمكين الفئات المحرومة يتطلب الإنفاق على التعليم والصحة بحيث تتم إتاحة فرص متساوية في المجتمع بعيداً عن الفجوات بين الدخول.

إن العدالة في أبسط معانيها مفهوم فلسفي أخلاقي، يختلف في مضمونه ومحتواه باختلاف الظروف الاجتماعية والتاريخية، وفي المجتمعات الحديثة، يرتبط هذا المفهوم بظواهر محددة من بينها ظاهرة توزيع الدخول وظاهرة توزيع الثروات، وظاهرة الرفاهية الاقتصادية والإقتصادية والاجتماعية، ومن ثم فتوافر أو عدم توافر العدالة الاقتصادية والاجتماعية يرتبط بتوافر أو عدم توافر العدالة في توزيع الدخول أو الثروات أو الرفاهية<sup>1</sup>.

#### الفرع الثالث: مفهوم العدالة الضريبية

إن مفهوم العدالة الضريبية مفهوم حساس وله انعكاسات سياسية، وقد تبلور مبدأ العدالة الضريبية وتآصل ضمن إطار علمي صحيح عندما زاد حجم النفقات العامة، وزادت بالمقابل التكاليف العامة، وأصبح المكلف يشعر بوظأة الضريبة، فكان لابد من المطالبة بعدالتها، ومفهوم العدالة الضريبية مفهوم نسبي يختلف من طبقة اجتماعية إلى أخرى، ومن دولة إلى أخرى، فالغني قد يرى العدالة بتطبيق ضريبة عامة، أي بتوحيد نسبتها على المكلفين جميعهم، في حين يراها الفقير في المساواة في التضحية، أي بإسهام المكلف بالأعباء العامة للدولة وفق حالته المادية والعائلية، ويختلف مفهوم العدالة بين الدول تبعاً للنظام السياسي والاقتصادي لكل منها، فلا تنظر الدول الرأسمالية للعدالة الضريبية نظرة الدول الاشتراكية.

<sup>1</sup>- حطيط رنا. عدالة الضريبة على القيمة المضافة، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، الطبعة الأولى، 2016 ص 10.

ولتحقق العدالة الضريبية لابد من أن تتميز بخصائص معينة تجعلها توازي منطق العدالة والمساواة التي تم ذكره من طرف العديد من المتخصصين في هذا المجال، وعموما يمكن أن نجمل خصائص العدالة الضريبية في التالي:

عدالة المطرح: ونعني بها أن يؤمن الملزم بأن الضريبة التي فرضت عليه هي عادلة وصحيحة، ومن هنا يأتي دور الدولة في تحديد هذه الضريبة بحيث يجب أن تتدخل في تحديدها ولا تعتمد فقط على تصريحات الأفراد، وبالتالي فالدولة لابد من أن تبين المطرح الضريبي بشكل جيد ودقيق لكي يوازي العدالة الجبائية، وعند تحديد المطرح يجب على الدولة أن تحدد في إطار سليم بمعنى بشكل لا يفضيه أو يضعفه بشكل كبير لدرجة جعله يفلس أو ينهار.

عدالة التشريع: وهي أن تشرع الدولة وتسن قوانين وفقا للقواعد الأساسية التي تقوم عليها الضريبة، مع مراعات المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تعيشها الدولة وأي فرد يحيا داخل هذه الدولة، ويجب على الدولة أثناء التشريع أن تعتمد على وسائل التقدير المباشرة والغير المباشرة للمقدار وطرق التحصيل، كما يجب على هذه التشريعات التي تكون في إطار الجباية الضريبية أن تتميز بالسهولة والسلاسة لتحقيق الهدف المنشود من الضريبة، دون أن تسقط في فخ الغش الضريبي والتهرب الضريبي الذي يعتبر ضربا قويا لمبادئ العدالة الضريبية.

عدالة التكاليف: وهي أن يتم التكاليف وفقا لقواعد وشروط موضوعية، فلا يتم التضريط بشكل غير معقلن في تكليف الملزم لأنه وطبقا لذلك فقد اكتشف أن معظم عمليات التهرب من الدفع هي ناتجة عن التكاليف الغير الجيد للملزم، وهذا التكاليف يجب أن يكون ملائم للمعطيات الاقتصادية لكل فرد و ليس لمنطقة أو مجال معين كما أن التكاليف يجب أن يأخذ بعين الاعتبار قدرة الملزم على أداء الضريبة.

كما تعرف العدالة الضريبية بأنها التوزيع العادل للأعباء الضريبية بين الأفراد، ومبدأ العدالة الضريبية من المبادئ التقليدية للضريبة الذي تقتصر

آلية العمل فيه على إشباع الحاجات العامة بمعزل عن الأهداف الاجتماعية والاقتصادية للدولة، ومؤخراً أخذت الدول بالتدخل بواسطة الضريبة بقصد التأثير في توزيع وإعادة الدخل القومي وتحقيق العدالة الاجتماعية<sup>1</sup>.

وتنقسم العدالة الضريبية إلى نوعين هما: العدالة الضريبية الرأسية؛ ويقصد بها تباين واختلاف معاملة المكلفين ضريبياً حسب مقدرة كل مكلف على تحمل دفع دين الضريبة، ويكون الدخل هو المؤشر والمقياس الأساسي لبيان مقدرة المكلف على الدفع، وتكون الضريبة وفقاً للعدالة الضريبية الرأسية أما ضريبة تصاعدية أو نسبية أو متدرجة، وبما يتوافق مع مقدرة كل مكلف على دفع دين الضريبة وحسب الدخل الذي حصل عليه اختلاف في مستوى الدخل. والعدالة الضريبية الأفقية؛ ويقصد بها أن تكون معاملة المكلفين من الناحية الضريبية متساوية مع مراعاة الحالة المادية والاجتماعية للأفراد في المجتمع عند تحديد دين الضريبة.

فالعدالة الضريبية إذن أما أن تتضمن اختلاف في المعاملة الضريبية للأفراد تبعاً لاختلاف مقدرة الأفراد في دفع دين الضريبة أي العدالة الضريبية الرأسية، أو تتضمن مساواة المكلفين في المعاملة الضريبية في المجتمع والذين لديهم مقدرة متساوية على الدفع أي العدالة الضريبية الأفقية، وتجدر الملاحظة إلى أن كل نظام ضريبي يقوم على مجموعة من القواعد والمبادئ الأساسية، وهذه القواعد والمبادئ هي الأساس الذي يؤخذ بنظر الاعتبار عند فرض الضريبة في سبيل تحقيق مصلحة كل من المكلف والدولة على حدٍ سواء.

### المطلب الثاني: العدالة الاجتماعية في النظام الضريبي المغربي

إن مسألة العدالة الاجتماعية تجد جذورها من مجموعة من النقاط المترابطة، أهمها ضرورة وجود عقد اجتماعي يجمع دافع الضريبة بالإدارة، وهو مسألة القبول بالضريبة، ففي كل دولة ديمقراطية يجب قبول الضريبة، هذا

<sup>1</sup> - حسن النجفي، معجم المصطلحات الاقتصادية والقانونية، الطبعة الأولى، طبع الدار العربية، بغداد، دار واسط للنشر، 1982، ص 48.

القبول إما أن يكون مباشراً أو نصف مباشر، أي أن يكون إما عن طريق الملزمين أو عن طريق من يمثل هؤلاء الملزمين؛ الملاحظ أن الأمر يتوازى حينما نتكلم عن الديمقراطية، فنقول ديمقراطية مباشرة وديمقراطية نصف مباشرة.. الخ. في سويسرا مثلاً، نجد الكانطونات، فالكانطون هو كل مواطن يصوت لصالح أو ضد التعديلات المتعلقة بالضريبة، إذ هنا يتم القبول، بمعنى أن الناس يقبلون ذلك التعديل بشكل ديمقراطي عن طريق الأغلبية.

هذا القبول بدون شك، يرتبط كذلك بحقوق الإنسان، فنجد أن الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان لسنة 1789 مثلاً في بنده 14، يقول: "لكل مواطن الحق شخصياً أو بواسطة من يمثله في التأكد من ضرورة المساهمة العامة (أي الضريبة)، من قبولها بحرية ومن تتبع استعمالها، وتحديد مقاديرها وأساسها وكيفية تفصيلها ومدتها" إذن فقبول المواطن بالضريبة من خلال هذا البند يرتبط بمختلف مراحلها منذ نشأتها إلى غاية تحصيلها ثم إنفاقها<sup>1</sup>.

#### الفرع الأول: العدالة الضريبية تساوي العدالة الاجتماعية

يعد النظام الضريبي من أهم محددات العدالة أو الظلم الاجتماعي والاقتصادي في أي دولة. فالإيرادات الضريبية تمثل النسبة الأكبر من إيرادات أي دولة، كما تمثل نسبة مرتفعة من الناتج المحلي الإجمالي. بالإضافة إلى ذلك، تمثل الإيرادات الضريبية الجزء الأكبر من خزانة الدولة والذي يموله المواطنون، وهكذا فهو يمثل العلاقة بين المواطن والدولة، والتي يستطيع المواطن من خلالها محاسبة حكومته، وسؤالها عن كيفية إنفاق أمواله.

لذا فالعدالة الضريبية هي أساس تحقيق العدالة الاجتماعية ووسيلة إعادة هيكلة الموازنة العامة، بما في ذلك إعادة ترتيب أولويات الإنفاق وإعادة النظر في سبل تمويل الخزانة العامة للدولة. ولهذا، فإن للنظام الضريبي دوراً محورياً في الموازنة العامة للدولة، لما يمثله من نسبة كبيرة من مصروفات المواطنين ونسبة

<sup>1</sup> - عبد المجيد أسعد، الشرعية الضريبية وحدود بعدها الاجتماعي، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية، العدد العاشر، عمل جماعي، مطبعة الأمنية الرباط، 2015، ص 180.



أكبر من إيرادات خزانة الدولة- كما أن النظام الضريبي من شأنه تحقيق العدالة الاجتماعية أو الإخلال بها، وذلك من خلال طرق عديدة. فمن خلال النظام الضريبي يستطيع صانع السياسة العامة تحديد من يتحمل الكلفة الضريبية الأكبر، ومن يستحق الإعفاء من الضريبة، كما يحدد حجم الإيرادات التي تهدف الدولة إلى جمعها، وأي التعاملات تخضع للضرائب. وكل القرارات التي تؤثر في حياة المواطنين، وفي قدرة الدولة على تمويل خزانتها، وفي توافر الإيرادات لدى الخزانة العامة من أجل الإنفاق على الخدمات الأساسية. كما أن النظام الضريبي من شأنه أن يلعب دوراً هاماً في تشجيع الصناعات والاستثمار، كما يمكن أن يلعب دوراً في تحقيق النمو الاقتصادي، والأهم من ذلك أن السياسة الضريبية من شأنها أن توفر موارد وظروفاً تحقق التنمية والعدالة الاجتماعية<sup>1</sup>.

#### الفرع الثاني: العدالة الاجتماعية في النظام الضريبي المغربي

إن العدالة الاجتماعية لا تتحقق إلا إذا تحقق نظام ضريبي يجعل كل فرد يساهم في النفقات العامة حسب مقدرته التكليفية، أي ما يحصلون عليه من دخل وما يمتلكون من مال. فإذا كانت العدالة الاجتماعية التي تساوي العدالة الضريبية من بين الأهداف الأساسية التي يسعى الفرض الجبائي إلى تحقيقها فإن جل التشريعات الجبائية المطبقة سواء في الدول المتقدمة أو في الدول السائرة في طريق النمو، تنص من الناحية النظرية على الارتباط القائم بين المردودية والعدالة الجبائية وعلى ضرورة التوفيق بينهما.

ويجد مفهوم العدالة الجبائية أصله في الفصل 13 من تصريح حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 الذي ينص على إلزامية الاقتطاع الجبائي حسب القدرة التكليفية للمواطنين، ونفس الشيء ينص عليه الدستور المغربي في 39 الذي جاء فيه بأن " على الجميع أن يتحمل كل على قدر استطاعته التكاليف

<sup>1</sup> - هبة خليل وعبد الجليل بدوي، حالة الأنظمة الضريبية مصروتونس، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، غشت 2014، ص 9.

العمومية التي للقانون وحده الصلاحية لإحداثها وتوزيعها حسب الإجراءات المنصوص عليها في الدستور". ويعتبر مبدأ المساواة الجبائية أحد المكونات الرئيسية لمفهوم العدالة، فباسم العدالة الجبائية تم إقرار مبدأ المساواة أمام الضريبة، وعمومية الاقتطاع الجبائي.

فمن خلال الضرائب، الحكومة تستثمر شق كبير من ميزانيتها في الخدمات الاجتماعية الأساسية، وبواسطتها فحاجيات المواطنين والمواطنات ينبغي أن تتطور وترتقي كالصحة والتعليم على سبيل المثال. ولتسهيل تقسيم الثروات والتقليل من عدم المساواة، فمن الضروري أن يكون هناك نظام ضريبي عادل، نظام بواسطته يؤدي كل مواطن نصيبه من الضرائب حسب مقدرته التكليفية، في حين يساهم ذوي الثروات والأشخاص الأغنياء بنصيب وافر زيادة على ما يساهم به الفقراء.

من جهة أخرى، يجب أن يكون هناك إدارة وتدبير شفاف خاضع للمساءلة طبقاً لأحكام الفقرة الثانية من الفصل الأول من الدستور المغربي الذي ينص على أنه: "يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة"، وذلك من أجل الاستثمار بوعي في المصلحة العامة للبلاد والعباد. لكن مع حكومة فاسدة تتبع الغنيمة ولا يهتمها مصلحة البلاد، العقد الاجتماعي الذي يربط دافع الضريبة (المواطن) والدولة هو عقد مكسور وباطل، الشيء الذي يؤدي إلى عدم ثقة المواطن في الدولة. وفي النهاية، فشيء طبيعي وواضح أن يتم استثمار الضرائب التي تم جبايتها في خدمات ذات منفعة عامة (الصحة، التعليم، الحماية الاجتماعية...).

بالمقابل، فالنظام الضريبي غير العادل يزيد في حدة وتفاقم ظاهرة عدم وجود عدالة اجتماعية ومساواة، كمثال على ذلك فالشركات المتعددة الجنسيات وأصحاب الثروات والأثرياء يرون في ثرواتهم وأرباحهم تزداد وتنمو بدون وجود أي عائق أو حاجز أو رادع، في حين ترى الدولة عائداتها الضريبية تقل وتختفي.

زيادة على ذلك، نجد ما يصطلح عليه بالملاذات الضريبية (les paradis fiscaux)، وهي بصفة عامة شكل من أشكال التهرب الضريبي، والتي تساهم بشكل فعلي وقوي في زيادة التفاوتات الاجتماعية وعدم المساواة (inégalités). وبواسطته فالأغنياء وأصحاب الثروات والشركات المتعددة الجنسيات زادت في أرباحها وفي نسبة ثرواتها بواسطة هذه الملاذات الضريبية، وبسبب هذه الظاهرة فالعديد من الدول خسرت أكثر من 156 مليار أورو من المداخل الضريبية، ويقدر بأن 30% من الموارد المالية لأفريقيا توجد بالخارج « offshore ».

### الفقرة الأولى: الإعفاءات الضريبية وسؤال العدالة الاجتماعية

إن الضريبة يمكن أن تلعب دورا أساسيا على المستوى الاجتماعي، وهي وسيلة للتأثير على البنيات الاجتماعية، وتعتبر أداة من شأنها التخفيف من الفوارق والتفاوتات في توزيع الدخل، إذ من المفترض أن تقوم بدور المصحح في إطار بنية مجتمعية معينة.

فميزة الأنظمة الضريبية للدول النامية، هو اعتمادها الكبير على الضرائب المباشرة، والمغرب بطبيعة الحال لا يشكل الاستثناء من هذه القاعدة، فإذا كانت سياسة التحفيز والامتيازات تهدف إلى تخفيف العبء على المستثمرين فإن هذا الأخير من المحتمل أن يقع على الفئات غير المستثمرة، وهي الفئات الضعيفة اقتصاديا، ليؤثر ذلك بالنتيجة النهائية على مبدأ تساوي المواطنين أمام الأعباء العامة<sup>1</sup>.

من هنا تغدو هذه الإعفاءات وبشكل غير مباشر أداة للزيادة في اختلال الدخل نظرا لاستفادة القلة المستثمرة، وبالتالي تصبح أداة لعرقلة أي إمكانية لتحسين ظروف العيش، على أساس أن كل تخفيض يمنح للمستثمرين يقاس ويعوض بالضرورة عبر تثقيف العبء الجبائي للذين لا يستثمرون، ويزداد هذا الأمر تفاقمًا بتكريس الطابع التوسعي للإعفاءات الجبائية من حين لآخر، إضافة إلى أن طابع التعميم الذي ميز هذه الإعفاءات مكن الفئات المحظوظة من أرباح جبائية، إضافة إلى التضريب الخفيف الذي تستفيد منه هذه الفئات أصلا.

<sup>1</sup> - محمد سليم الوريكلي، حدود وإمكانات إعادة توزيع الدخل عبر الأداة الجبائية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام كلية الحقوق البيضاء، 1984 ص 216.

إن من شأن الطابع التوسعي الذي يطغى على الإعفاءات الجبائية أن يكرس ضعف المساهمة الفعلية للضرائب القوية اقتصاديا في تمويل ميزانية الدولة ليولد عبئا جبائيا ثقيلا على الفئات الضعيفة اقتصاديا، فقد يعبر ذلك عن اندفاع سياسة اقتصادية تهدف إلى تحقيق التنمية بكل الوسائل دون دراسة للتنمية المراد بلوغها، ودون تخطيط عقلاني لأدوات وأصول هذه التنمية مما يؤدي إلى تفاوتات جديدة معمقة للمساواة فيما بين شرائح الدخل.

### الفقرة الثانية: التهرب الضريبي وسؤال العدالة الاجتماعية

لم تعد ظاهرة التهرب الضريبي مشكلة مالية فقط، ولكنها أصبحت قضية ذات أبعاد اجتماعية، خاصة إذا علمنا أن العدل في مجال التحصيل يستند على ركيزة أساسية وهي المساواة أمام تحصيل الضريبة بين الملزمين، لكن نصوص التشريع القانوني مهما بلغت دقتها وعدالتها يبقى نجاحها رهينا بمدى وكيفية تطبيقها.<sup>1</sup>

فالضريبة تتحول بعد تحصيلها إلى نفقات عمومية، ولهذا يجب أن تتوزع بالعدل والتكافؤ بين طبقات المجتمع في سبيل تحقيق العدالة الاجتماعية. وإذا كان تحقيق هذا المبدأ يبدو من الناحية النظرية ممكنا، فإن تطبيقه على أرض الواقع يصطدم بعدة صعوبات خاصة في الدول النامية، حيث تتعدد الأهداف المتوخاة تحقيقها بواسطة الضريبة باعتبارها المورد الرئيسي لغالبية هذه الدول، لاسيما توفير الأموال اللازمة لتغطية النفقات العامة المتعددة إلى جانب تحقيق العدالة الاجتماعية عن طريق إعادة توزيع الدخل بين مختلف طبقات المجتمع.<sup>2</sup>

إن نظرة خاطفة للجسم الجبائي المغربي إن على المستوى المركزي أو الترابي، ستجعلنا نلاحظ كثرة الضرائب النوعية وتعددتها مما يجعلنا أمام نظام

<sup>1</sup> عبدالرحيم حزيكر. إشكالية تحصيل الضرائب بالمغرب محاولة في التأصيل والبحث في سبل تحقيق التوازن بين امتيازات إدارة التحصيل وضمانات الملزم، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية 2003-2004، ص: 285.

<sup>2</sup> الصديق جعوان، إشكالية التهرب الضريبي في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق شعبة القانون الخاص، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط - أكادال، السنة الجامعية 2001-2002، ص 159.

ضريبي شديد التعقيد، يقوم على أساس خليط من المكونات الضريبية التي تحكمها أبعاد مالية ووظيفية صرفة، وأبعد من أن تندمج بكل فعالية في النسيج الاقتصادي والاجتماعي للبلاد<sup>1</sup>، هذا بالإضافة إلى أن البنية الجبائية المغربية تتكون من ضرائب مباشرة مفروضة على الدخل وأخرى غير مباشرة تفرض على إنفاق الدخل كما هو الشأن بالنسبة لكل الدول سواء منها المتقدمة أو النامية، كما أن الطابع الغالب على هذه البنيات في الدول المتقدمة هو سيادة الضرض الضريبي المباشر باستثناء فرنسا، في حين تركز الدول النامية بصفة عامة على الجبائية غير المباشرة من حيث مصادر التمويل الداخلية<sup>2</sup>.

زيادة على كون التهرب الضريبي يزيد من تفاقم الاختلالات الاجتماعية، وهو ما يمكن التعبير عنه بكون "إن الفقر والبؤس والشقاء لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يصبحوا أساسا لوعاء ضريبي أوفر مردودية وأكثر عدالة"<sup>3</sup>.

ولهذا فإقرار العدالة الاجتماعية والعدالة الضريبية هو سبيل من بين سبل أخرى تساهم في التخفيف من التهرب الضريبي، فالممارسات التي تتسم بالتمييز بين الملزمين بالضريبة تزيد من حدة عدم عدالة الضريبة خاصة إذا كان أكثر المتعاطين للتهرب هم أصحاب الدخل الكبيرة وهذا ما أكده جلالة الملك الراحل الحسن الثاني بأن "الأغنياء لا يدفعون الضرائب المستحقة عليهم، لأن المغربي الغني يتهرب من الضرائب"<sup>4</sup>.

إن العدالة الضريبية التي تساوي في أبعاد كثيرة العدالة الاجتماعية، ليست لغزا غامضا أو هدفا عسيرا المنال، فالدولة والجماعات المحلية تعلمان على وجه

<sup>1</sup> فتيحة لمعاشي، وضعية المكلف في التشريع الضريبي بالمغرب وعلاقته الإدارة الضريبية، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال، السنة الجامعية 2000-2001، ص 42.

<sup>2</sup> محمد المشط، "المردودية والعدالة الضريبية من خلال الجبائية المباشرة بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية 1986 ص 114.

<sup>3</sup> Najib Akasbi. L'impôt. L'Etat et l'ajustement. Imprimerie al maarif al jadida. Rabat 1993. p 133.

<sup>4</sup> عبد الرحيم حزيكر، مرجع سابق، ص 285.

الدقة جميع العوامل المؤثرة على تحقيقها، وتعرفان طبيعة الالتزام الجبائي الملائم للعدالة الاجتماعية، ولكن عدم التطبيق الفعلي لهذه العدالة يكون بسبب عدم وجود البيئة أو المناخ السياسي الملائم لضمان تحقيق العدالة الجبائية، ويتمثل ذلك في غياب الإرادة السياسية للقيادة صاحبة القرار، خاصة إذا كانت تلك القيادة وأنصارها هم من يمثلون أصحاب المقاولات الكبرى والدخول العالية<sup>1</sup>.

لذلك، فإن النقاش الدائر اليوم عن مدى وجود عدالة ضريبية في نظامنا الضريبي المغربي، وعن رهانات تحقيق المعادلة الكامنة في عدالة ضريبية تساوي عدالة اجتماعية، يجعلنا نتساءل بالضرورة عن مدى تطبيق مخرجات المناظرة الوطنية الثانية حول الجبايات التي نظمت بالصخيرات يومي 29 و30 أبريل 2013، وبالخصوص على مستوى البانيل الأول المعنون بالتشريع الضريبي والعدالة<sup>2</sup>.

فالضريبة بإمكانها أن تساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية، بإعتبارها أحد أهم الوسائل للسياسة المالية، إما بالتوزيع العادل للدخل الوطني عن طريق العدالة الضريبية بداية من فرض الضريبة إلى إقتطاعها وتحصيلها، وذلك وفق أسس وقواعد عامة تحقق ذلك، وهو المفهوم الضيق للعدالة الاجتماعية، أو من خلال مساهمة الجميع في عملية التنمية بشكل عادل، وهو المفهوم الواسع للعدالة الاجتماعية ويتحقق ذلك بمساهمة الضرائب في تحقيقها من خلال مساهمة الحصيلة المالية للضرائب في النفقات العامة أي إستخدام الحصيلة المالية للضرائب في زيادة الإستثمارات وزيادة إنشاء المرافق العامة والمؤسسات التعليمية مما يؤدي إلى خلق فرص عمل، الأمر الذي يحد من البطالة ويساهم في زيادة الأجور وسياسات الدعم للفتات المحرومة.

<sup>1</sup> - بلقاسم بوطيب، كريم لحرش، النظام الجبائي المحلي على ضوء القانون رقم 06 - 47، طوب بريس، الرباط، 2008 ص 96.

<sup>2</sup> - محمد شكيري، قراءة في تنظيم المناظرة الوطنية الثانية للجبايات، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية، العدد العاشر، عمل جماعي، مطبعة الأمنية الرباط، 2015، ص 85.

## خاتمة

انطلاقاً من هذه المعطيات، تبرز الحاجة الأساسية لإحداث نقلة نوعية في النظام الضريبي وفلسفته في بلادنا، لتحقيق الوظائف الرئيسية الأربعة التي لا يجوز إغفال أحدها وهي: إعادة التوزيع تحقيقاً للعدالة بين المواطنين؛ تحفيز النشاط الاقتصادي والمساهمة في توجيه الاستثمارات؛ توفير موارد مالية وطنية للتنمية والموازنة العامة؛ وتعزيز المواطنة. فالنظام الضريبي له دور محوري في إعادة هيكلة السياسات الاقتصادية لتحفيز الاستثمارات نحو القطاعات الاستراتيجية ضمن أولويات السياسات الوطنية لدعم الاقتصاد الحقيقي والمنتج في القطاعات ذات القيمة المضافة المولدة لفرص العمل المعتمدة على السياسات الضريبية والتنافسية العالية. كما تشكل آلية أساسية لحشد الموارد المالية للتخفيف من الديون من جهة، وتوجيه الانفاق نحو الخدمات الاجتماعية الضرورية لتحقيق التنمية البشرية والعدالة الاجتماعية.

وعموماً لتحقيق العدالة الاجتماعية في الأنظمة الضريبية عند فرض الضرائب يجب مراعاة الأوضاع الاجتماعية للمكلفين وذلك من خلال عدة وسائل أهمها:

1-مراعاة الاعتبارات الشخصية والعائلية: تعتمد معظم الأنظمة الضريبية إلى إعفاء حد معين من الوعاء الضريبية وذلك وفقاً للاعتبارات الشخصية والعائلية للمكلف، ويطلق على هذا الإعفاء تسمية الإعفاءات العائلية التي تختلف وفقاً للوضع العائلي للمكلف كالتمييز بين المكلف المتزوج والأعزب.

2-إعفاء السلع والخدمات الأساسية من الضريبة: تعفى السلع التي تكون على تماس مباشر مع معيشة المواطن من الضريبة خصوصاً الضريبة على المبيعات أو الضريبة على القيمة المضافة، كل ذلك بهدف مراعاة الأوضاع الاجتماعية للمكلفين وتحقيق العدالة الضريبية.

3-الاعتماد على الضرائب المباشرة: مما لا شك فيه أن الضرائب المباشرة تراعي الأوضاع الاجتماعية للمكلفين، فتطبق الضريبة التصاعدية على مجموعة

كبيرة من ضرائب الدخل وضريبة التركات وضريبة الأملاك المبنية. كما تأخذ الاعضاءات العائلية التي تراعي أوضاع المكلفين الشخصية والعائلية. هذا يعني أن الضرائب المباشرة أكثر ميلا لتحقيق العدالة الاجتماعية.

4- الحد من الضرائب غير المباشرة: تعتمد الضرائب غير المباشرة على معدلات ثابتة تطبق على جميع المكلفين بغض النظر عن مقدرتهم التمويلية، كما لا تتضمن تنزيلات وإعفاءات تراعي الأوضاع الشخصية والعائلية للمكلفين. ما يعني أن الضرائب غير المباشرة لا تحقق الوظيفة الاجتماعية وتميل إلى تحقيق الوظيفة المالية للضريبة. إلا أن معظم الدول الرأسمالية تضطر إلى الاعتماد على هذه الضرائب من أجل تأمين الموارد المالية لتغطية نفقات الدولة، ما يعني أن تغلب الوظيفة المالية مكرهة بهدف عدم الوقوع في العجز المالي الذي يمكن أن يؤدي إلى تدهور الأوضاع المالية العامة ويؤثر على الاقتصاد الوطني برمته.



## نحو إرساء نموذج تنموي ناجح ومستدام

### نادية دوباج

باحثة بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -أكادال-

جامعة محمد الخامس بالرباط.

تخصص: القانون العام والعلوم السياسية

أقدمت السلطات العمومية المغربية مع مطلع الألفية الثالثة على اتخاذ مجموعة من التدابير الهادفة إلى تقوية البنية الإنتاجية الوطنية، والعمل على تحديثها وتنويعها لمسايرة التطورات والتحولات الخارجية المتسارعة، فشهدت هذه الفترة إطلاق مجموعة من المشاريع العمومية والاستراتيجيات القطاعية، وتعبئة جل المتدخلين المعنيين والفاعلين الاقتصاديين الحكوميين والخواص، من أجل إرساء نموذج تنموي قوي داخليا ومنفتح عالميا، تقوده الدولة لما تتوفر عليه من إمكانيات وطموحات تؤهلها لتضطلع بدور المستثمر والمساهم بامتياز.

ومما لا شك فيه، فقد ساهمت هذه المشاريع والاستراتيجيات في إحداث تغييرات جوهرية في التركيبة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، لا سيما أنها همت قطاعات كبرى وحيوية، كالنقل والطرق السيارة والسكك الحديدية والموانئ والمطارات.. وغيرها من المشاريع التي من شأنها تأهيل وتطوير البنيات التحتية وتحسين مؤشرات النمو الاقتصادي والاجتماعي.

غير أن هذا التطور والتغيير لم يقابله تطور في معدلات الناتج الداخلي الخام، الأمر الذي يضعف من متانة الاقتصاد الوطني في مواجهة تحديات التنمية الداخلية، وضربات الأزمات الاقتصادية الخارجية، إذ شهدت السنوات الأخيرة تدني معدلات النمو الاقتصادي بمتوسط بلغ 4% خلال الفترة 2001-

2018، نتيجة تراجع كل من الطلب الداخلي والنشاط الفلاحي، وهي كلها عوامل تؤثر وتتحكم في مستويات الاستثمار الإجمالي، الذي يتعين تقويته وتنويع قاعدته الإنتاجية من أجل دعم النمو الاقتصادي وتحسين الأوضاع الاجتماعية. ونظرا للمحدودية الاقتصادية والاجتماعية للمشاريع والاستراتيجيات القطاعية المعتمدة، من قبيل مخطط المغرب الأخضر، استراتيجية هاليوتيس، برنامج التسريع الصناعي، والرؤية الطاقية، فإن الدولة ملزمة بتعزيز ومواصلة مجهوداتها الاستثمارية من أجل بلوغ الأهداف المسطر لها اقتصاديا واجتماعيا ومجاليا، وهذا ما دعا إليه صاحب الجلالة الملك محمد السادس خطابه السامي الموجه إلى الأمة بمناسبة الذكرى العشرين لتربعه على عرش أسلافه المنعمين، بتاريخ 29 يوليوز 2019، حين قال: "وبموازاة ذلك، ندعو الحكومة للشروع في إعداد جيل جديد من المخططات القطاعية الكبرى، تقوم على التكامل والانسجام، من شأنها أن تشكل عمادا للنموذج التنموي، في صيغته الجديدة".

### **أولا: تعزيز المكتسبات الوطنية**

يندرج إطلاق جيل جديد من المخططات القطاعية والمشاريع العمومية، في إطار استكمال مسيرة إصلاح المؤسسات وترصيد المكتسبات الوطنية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، والتي كان لها أثر كبير على بنية ميزانية الدولة، وكذا على تطور حجم الاعتمادات المخصصة للاستثمار العمومي في كل من ميزانية الدولة والميزانية العامة للدولة وميزانية المؤسسات والمقاولات العمومية، والتي بدأت تتصاعد بشكل تدريجي وملحوظ من سنة مائة إلى أخرى، فضلا عن دخول الدولة في شراكات مع القطاع الخاص الوطني والأجنبي، في إطار البحث عن موارد مالية إضافية لتغطية تكاليف هذه المشاريع والاستراتيجيات.

#### **1- تطور التمويل العمومي للاستراتيجيات القطاعية**

تعتمد الدولة في تمويل مشاريعها الاستثمارية على التمويل العمومي بالدرجة الأولى، وذلك من خلال تخصيصها لمجموعة من الاعتمادات المالية على مستوى ميزانية الاستثمار بالنسبة لكل من الميزانية العامة للدولة، وكذا ميزانية

المؤسسات والمقاولات العمومية، هذه الأخيرة التي تعتبر الفاعل المحوري والمنفذ الأساسي لمجموعة من المشاريع الاقتصادية الكبرى التي تعد فيها الدولة طرفا رئيسيا، سواء بشكل مباشر من خلال التمويل أو بشكل غير مباشر من خلال الإشراف والتخطيط والتتبع.

وفي هذا الإطار، فقد شهدت نفقات الاستثمار العمومي في إطار قوانين المالية ارتفاعا ملحوظا خلال السنوات الأخيرة، لينتقل من 167.3 مليار درهم برسم سنة 2011 إلى 195 مليار درهم برسم سنة 2018<sup>1</sup>، مقابل 25 مليار درهم خلال الفترة 1998-2002، و36 مليار درهم للفترة 2002-2008.

والجدير بالذكر، أن الاستثمار العمومي يشكل جزءا من الاستثمار الإجمالي، ويساهم بنسب كبيرة في تطور حجم وفعالية أداء هذا الأخير على الاقتصاد الوطني، وذلك بمعدل يتعدى 64% كمعدل متوسط خلال الفترة 2010-2017<sup>2</sup>، مما يدل على أن استمرارية ديناميكية الاستثمار الخام راجعة إلى ديناميكية قيمة الاستثمار العمومي الإجمالي، الذي يعوض تراجع الاستثمارات الأجنبية المباشرة، والانخفاض المسجل في الاستثمار الوطني الخاص.

من جهة أخرى، فقد عرف حجم النفقات العمومية المخصصة للاستثمار العمومي على مستوى الميزانية العامة للدولة ارتفاعا ملحوظا خلال السنوات الأخيرة، والتي ما فتئت تتزايد من سنة إلى أخرى وبمبالغ كبيرة، إذ انتقلت من 26.34 مليار درهم برسم سنة 2007 إلى 68.2 مليار درهم برسم سنة 2018، وهو ما يدل على الجهود المالي الكبير الذي تبذله السلطات الحكومية لتغطية تكاليف الاستراتيجيات القطاعية، على اعتبار أن هذه الأخيرة تعد خيارا استراتيجيا للدولة ورافعة أساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

وباعتبارها فاعلا محوريا في تنفيذ معظم المشاريع العمومية والاستراتيجيات القطاعية التي تطلقها الدولة، فقد عرفت الاعتمادات المالية

1- يضم هذا المبلغ مجموع الاستثمارات العمومية بالنسبة للميزانية العامة والحسابات الخصوصية للخزينة.

2- إحصائيات مستقاة من منشورات صادرة عن المندوبية السامية للتخطيط.

المخصصة لتمويل البرامج الاستثمارية التي تنجزها المؤسسات والمقاولات العمومية ارتفاعا مضطردا من سنة لأخرى، إذ ارتفعت من مبلغ 32 266.00 مليون درهم برسم سنة 2005 إلى 00,107 579 مليون درهم برسم سنة 2018<sup>1</sup>، وهو ارتفاع جد كبير يدل على الدور الكبير الذي أصبحت تضطلع به المؤسسات والمقاولات العمومية في تنزيل الاستراتيجيات القطاعية لا سيما في بعدها المجالي، بالنسبة لمجالات الصحة والتعليم والطرق والخدمات والبنيات التحتية، وهي كلها مجالات تتطلب رصد مبالغ مالية مهمة لها، إما بشكل مباشر من خلال ميزانيتها في إطار آلية التعاقد مع الدولة، أو بشكل غير مباشر من خلال الشراكة مع القطاع الخاص.

وتشكل الاستثمارات العمومية للمؤسسات والمقاولات العمومية نسبة كبيرة من مجموع الاستثمارات العمومية لميزانية الدولة، لترتفع من 41.59% من برسم سنة 2010، إلى 61.19% برسم سنة 2018، مما يعني أن قرابة ثلثي من مجموع الاستثمارات العمومية تتحملها المؤسسات والمقاولات العمومية.

وفيما يلي، جدول توضيحي لمجموع الإستراتيجيات القطاعية التي تعتمدتها الدولة وتنخرط في تنفيذها مجموعة من المؤسسات والمقاولات العمومية الفاعلة<sup>2</sup>.

1- تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية: مشروع قانون المالية لسنة 2017. وزارة الاقتصاد والمالية، ص:8.

- المرجع نفسه، مشروع قانون المالية لسنة 2018، ص:15.

- AL MALIYA: Spécial n° 15. Juillet 2017. Loi de Finances 2017. Ministère de l'Économie et des Finances. p:12.

2- تقرير حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكامة، منشورات المجلس الأعلى للحسابات، يونيو 2016، ص:8.

-الجدول رقم 1: المؤسسات العمومية الفاعلة في الاستراتيجيات القطاعية

للدولة-

المؤسسات العمومية الفاعلة	الإستراتيجية القطاعية
شركة الاستثمارات الطاقية (SIE) الوكالة الوطنية لتنمية الطاقات المتجددة والنجاعة الطاقية (ADEREE) الوكالة المغربية للطاقة الشمسية (MASEN) المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (ONEE)	الطاقة (2020)
وكالة التنمية الفلاحية (ADA) المكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي (ORMVA) المكتب الوطني للاستشارة الفلاحية (ONCA) المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية (ONSSA) المكتب الوطني المهني للحبوب والقطاني (ONICL) الشركة الوطنية لتسويق البذور (SONACOS)	مخطط المغرب الأخضر (2015)
المكتب الوطني للصيد (ONP) المعهد الوطني للبحث في الصيد البحري (INRH) الوكالة الوطنية لتنمية تربية الأحياء البحرية (ANDA)	مخطط ألبوتيس (2020)
المكتب الوطني المغربي للسياحة (ONMT) الشركة المغربية للهندسة السياحية (SMIT) صندوق الإيداع والتدبير (CDG)	السياحة (2020)
الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات (AMDJ) الوكالة الوطنية لإنعاش المقاولات الصغرى والمتوسطة (ANPME)	الصناعة (2015 و 2020)

المكتب المغربي للملكية الصناعية والتجارية (OMPIC) مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل (OFPPT) الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات (ANAPEC)	
المركز المغربي لإنعاش الصادرات (CMPE) المؤسسة المستقلة لمراقبة وتنسيق الصادرات (EACCE)	إنعاش الصادرات (2018)
الوكالة الوطنية للموانئ (ANP) شركة استغلال الموانئ (MARSA MAROC) الوكالة الخاصة طنجة المتوسط (TMSA)	الإستراتيجية الوطنية للموانئ (2030)
المكتب الوطني للسكك الحديدية (ONCF) الشركة الوطنية للنقل واللوجستيك (SNTL) الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجستكية (AMDL)	الإستراتيجية اللوجستكية
مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل (OFPPT)	التكوين المهني (2021)
مجموعة العمران وبعض فروع صندوق الإيداع والتدبير	السكن الاجتماعي

ولقد واكب تطور الاستثمارات العمومية للمؤسسات والمقاولات العمومية، تطور ميزانيات هذه الأخيرة، والتي ارتفعت من 920 400 مليون درهم برسم سنة 2011، إلى 1.319.597 مليون درهم برسم سنة 2016، حيث من المتوقع أن تصل هذه المبالغ على التوالي إلى 1.343.680 و 1.386.414 برسم سنتي 2017 و 2018<sup>1</sup>.

1- تقرير حول قطاع المؤسسات والمنشآت العامة، مشروع قانون المالية لسنة 2018، مرجع سابق، ص: 28.

## 2- التمويل عن طريق الشراكة للاستراتيجيات القطاعية

يعتبر القطاع الخاص شريكا أساسيا في عملية التنمية بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية، ولقد حرصت الحكومات المغربية المتعاقبة على إدماج القطاع الخاص في برمجة وتنفيذ العديد من المشاريع العمومية والاستراتيجيات القطاعية، وذلك من خلال اللجوء إلى عقود الشراكة مع القطاع الخاص، كنوع جديد من التدبير العمومي الذي يركز على الاستفادة من خبرات ومؤهلات القطاع الخاص، وعلى جلب تمويلات خاصة تساهم في إقامة مشاريع عمومية، وتقديم خدمات ذات جودة وفعالية كبيرتين.

وتقوم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، على تفويض السلطات العمومية لشركة خاصة مهمة تمويل وبناء وصيانة وإدارة مشاريع أو مرافق عامة، وتقديم خدمات ذات منفعة عامة، وذلك في إطار عقد طويل الأجل، مقابل مبلغ مالي يدفعه الشخص العام، والهدف من ذلك، هو تحسين أداء كل من القطاعين العام والخاص من أجل إنجاز مشاريع عاجلة أو معقدة كالمستشفيات والمدارس والبنيات التحتية.. إلخ.

ويرجع العمل بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى سنوات السبعينات، حيث دفعت الأزمة الاقتصادية خلال هذه الفترة دول الغرب إلى تبني هذا الأسلوب كشكل من أشكال التدبير العمومي، وذلك نظرا لهشاشة المالية العامة، والإحباط المتزايد للرأي العام حول جودة الخدمات العامة، وظهور خطابات سياسية تدعو لاستخدام آليات السوق لتوفير الخدمات العامة، مع اقتداء بعض الحكومات بالتجارب الأجنبية التي تعتبر إيجابية في هذا المجال<sup>1</sup>. وعليه، فقد لعبت المحددات المالية والميزانية والاقصادية والاجتماعية والسياسية والإيديولوجية دورا كبيرا في توجيه الحكومات نحو اتخاذ قرار

1- Bachir MAZOUZ: Les Aspects Pratiques des Partenariats Public-Privé: de la Rhétorique Néolibérale... aux Enjeux. Défis et Risques de Gestion des PPP? École Nationale d'Administration (ENA). Revue Française d'Administration Publique. 2009/2. n° 130. p: 218.

بإشراك القطاع الخاص في تقديم خدمات عمومية، لكونه يتوفر على قدرات وإمكانات وخصائص لا يتوفر عليها القطاع العام، حيث أوضحت هذه الآلية الخيار الأكثر فعالية للجمع بين الاستقرار النسبي للإدارة والديناميكية التي لا يمكن إنكارها للمؤسسات الخاصة<sup>1</sup>.

وحسب دراسة قام بها صندوق النقد الدولي حول الاستثمار والشراكة بين القطاعين العام والخاص، فإن أغلبية المشاريع التي تكون موضوع هذه الشراكة، هي مشاريع البنية التحتية، وذلك للأسباب التالية:

- أن المشاريع التي تتمتع بالسلامة المالية وتعالج اختناقات واضحة في مسار البنية التحتية، كمشاريع الطرق والسكك الحديدية والموانئ والطاقة، هي على الأرجح المشاريع ذات معدلات العائد المرتفعة، وبالتالي فهي تتمتع بالجاذبية للقطاع الخاص<sup>2</sup>؛

- أن الرسوم المفروضة على استخدام هذه المشاريع تحظى بالقبول من طرف المستفيدين منها؛

- أن مشاريع البنية التحتية تكون مغرية وأكثر جاذبية بالنسبة للشركاء الخواص، لكونها تجمع بين التشييد وتوفير الخدمات المرتبطة بها، كالبناء والتشغيل والصيانة...

وبالنسبة للمغرب، فالشراكة بين القطاعين العام والخاص تعتبر أسلوب تدبيري جديد للاستثمارات العمومية، وبديل تمويلي للمشاريع العمومية الكبرى بالمغرب، وآلية ناجعة تستخدمها الدولة لإنجاز مجموعة من الاستثمارات والمشاريع التي تتطلب إمكانات مالية مهمة تعجز ميزانية الدولة عن تحملها، الأمر الذي

1- Bernard DUBÉ, Joseph FACAL, Bachir MAZOUZ : La Communication. Un Outil de Gouvernance des Partenariats Public-Privé. École Nationale d'Administration (ENA). Revue Française d'Administration Publique. 2009/2, n° 130, p : 292.

2- برنارد ديبوي، ريتشارد همينغ، غيردشوارتز: الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص، قضايا اقتصادية 40، منشورات صندوق النقد الدولي، 2007، ص: 8.



يدفع بالدولة إلى البحث عن شركاء من القطاع الخاص يتمتعون بالمؤهلات المالية والتكنولوجية واللوجستكية اللازمة لإقامة مشاريع تتطلب معايير وتقنيات خاصة.

ويرجع تاريخ اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب إلى بداية القرن العشرين، وتحديدًا في سنة 1914 عندما عهد إلى الشركة المغربية للتوزيع (SMD) مهمة تدبير إنتاج وتوزيع الماء الشروب في أربع مدن مغربية، كما أعطي حق الامتياز لمجموعة من الفاعلين الاقتصاديين الخواص لتدبير مشاريع تهتم البنيات التحتية للسكك الحديدية والموانئ، ويتعلق الأمر بالخط السككي طنجة-فاس في سنة 1914، والخط السككي فاس-مراكش في سنة 1920، وموانئ الدار البيضاء والمحمدية وطنجة في سنة 1916<sup>1</sup>.

وفيما يلي، نماذج من الشراكات المبرمة بين القطاعين العام والخاص<sup>2</sup>:  
- الجدول رقم 2: نماذج من الشراكات بين القطاعين العام والخاص -

المبلغ المالي	المشروع	القطاع
8.6 مليار درهم	محطة الجرف السفر للطاقة	الطاقة
2.8 مليار درهم	محطة الغز بتهدارت	
640 مليون درهم	المشروع الريحي بالكدية البيضاء	
855 مليون درهم	مشروع السقي بسبت الكردان	الزراعة
3.7 مليار درهم	ترامواي الرباط- سلا	النقل الحضري

ومن أجل الرفع من نجاعة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، عملت الدولة على إرساء إطار قانوني وتنظيمي لتحسين حكامه المؤسسات المعنية بعقود الشراكة، من خلال المصادقة على القانون رقم 12-86 المتعلق بالشراكة بين

1- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: مشروع القانون رقم 12-86 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، إحالة رقم 2014/09، منشورات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، ص: 13.

2- المرجع نفسه، ص: 15.

القطاعين العام والخاص، الذي دخل حيز التنفيذ بتاريخ 22 يناير 2015، مع استصدار مرسومه التطبيقي رقم 45-15-2 بتاريخ فاتح يونيو من نفس السنة<sup>1</sup>، وذلك بغية إضفاء الطابع الشرعي والمؤسسي على هذه العملية، في اتجاه تحسين فعالية ونجاعة الخدمات العمومية.

وتتحدد المشاريع العمومية الكبرى موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المغرب، فيما يلي:

- مشاريع تأهيل البنية التحتية: برنامج السكك الحديدية، برنامج الطرق السيارة، تهيئة الموانئ، برنامج بناء السدود؛

- تطوير الإستراتيجيات القطاعية ذات القيمة المضافة العالية: برنامج المغرب الأخضر، برنامج عصرنة قطاع الصيد البحري، برنامج تطوير الطاقات المتجددة، برنامج الحفاظ على البيئة، مخطط الانبثاق الصناعي، المغرب الرقمي 2013...

وعليه، فقد مكنت عقود الشراكة التي انتهجها المغرب لتدبير مجموعة من المشاريع والاستثمارات العمومية، من تنوع نسيج اقتصاده، وتحسين معدلات نموه اقتصاديا واجتماعيا، وهو الأمر الذي دفع بالسلطات العمومية إلى تبني مجموعة من الإجراءات الرامية إلى دعم هذه الآلية وتكريسها كنمط تدبيري فعال للمشاريع العمومية، حيث تتحدد هذه الإجراءات فيما يلي:

- مواصلة الدعم في إطار تحديد وتركيبه وإنجاز المشاريع التي ستعطي انطلاقتها المؤسسات والمقاولات العمومي والوزارات؛

- تنظيم تكوين متخصص حسب القطاعات لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية والوزارات؛

<sup>1</sup>- تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية: مشروع قانون المالية لسنة 2017، مرجع سابق، ص:

- تطوير مجال التعاون وتبادل الخبرات مع الشركاء الوطنيين والدوليين<sup>1</sup>.  
من هنا تظهر أهمية الشراكة مع الشركات الأجنبية الكبرى، لما تمنحه من فرص تكنولوجية متقدمة وابتكارات متطورة، وهو ما انتهجه المغرب في تدبير مجموعة من المشاريع العمومية كما هو الشأن بالنسبة لقطاعات النقل والبنيات التحتية وصناعة السيارات والطائرات، وهي مشاريع من شأنها الاستجابة للتطلعات التنموية للمغرب، ودعم تنافسيته الخارجية، وتحسين ظروف عيش المواطنين.

### ثانيا: تحديات الاستراتيجيات القطاعية

رغم التطور الملحوظ في حجم ووثيرة البرامج التنموية للدولة والاستراتيجيات القطاعية، إلا أن آثارها وانعكاساتها لم تصل بعد للاستجابة الشمولية للتحديات الاقتصادية للدولة وللتطلعات والمتطلبات الاجتماعية للفرد، إذ إن تأثيرها يظل محدودا على المتغيرات الاقتصادية الكلية، المتمثلة في النمو الاقتصادي والتشغيل الكامل والتضخم والتوازن الخارجي، كما أن انعكاساتها تظل متباينة على مستوى مؤشرات التنمية البشرية والتوازنات المجالية، وهذا ما أكد عليه جلالة الملك في خطابه السامي السالف ذكره أعلاه: "ومن منطلق الوضوح والموضوعية، فإن ما يؤثر على هذه الحصيلة الإيجابية، هو أن آثار هذا التقدم وهذه المنجزات، لم تشمل بما يكفي، مع الأسف، جميع فئات المجتمع المغربي.

ذلك أن بعض المواطنين قد لا يلمسون مباشرة، تأثيرها في تحسين ظروف عيشهم، وتلبية حاجياتهم اليومية، خاصة في مجال الخدمات الاجتماعية الأساسية، والحد من الفوارق الاجتماعية، وتعزيز الطبقة الوسطى".

وترجع الأسباب الكامنة وراء محدودية النتائج الاقتصادية للمشاريع العمومية للدولة، وضعف نجاعتها الاجتماعية، إلى وجود مجموعة من الإكراهات الحائلة دون الاستفادة الكاملة والناجعة من هذه المشاريع، والمرتبطة إما بضعف

1- تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية: مشروع قانون المالية لسنة 2017، مرجع سابق، ص:

الحكامة، أو بوجود إكراهات مالية وتديرية تحد من فعاليتها وأدائها، الأمر الذي يتطلب البحث عن حلول لتجاوز هذه الإكراهات، ومعالجة الإشكاليات المطروحة وفق متطلبات الحكامة الجيدة المتعارف عليها دوليا.

### 1- تحديات مرتبطة بالحكامة

تحدد العوامل المرتبطة بضعف حكامة المشاريع والاستراتيجيات القطاعية للدولة فيما يلي:

- عدم وضوح دور الدولة في تنفيذ الاستراتيجيات القطاعية والمشاريع العمومية، سواء "كدولة مستثمرة" أو "كدولة مساهمة" فاعلة في المشاريع والبرامج التنموية، أو "كدولة مخططة" تسهر على وضع الخطط التنموية والإستراتيجيات القطاعية الكفيلة برسم المسار الاقتصادي والاجتماعي للبلاد.

- عدم التحديد الدقيق والواضح لمهام الوزراء على صعيد المراسيم التي تحدد اختصاصاتهم، إذ أن جل هذه المراسيم تحيل فيما يخص صلاحيات الوزير على المراسيم المنظمة لاختصاصات كل قطاع وزاري على حدة، وهذه الأخيرة تتضمن مجموعة من المقتضيات القانونية التي تحدد مهام الوزارة بشكل عام، ولا تشير إلى دورها "كمستثمر فاعل" في التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛

- ضعف الإطار القانوني المنظم لدور الدولة "كمخطط"، حيث إن تدبير مشروع أو خطة ما، يعرف تناقضات متباينة من قطاع إلى آخر، تبعا للخلفية السياسية لكل وزارة على حدة، وكذا للاختلاف بين المدبرين والمسؤولين في مقاربات وآليات التعامل مع المقاولات التابعة لهم؛

- غياب نص قانوني خاص يوضح الاختصاصات الذاتية للدولة كمستثمر وموجه ومخطط للمشاريع الاستثمارية العمومية، بشكل يوضح علاقتها مع مختلف المتدخلين سواء الحكوميين أو المؤسسات والمقاولات العمومية والقطاع الخاص وهيئات المجتمع المدني.

- عدم وضوح العلاقة بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية، إذ لم تحدد النصوص القانونية الجاري بها العمل نطاق وآليات ممارسة الدولة لوصايتها على هذه المؤسسات والمقاولات العمومية، وخصوصا على مستوى الحكامة وقرارات تحريك المحفظة المالية، كما أنه لا يوجد نص قانوني يحدد طرق قيام الدولة بمراقبة أنشطة المؤسسات والمقاولات العمومية<sup>1</sup>؛

- تداخل الاختصاصات بين الدولة والمؤسسات العمومية، وتقديم نفس الخدمات من مرفقين مختلفين، مما يؤدي إلى هدر الأموال العمومية نتيجة ضعف التنسيق المسبق بين الدولة والمؤسسة المعنية حول توزيع الاختصاصات والموارد، علاوة على غياب دراسة قبلية حول الهدف والجدوى من إنشاء مؤسسة عمومية تمارس نفس المهام التي تضطلع بها الدولة، وبنفس الطريقة والمنهجية.

- غياب آليات التنسيق وأسس الحوار الاستراتيجي بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية، مما ينتج عنه اتخاذ بعض القرارات بشكل استعجالي دون الخوض فيها بشكل قبلي ومعمق من طرف الدولة؛

- عدم توفر وزارة الاقتصاد والمالية التي تمثل الدولة كطرف مستثمر، على بنية لليقظة والقيادة تسمح لها بمواكبة المؤسسات والمقاولات العمومية في تنفيذ مشاريعها وإستراتيجياتها، وكذا السهر على تحسين أدائها وآليات اشتغالها، لتمكينها من ممارسة مهامها وفق متطلبات الحكامة الجيدة، التي تستلزم التوفر على تنظيم جيد ومراقبة داخلية فعالة تؤهلها لانتهاج تدبير ناجح يقوم على النتائج والأداء والمسؤولية<sup>2</sup>؛

- عدم توفر الدولة على بيانات مالية مجمعة وموحدة بالنسبة لمجموع المؤسسات والمقاولات العمومية، والتي تمكنها من معرفة القيمة المالية الحقيقية

1- تقرير حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكامة، مرجع سابق، ص: 2.

2- تقرير حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكامة، مرجع سابق، ص: 2.

لهذه المؤسسات، ودراسة مدى تطابق مردوديتها ونتائج تدبيرها مع المعايير الدولية؛

- ضعف في تعليل الاختيارات الاستثمارية، إذ تتضمن جذاذات المشاريع فقط طبيعة موضوع المشروع، وميزانيته، والجدول الزمني لإنجازه، وذلك كما هو الشأن بالنسبة لمشاريع المكتب الوطني للسكك الحديدية<sup>1</sup>.

## 2- تحديات مرتبطة بالتدبير

كشفت الدراسات التي أجريت حول جودة الحكامة في العالم برسم سنة 2015، عن حصول المغرب على نقطة 50.5 على مستوى نجاعة الحكومات، وذلك بناء على تنقيط يتراوح بين (0) كجودة ضعيفة، و(100) كجودة جيدة جدا، مما يعني أن المغرب يتموقع في وسط الترتيب، كما حصل أيضا على نقطة 49 على مستوى "جودة القوانين"، ونقطة 54.8 على مستوى "جودة تطبيق القوانين"<sup>2</sup>، وبالتالي، فإن هذه النتائج السلبية تعكس ضعف الأداء الحكومي وعدم نجاعة منتوجه، مما يتعين على الدولة تعزيز تدخلاتها في إطار العمل المشترك مع كافة المتدخلين الاقتصاديين والاجتماعيين من أجل تحسين حكامة مؤسسات الدولة والهيئات المشغلة معها، في أفق تقديم خدمات ذات جودة عالية تستفيد منها جميع شرائح المجتمع.

وعليه، تتحدد الإكراهات المرتبطة بالتدبير فيما يلي:

- عدم التنفيذ الكلي لمجموع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات العمومية، الأمر الذي يحد من نجاعة الاستراتيجيات القطاعية والمشاريع العمومية الملتزم بها، ويسبب للمقدرات التديبيرية للأميرين بالصرف، وأهليتهم لمواكبة الرهانات التنموية التي تجعل من الاستثمار العمومي ضرورة ملحة لتطوير النموذج الاقتصادي الوطني؛

1- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، ص: 279.

2- التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي برسم سنة 2016، ص: 53.

- غياب آليات قادرة على تأمين الاستزادة الفعالة من الإمكانيات التي توفرها الصفقات العمومية، من أجل ضمان تقوية الاقتصاد الوطني، وبالتالي دعم النمو والشغل؛

- تسجيل تأخر كبير في تنفيذ مجموعة من المشاريع العمومية مقارنة مع الأجال المتفق عليها؛

- تأخر في تحيين مجموعة من عقود-برامج، حيث يتم الشروع في إدراج تعديلات ومشاريع جديدة قبل تحيين العقد-البرنامج، كما هو الشأن بالنسبة لمشاريع البرنامج الاستثماري 2010-2015 الخاص بالمكتب الوطني للسكك الحديدية، إذ سلم هذا الأخير مشروع تعديل العقد إلى الوزارة الوصية ووزارة المالية قصد الموافقة عليه بتاريخ 26 ماي 2014، مع العلم أن المدير العام تلقى تفويضا من مجلس الإدارة بتاريخ 29 مارس 2013<sup>1</sup>.

- عدم التمكن من تتبع ومراقبة مدى احترام المقاولات المتعاقد معها لأجال الإنجاز المتعاقد بشأنها، الأمر الذي يؤثر سلبا على جودة الأشغال؛

- عدم تطبيق غرامات التأخير مما يفوت مكاسب مهمة على الأجهزة العمومية المعنية؛

- ارتفاع تكلفة الصفقات بسبب التمديد غير المبرر لأجال التنفيذ ومراجعة الأثمنة المترتبة عنها، مما يؤدي إلى ارتفاع تحملات ميزانيات الأجهزة المعنية؛

- التأخير في تنفيذ المشاريع العمومية ووضعها رهن إشارة الفئات المستهدفة من المواطنين، مما يشكل ضررا على المرفق العام، ومصالح المواطنين، والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين.

- ضعف التتبع الكمي والنوعي والمراقبة التقنية للأشغال، من طرف صاحب المشروع والمتدخلين الآخرين المتعاقد معهم، حيث يترتب عن ذلك، في

1- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، المرجع السابق، ص: 278.

غالبا لأحيان، تفاوتات مهمة ما بين كميات الأشغال المبرمجة في دفتر التحملات والكمية المنجزة فعليا، وتلك التي تم تسديدها من خلال الكشوفات النهائية، مما تنتج عنه أضرار بليغة على مالية الأجهزة العمومية<sup>1</sup>.

### 3- تحديات مرتبطة بالتنمية

مما لا شك فيه، فإن الإصلاحات القطاعية والهيكلية قد مكنت من إحداث تغييرات على مستوى البنية الاقتصادية والمجالية للمغرب، لاسيما أن تدخلات بعض المؤسسات والمقاولات العامة ذات طابع ترابي محض، غير أن مساهمتها في تحسين مؤشرات التنمية الاقتصادية اتسم بالمحدودية وضعف الفعالية، وذلك راجع إلى ما يلي:

- ضعف مساهمة الاستراتيجيات القطاعية والمشاريع العمومية في تحسين معدلات النمو الاقتصادي؛

- تراجع معدلات الطلب الداخلي لتصل برسم سنة 2017 إلى 3.7%<sup>2</sup>، نتيجة تراجع مستوى الاستهلاك الذاتي للأسر، وانخفاض حجم المداخل الفلاحية، إذ يعتبر متغير الاستهلاك المحرك الرئيسي للنمو الاقتصادي؛

- صعوبة التحكم في معدلات التضخم بالنظر إلى تراجع معدلات الادخار الوطني المسجلة سنويا، الأمر الذي يدفع بالدولة إلى اللجوء للاقتراض العمومي من الأسواق الخارجية لتغطية العجز الميزانياتي، لتغطية التكاليف التمويلية اللازمة لتنفيذ المشاريع والاستراتيجيات القطاعية؛

---

1- مذكرة استعجالية للرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات حول بعض الاختلالات المسجلة في ميدان الصفقات العمومية، منشورات المجلس الأعلى للحسابات.

2- رغم اتخاذ السلطات الحكومية قرار بوقف تنفيذ 15 مليار درهم من الاستثمارات العمومية برسم سنة 2013، فإن هذا القرار لم يؤثر في نسبة نمو الطلب الداخلي، بل عرف هذا الأخير ارتفاعا بنسبة 4.8%. نتيجة زيادة استهلاك كل من الأسر والإدارات العمومية بنسبة 3.7%. وبالتالي المساهمة في النمو 2.9 نقطة، وذلك بفضل تحسن مداخل الأسر المرتبطة أساسا بتحسن المداخل الفلاحية برسم سنة 2013.



- عدم استجابة المشاريع العمومية والاستراتيجيات القطاعية المفتوحة في توفير مناصب شغل كافية، لا سيما قطاعات البناء والأشغال العمومية، الصناعة، الفلاحة والصيد، التي تساهم بنسب على التوالي: 24.6% و 4.1% و 4.2%؛

- استمرار تفاقم عجز الميزان التجاري، حيث بلغ متوسطه خلال العشرية الأخيرة ما نسبته 13.15% من الناتج الداخلي الخام، وذلك راجع إلى تراجع معدلات الصادرات من السلع والخدمات، مقابل ارتفاع نسبة الواردات نتيجة ارتفاع نسبة الاستهلاك النهائي؛

- ضعف نجاعة التدبير المجالي للمشاريع العمومية نتيجة غياب التنسيق الفعال والمتكامل بين مختلف المتدخلين المعنيين، من قطاعات وزارية ومؤسسات عمومية وشبه عمومية وخواص، وجماعات ترابية؛

- ضعف التحويلات المالية المبرمجة من طرف الوزارات والمجالس الإقليمية ومجالس الجهات، وعدم إعداد برامج استعمال للمساهمات المالية بالتشاور مع هذه المجالس.

#### 4- تحديات مرتبطة بالمالية العمومية

يعتبر تمويل الاقتصاد أحد الإشكاليات الرئيسية التي تعاني منها الدولة، فأمام ندرة الموارد المالية العمومية، وتراجع معدلات الادخار الوطني، وتأثر تركيبة ميزانية الدولة بأداء الاقتصاد الوطني، كلها عوامل تحتم على الدولة البحث عن موارد مالية إضافية من أجل تغطية تكاليف البرامج والمشاريع الاستثمارية التي تعتمد عليها، الأمر الذي من شأنه أن يتسبب في النتائج التالية:

- تفاقم العجز في تمويل الاقتصاد الوطني (4.3%- برسم سنة 2016) نتيجة ضعف الادخار الوطني، الذي يعتبر محمدا قويا في توجيهه وتقدير حجم الاستثمارات الإجمالية بشكل عام والاستثمارات العمومية بشكل خاص؛

- انخفاض الإيرادات المتأتية من تحويلات المؤسسات والمقاولات العمومية بفعل عدم نجاعة المخططات التي تعتمد عليها بعض المؤسسات والمقاولات العمومية، وخصوصا التجارية منها، والتي تعتمد على أنظمة التسعيرة، مما يؤدي إلى نتائج

ضعيفة لا ترقى للأهداف المسطرة، فضلا عن العجز الذي تعرفه بعض فروع المؤسسات العمومية، كما هو الشأن مثلا بالنسبة لصندوق الإيداع والتدبير الذي تعرف العديد من فروعه ومساهماته عجزا بنيويا، زد على ذلك ضعف أرباح الشركات المجهولة الإسم التي تساهم فيها الدولة بشكل مباشر وبأغلبية الأسهم، وتدني الأرباح المتأتية من بعض المؤسسات العمومية التي تملك فيها الدولة حصة ضئيلة، وفي حالات أخرى لا تستفيد خزينة الدولة من أية أرباح، باستثناء شركة اتصالات المغرب التي لا تزال تملك فيها الدولة نسبة 30% من رأسمالها<sup>1</sup>؛

- تنامي التحويلات المالية المقدمة من طرف الدولة لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية، والتي تهم كل من نفقات التسيير ونفقات التجهيز ونفقات الزيادة في رأس المال؛

- ارتفاع نفقات الدين العمومي خلال العشرية الأخيرة، نتيجة ارتفاع حجم دين الخزينة الذي بلغ برسم سنة 2017 ما قيمته 692.3 مليار درهم، مقابل 286.2 مليار درهم برسم سنة 2001، إذ يشكل نسبة 65.1% من الناتج الداخلي الخام.

### ثالثا: تطوير النموذج التنموي

إن الرفع من نجاعة الاستراتيجيات القطاعية المعتمدة والمشاريع العمومية الكبرى المفتوحة، يتطلب اعتماد منهجية تنبثق من مبادئ وأسس الحكامة الجيدة، التي تركز على التدبير المبني على النتائج، وعلى الجودة والفعالية والمحاسبة في تدبير المشاريع العمومية الكبرى، وذلك من خلال الاستعمال الأمثل لآليات التدبير الحديث بهدف بناء مجتمع عصري ومتقدم اقتصاديا واجتماعيا. وهذا المطلب هو ما دعا إليه جلالة الملك في خطاب العرش المجيد السالف ذكره أعلاه: " فالقطاع العام يحتاج، دون تأخير، إلى ثورة حقيقية ثلاثية الأبعاد: ثورة في التبسيط، و ثورة في النجاعة، و ثورة في التخليق.

<sup>1</sup>- تقرير حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكامة، مرجع سابق، ص: 15.

وقد سبق أن دعوت إلى ضرورة تغيير وتحديث أساليب العمل، والتحلي بالاجتهاد والابتكار في التدبير العمومي .

### 1- تحسين حكامه المشاريع والاستراتيجيات القطاعية

إن بلوغ أقصى درجات الفعالية والنجاح بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والمجالية، يتطلب تهيين الأرضية المناسبة لإعداد وبلورة نموذج تنموي قوي وملائم، وهذا الأمر يقتضي التوفر على رؤية استشرافية وشاملة تأخذ بعين الاعتبار جميع المقومات الفكرية والاقتصادية والاجتماعية والدولية التي تؤثر وتتأثر بالسياسات العمومية المتخذة، حيث يعتبر البحث عن وسيلة للتوافق بين الإعداد الاستراتيجي لمختلف المشاريع العمومية والأوراش المهيكلة والقدرات المالية للدولة، مدخلا لسلك الطريق الصحيح لإعداد وإنشاء جيل جديد من المخططات والاستراتيجيات القطاعية، مع استحضار عنصري النسيج والتطابق بين التدبير الاستراتيجي على المستوى المركزي والاحتياجات المحلية لكل جهة على حدة، وذلك في إطار التدبير المندمج والمنسجم بين مختلف الاستراتيجيات القطاعية.

وعليه، يرتبط تحسين حكامه المشاريع العمومية باتخاذ الدولة لمجموعة من التدابير الإصلاحية والتقويمية، والتي تتمثل فيما يلي:

● التفعيل السليم للإصلاحات المهيكلة من خلال مواصلة التنفيذ التدريجي لأحكام القانون التنظيمي لقانون المالية وثمانين مستجداته، وتعزيز عملية التعاقد بين الدولة والمؤسسات العمومية وتشجيع الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛

● تعزيز وظيفة الدولة المساهمة باعتبارها أضحت فاعلا اقتصاديا، شأنها شأن مؤسسات القطاع الخاص، ما دامت أنها تملك الأصول الاقتصادية وتديرها، وتهتم بشكل دائم بإنشاء القيمة الاقتصادية وبتحقيق الأرباح، كما أنها تتدخل في تنظيم بعض المنشآت الخاصة التي تراجع أداؤها، إما عن طريق تصفية الخصخصة، أو سحب امتيازات السلطة العامة المفوضة إليها، أو ممارسة رقابة تنظيمية عليها؛

● تقوية القيادة الممارسة من طرف الدولة، والتي تعد مدخلا أساسيا للتضخيم السليم والناجع للوظيفة المساهمة للدولة، وهو ما يفرض عليها تكييف ممارستها التدبيرية مع قواعد ومبادئ الحكامة الجيدة، القائمة على الفعالية والجودة والنجاعة والمردودية؛

● اعتماد إستراتيجية شاملة على المدى المتوسط لمجموع المشاريع العمومية والإستراتيجيات القطاعية التي تطلقها الدولة، مع تحديد منهجية واضحة تخص تدبير مساهماتها في المؤسسات والمقاولات العمومية، بشكل يمكنها من تدبير أصولها المستثمرة في هذه المؤسسات، وفق منطق "تدبير المحفظة العمومية على أساس مردودية أصول الدولة"<sup>1</sup>، وذلك بهدف تكوين رؤية واضحة وشاملة لمجموع المشاريع العمومية، وكذا دعم الاستثمار وتحويله في اتجاه المخاطر والمردودية الأعلى<sup>2</sup>؛

● وضع منهجية التي تحدد على أساسها المعايير والأولويات لنهج السياسات العمومية، وكذا الوسائل المعبأة لتلبية الاحتياجات المعبر عنها، إذ إن التحديد الناجع للوسائل المالية والبشرية لأي تدخل عمومي، يتطلب وضع منهجية، حيث يبقى السؤال مطروحا، حول أي منطق يتعين تحديد الأولويات؟ هل من خلال اعتماد منطق محاسبي محض أو من خلال منطق تحقيق هدف سياسي معين؟

● خلق هيئة للقيادة الإستراتيجية تسهر على التنسيق القبلي والإشراف المواكب والبعدي لتدبير الإستراتيجيات القطاعية والمشاريع العمومية، واستخدام آليات الحكامة الجيدة فيما يتعلق باليتي التعاقد والشراكة التي من شأنهما الرفع من نجاعة تدبير البرامج والمشاريع العمومية، وتحديد مسؤوليات ومهام جميع المتدخلين (الدولة، المؤسسات والمقاولات العمومية، القطاع الخاص، الجماعات الترابية...)

<sup>1</sup>- تقرير حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكامة، مرجع سابق، ص: 33.

<sup>2</sup>- غوستافو أدلر ورومان دوفال: عالق في شرك التباطؤ، مجلة التمويل والتنمية مارس 2017، منشورات صندوق النقد الدولي، ص: 13

● التتبع عن كثب لمراحل تطور تنفيذ المشاريع، وقياس النتائج المحققة بالنظر إلى الأهداف المسطرة، ومدى ملاءمتها مع لإستراتيجيات القطاعية المعنية، في إطار تحسين حكامه المشاريع العمومية وتفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة؛

● إجراء تقييمات بصفة دورية ومنتظمة من طرف الدولة لمجموع البرامج والمشاريع العمومية، بحيث يجب أن يشمل التقييم الخدمات ذات المنفعة العامة المفوضة، وهو ما يسمح للدولة بأن تتدخل في أي وقت إذا تم الإخلال بأي شرط من شروط تدبير هذه المنفعة، إما من خلال فسخ العقد قبل انتهاء مدته، أو عدم تجديده، ولتفادي وقوع مثل هذه المشاكل، فمن المفيد التنصيص على صعيد البنود التعاقدية على إجراء عمليات المراقبة مرة واحدة في السنة على الأقل، سواء على مستوى سلطة التفويض أو على مستوى الشركة المفوض لها<sup>1</sup>.

## 2- تعزيز المقاربة التشاركية والمجالية

انطلاقاً من دورها كموجه إستراتيجي، فإن الدولة ملزمة بتوفير جميع الشروط والآليات الكفيلة بضمان التقائية وانسجامية البرامج والمشاريع العمومية، توخياً للفعالية والنجاعة في تدبير هذه البرامج والمشاريع، وتفادياً لهدر الموارد المالية والطاقات والزمن التديري نتاج تداخل الاختصاصات وعدم التنسيق القبلي بين مختلف المتدخلين المعنيين.

من جهة أخرى، فإن السلطات العمومية مدعوة إلى بذل مجهودات أكبر لإرساء تنظيم لامركزي واسع معزز بلاتمركز قوي للدولة على مستوى الوحدات الترابية، سواء الجهوية منها أو الإقليمية، ومن هذا المنطلق، فيتعين على السلطات العمومية الممثلة على مستوى الجهات دعم الاحتياجات الجهوية والمحلية، وبلورتها في إطار تصورات مشتركة مع الجماعات الترابية، من أجل الخروج بسياسة عمومية تنطلق من الأسفل نحو الأعلى، من أجل تشخيص حقيقي للاحتياجات الجهوية، وإيجاد الحلول الملائمة مع طبيعة هذه الاحتياجات، في أفق إرساء تدبير جهوي

<sup>1</sup>- Jacqueline DONEDDU: Quelles Missions et Quelle Organisation de l'État dans les Territoires ?. Les éditions des Journaux Officiels. Conseil économique Social et Environnemental. République Française. Novembre 2011. p:105.

ناجع ومنسجم ومتضامن، لاسيما في مجال الاستثمارات العمومية التي تعتبر آلية فعالة للإقلاع الاقتصادي وتحسين المستوى الاجتماعي للمواطنين. ولتحقيق هذا الهدف، يتعين أن تركز تدخلات الدولة على أربعة دعائم أساسية من شأنها ضمان تنزيل ترابي ناجع للمشاريع والاستراتيجيات القطاعية، وتحقيق انسجامية واندماجية المشاريع العمومية على الصعيد الجهوي، وذلك من خلال:

- إرساء وتعزيز الحوار بين مختلف المتدخلين في العملية الاستثمارية، بهدف تحسين إعلام وإشراك جل الفاعلين الاقتصاديين منذ البداية في اتخاذ القرارات المؤثرة، بمن فيهم إشراك ممثلين عن الجماعات الترابية والقطاع الخاص (الشركات الكبرى، المقاولات الصغرى والمتوسطة، والشركات متناهية الصغر، والمقاولين الأفراد)<sup>1</sup>؛

- تحديد قواعد التنسيق بين الفاعلين على مستوى الحكامة المحلية، وتنظيم مناقشة للفعل العمومي الترابي؛

- تأمين انسجامية مشاريع الدولة على المستوى الترابي بما يتماشى مع مقتضيات القانون التنظيمي الجديد للجهات رقم 111.14 والنصوص التنظيمية الصادرة عنه؛

- إعادة التفكير في كيفية تصميم وتنفيذ مشاريع التنمية الترابية من أجل تقديم المزيد من التشاور مع مجموع الفاعلين من القطاعين العام والخاص؛

- الاعتماد على أدوات الحكامة الجهوية لتنظيم حوار ترابي وتعزيز الإنتاج المشترك للشأن العام المحلي<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - جان بيير شوفور: المغرب في أفق 2040: الاستثمار في الرأسمال اللامادي لتسريع الإقلاع الاقتصادي. موجز عام، ملخص تحليلي، مجموعة البنك الدولي، 2017، ص: 45.

<sup>2</sup> - Quelles Stratégies et Quelles Organisations pour les Territoires de demain? Les Rencontres de la Transformation Publique. 7ème édition. Novembre 2015. Étude RTP7. EUROGROUP CONSULTING. en partenariat avec DGAFP et l'ENA. p : 35.

### 3- دعم مؤشرات التنمية المستدامة

إن فعالية البرامج التنموية رهينة بمدى استجابتها لمتطلبات التنمية البشرية المستدامة، حيث يبقى الهدف من كل مشروع استثماري تقوده أو تساهم فيه الدولة هو تحقيق الرفاهية المجتمعية وتحسين المستوى للمعيشي للفرد، إذ يشكل البعد الاجتماعي والمستدام للمشاريع والاستراتيجيات القطاعية للدولة، أهم التحديات الأساسية في صلب النموذج التنموي المغربي، على اعتبار أن الدينامية الاقتصادية لا تقاس فقط بحجم الإنفاق العمومي السنوي، وعدد الأوراش والمخططات التنموية المفتوحة، بل بآثارها التحويلية على الفرد في إطار التحسين المستمر لمؤشرات التنمية البشرية، لاسيما أن بلادنا انخرطت رسميا في خطة التنمية المستدامة لفترة 2015-2030 المصادق عليها من منظمة الأمم المتحدة، وهذا ما يحتم على وجه الضرورة والاستعجال توجيه استثمارات الدولة نحو خدمة أهداف التنمية البشرية، من خلال استحضار وإدماج مؤشرات ومبادئ التنمية البشرية طيلة عملية تصور وإعداد وتنفيذ المشاريع العمومية، وجعل الفرد محور وهدف لكل مشروع أو برنامج تنموي.

وتوخيا للنجاحة الاقتصادية والاجتماعية في تنزيل مضامين الاستراتيجيات القطاعية، ولتحسين الحكامة المالية للدولة، فإن الحكومة والأحزاب وممثلي المقاولات الخاصة وكذا كافة الفعاليات المجتمعية، مطالبة بتكثيف مجهوداتها من أجل دعم الخيار الاستراتيجي للدولة فيما يخص تطوير النموذج التنموي للبلاد، وتحديث وتعزيز النسيج الاقتصادي للدولة، والرفع من القدرات المالية للدولة، بما يخدم المصلحة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، ويدعم تنافسية الاقتصاد الوطني، وتحسين مؤشرات اندماجه داخليا وإقليميا ودوليا.





## الاستثمار العمومي بالمغرب: أية حصيلة للتوزيع الجهوي والقطاعي لاستثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية في قوانين مالية السنة؟

هشام بندرقاوي

طالب باحث بسلك الدكتوراه

جامعة القاضي عياض

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش

### مقدمة:

يشكل الاستثمار العمومي محركا أساسيا للنمو الاقتصادي والتنمية الترابية المتوازنة. ويقصد بالاستثمار العمومي ما تنفقه الدولة على شراء سلع استثمارية تلزم لإقامة المشروعات العامة وتستهدف زيادة التكوين الرأسمالي في المجتمع<sup>1</sup>. ويكمن التحدي الرئيسي لكل مجتمع في ضمان تنمية مجالية تضامنية وتنافسية، تركز بالأساس على الحد من التفاوتات الجهوية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وعلى تعزيز دينامية الاندماج الجهوي، وكذا على ترسيخ مبادئ الإنصاف والعدالة فيما يخص التوزيع الجهوي للاستثمارات العمومية. إن المقاربة الجهوية في توزيع الاستثمارات العمومية آلية جديدة تم اعتمادها بصفة تدريجية من طرف الحكومة ابتداء من السنة المالية 2006<sup>2</sup>. فقد جرى العمل

<sup>1</sup> عبد الله الشيخ محمود الطاهر، مقدمة في اقتصاديات المالية العامة، جامعة الملك سعود، 1988، ص.14.

<sup>2</sup> بدخول مقتضيات القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية (الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 الصادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015) المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ فاتح رمضان 1436 (18 يونيو 2015)، ص.5810). حيز التطبيق، أصبحت من بين الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار حسب المادة 48 منه.

في مرحلة أولى على تقسيم الجهات الستة عشر<sup>1</sup>، التي يتكون منها المغرب، إلى سبعة مناطق كبرى<sup>2</sup>، وكانت اعتمادات الاستثمار العمومي توزع على أساس هذه المناطق السبع<sup>3</sup>. أما حالياً فإن الاعتمادات المذكورة توزع بحسب الجهات الاثنا عشر. ويمكن التوزيع الجهوي للاستثمارات العمومية من معرفة نسبة كل جهة من جهات المملكة من المبلغ الإجمالي لاستثمارات الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية برسم سنة مالية معينة<sup>4</sup>. ذلك أن التوزيع الجهوي للاستثمار العمومي يشكل محركاً أساسياً لخلق فرص الشغل وتطوير النمو الاقتصادي للبلاد، وتعتبر الجهة قاطرة لإنجاز المشاريع الاستثمارية ومشاريع التهيئة وفك العزلة<sup>5</sup>. وقد خطى المغرب خطوة مهمة في اتجاه تعزيز اللامركزية باعتماد تنظيم لامركزي<sup>6</sup> تتبوأ فيه الجهات مكانة الصدارة ضمن الجماعات الترابية<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> لقد كانت الجهات في ظل القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات (الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.97.84 الصادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997) المنشور في الجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 24 ذي القعدة 1417 (3 أبريل 1997)، ص.556)، مقسمة إلى ستة عشر جهة.

<sup>2</sup> هذه المناطق هي: منطقة جتي الدار البيضاء الكبرى، والشاوية ورديفة، منطقة جهات الرباط سلا زمور زعير و الغرب الشراذدة بني حسن و طنجة تطوان، منطقة جتي فاس بولمان و مكناس تافيلالت، منطقة جتي تادلة أزبال و دكالة عبدة، منطقة جهات كلميم السمارة و واد الذهب لكويرة و العيون بوجدور و سوس ماسة درعة، منطقة جهة مراكش تانسيفت الحوز، منطقة الجهة الشرقية و جهة تازة الحسنية تاونات.

<sup>3</sup> عسو منصور، التوزيع الجهوي للاستثمارات العمومية في قانون مالية سنة 2010، قانون مالية 2010: المقاربات والاختيارات الموازنية، المجلة المغربية للمالية العمومية، العدد 1، أبريل 2010، ص.50.

<sup>4</sup> نفس المرجع، ص.49.

<sup>5</sup> تنص الفقرة الأولى من المادة 80 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات (الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) المنشور في الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص.6585).

على أن: " تناط بالجهة داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتبويبها...".

<sup>6</sup> تنص الفقرة الأخيرة من الفصل 1 من الدستور المغربي ل 29 يوليو 2011 (الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) المنشور في الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص.3600). على أن: " التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة".

<sup>7</sup> تنص الفقرة الثانية من الفصل 143 من دستور 2011 على أن: " تتبوأ الجهة... مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد و تتبع برامج التنمية الجهوية...".

إن هدف تحقيق الفاعلية في إنجاز البرامج التنموية قد أدى بالدولة في كثير من الأحيان إلى المضي نحو لامركزية اعتمادات الميزانية والاستثمارات المطابقة لها. وهو ما مكن من تقريب القائمين على المشاريع من المستفيدين وتسهيل عملية ترشيد النفقات<sup>1</sup>.

وتساهم المؤسسات والمقاولات العمومية بشكل كبير في ترسيخ لامركزية الاستثمارات والحد من التفاوتات الترابية، حيث أصبحت المستثمر العمومي الأول متقدمة بذلك، بشكل واضح، على كل من الدولة والجماعات الترابية<sup>2</sup>. وعليه يمكن طرح التساؤل التالي:

أية حصيلة للتوزيع الجهوي والقطاعي لاستثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب في قوانين مالية السنة؟  
يقع عدم التوازن جهويا (أولا) وقطاعيا (ثانيا) السمة البارزة التي تطبع توزيع استثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية على مختلف الجهات المغربية في قوانين مالية السنة.

**أولا: عدم توازن التوزيع الجهوي لاستثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية في قوانين مالية السنة**

تظل الدولة الفاعل الرئيسي في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهات. وما فتئ دورها يتزايد ارتباطا بالدينامية الحالية التي تعرفها الاستثمارات العمومية.

فبالنسبة لسنة 2011 فاقت قيمة استثمارات الدولة، بما في ذلك المقاولات والمؤسسات العمومية، 12 ضعف قيمة استثمارات الجماعات الترابية بمختلف

<sup>1</sup> المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول: التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة، ودور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد وبلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوي وتعزيز الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال على صعيد الجهة، إحالة رقم 11، ص. 2015/17.

<sup>2</sup> المجلس الأعلى للحسابات، تقرير حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكمة - خلاصة -، يونيو 2016، ص. 9.

أصنافها. وقد انخفضت هذه القيمة إلى 10 أضعاف تقريبا برسم مشروع قانون المالية لسنة 2019.

وعلى الرغم من الدور المحوري الذي تلعبه الدولة في التنمية الجهوية، فإنها قد أصبحت تلجأ بشكل متزايد إلى المؤسسات العمومية التي تقوم بإنجاز جزء كبير من الاستثمارات العمومية وتشارك في تحقيق أهداف السياسات العمومية. وهو ما يمثل توسيعا للامركزية المرفقية التي تبنتها الدولة منذ أزيد من عقدين من الزمن.

وتضم المحفظة العمومية، إلى غاية شتنبر 2018، 209 مؤسسة عمومية<sup>1</sup> و44 مقاولة عمومية<sup>2</sup> ذات مساهمة مباشرة للخزينة<sup>3</sup>.

وتتميز المحفظة العمومية بحضورها الوازن على المستوى الجهوي والمحلي، حيث أن 62.8% من المؤسسات والمقاولات العمومية تتواجد على الصعيد الترابي مساهمة بذلك في دعم الجهوية<sup>4</sup>. وغالبا ما يكون عمل هذه الأجهزة محددا في مجال نشاطها، إذ تساهم في توفير خدمات أساسية للقرب وفي تطوير فضاءات محلية منسجمة أو في التكفل بمشاريع جهوي كبرى.

مما يعكس مدى أهمية مساهمة المحفظة العمومية في التنمية الترابية ودورها في تعزيز لاتمركز ولامركزية التدبير العمومي. مما يعكس الجهود الاستثمارية المتواصل للدولة من أجل ضمان نمو جهوي متوازن.

فالمبلغ الإجمالي للاستثمارات العمومية ارتفع ما بين سنتي 2011-2019 بزيادة قدرها 16.56%. تشكل فيها الاستثمارات المنجزة من طرف المؤسسات

<sup>1</sup> يتعلق الأمر بشخص معنوي خاضع للقانون العام يتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي ومسمى مؤسسة عمومية بموجب القانون الذي أحدثه أو هيئة عمومية خاضعة للقوانين المنظمة للمؤسسات العمومية.

<sup>2</sup> يتعلق الأمر بشركات القانون الخاص التي تملك الدولة رأسمالها مباشرة كلياً أو جزئياً.

<sup>3</sup> وزارة الاقتصاد و المالية، تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2019، ص.12.

<sup>4</sup> نفس المرجع، ص.15.

والمقاولات العمومية برسم مشروع قانون المالية لسنة 2019 ما معدله 50.76% من مجموع الاستثمار العمومي.

الجدول رقم 1: التوزيع الجهوي لاستثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية ما بين 2016 و2019

2019	2018	2017	2016	الجهة
36%	28%	28%	36.8%	الدار البيضاء - سطات
17%	23%	29%	26.4%	الرباط - سلا - القنيطرة
8%	8%	7%	3.4%	الشرق
10%	10%	8%	6.1%	مراكش - أسفي
7%	9%	10%	10.4%	طنجة - تطوان - الحسيمة
6%	5%	4%	2.8%	بني ملال - خنيفرة
5%	5%	5%	4.8%	فاس - مكناس
4%	5%	3%	3.1%	سوس - ماسة
3%	3%	2%	2.3%	العيون - الساقية الحمراء
2%	3%	3%	2%	درعة - تافيلالت
1%	1%	1%	1.3%	كلميم-واد نون
1%	1%	0%	0.6%	الداخلية-وادي الذهب
100%	100%	100%	100%	المجموع

المصدر: وزارة الاقتصاد والمالية - التقارير المرفقة بمشاريع قوانين المالية - بعد إعادة المعالجة الشخصية.

وقد عرف التوزيع الجهوي لاستثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية تحسنا بالنسبة لجميع جهات المملكة، مع إعادة التوازن لصالح بعض الجهات. وهكذا فقد عرفت الاستثمارات المخصصة لجهة الدار البيضاء-سطات انخفاضا

في حصتها لتنتقل من 36.8% سنة 2016 إلى 28% سنة 2017 لصالح جهات أخرى التي شهدت ارتفاعا في حصصها ونذكر على سبيل المثال الجهة الشرقية. ويتبين من خلال التوزيع المجالي أن استثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية عبر الجهات، وإن كانت قد سجلت ارتفاعا ملحوظا، فإنها لا تغطي كافة التراب الوطني بشكل متوازن. كما أنها تتميز بالتمركز في جهات محددة. فمثلا في مشروع قانون المالية لسنة 2019 استحوذت جهتين (جهة الدار البيضاء-سطات وجهة الرباط-سلا-القنيطرة) من أصل 12 جهة على أكثر من 53% من مجموع استثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية بالجهات.

### ثانيا: عدم توازن التوزيع القطاعي لاستثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية في قوانين مالية السنة

تلعب المؤسسات والمقاولات العمومية دورا محوريا في تحقيق التنمية الجهوية عن طريق إنجاز جزء مهم من الاستثمارات العمومية، وكذا المساهمة في تنفيذ السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية. كما أن العديد من هذه المنشآت تشرف على إنجاز مشاريع كبرى موجهة لتنمية وتهيئة المجالات الترابية. وقد استطاعت الاستثمارات المنجزة من لدن المؤسسات والمقاولات العمومية أن توفر للمغرب بنيات تحتية جيدة مما جعلها محركا هاما للنمو الاقتصادي وعاملا محددًا في الإقلاع الذي عرفه عدد كبير من فروع الأنشطة الاقتصادية<sup>1</sup>. وفي هذا الإطار، تساهم الاستثمارات العمومية التي تنجز على الصعيد الجهوي في انبثاق أقطاب اقتصادية جذابة وتنافسية ومحدثة لفرص العمل، وفي تعزيز الربط بين المجالات وتوفير الخدمات اللوجستكية وتطوير المبادلات. وكذا في محاربة السكن الغير اللائق ودعم السكن الاجتماعي وفك العزلة عن المناطق.

الجدول رقم 2: التوزيع القطاعي لاستثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية

ما بين 2016 و2019

<sup>1</sup> المجلس الأعلى للحسابات، تقرير حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكمة - خلاصة -، يونيو 2016، ص.9.

2019	2018	2017	2016	القطاع
35%	31%	34%	35.3%	الطاقة والمعادن والماء والبيئة
30%	27%	20%	22.5%	البنيات التحتية والنقل
13%	14%	13%	15.1%	السكن والتعمير والتنمية المجالية
7%	5%	6%	6.5%	الفلاحة والصيد البحري
6%	7%	6%	5.8%	القطاعات الاجتماعية والصحة والتربية والتكوين
6%	12%	17%	12%	القطاع المالي
2%	3%	3%	1.7%	السياحة والصناعة التقليدية
1%	1%	1%	1%	قطاعات أخرى
100%	100%	100%	100%	المجموع

المصدر: وزارة الاقتصاد والمالية - التقارير المرفقة بمشاريع قوانين المالية -

بعد إعادة المعالجة الشخصية.

وتتمحور هذه الاستثمارات أساسا حول مشاريع مهيكلية كبرى في قطاعات البنيات التحتية والنقل والماء والطاقة والمعادن والفلاحة، وكذا قطاعات المالية والسكنى والقطاعات الاجتماعية. وتستحوذ هذه القطاعات على نسبة 97% من استثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية برسم سنة 2019، حيث استفاد قطاع البنيات التحتية والنقل لوحده من 30% من هذه الاستثمارات، وذلك من خلال مشاريع تروم تحقيق اندماج أكبر وربط أفضل بين جهات المملكة، خاصة في مجال الطرق والطرق السيارة والسكك الحديدية والموانئ والمطارات.

وتجدر الإشارة إلى أن الانعكاسات الإيجابية لعدد من المشاريع الكبرى في مجال البنيات التحتية كالسدود والمطارات والموانئ والطرق السيارة والسكك الحديدية، تتعدى بكثير النطاق الجهوي ليعم إشعاعها كل ربوع المملكة. بالإضافة إلى الآثار المباشرة للاستثمار العمومي، فهو يشكل كذلك رافعة أساسية لجلب الاستثمار الخاص على الصعيد الجهوي.

إلا أن الوقع الاقتصادي والاجتماعي لهذه الاستثمارات، تكون على المدى المتوسط والبعيد، وهو ما يؤدي إلى نتائج ضعيفة وسلبية على هذه المؤسسات والمقاوالات العمومية.

ومن بين الإشكاليات التي يعاني منها قطاع المؤسسات والمقاوالات العمومية بالمغرب، والتي رصدتها تقرير المجلس الأعلى للحسابات<sup>1</sup>:

- قطاع دائم الارتباط بميزانية الدولة، فالمقارنة بين التحويلات المتبادلة بين الدولة والمؤسسات والمقاوالات العمومية، خلال الفترة 2010-2014، توضح أن الكفة تبقى، بشكل هيكلي، لفائدة هذه الأخيرة بمعدل سنوي قدره 21.2 مليار درهم.

- مديونية مرتفعة وفي تزايد مستمر، منذ سنة 2000، سجل قطاع المؤسسات والمقاوالات العمومية ارتفاعا مستمرا لمديونيته، فقد بلغ سنة 2015، حجم هذه المديونية ما مجموعه 245.8 مليار درهم وهو ما يشكل 25% من الناتج الداخلي الخام.

وبالمقارنة مع سنة 2004، سجل حجم مديونية المؤسسات والمقاوالات العمومية ارتفاعا بنسبة 321%، وهو ما قد يشكل مصدر هشاشة للقطاع بكامله.

- ارتفاع مديونية قطاع المؤسسات والمقاوالات العمومية بالعمل الصعبة حيث انتقلت من 55.4% من الدين الخارجي سنة 2011 إلى 65.2% من الدين الخارجي سنة 2015.

ويشكل الارتفاع المضطرد لمديونية المؤسسات والمقاوالات العمومية منذ سنة 2011 إحدى المخاطر التي تهدد المالية العمومية، وذلك لالتزام ميزانية الدولة تحمّل لأقساط الديون المضمونة في حالة عدم قدرة بعض الهيئات على سداد ما بذمتها.

- وضعية مالية تتسم بديون بنيوية برسم الضريبة على القيمة المضافة. فمع نهاية سنة 2015، وصل المبلغ الإجمالي لديون الضريبة على القيمة المضافة المسجلة في حسابات المقاوالات والمؤسسات العمومية لفائدتها تجاه الدولة حوالي

<sup>1</sup> المجلس الأعلى للحسابات، تقرير حول قطاع المؤسسات و المقاوالات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكمة - خلاصة -، يونيو 2016.



25.2 مليار درهم، وهو ما يمثل 47.8% من مداخيل الضريبة على القيمة المضافة العائدة إلى الميزانية العامة للدولة خلال نفس السنة المالية. - الارتفاع المتواصل لكتلة الأجور، فنفقات الموظفين تمثل أزيد من 45% من القيمة المضافة الناتجة عن هذا القطاع، مما يعني أن نسبة مهمة من أرباح المؤسسات والمقاولات العمومية يستفيد منها أجراءها.

### خاتمة:

وهكذا، يتبين أن المؤسسات والمقاولات العمومية قد عززت مساهمتها في سياسة اللامركزية ومكافحة الفوارق الجهوية، من خلال إحداث مؤسسات ومقاولات عمومية ذات اختصاص ترابي في مختلف مناطق المملكة خلال الخمسة عشرة سنة الأخيرة. وبالنظر إلى أن المؤسسات والمقاولات العمومية الناشطة على المستوى الجهوي تمثل ما يقارب من ثلثي المحفظة العمومية، فإن هذا التواجد الترابي الهام يشكل فرصة مميزة للمساهمة البناءة في إرساء الجهوية المتقدمة. غير أنه وبالرغم من المبالغ التي تم رصدها والتقدم الذي تم إحرازه على مستوى جميع القطاعات والمجالات، تبقى الجهود المبذولة غير كافية لتحقيق نمو أكبر ومستدام وموزع بشكل أفضل.

فالتقدم المسجل على مستوى التنمية الاقتصادية والولوج إلى الحقوق الأساسية، قد تحقق بديناميات متباينة حسب الجهات، مما يستدعي انتهاج مقاربة أكثر انسجاما تمكن من تطوير الجهود الاستثمارية المبدولة من طرف الدولة، وذلك من خلال السهر على أن تكون الآثار الإيجابية موزعة بشكل أفضل على الساكنة المستهدفة وفي خدمة تقليص الفوارق المجالية. بيد أنه لا بد من الإشارة هنا إلى أن التحديات المطروحة على أرض الواقع، تتجاوز الإطار الاقتصادي والاجتماعي لتشمل البعد البيئي والقانوني والتنظيمي....، مما يستوجب تعديلا دوريا متواصلا للنموذج الاقتصادي المعتمد لتحقيق التنمية الجهوية.

وقد أكد الملك محمد السادس في خطاباته الأخيرة على هذه الوضعية، خاصة خطابه برسم افتتاح الدورة البرلمانية لأكتوبر 2017 الذي جاء فيه<sup>1</sup>: " إذا كان المغرب قد حقق تقدما ملموسا، يشهد به العالم، إلا أن النموذج التنموي الوطني أصبح اليوم، غير قادر على الاستجابة للمطالب الملحة، والحاجيات المتزايدة للمواطنين، وغير قادر على الحد من الفوارق بين الفئات ومن التفاوتات المجالية، وعلى تحقيق العدالة الاجتماعية".

وهو ما يلزم إدخال تعديلات أساسية على العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية التي تحتل المكانة المتميزة على المستوى اللامركزي في تحقيق التنمية الترابية، كما يقتضي كذلك التفكير في كيفية إرساء المشاريع الاستثمارية مجاليا أخذا بعين الاعتبار ما يلي<sup>2</sup>.

- التحديات المستقبلية للاستثمار على مستوى الجهة، ومنها ندرة الموارد الطبيعية (الماء والطاقة والعقار الفلاحي...) والمالية (المداخل المحلية) والبشرية (الكفاءات والأطر الإدارية والسياسية) وهو ما يلقي بالمسؤولية على عاتق الأحزاب السياسية والشركاء الاجتماعيين؛

- الفجوات الموجودة بين الجهات وبين الجماعات الترابية في نفس الجهة ومستوى التنسيق والتكامل بين الفاعلين المؤسساتيين في مجال الاستثمار على مستوى الجهة؛

- كيفية دعم القدرات البشرية والمادية لهذه الأخيرة وضمان اعتماد قواعد الحكامة الجيدة في كل ذلك.

<sup>1</sup> منشور بموقع البرلمان المغربي <http://www.parlement.ma/ar>

<sup>2</sup> المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول: التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة، و دور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد و بلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوي و تعزيز الاستثمار و تحسين مناخ الأعمال على صعيد الجهة، إحالة رقم 10، ص.2015/17.

**المحور الثالث :**  
**العدالة الاجتماعية والمجالية ومقومات النموذج**  
**التنموي البديل**



## العدالة الاجتماعية والنموذج التنموي الجديد (الصعوبات ومقومات النجاح)

حكيمة ماهير

باحثة بسلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي

يمكن تعريف العدالة الاجتماعية على أنها تلك الحالة التي ينتضي فيها الظلم والاستغلال والقهر والحرمان من الثروة أو السلطة أو من كليهما، والتي يغيب فيها الفقر والتميش والاقصاء الاجتماعي وتنعدم الفروق الغير المقبولة اجتماعيا بين الافراد والجماعات والاقاليم داخل الدولة، ويتمتع فيها الجميع بحقوق اقتصادية واجتماعية وسياسية وبيئية متساوية وحرية متكافئة، ويعم فيها الشعور بالإنصاف والتكافل والتضامن والمشاركة الاجتماعية ويتاح فيها لأعضاء المجتمع فرص متكافئة لتنمية قدراتهم وملكاتهم واطلاق طاقاتهم من مكانها وحسن توظيفها لمصلحة الفرد، بما يكفل له امكانية الحراك الاجتماعي الصاعد، من جهة ولمصلحة المجتمع في الوقت نفسه من جهة اخرى، ولا يتعرض فيها المجتمع للاستغلال الاقتصادي وغيره من مظاهر التبعية من جانب مجتمع او مجتمعات اخرى<sup>1</sup>.

وارتباطا بما سبق، يقوم النموذج التنموي الجديد بالمغرب على تحقيق العدالة الاجتماعية، من خلال الحد من الفوارق والتفاوتات الاجتماعية وتوفير الفرص للمواطنين واستفادة جميع المغاربة على قدم المساواة بخيرات وثروات

<sup>1</sup>ابراهيم العيسوي، العدالة الاجتماعية والنماذج التنموية مع اهتمام خاص بحالة مصر وثورتها، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، الطبعة الاولى، نيسان/ابريل 2014، ص: 95-96.

البلاد، وعلى إيلاء أهمية كبرى للفئات الفقيرة والمهمشة وترتكز العدالة الاجتماعية على ركيزتين أساسيتين: أولهما المساواة وعدم التمييز وتكافؤ الفرص وثانيهما التوزيع العادل للموارد والاعباء وبالتالي فإن الاستثمار في السكن والخدمات الصحية والتجهيزات الأساسية ودعم التشغيل والاهتمام بالفئات الهشة هي المداخل الأساسية للعدالة الاجتماعية.

وعلى هذا الأساس فإن هذه الورقة سوف تقودنا الى تسليط الضوء على مجموعة من الاقتراحات والتوصيات التي يمكنها دعم العدالة الاجتماعية ببلادنا، مبتدئين برصد مجموعة من الملاحظات والاستنتاجات حول الصعوبات والمشاكل التي تواجه العدالة الاجتماعية بالمغرب مع تشخيص القطاعات الحيوية كلما دعت الضرورة لذلك وانتهاء بتقديم بعض الحلول والتوصيات في كل من المجالات التالية:

### أولاً: قطاع التشغيل وسؤال النموذج التنموي الجديد

يعتبر قطاع الشغل من القطاعات التي تحظى باهتمام فئات عريضة من المجتمع كما تعتبر من القطاعات الأكثر حيوية في البلاد وقد شهدت تطبيق مجموعة من الاستراتيجيات التي كانت في مجملها تسعى إلى الرفع من قيمة الشغل عبر خلق سوق للشغل<sup>1</sup> تنافسي وقوي والحد من نسبة البطالة المرتفعة، غير

<sup>1</sup>- حسب إحصائيات المندوبية السامية للتخطيط المتعلقة بالنشاط، الشغل، والبطالة خلال سنة 2016 تم إحداث مجموعة من مناصب شغل جديدة في مختلف القطاعات الاقتصادية ما عدا قطاع الفلاحة والغابة والصيد ولقد شملت هذه القطاعات ما يلي:

بالنسبة للفصل الثاني سنة 2016: تم إحداث 103.000 منصب شغل مؤدى عنه ب 29.000 منصب بالوسط الحضري و74.000 بالوسط القروي. أما فيما يتعلق بالقطاعات فقد بلغ عدد المناصب في قطاع الخدمات ب 70.000 منصبا على المستوى الوطني موزعة ب 35.000 منصب بفرع الخدمات الشخصية والمنزلية و 25.000 منصب بفرع التجارة بالتقسيط خارج المحل، وقد بلغ عدد المناصب في قطاع البناء والأشغال العمومية 15.000 منصبا خلال سنتي 2014 و2015 مسجلا ارتفاعا في عدد المناصب خلال سنة 2016 بإحداث 41.000 منصبا، وشهد كذلك قطاع الصناعة بما فيها الصناعة التقليدية ارتفاعا في عدد المناصب قدر ب 38.000 منصبا سجل عدد المناصب بفرع الصناعات الغذائية والمشروبات ب 18.000 منصبا في حين قدر عدد المناصب بفرع التجارة وصناعة الأثاث بالخشب ب 15.000.

ان تطبيق مختلف هذه الاستراتيجيات لا يخلو من وجود مشاكل وصعوبات وأحيانا يعاني من أعطاب يمكن رصدها من خلال مجموعة من التقارير الصادرة عن المندوبية السامية للتخطيط.

### 1- صعوبات قطاع التشغيل

قبل إعطاء تشخيص حول مجموعة من المشاكل التي يعرفها القطاع سنلقي الضوء على بعض الأرقام والإحصائيات المهمة التي تعكس بعض الصعوبات التي يعاني منها القطاع والتي تضمنتها تقارير المندوبية السامية للتخطيط، وتتعلق أساسا بتقارير حول النشاط والبطالة، التي تعتبر مشكلة من بين أخطر المشكلات التي تواجه بلادنا حاليا. وتبرز خطورة هذه المشكلة في أن تزايد عدد العاطلين عن العمل يشكل إهدارا لعنصر العمل البشري مع ما ينجم عن ذلك من آثار اقتصادية وخيمة<sup>1</sup>. إضافة الى ان تفاقم حالة البطالة، بين الشباب على الخصوص، يؤدي الى نتائج اجتماعية خطيرة، لكونها تشكل بيئة خصبة لنمو الجريمة والتطرف وأعمال العنف. كما أنها تتسبب في انخفاض مستوى معيشة

= الفصل الثالث سنة 2016: شهد إحداث مناصب الشغل في هذه الفترة انخفاضا ملحوظا فلم يتجاوز عدد المناصب المحدثه سوى 30.000 منصب شغل مؤدى عنه بالوسط القروي.. كما تميزت هذه الفترة أيضا بفقدان العديد من مناصب الشغل في مختلف القطاعات باستثناء قطاع البناء والأشغال العمومية الذي احدث 52.000 منصبا، وقد استحوذ الوسط الحضري على إحداث 27.000 منصبا في حين ارتفع حجم التشغيل بالوسط القروي في نفس القطاع ب 25.000 منصب شغل.

الفصل الرابع 2016: على مستوى التشغيل تم إحداث 106.000 منصب شغل مؤدى عنه موزع ب 59.000 منصب بالوسط الحضري و 47.000 منصب بالوسط القروي. وقد سجل عدد مناصب الشغل الغير المؤدى عنه والمتكون من المساعدين ارتفاعا ملحوظا، أما بالنسبة لإحداث المناصب على مستوى القطاعات فقد تم إحداث 47.000 منصبا بقطاع الخدمات سجل عدد المناصب بفرع الخدمات الشخصية والمزلية 29.000 منصبا في حين سجل فرع التجارة بالتقسيم خارج المحل 16.000 منصب شغل، كما شهد قطاع الصناعة بما فيها الصناعة التقليدية إحداث 9.000 منصبا. المندوبية السامية للتخطيط، مديرية الإحصاء، النشاط، الشغل، والبطالة، الفصل الثاني 2016، ص: 6-8.

<sup>1</sup> يمكن الرجوع للتعمق أكثر في أزمة البطالة في عالمنا المعاصر إلى كل من رمزي زكي، الاقتصاد السياسي للبطالة، عالم المعرفة عدد 1997.226، والى كتاب للعالم الاجتماع الأمريكي جيريمي ريفكين:

Jeremy Rifkin. The End of Work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era. G.P.Putnam's Sons. New York. 1995.

الغالبية العظمى من المواطنين وتساهم في زيادة أعداد من يقعون تحت خط الفقر المطلق<sup>1</sup>.

بعد أن كان معدل البطالة في حدود 9.4%، انتقل إلى 10.7% سنة 1982 تم إلى 16% سنة 1994 بزيادة حجمها 57.000 عاطل في السنة، وبدأت أعداد العاطلين تعرف انخفاضا بسيطا بمعدل نسبته 11.2% أي انخفاض بحوالي خمس نقط<sup>2</sup>، ليصل سنة 2014 إلى حدود 9.9%، غير ان عدد العاطلين شهد ارتفاعا سنة 2016، بـ 63.000 شخص، كلهم بالوسط الحضري، حيث بلغ عددهم الإجمالي على المستوى الوطني 1.296.000 شخص. وارتفع معدل البطالة من 4%، إلى 10%، 7% على المستوى الوطني، ومن 0.15% إلى 7%، 15% بالوسط الحضري. في حين تراجع هذا المعدل بالوسط القروي من 4.2% إلى 4%، 1%. ويبقى معدل البطالة أكثر ارتفاعا في صفوف النساء، حيث انتقل من 13%، 8% إلى 14%، 7%، والشباب المتراوحة أعمارهم مابين 15 و 24 سنة، من 24%، 9% إلى 25%، 5%، والحاصلين على شهادة، من 18%، 2% إلى 18%، 5%. وقد بلغ عدد الساكنة في حالة شغل ناقص 1.057.000 شخص وارتفع معدل الشغل الناقص، مقارنة مع نفس الفترة من سنة 2016، بـ 1.0 نقطة، منتقلا من 9%، 7% إلى 9%، 8% على المستوى الوطني، ومن 9%، 3% إلى 9%، 4% بالوسط الحضري، ومن 10%، 1% إلى 10%، 3% بالوسط القروي. ويفسر هذا الارتفاع في معدل البطالة عموما بالازدياد المطرد في عروض العمل في حين ظلت طلبات العمل محدودة بسبب النمو الهش

1- أشار هارفي برنر في دراسته التي أعدها حول تقدير آثار التغيرات الاقتصادية في الصحة العامة. والحياة الاجتماعية في الولايات المتحدة إلى أن زيادة معدل البطالة، غالبا ما يؤدي إلى تدهور عام في الصحة الجسدية والعقلية وإلى خفض متوسط عمر الإنسان. يعني أن البطالة تساهم في ارتفاع معدل الوفيات. كذلك أشار إلى أن ارتفاع معدل البطالة يؤدي إلى ارتفاع معدلات الجريمة والعنف. وتجدر الإشارة إلى أنه وجد أن كساد سنة 1974 قد أدى إلى زيادة عدد المرضى في المصحات العقلية بنسبة 6% أنظر :

Harvey Brenner : Estimating the Effects of Economic Change on National Health

2- تقرير الخمسينية، المغرب الممكن، إسهام في النقاش العام من أجل طموح ممكن، مطبعة دار النشر المغربية، 2006، ص: 167.

3 - Haut-Commissariat au Plan . Direction de la Statistique. chiffres clés 2015.



والاختلالات الاقتصادية، واستنادا إلى ذلك يمكن ان نلخص المشاكل التي يعرفها القطاع فيما يلي :

إن ضعف تكوين اليد العاملة له انعكاسات سلبية سواء على المستوى الميكرو أو الماكرو اقتصادي. فمن الناحية الفردية يؤدي ضعف التكوين إلى ضعف انتاجية العمل، وضعف تنافسية المقاولات المشغلة وبالتالي ضعف دخل الأفراد من العمل. وهو ما يؤدي على المستوى الماكرو اقتصادي إلى تراجع الاستهلاك الوطني والادخار على حد سواء ثم يترجم إلى تراجع في الاستثمار، ضعف النمو الاقتصادي، تقليص فرص الشغل ومن ثم تفاقم البطالة من جديد.

كما يساهم قطاعي الفلاحة والصيد البحري والمياه والغابات ثم التجارة والخدمات بحصة الأسد من التشغيل بينما لا تساهم الصناعة والبناء بأكثر من الخمس في مجهود التشغيل. وبالتالي فالاعتماد على القطاع الفلاحي في التشغيل يجعل هذا الأخير رهينا بالتقلبات المناخية حيث أن الإنتاج الفلاحي في المغرب بصفة عامة مرتبط بحجم وانتظام التساقطات المطرية وهذا ما يؤدي إلى التذبذب في عدد مناصب الشغل التي يوفرها القطاع الفلاحي من سنة إلى أخرى كما أن النمو يعرف منحا تنازليا وتقلبات في وتيرته، نتيجة تقلبات القيمة المضافة للقطاع الفلاحي . هذا بالإضافة إلى أنه يعرف أكبر عدد من مناصب الشغل الموسمية وغير القارة. اما بالنسبة لقطاع البناء والأشغال العمومية فكل التوقعات والدراسات الاستشرافية حول النمو الديموغرافي في المغرب تذهب إلى أننا نسير في اتجاه الاستقرار الديمغرافي وبالتالي استقرار الطلب على السكن وهذا ما يعني أن القطاع سيعرف حتما حالة من الركود أكبر من التي يعرفها خلال الخمس سنوات الماضية وبالتالي لا يمكن أن نراهن على قطاع البناء في خلق مناصب شغل جديدة كافية.

فيما يخص التجارة والخدمات فرغم أنه يعتبر القطاع الأكثر تشغيليا لليد العاملة فإنه بالمقابل يتميز بكونه القطاع الذي تكثر فيه ما تسمى "البطالة المقنعة" حيث أن أغلب المشتغلين في التجارة أو الخدمات الفردية يمارسون

أعمالهم في إطار غير مهيكّل وبالتالي يكثر فيه الشغل الهش، الشغل الموسمي أو الشغل الناقص. وهو ما يؤدي إلى نتائج ضعيفة على مستوى خلق القيمة المضافة ودخل الأفراد من العمل تترجم بضعف الآثار الجانبية الإيجابية على الاقتصاد الوطني وخصوصا منها معدل النمو والاستثمار المنتج لمنصب شغل جديدة.

بالنسبة للقطاع الصناعي، فكما هو معلوم عرف المغرب عدة مخططات صناعية كان آخرها مخطط الإقلاع الصناعي 2009-2015 ثم خطة تسريع التنمية الاقتصادية 2014-2020 وقد حدد هذان المخططان كأهداف على مستوى التشغيل خلق 220.000 منصب شغل بالنسبة للأول و 500.000 منصب شغل بالنسبة للثاني. إلا أن الملاحظ أن قطاع الصناعة بالمغرب لا يزال يعاني من ضعف التنافسية على مستوى العلاقات التجارية الخارجية وخصوصا أن الاقتصاد الوطني كان الخاسر الأكبر في جل اتفاقيات التبادل الحر التي أبرمها مع الاتحاد الأوروبي وأمريكا ثم تركيا وهو ما نلاحظه بشكل ملموس على شكل إغراق للسوق الوطنية بالمنتجات الصناعية المستوردة. على هذا الأساس ولأسباب أخرى يصعب الإيمان بأن الصناعة الوطنية قادرة على إحداث حوالي 72.000 منصب شغل جديد سنويا من هنا إلى سنة 2020 .

هناك تباين كبير بين مستوى طلب وعرض فرص الشغل اللائق والمنتج، حيث أن حجم تزايد الطلب يفوق بكثير حجم خلق مناصب شغل جديدة؛ وضعف دينامية إحداث فرص شغل بالنظر لتطور الطلب الاجتماعي على الشغل المنتج واللائق؛ إلى جانب تفشي البطالة ذات طابع هيكلية وخصوصا عند الشباب ومعظمهم من طالبي العمل لأول مرة وكذا البطالة الطويلة الأمد في صفوف حاملي الشهادات؛ فضلا عن ضعف مستوى مؤهلات السكان النشيطين وتباينه حسب وسط الإقامة وحسب الجنس، مما ينعكس سلبا على جودة الشغل وعلى مردودية المؤسسات الإنتاجية وعلى تنافسية الاقتصاد الوطني.

إن هيمنة الشغل الهش خاصة بالقطاع غير المنظم يؤدي إلى إضعاف الرأسمال البشري، وتجزأ سوق الشغل بين ثلاثة قطاعات (القطاع العام ذو القدرة

الاستيعابية المحدودة - القطاع الخاص المنظم - القطاع الخاص غير المنظم) مع هيمنة الشغل الهش والأقل إنتاجية كما ان التشغيل شهد معالجة تغلب عليها المقاربة الظرفية على حساب الرؤية الاستراتيجية، مما أدى إلى عدم استغلال الفرص المتاحة لتوفير الشغل المنتج واللائق.

يتدخل العديد من الفاعلين في إنعاش التشغيل، لكن بدون تنسيق حقيقي بين مختلف التدابير والبرامج (سياسات نشيطة، برامج ذات كثافة عالية من اليد العاملة، أنشطة مدرة للدخل) ومن جهة أخرى، تساهم القطاعات الوزارية في خلق فرص الشغل، من خلال المخططات القطاعية، غير أن ذلك يتم بشكل ضمني، وبدون تجانس، ولا تنسيق حقيقي مع وزارة التشغيل.

تواجه السياسات النشيطة لسوق الشغل، والبرامج العمومية ذات الكثافة العالية من اليد العاملة والأنشطة المدرة للدخل العراقيل التالية: استهداف محدود يقتصر على المقاولات الكبرى، في حين أن المقاولات الصغرى والمتوسطة تشكل أساسا للنسيج الاقتصادي، بالإضافة إلى تغطية ضعيفة لنظام الوساطة. حيث تلعب الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات دورا إيجابيا في سوق الشغل ووظيفة الوساطة، نشر المعلومات حول سوق الشغل، مستشارو التشغيل (الخ)؛ غير أن تأثيرها يبقى محدودا (مبالغة في محورة الأهداف حول الكم بدل الجودة، ومحدودية الاستهداف)، وعلى الرغم من الجهود الفعلية الذي تبذله الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات من أجل التوسع، فإن شبكاتها لا توفر التغطية الشاملة للتراب الوطني (المناطق النائية والقروية، بل والمدن الكبيرة أيضا) وبذلك، أصبح من الضروري، وفقا للإستراتيجية الوطنية الجديدة للتشغيل، توسيع خدمات الوساطة لتشمل مجموع النشيطين وتعزيز القدرات البشرية والمالية للوكالة.

يتضح إذن من خلال المعطيات السابقة أن البطالة بالمغرب ظاهرة هيكلية وليست ظرفية إلا في جزء قليل منها، بمعنى أنها مرتبطة أساسا بالمشاكل البنوية التي يعاني منها الاقتصاد الوطني ومن أهمها أنه:

- اقتصاد احتكاري وريعي بامتياز؛
- اقتصاد غير مهيكّل بشكل كبير؛
- اقتصاد غير تنافسي على المستوى الدولي مقارنة مع الشركاء الرئيسيين؛
- لم يحترم في تطوره المسار النموذجي: فلاحه - صناعة - ثم تجارة وخدمات؛

- لا يخدم تطور منظومة التربية والتكوين.

## 2- فرص تأهيل قطاع التشغيل

كما هو معروف في النظريات الاقتصادية المتعلقة بالسياسات الاقتصادية والتي تقوم على اساس ملائمة السياسة الاقتصادية لطبيعة المشاكل التي يجب معالجتها بحيث تحل الإشكالات الهيكلية بإجراءات هيكلية وتحل الإشكالات الظرفية والقطاعية بإجراءات ظرفية، نعتقد أن معضلة البطالة بالمغرب لا يمكن حلها من دون إحداث تغييرات جذرية على النموذج الاقتصادي الوطني في اتجاه اقتصاد حر وتنافسي يخضع قولا وفعلا لمبادئ الليبرالية الاقتصادية مع ضرورة تدخل الدولة، انسجاما مع النظرية الكينزية التي أثبتت راهنتها، وذلك بالاستثمار في القطاعات الاستراتيجية والبنيات التحتية بما يكفي للرفع من الطلب الداخلي المؤدي إلى تدفق الاستثمارات الخاصة الداخلية منها والخارجية. ما عدا ذلك قد تنجح المخططات الحكومية المتفرقة والإجراءات التحفيزية لصالح المشغلين في خلق مناصب شغل إضافية لكنها بالتأكيد لن تحل المشكلة ولن تمنع اندثار مناصب شغل أخرى في قطاعات قد تعاني في أية لحظة من تداعيات الاختلالات البنوية. وانسجاماً مع معطيات التقارير ذاتها، يمكن إدراج بعض النقاط التي من شأنها النهوض وتأهيل قطاع التشغيل وهي كالآتي:

- تفعيل دور الدولة في محاربة البطالة، ويجري ذلك بتطبيق دورها في الاقتصاد، بدعم القطاع العام مالياً وفنياً وبشرياً، وإصلاحه، والقضاء على الفساد، وتفعيل الرقابة فيه؛

- خفض الضرائب، الذي من شأنه التشجيع على الإنفاق، مما يحسن من الوضع الاقتصادي العام للدولة، ويزيد من فرصة الاستثمار التي توفر فرص عمل محتملة؛

- دعم المشاريع الصغيرة وتفعيل التمويل الصغير، بالإضافة إلى إبرام اتفاقيات اقتصادية واستثمارية مع الدول المجاورة، وتشجيع الاستثمار من خلال خفض مستوى المتطلبات والشروط التي تفرضها الحكومة على المستثمرين؛

- تطوير قطاع التعليم بما يتلاءم مع التطور التكنولوجي، لإنتاج جيل قادر على تطوير الأفكار المواكبة؛

- وضع استراتيجية تنموية طويلة المدى تكون محل إجماع من القوى الاقتصادية والاجتماعية الوطنية وتعكس أمانها في التقدم والرفاه. وهذه الاستراتيجية التي تكون ضمن أهدافها تحقيق الاستخدام الكامل، يجب أن يتفرع عنها برنامج وخطط متوسطة للنهوض بقطاعات الإنتاج السلعي (الزراعة والصناعة) وقطاعات الخدمات والتصدير، بحيث يكون القضاء على البطالة مرتبطا بخلق فرص عمل منتجة، وهو ما يتطلب دفعة قوية للاستثمار والنمو في سائر هذه القطاعات؛

- الارتفاع بمعدل الاستثمار مع العمل على زيادة القدرة التمويلية الذاتية للبلاد من خلال الزيادة في معدل الادخار الداخلي حتى تقل فجوة التمويل والحاجة الى مصادر التمويل الأجنبية. فالتمويل الأجنبي عن طريق القروض الخارجية تسبب في وقوع بلادنا في أزمة المديونية التي قلصت من استقلالها في اتخاذ قرارها الاقتصادي. كما لا يجوز الافراط في وهم أن الاستثمار الأجنبي سيحل معضلة التمويل والنمو والتشغيل، وأن تلك الاستثمارات الأجنبية يمكن أن تكون بديلا عن جهد الادخار المحلي. علما بأن تأثير الاستثمار الأجنبي -غير المنضبط- يكون أكثر خطورة من تأثير الديون الخارجية على ميزان المدفوعات.

- اقرار سياسة عمومية وطنية مندمجة فمجال التشغيل ومحاربة البطالة مما سيوفر على البلاد اشكالية ارتفاع منسوب البطالة في صفوف الشباب وخاصة منهم حاملي الشهادات.

- تطوير الشغل الناقص ليرقى لمقومات ومعايير السوق الكامل وذلك من خلال اعادة النظر في أجور المستخدمين وتحسين معاشاتهم أو ملائمة التكوينات مع متطلبات سوق الشغل. ويعزى ذلك لتطور هذا النوع من الشغل على الصعيد الوطني في الفصل الرابع من سنة 2016 وفق احصائيات التقرير ذاته. 10.4 في المائة رجال و10.5 في المائة نساء بالوسط الحضري، ليفوقه الوسط القروي بنسبة 17.8 في المائة مقابل 3.6 في المائة.

- إدماج النساء<sup>1</sup> في سوق الشغل، سواء نساء الوسط الحضري او الوسط القروي وذلك حسب كفاءتهم وتكويناتهم.

- فتح مناصب شغل في صفوف الشباب وحاملي الشهادات، وبلغة الأرقام يسجل التقرير ذاته أن نسبة الشباب حاملي الشهادات العليا 20.4 في المائة، الامر الذي يشكل اشكالا حقيقيا وي طرح تساؤلات عن أسباب ارتفاع منسوب البطالة في صفوف حاملي الشهادات، ويعاد الى المشهد مسألة ملائمة التكوين وحاجيات سوق الشغل، وبالتالي تشكل فئة الشباب النشيطين من حجم الساكنة الاجمالي قاعدة كبيرة ويحتل فيها الشباب حاملي الشهادات الصدارة. مما يدفع الى ضرورة اعادة النظر في سياسات التشغيل بالمغرب، أخذة في حساباتها توسع قاعدة الهرم الديموغرافي وترجع فئة الشباب على عرشه.

<sup>1</sup>- فيحسب معطيات التقرير الاحصائي فإن نسبة الاناث العاطلين عن العمل في تزايد اذ سجلت لغة الأرقام أنه في نصف سنة 2015 نسبة بطالة الاناث هي 9.0 في المائة، وفي منتصف سنة 2016 سجلت نسبة بطالة الاناث نسبة 9.9 في المائة. كما أن نسبة النساء العاطلين ضمن الساكنة النشيطة تشكل ما يقدر بـ 33.2 في المائة.

- الاهتمام بالقطاع الخاص والقطاع الغير المهيكل باعتباره البيئة المحتضنة لعدد كبير من العاطلين دون مستوى دراسي ودون شهادات بما يقدر بـ 98.3 في المائة.

### ثانيا: قطاع التعليم وسؤال النموذج التنموي الجديد

إن إصلاح التعليم بالمغرب يعتبر مدخلا رئيسية لإصلاح بنيات الدولة والمجتمع لأن أزمة التعليم في المغرب "أزمة نسق" بأكمله يختلط فيها السياسي والاقتصادي والثقافي والتربوي... الخ. وتتحمل مسؤوليته كل الأطراف سواء الرسمية منها او الغير الرسمية، وأول خطوة ينبغي تحقيقها قبل الحديث عن الإصلاح التعليمي، هي تخليق الحياة العامة لإعادة الثقة في الدولة والإدارة والمدرسة والقضاء على صورة الدولة المترهلة، فبالرغم من التقدم الحاصل الذي يعبر عن إرادة حقيقية في إصلاح قطاع التعليم، مازالت هناك اختلالات قائمة تشوب عملية تطبيق الإصلاح. والتي تعتبر معالجتها الحلقة الأولى نحو إنجاح أي إصلاح تسعى الدولة إلى تطبيقه في المستقبل القريب. فإشكالية التعليم الإلزامي، ونسبة الهدر المدرسي المرتفعة، وضعف مكتسبات التلاميذ، والنقص في تكوين المدرسين، والولوج المحدود للتعليم بواسطة التكنولوجيا الجديدة، وتعرثر الحكامة وضعف مردودية البحث، تشكل جميعها أساس قصور نظام التربية والتكوين، كل هذه المشاكل العالقة تجعلنا نطرح السؤال حول طبيعة استقلال الإرادة السياسية، والقطاع مع أشكال التبعية داخل البنيات الأساسية لمجتمعنا، في التعامل الاقتصادي والمجال الثقافي والتربوي .

#### 1- معوقات قطاع التعليم

رغم التطور الملموس في أعداد المتدربين وكذلك طول مدة التمدريس مقارنة بالعقود السابقة إلا أن منظومة التربية والتكوين ما زالت تعاني فشلا مزمننا يترجم بخروج أفواج كبيرة من المتدربين إلى سوق الشغل بدون شواهد. وكما هو معلوم فالعلاقة بين بنية الاقتصاد الوطني ومنظومة التربية والتكوين علاقة جدلية ذات تأثير متبادل ومباشر. ومن مظاهر الفشل التربوي التي تؤثر

سلبا على عرض العمل النسب المرتفعة للهدر المدرسي وانتشار الأمية<sup>1</sup>، وضعف تدرس الفتيات بالعالم القروي وضواحي المدن ثم في حالات كثيرة عدم ملائمة الشواهد والتكوينات المرتبطة بها مع متطلبات سوق الشغل. واستنادا إلى مجموعة من التقارير الصادرة عن المجلس الأعلى للتعليم، يمكن اجمال الصعوبات والمشاكل التي يعرفها القطاع فيما يلي:

يعترض الإنصاف في الولوج والتعميم والجودة العديد من الصعوبات، بدرجات متفاوتة، ففي التعليم الأولي، تؤثر محدودية تغطيته بشكل سلبي على الإنصاف وتكافؤ الفرص، ثم في سلكي التعليم الإلزامي، الذي تستنزفه ظواهر الانقطاع والمغادرة المبكرة والهدر والتكرار. أما التعليم الثانوي التأهيلي والتعليم الجامعي، فيظلان بدورهما بعيدين عن تحقيق الهدف المنشود في هذا المجال. وتظل طاقة الاستقبال بالنسبة للتكوين المهني محدودة لا تستجيب للطلب المتزايد، فضلا عن تركز مؤسساته في الحواضر وشبه الحواضر. بالإضافة إلى محدودية جودة التربية والتكوين التي تعتبر من الاختلالات البارزة التي تعاني منها المدرسة المغربية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - تعد الأمية عائقا كبيرا ومشكلة مزمنة وشائكة وأحد ظواهر التخلف الاجتماعي، وعلى الرغم من الجهود المبذولة في هذا الصدد إلا أن إحصاء السكان والسكنى لسنة 2014، الذي قامت به المندوبية السامية للتخطيط أكدت باللموس تواضع التجارب السابقة ومحدودية الرؤيا والاستراتيجيات حيث يسير معدل محاربة هذه الآفة بوتيرة جد بطيئة، فقد سجلت نسبة مرتفعة جدا للامية بلغت 32% ولا زالت نسبة كبيرة من المغاربة تعاني الأمية إذ تصل إلى 3 أشخاص من كل 10، بمعدل 8.6 مليون مواطن مغربي، وتلامس الأمية النساء وسكان العالم القروي بنسبة أكبر، حيث بلغت نسبة الأمية لدى الإناث 41.9% مقابل 22.1% بالنسبة للذكور. في حين تصل نسبة الأمية في العالم القروي 47.7% مقابل 22.2% في العالم الحضري. المندوبية السامية للتخطيط، الإحصاء العام للسكان وسكنى سنة 2014.

<sup>2</sup> - وعموما يمكن إجمال هذه الاختلالات في ما يلي: محدودية المردودية الداخلية للمدرسة، متجلية أساسا في ضعف التمكن من اللغات والمعارف والكفايات والقيم، ومحدودية نجاعة أداء الفاعلين التربويين وما يعانيه التكوين الأساسي والمستمر من نقائص، واستمرار الهدر المدرسي والمضي والجامع، الولوج المحدود للتعليم عبر التكنولوجيات التربوية، وضعف المردودية الكمية والكيفية للبحث العلمي.

ضعف المردودية الخارجية، المتمثلة في صعوبات الاندماج الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والقيمي للخريجين، ومحدودية انفتاح وتفاعل المدرسة مع محيطها، مع نقص في قدرتها على المواكبة السريعة والملاءمة لتحولات محيطها المحلي والعالمي وإدماج مستجداته ومبتكراته.



أما بخصوص الصعوبات التي تعترض التربية على القيم بالمنظومة الوطنية للتربية والتكوين والبحث العلمي، فيمكن اختزالها في عدم الملائمة والانسجام بين القيم والمبادئ التي تتمحور حولها المواد الدراسية ذات الصلة المباشرة بالقيم، وبين المضامين الصريحة في مواد أخرى؛ مما يؤدي إلى تضارب في التمثلات واتجاهات السلوك لدى المتعلمين وأيضاً ضعف الانسجام بين مضامين الوثائق المقدمة للمتعلمين مع المستجدات الحاصلة في البلاد وفي الصعيد العالمي، واتسام العلاقة البيداغوجية أحياناً بالسلطوية والعنف وهو ما يؤدي إلى محدودية نجاعة الطرق التربوية المعتمدة، وعدم وضوح منظومة القيم المدرسية، وضعف تناغمها، وعدم انسجام الأهداف المعلنة والاستراتيجيات التربوية وأجرائها داخل المقاربة المنهجية، مما يؤثر في تأويل الفاعلين التربويين للقيم وانخراطهم في التربية عليها. واتساع الهوة المتنامية بين الخطاب حول القيم والحقوق والواجبات، وبين الممارسة الفعلية لها، ثم غياب التقييمات المنتظمة للبرامج الإصلاحية مما يؤدي إلى هدر الموارد والطاقات وأيضاً ضعف التكوين الأساسي والتكوين المستمر لفائدة الفاعلين التربويين، ومحدودية قدرة المدرسة المغربية على تنمية الشراكات بخصوص التربية على القيم، وتنمية أدوار الحياة المدرسية وفضاءاتها في هذا الشأن.

كما تشكل مسألة تعليم اللغة العربية لأبناء الجالية المغربية تحدياً كبيراً بالنسبة لنظامنا التعليمي وقد تم في هذا الصدد رصد العديد من المشاكل، منها عدم وجود رغبة كافية لدى الطالب يشكل عائقاً نفسياً أمامه لتعلم هذه اللغة، كما أن طرق التدريس التي تعتمدها المؤسسات المهتمة بتعليم اللغة العربية تعتبر تقليدية تعتمد التلقين المباشر مما يجعل عملية اكتساب اللغة مسألة صعبة ومعقدة عند الطالب، وعدم الالتزام بتعلم اللغة العربية في سن مبكرة وهو ما يخلق صعوبة أكبر لديهم ويؤدي إلى ضعف التحكم في العربية الفصحى. وبالتالي فإن تأثير هذا التعليم يعتبر ضعيفاً ولا يؤدي سوى إلى مستوى ضعيف من الفهم والقراءة، وغياب انتظام عدد الساعات المخصصة لتعلم اللغة العربية وعدم كفايتها إذ أن عدد الساعات في التعليم العمومي لا تتجاوز الساعتين

اسبوعيا اما في الجمعيات فهو في غالب الاحيان لا يتعدى اربع ساعات توزع بين تدريس اللغة العربية وحصص التربية الاسلامية وزيادة على ذلك فهذه الحصص مبرمجة في الوقت المخصص لراحة التلميذ، كما ان اللغة العربية لا تساهم في الاندماج المدرسي بالنسبة لأبناء المهجر، زيادة إلى وجود قصور كبير في محتويات البرامج الموجهة لأبناء الجالية بالإضافة إلى غياب المشاركة في الأنشطة الثقافية ببلد الإقامة.

وفيما يخص الصعوبات التي تعترض البرنامج الوطني لتقييم مكتسبات تلامذة الجذع المشترك، فهناك عدة مشاكل يمكن رصدها في هذا الصدد منها مشاكل ذات طبيعة مدرسية اجتماعية، كالميل إلى التطبيع مع الغش المدرسي داخل المؤسسات التعليمية، وانتشار مظاهر عدم الانضباط والسلوكات اللامدنية، حيث إن 23% من التلامذة لا ينضبطون داخل أقسامهم، و 22% لا يحافظون على نظافة الفضاء المدرسي ولا يعتنون به، وهو الأمر الذي يفسر، في أغلب الحالات، بعدم التصريح بقواعد السلوك داخل المؤسسات التعليمية، مما يؤدي إلى عدم احترام هذه القواعد وفقدان جدواها وفعاليتها، وبالتالي عدم تطبيقها. ويظل العنف جد منتشر في الثانويات، إذ أن ممارسات التلاميذ والمدرسين لا تخلو من عنف. ذلك أن 45% من التلاميذ يدرسون مدرسون يمارسون العنف اللفظي، مقابل 13% من التلاميذ يمارس مدرسوهم عليهم العنف المادي.

وعموما يمكن لنا ان نرجع المشاكل القائمة أمام مسار إصلاح قطاع التعليم في العناصر الأساسية التالية :

نقص في اليات اليقظة والتقييم: ويتجلى في غياب مواكبة الإصلاحات بآليات اليقظة والضبط المحددة لنمط المتبع والتقييم، حيث يواجه قطاع التعليم صعوبة في تطوير نظام مندمج للمعلومات يركز على إطار مرجعي مفهوم وعلى ترسانة من المؤشرات، يسمح بقياس وتقييم مختلف جوانبه حتى يتمكن من تقديم معطيات ضرورية وذات مصداقية لتتبع الأنشطة والبرامج. فجودة التكوين هي بمثابة عامل هام لإرساء مصداقية نظام التربية والتكوين لدى كل

المتدخلين والمستفيدين والفاعلين الاقتصاديين والمجتمع المدني. والحال أن جودة الدروس والتعلم لا يمكن أن تتحقق بدون مسعى تقييمي يتبنى معايير ومقاييس مراقبة الجودة.

ضعف مشاركة الفاعلين: حيث يتم التعامل مع الإصلاحات من طرف الأساتذة باعتبارها تعليمات منبثقة من فوق وليس بوصفها مشاريع ساهم هؤلاء الفاعلون فيها، حيث أن التغييرات الحقيقية تنجز على مستوى القسم ونمط تدبير المؤسسات ونمط الحكامة؛ وبالتالي فإن نجاح الإصلاحات رهين بانخراط الفاعلين على كافة مستويات نظام التربية والتكوين، وهو ما يقتضي تبني وتفعيل مبدأ التشارك الذي تركز عليه قيادة التغيير.

المدرسة لا توجد في مركز اهتمامات المجتمع الوطني والمحلي: ذلك أن الوزارة الوصية تظل هي المسؤل الاول عن تطبيق هذه الإصلاحات ونجاحها وعن إنجازات نظام التربية والتكوين. فهي التي تقوم بدور تعبئة القطاعات الوزارية الأخرى وتوحيد الجهود لجعل المدرسة في مركز اهتمامات المجتمع الوطني. وتقتضي تنمية التربية، خصوصا في الوسط القروي، مساهمة مبادرات مختلف الوزارات والهيئات وتوحيدها لتوفير التجهيزات والبنيات التحتية الضرورية لمحيط المدرسة، مثل الكهرباء والماء الصالح للشرب والطرق والصحة المدرسية، فنجاح المدرسة، وبالرغم من كونه خاضع لمسؤولية القطاع الوصي، يظل تابعا حتما للمجتمع الوطني. لذلك، تعتبر تعبئة القطاعات الحكومية من أجل تنمية المدرسة أمرا ضروريا. وإذا كانت المدرسة محتاجة إلى إصلاح داخلي كي تتغير، فإنها تحتاج أيضا إلى الانخراط والضغط الإيجابي للممارسين إزاءها، من طرف قادة الرأي العام وجمعيات آباء التلاميذ والفاعلين الاقتصاديين والنقابات والوسائط والمجتمع المدني.

## 2- الشروط الضرورية للنهوض بقطاع التعليم

ان اصلاح النظام التعليمي هو في صميم عملية التنمية البشرية في المغرب ويشكل حجر الزاوية لنجاح العديد من البرامج والخطط لتحديث البلاد،

فيمكن اعتبار أن تاريخ الإصلاح في المغرب هو تاريخ إصلاحات بامتياز لكنه تاريخ أزمة كذلك، ما يكاد يظهر إصلاح حتى يعلن فشله ليظهر إصلاح آخر وما يثير الانتباه هو عدد الإصلاحات المتتالية والفترات الزمنية "القياسية" التي تفصل بين إصلاح وآخر، ونظرا لما للنظام التعليمي من ادوار رئيسية في التنمية المستدامة يمكن اقتراح مجموعة من التوصيات التي يمكن إجمالها في ما يلي:

- ضرورة إدراج اللغة والثقافة الأمازيغية ضمن المنهج الدراسي لفائدة أبناء الجالية المغربية بالخارج، فعدم إدراجها ضمن المنهاج الدراسي لأبناء الجالية يعتبر في الحقيقة هدرا تربويا وثقافيا، ما ينبغي معه تدارك هذا الميز وتمكين اللغة والثقافة الأمازيغية من أن تلعب دورها الكامل في الأهداف التي يرمي إليها مشروع تدريس اللغة والثقافة المغربية لأبناء الجالية المغربية المقيمة بالخارج.

- إن عملية النهوض بتعليم اللغة العربية تعد أمرا استراتيجيا يهدف الحفاظ على الهوية المغربية للأجيال القادمة وذلك عبر تطوير الاتفاقيات الثنائية المبرمة بين المغرب والبلدان المستقبلة للمهاجرين، ومضاعفة عدد الحصص المخصصة خلال الأسبوع والزيادة في عدد الأساتذة، كما أنه من الضروري توعية الآباء المقيمين في بلاد المهجر بأن يوظفوا اللهجات المغربية داخل بيوتهم وبين أفراد أسرهم.

- إن نجاح المنظومة التربوية والتكوينية، رهين بتكاتف وتضامن جميع الجهود من أجل إنقاذ المؤسسة التعليمية العمومية، وعلى الوعي التربوي أن يحتل الصدارة في التصدي للكارثة التي إن لم تستدرك اليوم، فنتائجها ستكون وخيمة مستقبلا، وستكون كلفة الإصلاح وقتئذ باهظة جدا. وما بعض الظواهر الاجتماعية السلبية التي يعيشها المغرب "الجرائم، المخدرات، ضياع القيم" إلا نتاج الإخفاق في الإصلاح. واليوم يعول على الوعي التربوي أن يشارك بقدر أكبر وبمسؤولية في الإصلاح، وفي تصحيح شأن المؤسسة التعليمية المغربية، فالمغرب يستحق كل طاقاته وكفاءاته .

- ضرورة الربط بين المنهاج الدراسي والمجتمع، ويتمثل هذا الربط في العديد من الإجراءات ومن أبرزها مشاريع الشراكة التربوية، حيث تترك للمؤسسات حرية المبادرة وعقد اتفاقيات تعاون وشراكة مع القطاع الخاص وفعاليات المجتمع المحلي والمنظمات الداعمة، وهامش من الحرية لتعديل مناهجها الدراسية بشكل مندمج، بما يساير خصوصياتها وتميز مجالها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي ويلبي في نفس الآن احتياجات التلاميذ ومتطلبات أسرهم. كما يساير مختلف المستجدات في مجال بناء وتطوير المناهج التعليمية واعتماد معايير الجودة في التعليم، كما ينبغي أن تستند منظومة المواكبة على استراتيجية تبوية تقوم على محاور من أهمها: التعبئة والتواصل؛ التتبع والتأطير الميداني؛ اعتماد نظام متطور للمعلومات وقاعدة المعطيات؛ الشراكة والتعاون الدولي؛ والاحتضان.

- العمل على ترسيخ ونشر القيم في سلوكيات الأفراد والجماعات والمؤسسات، زيادة على ضرورة تكاثف جهود الجميع، لا سيما المؤسسات التربوية من أجل التصدي الحازم للسلوكيات اللامدنية المضرة بالفرد وبالجماعة، التي ما فتئت تتنامى في بعض فضاءات المجتمع، وداخل مؤسسات التربية والتكوين بجميع مستوياتها، من قبيل عدم الانضباط وعدم احترام مهام المسؤولين وعدم احترام الآخر، والغش، والعنف والتحرش، والإضرار بالملك العام وبالبيئة.

- توفير للمدرس جميع الامكانيات الضرورية من اجل تسهيل عمله داخل المؤسسة التعليمية، وفي نفس الوقت هذا لا يمنع من اتخاذ اجراءات في حقهم جراء اهمالهم في تأدية واجباتهم .

- ضرورة اعتبار الفصل الدراسي نواة الأساس للإصلاح، بإعطاء الأولوية للمتعلم والمدرسون اللذين يجب ان يكونوا عليايم بال طرق والأدوات البيداغوجية اللازمة لممارسة مهامهم ويعملون في ظروف مواتية، والتعلمتالتي تركز على المعارف والكفايات الأساسية التي تتيح للتلميذ إمكانات التفتح الذاتي. والفاعل التربوي وظروف التمدرس، بتمكين مؤسسات التربية والتكوين ومجموعتها التربوية من الإمكانيات الضرورية للاضطلاع بمهامها، مؤسسات ذات جودة توفر

للتلميذ ظروف مناسبة لتحقيق التعلم، والدعم لفائدة التلاميذ المتعثرين، وتخصيص زمن للاستماع للأباء والتلاميذ المتعثرين، والتنسيق مع المستشارين في التوجيه وعقد مجالس الأقسام لوضع برامج الدعم.

- إعادة بناء علاقة تربوية جديدة بين المتعلم والمدرس، وبينهما وبين فضاءات التعلم؛ والرهان على المدرسة التي يجب ان توجد في صلب المشروع المجتمعي لبلادنا، اعتبارا للأدوار التي عليها النهوض بها في تكوين مواطنات ومواطني الغد، وفي تحقيق أهداف التنمية البشرية والمستدامة، وضمان الحق في التربية للجميع. وتحديد مرتكزات التغيير المنشود عبر مدرسة جديدة قوامها: الإنصاف وتكافؤ الفرص؛ الجودة؛ الاندماج الفردي والارتقاء المجتمعي.

- إعادة النظر في أشكال اتخاذ القرار والانتقال به إلى اعتماد الدراسات العلمية من فريق متخصص ومحايدين لا توجهه النزعات أو التوافق السياسية، خصوصا في الأمور المرتبطة بالبحث العلمي والعلوم الدقيقة والتكنولوجيا والاقتصاد. فالتعليم يجب أن يتحول إلى قطاع استراتيجي يعلو على المصالح الضيقة والتوجهات الإيديولوجية .

- إن النظر إلى التعليم الخصوصي على أنه يخفف من تكاليف الدولة هو نظرة ضيقة فهو على العكس يزيد من تأزيم الواقع الاقتصادي للأسر المغربية ويحد من استهلاكها وبالتالي خنق الطلب الداخلي على الاستهلاك مما يعني خنق الدورة الاقتصادية. مع العلم أن الدول التي نجحت في اجتناب الأزمات الاقتصادية كانت تلك التي تعتمد على الاستهلاك والطلب الداخلي فالنظام التعليمي المغربي سيبقى متأزما ما لم تحل الإشكالية اللغوية بتحديد لغة العلم الأساسية من المدرسة الابتدائية إلى المستويات الجامعية قبل الانفتاح على اللغات الأخرى. كما أن إعادة النظر في محورية اللغة الفرنسية يفرض نفسه لصالح اللغة الإنجليزية.

ومن اجل تفعيل هذه الاقتراحات وحل إشكالية التمويل يجب إحداث صندوق لدعم التعليم المدرسي: " الذي تتم تغذيته من قبل فعاليات ومكونات

المجتمع والبحث عن شركاء جدد من أجل دعم هذا الصندوق ان اقتضى الامر ذلك " وإحداث مؤسسات متعددة لتابعة التنفيذ، وبالإضافة الى ميزانية الاستثمار المتوفرة على المدى القريب يجب توفير ميزانية إضافية على المدى البعيد، وتجدر الاشارة ان التمويل عبر الشركات الأجنبية، ينزع السيادة من الحكومة على مستوى القرار التربوي والتوجهات التربوية الكبرى مما يعرض المشروع الإصلاحى برمته للارتهاق للأجنبي... وبالتالي عدم صيانة مضامينه.

### ثالثا: قطاع الصحة وسؤال النموذج التنموي الجديد

إن الأرقام الموهولة التي تخرج بها بين الحين والآخر الدراسات الميدانية الإكلينيكية المتعلقة بالجانب الصحي بالمغرب، تطرح أكثر من تساؤل عن مصير ملايين الدراهم التي تصرف في إطار ميزانية وزارة الصحة ببلادنا، وقد دقت العديد من هذه الدراسات ناقوس الخطر وخاصة فيما يتعلق بمشاكل الصحة الإنجابية، حيث تتزايد يوما بعد آخر نسب وفيات النساء الحوامل أثناء الوضع، في غياب أبسط الشروط السليمة، في مقابل ذلك تعجز المصالح الصحية بالبلاد عن وضع حد لنزيف يحصد أرواح النساء الحوامل بشكل مهول، كما يهدد حياة العديد من المقبلات على تجربة الحمل والإنجاب، وفي هذا الاطار سوف نرصد مجموعة من الاشكالات التي تهدد قطاع الصحة وتحد من نجاعة وفعالية الجهود المبذولة لتطويره.

#### 1- مشاكل قطاع الصحة

إن الجهود المبذولة في مجال التنمية والنهوض الاجتماعي لم تتمكن من الحد من الفوارق، فضلا على أن التطورات على مستوى الصحة يظل أفضل في الوسط الحضري مقارنة مع نظيره في الوسط القروي، وعموما فإن العرض الصحي مازال ضعيفا، حيث عرفت نسبة الوفيات والولادات ارتفاعا ملحوظا غداة الاستقلال، حيث ضلت نسبة الوفيات في صفوف الأطفال دون السنة الخامسة إلى 47 طفل في كل ألف ولادة، في حين بلغ معدل وفيات الأمهات 227 حالة وفاة في

كل 100 ألف ولادة<sup>1</sup>، كما انتقل أمد الحياة عند الولادة من 43 في المائة في الوسط القروي سنة 1962 إلى 72.6 في المائة في الوسط القروي سنة 2014 ولقد كشفت تقارير صادرة عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي سنة 2017، على أن معدلات وفيات الأمهات والأطفال تظل أعلى معدلات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ذلك أن وفيات الأمهات أعلى بنسبة 75% في الوسط القروي، أما الأطفال دون سن الخامسة معرضون ثلاث مرات أكثر للوفيات بسبب الأمراض القابلة للعلاج، كما أن الأشخاص الذين يسكنون في المدن يعيشون في المتوسط خمس سنوات أطول من أولئك الذين يعيشون في الوسط القروي، كما أن مؤسسات الخدمات الصحية الأساسية تعاني من عدة مشاكل بنيوية وتديرية ومالية وحكمانية، تتجلى في نقص التغطية الصحية والبنية التحتية وتعقد الحكامة، كما أن مؤسسات الخدمات الصحية الأساسية تعاني نقص في التنسيق والتواصل مع القطاع الاستشفائي ومن غياب الخريطة الصحية وقلة الموارد البشرية والمالية، واللوجستيكية واختلالات على مستوى نظام الإخلاء الصحي، ويظل الولوج إلى هذه المؤسسات في غاية الصعوبة من الناحية الجغرافية بالنسبة لما يقرب 24% من الساكنة، ومما يفاقم من حدة ضعف الولوجية المشاكل المتعلقة بعرض النقل والتفاوت الكبير على مستوى التوزيع بين الجهات، وقد أفضت هذه الوضعية إلى إغلاق 143 مركزا صحيا، ومن ناحية أخرى فإن نسبة التغطية الصحية لساكنة العالم القروي في كل نظامي التأمين الإجباري الأساسي عن المرض وراميد، تعكس مدى الفوارق الاجتماعية والاقتصادية الموجودة، وهكذا ففي الوسط القروي 23% فقط من الأشخاص الذين يستفيدون من التأمين الإجباري الأساسي عن المرض و76% في الوسط الحضري، في حين بلغت نسبة نظام راميد 48% مقابل 52% في الوسط الحضري، وكل هذه الاختلالات انعكست على جودة القطاع الصحي.

<sup>1</sup>- تقرير الخمسينية، المغرب الممكن، إسهام في النقاش العام من أجل طموح ممكن، مطبعة دار النشر المغربية، 2006، ص: 120.



## 2- مقومات نجاح قطاع الصحة

مهما يكن من أمر على القائمين أن يعلموا علم اليقين أن النموذج التنموي الجديد الذي يسعى إليه الجميع بالمغرب لا يمكن تحقيقها بمواطن جاهل ومريض. كما عليهم أن يعلموا علم اليقين أن التعليم والسكن والتشغيل والقضاء وحقوق التعبير والصحة وتقريب كل هذه الخدمات الحيوية إلى المواطنين، وللحد من هذه الآفات، نقدم مجموعة من الإجراءات قد تكون كفيلا بحماية مستهلكي الخدمات الطبية والصحية وضمان علاجهم بما يليق بالكرامة الإنسانية، من بينها:

- ضرورة توخي الشفافية في الصفقات المتعلقة بشراء الأجهزة والأدوية وتفعيل القوانين الخاصة بمراقبة الالتزام بالمسؤولية، وتسهيل عمليات مراقبة صرف المساعدات الممنوحة وصولاً إلى المقاضاة والمحكمة؛

- تعزيز الموارد البشرية عن طريق التكوين الأساسي والمستمر للأطباء والمرضيين من أجل تحسين معارفهم بشكل يتناسب مع حاجيات العلاجات الصحية مع إيلاء أهمية خاصة للتكوين في التخصصات وخاصة طب الشيخوخة نظراً للتحويلات التي يعرفها الهرم السكاني.

- توفير التجهيزات الصحية في المناطق النائية من أجل الحد من التفاوت بين المناطق وتحسين الولوج إلى العلاجات الطبية في الوسط القروي، وذلك من خلال تحقيق التوازن بين القطاع العام والقطاع الخاص والقطاع التعاضدي.

- تحديد استراتيجية صحية فعالة ومتوافق حولها بين مختلف الفاعلين المهنيين والسياسيين؛

- ضرورة تحقيق العدالة والمساواة في الوصول إلى الخدمات الصحية من خلال تغطية صحية شاملة، مع ضمان الحماية القانونية لكل مشتك من الوضع المتردي داخل المنظومة الصحية المغربي؛

- تطبيق نظام عناية الخاص بالمهن الحرة، ثم مشروع الجهوية الصحية الذي يبنى على تحقيق سياسة القرب، ومنح الصلاحيات للمديرين الجهويين، وتقوية المكتسبات الصحية القاعدية، ومعالجة مشكل الأدوية من خلال التركيز على الأدوية الجنيسة؛
- رفع الميزانية المخصصة لوزارة الصحة العمومية لمعالجة الأزمة الهيكلية لهذا القطاع؛
- التعجيل بتخفيض ثمن الأدوية بالمغرب لتكون في مستوى القدرة الشرائية للمواطنين والمواطنات؛
- اعتماد سياسة ملائمة لقطاع الصيدلة والطب من أجل التشجيع على استعمال الأدوية الجنيسة؛
- التنسيق بين وزارة الصحة والقطاعات الحكومية الأخرى والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية مع تعزيز التعاون الدولي من أجل تبادل الخبرة والتجارب في المجال الصحي؛
- اعتماد خطة تدخل القطاعات الحكومية لإعمال الحق في الصحة على أساس التنسيق والتكامل وسد الخصاص وتحقيق خدمة المصلحة العامة؛
- تجميع المواد القانونية المشتتة في مدونة خاصة بالصحة؛
- تحسين ظروف الاستقبال وتوفير المعلومات والتكفل الشامل الصحي بالحالات المستعجلة وتوفير الأدوية.
- تخفيض كلفة العلاج.
- جعل الخدمات الصحية أكثر جودة وتنافسية.
- ضرورة التعجيل بتعميم التغطية الصحية والتأمين على صحة المواطنين والمواطنات؛
- تحسين الخدمات الصحية بالمستشفيات العمومية؛

- ملاءمة القوانين الوطنية مع المواثيق والاتفاقيات الدولية ذات الصلة بالصحة؛

- اعتماد الدولة لسياسة حازمة للحد من ظاهرة تفضي الرشوة وكل أنماط الفساد بالقطاع الصحي.

#### رابعاً: قطاع السكن وسؤال النموذج التنموي الجديد

لقد نظرت السلطات المعنية الى قضية الاسكان كجزء من سياسات الرعاية الاجتماعية التي انتهجتها في مجال التعليم والصحة والشغل، وكان التركيز على قيام الحكومة بإنشاء وحدات سكنية خاصة في الوسط الحضري وذلك لتلبية حاجة الطبقات الشعبية وقطاع كبير من الطبقة الوسطى، وما فتئت ظاهرة السكن غير اللائق في الوسط الحضري تزداد سوءاً، ولاسيما فيما يتعلق بالهجرة القروية، وهي نتيجة طبيعية لوتيرة الجفاف التي سادت المملكة في فترات زمنية متلاحقة، وقد استفادت البرامج المتعلقة بمحاربة هذه الظاهرة (البرنامج الوطني لمحاربة السكن غير اللائق، برنامج مدن بدون صفائح) في تصميمها وتخطيطها من نظام مرجعي هام من عدة عوامل ساعدت على ضمان الظروف المواتية لتنفيذه.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - العوامل ساعدت على ضمان الظروف المواتية لتنفيذ البرنامج الوطني لمحاربة السكن غير اللائق هي:  
- المبادئ التوجيهية الملكية التي وضعت لتعزيز الاسكان الاجتماعي ومكافحة السكن غير اللائق ضمن أولويات العمل الحكومي ووضعت الأساس لخطة عمل وطنية تتطلب وضع سياسة والشراكة التي تحدد أدوار ومسؤوليات الجهات الفاعلة المعنية وتعبئة وسائل أكثر جوهرية.  
- العمل الهام الذي تقوده الأسكان بدعم من الجهات المانحة مثل البنك الدولي والمفوضية الأوروبية، والذي استطاع الاستفادة من الدروس المستفادة على مدى عدة عقود من حيث السياسات العامة للسكن والاسكان. وقد استطاعت ارساء أسس هذا البرنامج على أساس التجربة المغربية وانجازاتها ونقاط ضعفها.  
- خبرات الوكالة الوطنية لمكافحة السكن غير اللائق وشركة العمران للتنمية التي شكلت منذ انشائها في عام 1984 اداة التدخل المتخصصة للسلطات العمومية في مجال مدن الصفيح والاحياء الفقيرة.  
- الاهداف الانمائية للألفية، واستعداد المغرب لتنفيذ اجراءاته في اطار الهدف 7 "ضمان بيئة مستدامة" والهدف 4 "تحسين حياة 100 مليون شخص على الاقل بالاحياء الفقيرة بحلول عام 2020".  
- programmes des nations Unies pour les Etablissements humains-ONU Habitat. Evaluation du Programme National « ville sans bidonvilles » : propositions pour en accroitre les performances. juillet 2011. rabat. p : 10.

## 1- القطاع السكني ومحدودية استراتيجياته

على الرغم من المجهودات المبذولة في القطاع السكني إلا أنه عرف مجموعة من الاختلالات، تجلت في عدم ارتقاء الإنتاج السكني سنة 2008 إلى مستوى الحاجيات المرتبطة بالتزايد السكاني عامة، والوافدين الجدد على المدن خاصة، والمقدر عددهم ب 450 ألف نسمة سنويا، إضافة إلى تفتي ظاهرة السكن الغير اللائق بكل أشكاله نتيجة لهشاشة التحكم في التوسع العمراني مما نتج عنه نقص في التجهيزان والبنيات التحتية والمرافق العمومية المحلية الشبكية<sup>1</sup>، وهيمنة المنطق الاقتصادي على الاهداف والغايات الاجتماعية، ذلك ان الرؤية الفردية وفق النسق الليبرالي ذو المرجعية الاقتصادية المتحكمة في برنامج السكن الاجتماعي على حساب المرجعية الاجتماعية، قد انعكست سلبا على الاهداف الاقتصادية والاجتماعية المعلنة والمرجوة، وذلك نتيجة لصعوبة التوفيق بين تحقيق الاهداف الاقتصادية للفاعلين الخواص المكلفين بإعداد السكن الاجتماعي والالتزامات الاجتماعية لبرامج السكن الاجتماعي، ونقص الموارد المادية الضرورية للتنفيذ (مشاكل الوعاء العقاري)، هذا بالإضافة الى المشاكل وصعوبات المرتبطة بضرورة التقريب بين العرض والطلب من خلال الدعم المادي والمالي لكل من المنعشين والمستفيدين.

كما ان هذا البرنامج لم يكن في مستوى تطلعات الساكنة الفقيرة، لأنها لا تتناول مشكل السكن الاقتصادي وقابلية الاسر الفقيرة للاستفادة من هذه البرامج وتبقى الطبقة المتوسطة هي المستفيدة الرئيسية من هذه البرامج، كما ان التصور الرسمي للدولة حول "السكن الاقتصادي يتجاوز بشكل كبير القدرة الشرائية للأسر التي تنتمي الى 30% من الاسر الاكثر فقرا في المغرب، وهذا يعنيان حوالي ثلث الاسر الحضرية ذات الدخل المنخفض لا يمكنها الولوج الى السكن الاجتماعي المنجز في إطار برنامج السكن الاجتماعي، وقد حاولت برامج

<sup>1</sup> - حسن طارق، المغرب الاجتماعي 2008-2009، تقرير سنوي شامل حول السياسات الاجتماعية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، ص: 136.

السكن الاجتماعي، في البداية استهداف الفئات الفقيرة، لكن الفئات المتوسطة هي القادرة في الواقع، على الاستفادة منها<sup>1</sup>.

إن المقاربة من الأعلى التي اعتمدها المغرب في تنفيذ برامج السكن الاجتماعي، ساهمت في خلق فجوة بين القرار المركزي وتنفيذها على المستوى الإقليمي، ومن ضمن العوامل التي ساهمت في هذه الفجوة هناك تعدد المتدخلين في التنفيذ (الدولة والقطاع الخاص)<sup>2</sup>، وتعدد مستويات ودرجة البنيات الادارية المكلفة بذلك، والاختلافات الموجودة بين هذه الوحدات، الشيء الذي يطرح اشكالية النقل العمودي للقرار، وكذلك الصراعات المتضاربة بين مختلف اصناف الادارة، فكلما كانت المسافة كبيرة بين مستوى السلطة حيث اتخذ القرار ومستويات التنفيذ كلما كانت مستويات التنفيذ متعددة ومتداخلة، كلما صعب تنفيذ القرار<sup>3</sup>. الشيء الذي يؤدي الى تعميق الفجوة بين الوسط القراري المركزي والاوساط التنفيذية المحلية على مستوى تنفيذ الفعال لبرامج السكن الاجتماعي.

## 2- فرص وشروط النهوض بالقطاع السكني

إن مشكل القضاء على السكن العشوائي وأثاره، يعبر عن وضعية غير مرغوب فيها وعن خصائص غير محدد من عدم اشباع وكذلك يؤدي إلى ارتفاع الاحتجاج وزيادة النمو الديموغرافي وارتفاع نسبة الجريمة، وامام هذا الوضع بات من الازم نهج سياسة سكنية واضحة المعالم مبنية في تصوراتها على ماهو واضح، والهدف منها استئصال المشاكل من جذورها بكل شجاعة في إطار

<sup>1</sup>- Julien LE TELLIER. regards croisés sur les politiques d'habitat social au Maghreb : Algérie . Maroc. Tunisie . il : lien social et politique. n°63. 2010. p :56.

<sup>2</sup> من ضمن المؤسسات العمومية العاملة في انتاج السكن الاجتماعي هناك: صونادك، الشركة العامة العقارية، صندوق الايداع والتدبير، ادماج سكن، ديار المنصور، ديار المدينة، مجموعة التهيئة العمرانية... الخ، وهناك أكثر من سبعة مؤسسات عمومية تعمل في مجال تنفيذ برامج السكن الاجتماعي، إضافة الى أكثر من 290 منعش عقاري من القطاع الخاص، ومن شأن هذا التعدد في المؤسسات المكلفة بتنفيذ برامج السكن الاجتماعي ان تخلق فجوة بين القرارات المركزية والتنفيذ على المستوى المحلي.

<sup>3</sup> مولاي عبد الصمد عفيفي، تحليل السياسات العمومية الاجتماعية في المغرب سياسات تقليص الفقر نموذجاً 2015/1956، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة القاضي عياض كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سنة الجامعية 2015-2016، ص: 250.

استراتيجية تساهم فيها كل الاطراف التي لها علاقة بقطاع السكن فالوضعية الحالية تتطلب تضافر الجهود في اطار سياسة شمولية تواجه مشاكل هذا القطاع، فمن أجل توفير العيش الكريم والسكن اللائق للمواطن نضع مجموعة من المقومات والحلول الممكنة، ولعل الاخذ ببعضها سيساهم في حل جانب من المشاكل التي تتخبط فيها السياسة السكنية<sup>1</sup>.

- اشراك المواطن في تدبير ملف السكن باعتباره المعني الاول بالسياسة السكنية؛  
- خلق جو المنافسة بين الجماعات المحلية من خلال اعطاء الاسبقية للجماعات التي تتوفر على الارادة الصادقة والاستعداد الفعال لمحاربة ظاهرة السكن غير اللائق والعشوائي في حدود مجالاتها الترابية؛  
- توضيح المهام وتحديد مسؤوليات على كل الاطراف المعنية بتدبير الشأن العمراني؛

- التطبيق الصارم والحازم للقانون لتفادي التشجيع الضمني للسكن غير اللائق ورد الاعتبار لسلطة القانون في التعامل مع المخالفات.  
- التحلي بروح المبادرة والالتزام وبالاسراع في مواجهة آثار السكن غير اللائق والعشوائي؛

- تفعيل وتطوير السياسة الوقائية؛  
- تطوير اسلوب المسائلة والمحاسبة عند الاخلال بتحمل المسؤوليات؛  
- تفعيل اسلوب الشراكة والتنسيق بين المتدخلين في القطاع؛  
- تنظيم أيام دراسية بتعاون مع المتدخلين الاخرين قصد التعريف بقضايا الاسكان؛

- نهج سياسة عقارية واضحة المعالم من خلال التحكم في السوق العقارية لكبح ارتفاع اثمان وما ينجم عنه من مضاربة عقارية؛

<sup>1</sup>- سينما زين الدين، السياسة السكنية بعد إحداث الدار البيضاء، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، تخصص علم السياسة والقانون الدستوري، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال الرباط، السنة الجامعية 2003-2004، ص: 114-116.

- التجاوب مع متطلبات الاستثمار في المجال السكني بتوفير المحيط الملائم، باعتباره مطلباً حيوياً للتنمية؛
- وضع سياسة تحفيزية لأجل انعاش وتشجيع المبادرة الحرة في ميدان البناء والانعاش العقاري؛
- الانفتاح على القطاع البنكي قصد وضع انظمة ميسرة للقروض؛
- توسيع نظام السلفات الصغرى ليشمل تمويل السكن الاجتماعي؛
- دعم البناء الذاتي وعمليات استصلاح وترميم السكن بالعالم القروي؛
- تبسيط المساطر والاجراءات الادارية فيما يخص الرخص؛
- مجانية التصاميم النموذجية للبناء بالنسبة للفئة الفقيرة.

#### خامساً: محاربة الفقر مدخل لبناء النموذج التنموي الجديد

قام المغرب بتحيين خارطة الفقر سنة 2007، ومن أجل استكمال المقاربة النقدية اعتمد على مقارنة متعددة الأبعاد لتحليل ظواهر الفقر والهشاشة والفوارق الاجتماعية من خلال الاستعانة بمجموعة من المعطيات المتعلقة بمعيشة الأسر لسنة 2007 وقياس السكان سنة 2011 واستهلاك نفقات الأسر لسنة 2004<sup>1</sup>،

<sup>1</sup> - السياسة الحكومية مكنت خلال العشرية 1994-2004 من تقليص مستوى الفقر بحوالي 24% في المناطق الحضرية مقابل نقص يعادل 4% فقط في المناطق القروية. وتخفي الأرقام الكلية تفاوتاً كبيراً حيث أن نسبة الفقر في الوسط القروي تتراوح بين أقل من 5% لـ 30 جماعة فقط، وأكثر من 30% لـ 348 جماعة وتتوزع هذه الجماعات على الجهات كما يلي: جهة مراكش تانسيفت 93 جماعة؛ جهة سوس ماسة درعة 86 جماعة؛ جهة مكناس تافيلالت 56 جماعة؛ الجهة الشرقية 34 جماعة؛ جهة الغرب الشراردة بني حسن 21 جماعة؛ جهة تادلة ازيلال 13 جماعة؛ جهة فاس تاونات بولمان 12 جماعة. أما بالنسبة للوسط الحضري فيتراوح معدل الفقر بين أقل من 5% وهناك 55 جماعة؛ وبين 5% و 15% وهناك 22 جماعة، وأكبر من 20% هناك 39 جماعة. عبد الحميد عواد، التنمية البشرية: المغرب في الترتيبية الدولية، المؤشرات وقياسها، الاليات المعتمدة، دراسات تكريماً للأستاذ محمد جلال السعيد، الجزء الثالث دراسات في القانون والاقتصاد والسياسة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط- اكدال، 2007، ص: 20.

وعلى هذا الاساس سوف يتم التركيز على تشخيص الفقر النقدي والفقر المتعدد الابعاد سنة 2014 بوصفهما من اهم انماط القياس التي اعتمد عليها المغرب.

### 1- تشخيص واقع الفقر بالمغرب

البعد الجهوي للفقر: حسب معطيات الفقر لسنة 2007 يلاحظ عدم تساوي توزيع الأفراد بالمغرب على الصعيد الجهوي، وترتفع نسبة الفقر في جهة غرب شراردة بني حسين ب 15.6%، وجهة دكاالة عبدة ب 14.3%، وسوس ماسة درعة ب 12.5%، وجهة مكناس تافلاالت ب 12.5%، ومراكش تانسيفت الحوز ب 11.2%، وجهة تازة الحسيمة 10.7%، والجهة الشرقية ب 10.1%، وكلميم سمارة 9.7%، وفاس بولمان 9.5%، وتادلة ازيلال 9.3%<sup>1</sup>، وهذه النسب تتجاوز المعدل الوطني الذي بلغ 8.9% وعلى العكس من ذلك يقل معدل الفقر بشكل واضح عن المعدل الوطني في كل من جهة الشاوية ورديغة 7.6%، وطنجة تطوان 7.4%، والرباط سلا زمور زعير 5.11%، والدار البيضاء الكبرى 3.2%، واد الذهب الكويرة 2.6%، والعيون بوجدور الساقية الحمراء 2.2%. ويظهر من خلال استقراء هذه النتيجة أن عشر جهات من أصل ستة عشر جهة تعرف ارتفاعا للفقر مقارنة بالمعدل الوطني.

في حين أفرزت خريطة الفقر المتعدد الأبعاد للفترة الممتدة من 2004 إلى 2014 ترتيبا مختلفا للجهات، حيث بين أن نصفها سجل معدلا للفقر يتجاوز المتوسط الوطني 8.2%، وتعد جهة بني ملال خنيفرة الأكثر فقرا ب 13.4%، تليها جهة مراكش أسفي 11.3%، ودرعة تافلاالت 10%، تم فاس مكناس 9.6%، والجهة الشرقية 9.5%، وطنجة تطوان الحسيمة 9.5%، وبالمقابل تتمثل الجهات الأقل فقرا والمتمثلة بمعدل أدنى من المتوسط الوطني في كل من جهة العيون الساقية الحمراء

<sup>1</sup>- Haut-Commissariat Au plan. carte de la pauvreté 2007. Rapport mai 2010 . p7.





والسمارة 1.6%، والمحمدية 1.7%، والصخيرات تمارة 2.1%، والنواصر 2.1%، وانزكان ايت ملول 2.3%، وسلا 2.4%، وفاس 2.5%، وعموما فلقد تقلص تأثير الفقر متعدد الأبعاد في جميع الأقاليم بين 2004 و 2014 باستثناء إقليم فكيك الذي انتقل فيه معدل الفقر من 28% سنة 2004 إلى 34.5% سنة 2014، أي بارتفاع نسبي بلغ 23.5%، ويجد هذا الارتفاع تبريره بالأساس في ارتفاع النمو الديمغرافي للمناطق القروية لهذا الإقليم<sup>1</sup>.

*الفقر على مستوى الجماعة:* يظهر من خلال تحليل خارطة الفقر لسنة 2007 أن من مجموع 1689 جماعة على المستوى الوطني، يقل فيها معدل الفقراء 10% في 603 جماعة، في حين توجد هناك 775 جماعة يتراوح معدل الفقر فيها ما بين 10% و 20%، وتوجد أيضا 206 جماعة يتراوح فيها معدل الفقر ما بين 20% و 30%، كما يتجاوز معدل الفقر 30% في 48 جماعة، وتصل الجماعات التي يقل فيها الفقر عن 10% إلى 65.7 في المجال الحضري، و 26.7% في المجال القروي<sup>2</sup>.

وحسب معدل الفقر المتعدد الأبعاد سجلت 438 جماعة من أصل 1683 جماعة ومركز حضري نسبة تقل عن 5% و 10%، و 447 منها معدل يتراوح بين 10% و 20%، و 274 منها معدل يتراوح بين 20% و 30%، و 113 منها معدل بين 30% و 40%، في حين سجل 111 منها معدلا يفوق 40%، ويقل معدل الفقر المتعدد الأبعاد عن 10% بالنسبة 337 جماعة من مجموع 1279 جماعة في الوسط القروي، ويتراوح بين 10% و 20% بالنسبة و 444 جماعة، ويتأرجح بين 20% و 30% بالنسبة ل 274 جماعة وبين 30% و 40% بالنسبة ل 113 جماعة تم بين 40% و 50% بالنسبة ل 55 جماعة ويفوق 50% بالنسبة ل 56 جماعة، أما على المستوى الحضري فقد سجل 363 منها معدل يقل عن 5% من مجموع 40 جماعة، و 3 جماعات بها معدل بين 10% و 15%<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Haut-Commissariat Au plan. principaux résultats de la cartographie de la pauvreté multidimensionnelle 2014. paysage territorial et dynamique. 04 octobre 2017 . p 7.

<sup>2</sup> Haut-Commissariat Au pla . carte de la pauvreté 2007 . rapport mai 2010 . p 9 .

<sup>3</sup> Haut-Commissariat Au plan . carte de la pauvreté 2007 . rapport mai 2010 . p 8 .

إن مقارنة نتائج المعطيات لسنة 2004 الذي استخدمت فيه المقاربة النقدية، ومعطيات 2014 التي اعتمدت على الفقر المتعدد الأبعاد، يظهر أن هناك تفاوت مهم على الصعيد الترابي، مما يعرض استهداف الفقراء إلى نوعين من الأخطاء: تتعلق أولها بأخطاء إدماج أفراد غير فقراء في فئة الفقراء، في حين يتعلق الثاني باستبعاد أفراد فقراء من خانة فئة الفقراء، وعموما يمكن القول على أن هناك اختلالات منهجية في تحديد نسبة الفقر وعدد الفقراء، بدأت بالاعتماد على مقارنة نقدية أحادية الجانب، التي لا تعكس مدى وشدة الفقر لكونها تعتمد على الدخل وتغفل الاحتياجات الأساسية الأخرى، وأيضا قلة البحوث وعدم كفاية المعطيات حول الفقر البشري جعله مقارنة متجاوزة، مما جعل التشخيص الفعلي للفقر يتأخر إلى غاية سنة 2014.

وعموما يمكننا القول، على أن مستوى الفقر ليس بعيد الصلة عن مؤشر التنمية البشرية في المغرب<sup>1</sup>، إذ يبدو من خلال تتبع تطور مؤشرات الفقر وتتبع المؤشرات الاجتماعية، أن مضامين السياسات المتبعة والإجراءات المتخذة تبقى عاجزة عن حصر معدل ومجالات الفقر، وبالرغم من تحسن المعطيات المشار إليها سابقا غير أن قدرات الدولة في تقليص الفقر تسير بوثيرة لا تستجيب لتطلعات السكان، بل إن هناك جنوحا نحو اتساع جغرافية الفقر<sup>2</sup>، على الرغم من ان الدولة

<sup>1</sup> بالنسبة للمؤشر العام للتنمية البشرية انطلقا من معطيات الاحصاء العام للسكان والسكنى الذي أجري في سبتمبر 2004، فقد بلغ المتوسط الوطني 0.607% ويحجب هذا المؤشر تفاوتات كبيرة على مستوى الجهات، إذ هناك 10 جهات يسجل فيها المؤشر الجهوي للتنمية البشرية مستوى يقل عن المتوسط وهي جهات: تازة الحسيمة تاونات 0.541%، مراكش تانسيفت الحوز 0.565%، دكالة عبدة 0.566%، الغرب الشراردة بني حسن 0.574%، تادلة أزيلال 0.577%، طنجة تطوان 0.588%، سوس ماسة درعة 0.594%، المنطقة الشرقية 0.598%، فاس بولمان 0.598%، الشاوية ورديغة 0.604%.

أما الجهات التي تتوفر على معدل أعلى من المتوسط فهي الجهات التالية: جهة العيون بوجدور الساقية الحمراء 0.742%، جهة واد الذهب الكويرة 0.740%، جهة الدار البيضاء الكبرى 0.697%، جهة الرباط سلا زمور زعير 0.660%، جهة كوليم السمارة 0.649%، جهة مكناس تافيلالت 0.623%، عبد الحميد عواد، التنمية البشرية/ المغرب في التراتيبية الدولية، المؤشرات وقياسها، الاليات المعتمدة، مرجع سابق، ص: 21.

<sup>2</sup> حسن طارق، تقرير سنوي شامل حول السياسات الاجتماعية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، المغرب الاجتماعي، 2009-2008، سلسلة التقارير 1، ص: 88.

منذ بداية التسعينات أولت أهمية أكبر للبعد الاجتماعي بحيث أطلقت عددا من البرامج ذات الطابع الاجتماعي بهدف اشباع الحاجات الأساسية للسكان في المناطق القروية بصفة خاصة<sup>1</sup>.

## 2- محاربة الفقر وممكنات النجاح

إن تفكيك هذه المعطيات تؤكد في العمق مدى الهشاشة الاجتماعية التي يعيشها المغرب في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الشيء الذي يستدعي البحث عن سبل لمعالجتها بإخراج برامج اجتماعية تهدف إلى محاربة الفقر بكل أشكاله من أجل تحقيق التنمية المنشودة، وتكثيف الجهود وتعبئة دائمة ومنتظمة بين مختلف الإدارات وبين مصالح ومؤسسات عمومية وجماعات محلية أو مجتمع مدني، مع تجنب الاختلالات التي تُعرقل تحقيق التنمية الشاملة، وهكذا فإن الأهمية الاستراتيجية ترتبط بشكل أساسي بالآليات الموظفة لعمليتي التفعيل والتنفيذ، ولتجاوز الاختلالات التي تعرقل مسار السياسات العمومية نقترح مجموعة من التوصيات على أمل تفعيلها على أرض الواقع وهي كالتالي:

- استقطاب الكفاءات الجديدة أو الرفع من مستوى أداء أقسام العمل الاجتماعي ومدّه بالموارد البشرية والإمكانات اللوجستكية الضرورية، باعتبارها اللجنة الرئيسية للإدارة.

<sup>1</sup> يتعلق الأمر ببرامج الأولويات الاجتماعية الذي شمل 14 عمالة وإقليم تتميز بمؤشرات متدنية للتنمية البشرية:  
- برنامج الامداد المجمع للسكان القرويين بالماء الشروب PAGER :  
- برنامج الكهرباء القروية PERG:  
- البرنامج الوطني للطرق القروية PNRR :  
- برنامج تعميم التمدرس والقراءة والكتابة:  
- برنامج التنمية اللامركزية وقد اطلق هذا البرنامج سنة 2001 ومول اساسا من مدخل الغاء اعانة السكر التي كانت تستفيد منها بعض الانتاجات الصناعية الغذائية.  
- المبادرة الوطنية للتنمية البشرية INDH.

- توفر الجماعات المستهدفة على الوسائل البشرية والمادية الكفيلة لضمان قيامها بمهامها التدييرية والتأطيرية، وكذا تعزيز العلاقة بين مختلف المنتخبين المحليين ومختلف المتدخلين.

- ضرورة إدماج المرأة والشباب في مسلسل التنمية سواء من خلال إشراكهم ضمن الفاعلين أو من خلال استفادتهم من طبيعة المشاريع المنجزة لأن هذه المسألة تهدف إلى توسيع الفرص المتاحة لجميع الأشخاص وليس فقط عينة من المجتمع.

- تقوية الالتقائية بين مختلف القطاعات عن طريق تطبيق المنهج التشاركي، والتشاور المسبق والتواصل المثمر، وحسن التدبير مع تحديد طبيعة التدخلات وطريقة التدبير الإداري والمالي للإلتزامات مع تحديد المسؤولية وتفعيل المحاسبة.

- وضع معايير لتأهيل الجمعيات الراغبة في العمل في النموذج التنموي الجديد وتقوية قدراتها في حمل المشاريع لتفادي احتمالات فشل الأنشطة.

- التسريع في انجاز المشاريع من خلال تعجيل مسطرة صرف الاعتمادات المالية المخصصة لهذه المشاريع.

وعموما فإن سياسة التقليل من حدة الفقر تستدعي الاعتماد على ثلاثة أساليب اساسية:

الاسلوب العلاجي: وهو الاسلوب الذي يتم بموجبه معالجة الفقر لدى ظهوره في المجتمع، فلقد ركزت الجهود التنموية على تحقيق النمو الاقتصادي دون ايلاء العناية اللازمة للبعد الاجتماعي، وهذا الاسلوب يتطلب تحديد الاسر الفقيرة ومنحها بطاقة للفقر، من اجل تتبعها وتقييم وضعيتها كل سنة، مع التركيز على تحسين المجالات الحيوية وهي: العمل والانتاج والحصول على التعليم والخدمات الصحية والسكنية، وانشاء مؤسسة خاصة بمحاربة الفقر تعهد اليها اتخاذ الاجراءات التالية:

- تحديد معايير وشروط منح بطاقة الفقر .
- تشخيص الاسر الفقيرة ومراجعة سنوية في تحديد الاسر الفقيرة؛
- التقييم والتدقيق السنوي لوضعية الاسر الفقيرة مع الغاء بطاقتها في حالة تحسن وضعيتها الاجتماعية؛

- برامج تدريب الفقراء العاطلين عن العمل واعادة تأهيلهم وتشغيلهم؛
  - تمويل وتنمية المشاريع الصغيرة للأسر الفقيرة ولاسيما النساء؛
  - الضمان الاجتماعي المتمثل بحزمة من الامان الاجتماعي؛
  - تحسين البنية التحتية المادية والاجتماعية للأسر الفقيرة.
- الاسلوب الوقائي: وهو الاسلوب الذي يتم بموجبه تصميم الخطط التنموية لتأخذ بالاعتبار تحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية في ان واحد بشكل متوازن أما السياسات والاجراءات اللازمة في هذه الحالة فتتلخص في تمويل الخطط والسياسات التنموية على اهداف وسياسات واجراءات ومشاريع تأخذ بعين الاعتبار بشكل متوازن متطلبات النمو الاقتصادي وحاجات المواطن المعيشية مع التركيز على الفئات الأقل حظا وذوي الدخل المحدود وفي هذه الحالة يكون للسياسات والاجراءات والمشاريع في المجالات الصحية والتعليمية والسكنية وبخاصة تلك التي تهدف الى خدمة ذوي الدخل المحدود اهمية مشابهة للسياسات والاجراءات والمشاريع ذات الوزن الاقتصادي.
- الاسلوب الجذري: وهو اسلوب طويل المدى لا ينفى استخدام الاسلوبين الاخرين بسبب متطلباته البشرية والفنية والزمنية وبموجب هذا الاسلوب تتم معالجات جذرية في التشريعات والهياكل والمؤسسات والسلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية بما يضمن حدا أعلى من العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص والاستفادة المتكافئة والمتوازنة من المنافع والخدمات ومحاربة فساد مصادر الدخل الغير المشروعة وحسن توزيع الثروة وإعادة توزيعها كذلك تتضمن تطوير وزيادة فعالية المؤسسات القائمة والعاملة على تنظيم الفقراء وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل كافة شرائح المجتمع والقدرة على الوصول للموارد المالية المختلفة وتبسيط الاجراءات الائتمانية التابعة لها والسعي الى الاستغلال المكثف للقدرات الذاتية والاستفادة من الموارد المحدودة والطاقات المتاحة.

## المسألة الحقوقية في النموذج التنموي الجديد، أية أهمية؟

إسماعيل الرزاوي:

طالب باحث في سلك الدكتوراه،  
كلية الحقوق سلا الجديدة

يشكل المغرب حضارة عريقة وتاريخا ثريا وثقافة متعددة الروافد، ويجسد النموذج التنموي الذي يسعى المغرب إلى بلورته تعبيراً عن مجهودات الدولة لتحقيق التنمية والتقدم والرفاه، وهو لا يختص على السياسات الاقتصادية الصرفة التي تعتبر أساس النماذج التنموية الكبرى وإنما يطل أيضاً السياسات الاجتماعية والثقافية والبيئية كذلك .

تطرح المسألة الحقوقية بالمغرب اليوم العديد من التساؤلات عن وضعها وما ينبغي لها ان تكون عليه، لذلك جعلت المملكة المغربية من ترسيخ حقوق الإنسان خياراً استراتيجياً لا رجعة فيه، وانخرطت في مسار متكامل لدعم تلك الحقوق، جاعلة من بناء دولة القانون والمؤسسات مشروعاً مجتمعياً، قوامه إصلاحات مؤسساتية وقانونية واقتصادية متواصلة، تم تنفيذها في إطار منهجية تدريجية تراكم المنجزات، وتدعم المكتسبات.

يتضح إذن أن العلاقة بين التنمية وحقوق الإنسان ترابطية وجدلية<sup>1</sup>، وعليه لا بد من توفير إطار حقوقي يمكن للنموذج التنموي من استيعاب هذه الحقوق وإدماجها في برامجه، ويجعلها برامج قابلة للتحقيق على أرض الواقع، ومن ثم يسمح بتقويم ما تم إحرازه، وهذا من شأنه أن يجعل النموذج التنموي

<sup>1</sup> ما بين حقوق الإنسان والتنمية المستدامة بمناسبة مرور 70 عاماً .. على الرابط <https://geiroon.net/archives/144115> تاريخ الزيارة: 2019/09/13 على الساعة الخامسة

المنشود للمستقبل قادرا على ترجمة قيم وانشغالات المواطنين والاستجابة لانتظاراتهم بما يضمن تحقيق نتائج مستدامة.

تأسيسا على ماسبق، تحاول الورقة تبيان محورية البعد الحقوقي في النموذج التنموي الجديد وذلك من خلال، إبراز الحاجة إلى تبني نموذج مغربي جديد يعطي أهمية اكبر لملف حقوق الإنسان ويحاول تصحيح الاختلالات التي طالته لاسيما وان بلادنا قد راكمت تجارب غنية في هذا الباب تخول لها أن تكون نموذجا رائدا في المنطقة العربية.

### **أولا: في الحاجة إلى نموذج تنموي جديد**

إن حاجتنا اليوم إلى صياغة نموذج تنموي جديد باتت ملحة، نظرا لمجموعة من الاعطاب والقصور التي عانى منها النموذج المعتمد، وقد حاولنا تلخيصها في ثلاث نقاط رئيسية:

1. نموذج اقتصادي منهك، من ابرز مظاهر الإنهاك على المستوى الاقتصادي تتلخص في استمرار الاختلالات الداخلية والخارجية بسبب نسب النمو المتدنية التي يحققها الاقتصاد الوطني، إضافة إلى عدم تحقيق الأهداف المسطرة في مجال التصدير حيث يتكبد الميزان التجاري عجزا كبيرا إمام الشركاء الرئيسيين للمملكة إلى جانب هذا تواجه قطاعات المناجم والفلاحة والصيد اكرهات تتعلق بتدبير الموارد التي تخص الأراضي والمياه والتنوع الحيوي والثروات الطبيعية وهو ما يهدد بتقليص أداؤها مستقبلا.

2. نموذج اجتماعي لم يواجه الفوارق السوسيو - اقتصادية فبالرغم من النمو السريع نسبيا المسجل في العقد الأول من الألفية لم ينعكس ذلك إلا بأثر ضعيف على غالبية الساكنة مع توزيع غير عادل بين الطبقات السوسيو - اقتصادية للثروات المحدثه، إضافة إلى استمرار مشاكل الإقصاء والبطالة والفقر النسبي والهشاشة .. كما يواجه النموذج الاجتماعي صعوبات في توسيع الضمان الاجتماعي ليشمل كافة فئات الساكنة..



3. نموذج مؤسساتي مختل، تعاني الخدمات العمومية من جودة متدنية مع بطء القرارات والمسارات الإدارية في تناقض صارخ مع سرعة التطورات الاجتماعية بالموازاة مع ذلك تعاني الإدارة المغربية من نقاط ضعف تعيق تنفيذ السياسات المقررة على أعلى مستوى إضافة إلى غموض المساطر وتشعبها<sup>1</sup> ...

ومما يؤكد على تهالك نموذجنا التنموي ما اقراه به جلالته الملك حيث قال " إذا كان المغرب قد حقق تقدما ملموسا، يشهد به العالم، إلا أن النموذج التنموي الوطني أصبح اليوم، غير قادر على الاستجابة للمطالب الملحة، والحاجيات المتزايدة للمواطنين، وغير قادر على الحد من الفوارق بين الفئات ومن التفاوتات المجالية، وعلى تحقيق العدالة الاجتماعية"<sup>2</sup> ...

كما اعترف رئيس الحكومة د سعد الدين العثماني أن النموذج التنموي المغربي الحالي تعثره نقائص لا بد من تداركها وتواجهه صعوبات وتحديات تحد من نجاعته، وأوضح أن الاقتصاد المغربي يواجه تحديات عدة من ضمنها، تحقيق المغرب لمعدلات نمو دون المستويات المرجوة والضرورية لامتنعاص البطالة وإحداث تحسن نوعي في مستوى عيش السكان، وتقليص التفاوتات الاجتماعية والترابية التي نجمت عن السياسات المعتمدة والتي تضر بالاستقرار والتماسك الاجتماعي<sup>3</sup>.

ولتجاوز هذه الأعطاب، يتعين على النموذج التنموي الجديد أن يضع أفاقا جديدة للتنمية أكثر تكيفا مع السياق العام الذي تغير حيث توجد فرص جديدة داخل البلاد تتطلب وضع رؤية وانخراط الساكنة وتسخير وسائل تفعيل هذه الرؤية. حيث إن أهم الأوراش الكبرى في هذا الإطار تتمثل في التعليم والتحول السياسي وإقرار سياسة اجتماعية لا تقتصر فقط على الدعم وإنما تشكل منظومة للحماية فضلا عن حكامه امثل بما تتطلبه من إشراك للمواطنين مع التركيز على التنمية الجهوية والمحلية.

<sup>1</sup> أعطاب النموذج التنموي الوطني، جريدة أخبار اليوم، العدد 2422، 2017/10/21

<sup>2</sup> مقتطف من الخطاب الذي وجهه جلالته الملك يوم الجمعة 13 أكتوبر 2017 بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة

<sup>3</sup> جريدة الأحداث المغربية، العدد 6261، بتاريخ 2017/07/13

### ثانيا: تراكبات مهمة في مجال حقوق الإنسان تحتاج إلى استثمار

تفاعل المغرب بشكل ايجابي مع المتغيرات المحلية المرتبطة بتنامي مطالب المجتمعين السياسي والمدني، ومع التحولات الدولية الكبرى التي افرزها انهيار المعسكر الشرقي وتزايد الاهتمام الدولي بقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان<sup>1</sup>.  
بناء على هذه الرؤية، باشرت بلادنا منذ التسعينات من القرن الماضي إصلاحات هيكلية كبرى ساهمت في دعم المؤسسات الديمقراطية وفي تزويد المملكة ببنية أساسية حقوقية تسهر على كفالة احترام الحقوق ضمنها الدستور وساهمت في إقرارها وتفصيلها مختلف التشريعات المتفرعة عنه. وقد واكبت تلك الإصلاحات الهيكلية و المؤسسية جهود متواصلة لاستكمال الانخراط في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، وإصلاحات عميقة للتشريعات الوطنية، تم من خلالها تحيين العديد من القوانين وسن قوانين أخرى لتلافي كل فراغ تشريعي قد يحد من الإرادة السياسية القوية في دعم حقوق الإنسان وضمانها.

وتوبعت هذه المسيرة خلال العشرية الأولى من هذا القرن بإصلاحات جوهرية أخرى رعى تفعيلها جلالة الملك محمد السادس حيث كان قراره إحداث هيئة الإنصاف والمصالحة<sup>2</sup> حدثا حاسما في مسار بناء حقوق الإنسان بالمملكة

<sup>1</sup> وما ينبغي الإشارة له أن المغرب انتخب كعضو جديد بمجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة لولاية من ثلاث سنوات ابتدأت من فاتح يناير 2014، حيث حصل على 163 صوتا وذلك خلال الاقتراع السري ..

<sup>2</sup> إن المغرب هو البلد الوحيد في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الذي واجه تحديات معالجة ماضيه من خلال تأسيس هيئة الإنصاف و المصالحة سنة 2004 من قبل الملك محمد السادس بهدف إثبات الحقيقة حول الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي وقعت منذ استقلال البلاد أي خلال الفترة الممتدة من 1956 إلى 1999، ووضع برامج لجبر الأضرار لفائدة الضحايا وإصدار توصيات لمباشرة العديد من الإصلاحات. وقد قامت الهيئة بدراسة أزيد من 22000 ملف وعقدت جلسات استماع عمومية في أرجاء مختلفة من البلاد قدمت فيها شهادات لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان وبثت على شاشات التلفزيون، وهي سابقة في المنطقة. وفي تقريرها الختامي، قامت الهيئة بتحديد مسؤوليات الأجهزة والإطراف الأخرى عن الانتهاكات. كما أوصت بوضع برامج لجبر الأضرار الفردية والجماعية وقدمت توصيات تهم إصلاحات تشريعية ومؤسسية لضمان عدم تكرار ما جرى. انظر بالتفصيل حول هيئة الانصاف والمصالحة .. التجربتان المغربية والشيلية في مجال البحث عن الحقيقة والإنصاف والمصالحة، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، سلسلة الندوات، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط، 2013.

المغربية، اذ شكل مبادرة إرادية من اجل دعم أسس هذا المسار وتأكيد مواصلته انطلاقا من أرضية صلبة قوامها جبر الأضرار، ومعالجة ملفات الانتهاكات السابقة وحصر تلك الملفات فيما لها من قيمة تاريخية تسهم في إثراء الذاكرة المغربية التي تأخذ الدروس من الماضي وتوظفها التوظيف الايجابي في اتجاه بناء المستقبل<sup>1</sup>.

إن عمل المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان الذي تم دسترته ليصبح مجلسا وطنيا وهيئة الإنصاف والمصالحة ساهما ولا يزالان في توطيد وترسيخ المكتسبات التي حققتها بلادنا في مجال البناء الديمقراطي و دعم دولة القانون والمؤسسات. ناهيك عن إدخال إصلاحات تشريعية على المسطرة الجنائية وتوقيع مجموعة من الاتفاقيات؛ كاتفاقية مناهضة التعذيب، اتفاقية القضاء على كل أشكال التمييز ضد المرأة، اتفاقية حقوق الطفل، اتفاقية حماية العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. كما أقر المغرب بحق الضحايا في التعويض وإدخال إصلاحات على قوانين الحريات العامة كالصحافة، الجمعيات، التجمعات العمومية<sup>2</sup>.

وتعززت هذه التراكمات بإعلان الحكومة المغربية عن انجازها مؤخرا خطة عمل وطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان<sup>3</sup>، تتكون من أربعة محاور رئيسية وهي الديمقراطية والحكامة، ثم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، أما المحور الثالث فيتمثل في حماية الحقوق الضئيلة والنهوض بها، وأخيرا محور يهتم الإطار القانوني والمؤسسي.

<sup>1</sup> كلمة السيد عبد الواحد الراضي، وزير العدل سابقا ضمن أشغال ندوة علمية حول التجربتين المغربية والشيلية في مجال البحث عن الحقيقة والإنصاف والمصالحة. مرجع سابق، ص 17

<sup>2</sup> يوسف الكلاخي، حقوق الإنسان بالمغرب: الواقع والآفاق .. على الموقع <https://www.hespress.com/writers/49747.html>

<sup>3</sup> يمكن الاطلاع على خطة العمل الوطنية كاملة على الرابط التالي: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Education/Training/actions-plans/Excerpts/PANDDH\\_Morocco.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Education/Training/actions-plans/Excerpts/PANDDH_Morocco.pdf)

وعلاقة بالمنظومة الحقوقية التي جاء بها دستور 2011، فقد شكلت المراجعة الدستورية التي تبنتها بلادنا استجابة فعلية لمطالب الحركات الاحتجاجية<sup>20</sup> فبراير<sup>21</sup> وكذا جمعيات المجتمع المدني العاملة في مجال حقوق الإنسان<sup>1</sup> حيث ألحت وبشدة على ضرورة النهوض بأوضاع حقوق الإنسان وتفعيل توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة .

لقد حمل الدستور المعدل مجموعة من المستجدات<sup>2</sup> ذات الصلة بحقوق الإنسان<sup>3</sup> ويمكن إجمالها في ما يلي ترسيخ احترام حقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا، دعم التنوع المجتمعي دعم الحقوق السياسية، إدماج وتمكين المرأة<sup>4</sup>، ترسيخ عدد من الحقوق والواجبات دعم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ضمان المحاكمة العادلة، دسترة توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة إحداهن و "دسترة" مجالس هيئات مرتبطة بقضايا حقوق الإنسان.

<sup>1</sup> Omar Bendourou. « Les droits de l'homme dans la constitution marocaine de 2011: débats autour de certains droits et libertés ». *La Revue des droits de l'homme* 6 | 2014

<sup>2</sup> فيما يخص الحقوق الفردية والاجتماعية، انتقلنا من 11 فصل واردة في دستور 1996 إلى 21 فصل، كما أن هناك حمولة حقوقية جد مكثفة ترمي بظلالها على مقتضيات هذا الدستور ككل.

<sup>3</sup> تم توظيف مفهوم " الحريات " 42 مرة في الدستور الجديد، كما تم تضمين شمولي للأجيال الثلاث لحقوق الإنسان، بل أكثر من ذلك نجد تفصيلا دستوريا ذو نزعة حدائية على مستوى مجال الحقوق الفردية والجماعية بشكل يشبه إلى حد بعيد الدستور الألماني والدستور البرازيلي اللذان يفصلان بإسهاب في كل هذه الحقوق والحريات . محمد زين الدين، السلطة و نظام الحكم في دستور 2011، مجلة مسالك للفكر والسياسة والاقتصاد، من يحكم المغرب...؟ الدستور وحقيقة التغيير، عدد مزدوج 2012 / 20-19

<sup>4</sup> بخصوص وضعية المرأة ببلادنا، فقد أطلق الملك محمد السادس سنوات قليلة بعد توليه عرش المملكة، إصلاحات عميقة همت قضية المرأة. والتي ترجمتها مدونة الأسرة حيث تضمنت بنودا تمت المصادقة عليها من قبل البرلمان سنة 2004 من اجل حماية حقوق المرأة ووضعية الأسرة عموما، ولعل ابرز ما تضمنته المدونة، رفع سن الزواج إلى 18 عاما بالنسبة إلى الزوجين، ووضع الطلاق تحت مراقبة القضاء، واستفادة المطلقة من الأموال المكتسبة أثناء الحياة الزوجية، وعدم زواج الرجل بثانية إلا بعد موافقة كتابية من الزوجة الأولى، كما منحت مدونة الأسرة المرأة حق الولاية وعدم إجبار المرأة على الزواج، واستبعاد مفهوم الوصاية إلى غير ذلك من الحقوق.. للاستزادة انظر، د محمد الكشور، الوسيط في شرح مدونة الأسرة، الطبعة الثانية 2008، الدار البيضاء

### ثالثا: وضعية حقوق الإنسان في المغرب، هل تراجعت؟

إذا كانت المجتمعات قد مرت بمراحل تاريخية عرفت فيها وضعية حقوق الإنسان بعض الانتهاكات والخروقات، فإن إصرار تلك المجتمعات على النهوض بحقوق الإنسان جعلها تبحث عن سبل تصفية ارث الماضي، وتضع أسس الانطلاق نحو المستقبل ناظرة إلى ذلك الماضي ليس فقط كمحطة مؤلمة في تاريخها، ولكن باعتبارها صفحة تم طيها وكانت فرصة للتأمل والتفكير، ومصدر للدروس والعبر. ولا يخفى على احد أن المغرب قد عرف منذ بداية الاستقلال سنة 1956، انتهاكات مختلفة الدرجة والخطورة لحقوق الإنسان وذلك بالرغم من مصادقة الحكومة آنذاك على العديد من المواثيق الدولية وانضمام المغرب إلى المنظمة الأممية وإعلانها العالمي الصادر في 10 دجنبر<sup>1</sup> 1948. فكما يرى البعض أن ظاهرة تراجع مستوى حقوق الإنسان تبقى عامة ولا ترتبط بالمغرب فقط، لكن ما ينبغي التأكيد عليه هو أن بناء حقوق الإنسان يعتبر مسارا متواصلا يواكب طموح الإنسان المستمر نحو الأفضل، وسعيه لدعم ما اقره من حقوق وتحقيق المزيد من المكتسبات في هذا المجال.

إذن فرغم كل التراكمات التي حققت في مجال حقوق الإنسان يمكن تسجيل بعض الملاحظات السلبية التي طفت على سطح المشهد الحقوقي ببلادنا مؤخرا ومن أبرزها في النقاط التالية.

● التعاطي السلبي من جانب السلطات مع مجموعة من الاحتجاجات التي عرفت مناطق مختلفة في المغرب، كالريف وقلعة سراغنة وزاكورة واحتجاجات للنقابات العمالية.

<sup>1</sup> شكل اعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة وإصدارها في 10 ديسمبر 1948 للإعلان العالمي لحقوق الإنسان احد أهم انجازات المجتمع الدولي، من خلال اعتبار احترام كرامة البشرية وحقوقها الأساسية إحدى مقومات السلم والرخاء العالميين.

● عدم احترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ولعل حدث مصرع 15 امرأة في تدافع خلال توزيع مساعدات إنسانية قرب مدينة الصويرة دليل على ذلك

● ارتفاع حدة الهجرة السرية للمهاجرين المغاربة نحو الديار الأوروبية من اجل البحث عن العيش الكريم.<sup>1</sup>

● ارتفاع نسبة البطالة في صفوف الشباب حاملي الشهادات<sup>2</sup> ..  
فكما جاء في خطاب الملك بمناسبة افتتاح البرلمان سنة 2017، أن المغاربة يحتاجون إلى التنمية المتوازنة والمنصفة التي تضمن الكرامة للجميع وتوفر الدخل وفرص الشغل، وخاصة للشباب<sup>3</sup>، وتساهم في الاطمئنان والاستقرار والاندماج في الحياة المهنية والعائلية والاجتماعية، التي يطمح إليها كل مواطن، كما يتطلعون إلى تعميم التغطية الصحية وتسهيل ولوج الجميع إلى الخدمات الاستشفائية، الجيدة في إطار الكرامة الإنسانية<sup>4</sup> .

<sup>1</sup> وضعية حقوق الإنسان بالمغرب.. جرد حساب. أصوات مغربية على الرابط

<https://www.maghrebvoices.com/a/morocco-human-rights/406549.html>

<sup>2</sup> حسب مذكرة للمندوبية السامية للتخطيط. فإن البطالة في صفوف الشباب وحاملي الشهادات تبقى مرتفعة، موردة أنه "إذا كان معدل البطالة لا يمثل إلا 4 في المائة لدى الأشخاص غير الحاصلين على شهادة، فإنه يبلغ 5.14 في المائة لدى حاملي الشهادات ذات المستوى المتوسط." انظر، بطاقة خريجي الجامعات تتجاوز الربع

بالمغرب.. على الرابط <https://www.hespress.com/societe/390563.html>

<sup>3</sup> يتمتع الشباب بأهمية بالغة في العالم المعاصر نظرا لدورهم التاريخي البارز والمتميز في مسيرة المجتمع وأيضا باعتبارهم قوة حيوية فاعلة في القطاع الاقتصادي ولكونهم يعدون فئة اجتماعية قائمة بذاتها ضمن التركيبة المجتمعية، لاسيما أن الشباب يشكلون الأداة والوسيلة والغاية والمحور لأية عملية نهضوية وتنموية وفاعلة وحقيقية، فهم القوة الحقيقية في المجتمع ويشكلون الحاضر الفاعل والمستقبل الواعد. للمزيد حول دور الشباب في التغيير الاجتماعي راجع عادل بلعمري، مجلة رهانات، ظاهرة الاحتجاجات المحلية عولمة المحلي او محللة المعلوم، العدد 47، 2018، ص 25

<sup>4</sup> مقتطف من الخطاب السامي الذي وجهه جلالة الملك يوم الجمعة 13 أكتوبر 2017 بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة

- كما أن هناك من المؤشرات التي من شأنها إبراز مدى جدية وإرادة الدولة في التعاطي مع ملف حقوق الإنسان، وهذا ما يمكن أن يتحقق مع مجموعة من الأمور:
- ✓ تنزيل المقتضيات الدستورية الجديدة المتصلة بحقوق الإنسان بصورة سليمة وبناءة؛
  - ✓ مواصلة المصادقة على الاتفاقيات الدولية المرتبطة بدعم وتعزيز حقوق الإنسان؛
  - ✓ اعتماد مبدأ الملاءمة وذلك لتجاوز التناقض أو التباعد بين القوانين والتشريعات الوطنية والاتفاقيات والقوانين الدولية ذات الصلة بقضايا حقوق الإنسان؛
  - ✓ بلورة وصياغة مختلف القوانين والمقتضيات الدستورية ميدانيا من خلال سياسات عمومية شفافه تستحضر دعم وتفعيل هذه الحقوق؛
  - ✓ دعم استقلالية القضاء ونزاهته وفعاليته بما يسمح باحترام القوانين وفرض سيادتها وتطبيقها على نحو سليم وفعال في مواجهة الجميع؛
  - ✓ ترسيخ مبدأ عدم الإفلات من العقاب؛
  - ✓ ترسيخ الممارسة الديمقراطية من خلال التطبيق الفعلي لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة؛
  - ✓ توفير الشروط الأساسية والملائمة التي تكفل العيش الكريم للمواطن (السكن، الصحة، الشغل، التعليم ..)؛
  - ✓ الصرامة في مواجهة الفساد بكل صوره وأشكاله باعتباره يهدد الحقوق والحريات الفردية والجماعية؛

✓ احترام إرادة المواطن باعتبارها مصدر ممارسة السلطة انسجاما مع مقتضيات الفقرة الثالثة من الميثاق العالمي لحقوق الإنسان<sup>1</sup>.  
إن الحرص على تضمين هذه المقتضيات في النموذج التنموي الجديد سيعزز بلا شط مسيرة بناء دولة الحق والقانون ببلادنا كما سيساهم في إشعاع المغرب الحقوقي جهويا ودوليا...

---

<sup>1</sup>- د إدريس لكريفي، الإصلاح الدستوري و حقوق الإنسان، مجلة مسالك في الفكر والاقتصاد والسياسة، من يحكم المغرب..؟ الدستور و حقيقة التغيير، عدد مزدوج 19 - 20 مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء 2019، ص 102 103.



## أي تفعيل لقضاء دستوري حامي للحقوق والحريات يخدم النموذج التنموي الجديد ؟

رضى الرساوي

باحث في القانون العام بكلية العلوم القانونية  
والاقتصادية والاجتماعية الحسن الأول سطات

إن المتأمل في عبارة "النموذج التنموي الجديد"، غالبا ما يستتقر رؤيته المستقبلية، على أن المغرب سيدخل مرحلة تحويلية فيصلية في التنمية والتقدم والرقى. فالحمولة الفعلية للعبارة تتقاطع فيها مجالات مختلفة تتقارب أحيانا وتتباعد أخرى، ليبقى قاسمها المشترك التنمية والتجديد، غير أن هذا التجديد لا يشكل قطيعة مع سابقه، الذي حقق مكتسبات أساسية ومهمة لا يمكن تجاهلها أو عدم التفاعل معها. فالنموذج التنموي ليس وليد المرحلة الراهنة أو حتى القريبة منها، بقدر ما كان صيرورة لرؤية استراتيجية ذات سيادة، لعب فيها الملك الدور الأساسي والفعال في تنزيلها وملاستها الواقع، متخذا من إصلاح منظومة الحقوق مرتكزا ومنطلقا لها، كإعتراف صريح بضرورة تحقيق وقفة مراجعة ومصالحة وإنصاف، وكذلك كتوطئة لإصلاحات اجتماعية واقتصادية واسعة شملت برامج مهمة، أبرزها برنامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، التي كان لمكونات المجتمع المدني حضور فعال ومحوري في تبنيتها، لتعزز هذه الرؤية بإصلاحات سياسية إستجابت للسياق

الإقليمي والقطري المفضل لها في إطار حراك مجتمعي تفاعلي، تكمل بميلاد دستور 2011، الذي يعتبر وثيقة صك للحقوق والحريات بإمتياز. وهكذا، فلكل نموذج منطلق، فإذا كان النموذج السابق قد إنطلق من تفعيل المصالحة بإقرار الحقوق ومحاولة جبر الماضي، ليصل في الأخير إلى ميلاد دستور يصك الحقوق بإمتياز، فمن نقطة الوصول وجب انطلاق مشروع النموذج التنموي الجديد. حيث لا يستقيم الحديث عن تنمية دون تكريس فعلي للحقوق والحريات باعتبارها إستثمار إنساني يحافظ ويضمن كرامة أجيال قادمة. فالحقوق والحريات ليست مجرد تشريعات ونصوص تحمل نكهة ليبرالية، بقدر ما هي ممارسة فعلية فاعلة تحكمها وتضبطها آليات مؤسسية وتصونها ضمانات قضائية، قادرة على الحفاظ على المكتسبات الدستورية في هذا المجال. لأجل ذلك وجب أن يكتسي موضوع القضاء الدستوري وحماية حقوق الإنسان أهمية خاصة في طرح هذا النموذج، كمسيح ضامن للممارسة الفعلية للحقوق والحريات الأساسية للمواطن، حيث أن أهمية هذا الربط بين المجالين الحقوقي والقضائي تكمن في رصد العلاقة اللصيقة بين الجانبين، فعلى الرغم من كون موضوع حقوق الإنسان قد حظي باهتمام واسع، وتعرض لتعويم وسط مجموعة من الكتابات العامة والمتخصصة، لا سيما في العقود الأخيرة، فإن القضاء الدستوري هو أيضا يعد سلطة مهمة ومركزية لكل الدول الرامية لتمتع مواطنيها بالحقوق والحريات الأساسية، فالحقوق و ضماناتها المتعددة تعتبر الغاية الأسمى من وجود الدولة، في ظل ذلك تعتبر استقلالية السلطة القضائية أمرا ملموسا،

نظرا لكونها الضامن الطبيعي للحقوق<sup>1</sup>، ولعل القضاء الدستوري وجب أن يلعب دوره المنوط في هذا المجال، وهو الذي واكب كل المراحل الدستورية للبلاد. ففاعلية دوره الرقابي تشكل لبنة أساسية في البناء الدستوري وفي حماية هذه الحقوق والحريات، خصوصا بإقراره الرقابة القضائية البعدية من خلال الفصل 133 من دستور 2011، هذا الأخير تفاعل مع تغيير بنيوي ووظيفي للقضاء الدستوري، بالانتقال من المجلس الدستوري إلى المحكمة الدستورية وإقرار الرقابة البعدية. غير أن السبيل للحفاظ على هذا المكتسب وتفعيل دوره كحامي وضامن للحقوق والحريات، يدفعنا للتساؤل عن موقع القضاء الدستوري في هذا النموذج، منطلقين من طرح الإشكالية التالية، أي تفعيل لدور الحقوقي لقضاء دستوري يخدم النموذج التنموي الجديد؟ لتحليل هذه الإشكالية سنركز على الفاعلين الأساسيين في المجال وهما الفاعل السياسي والفاعل الدستوري (القاضي الدستوري)، راصدين حجم المساهمة ومقدار الحاجة لتفعيل دور القضاء الدستوري في المجال الحقوقي، فكيف إذن يجب تفعيل دور السياسي في الفعل الرقابي الحامي للحقوق والحريات؟ (المبحث الأول)، وما السبيل لتجاوز كوابح اجتهاد فعال للقاضي الدستوري في هذا المجال؟ (المبحث الثاني).

<sup>1</sup> بدر الذهبي: "حق الدفع بعدم الدستورية بين الدستور المغربي والنموذج الألماني"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والإقتصاد، العدد 37/ 38، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، سنة 2016، ص 87.

<sup>2</sup> الفصل 133 من دستور 2011 "تختص المحكمة الدستورية بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون، أثير أثناء النظر في قضية، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون، الذي سيطبق في النزاع يمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور. يحدد قانون تنظيمي شروط وإجراءات تطبيق هذا الفصل."

## المبحث الأول: الحاجة لإنخراط قوي للفاعل السياسي في تفعيل الدور الحقوقي للقضاء الدستوري.

إن مثالية الخطاب السياسي تصطدم بواقعية النص التشريعي، الذي هو نتاج لتدافع سياسي داخل قبة البرلمان، مغيبا عنه أي تقارير ترصد كواليسه أو أعماله وموازينه في تغليب كفة مصلحة حزبية دون أخرى، رافعا بذلك عنه صفة البراءة. مما قد ينتج عنه في بعض الأحيان مشاريع قوانين أو حتى قوانين قد تمس بالحقوق والحريات من دون إخضاعها لرقابة دستورية إجبارية، بحكم أنها تدخل في خانة القوانين العادية. لتبقى فرضية الرقابة الاختيارية في هذا المجال إمتداد للصراع السياسي والملاذ الأخير للحسم في دستورية مشروع قانون ما، وذلك إلى حين تنفيذ القانون التنظيمي المتعلق بالدفع بعدم الدستورية. وبالوقوف على نصوص الدساتير السابقة والمتعاقبة، نجد أن القانون العادي هو أكثر القوانين لها علاقة بالحقوق والحريات الأساسية<sup>1</sup> فمنذ دستور 1992 ومنذ إحداث المجلس الدستوري؛ والنخبة السياسية تعتبر الرقابة على دستورية القوانين العادية خطوة مهمة وفيصلية في بناء دولة القانون<sup>2</sup>. هذه الرقابة التي تتصف بالطابع الاختياري. على خلاف القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية التي تخضع لرقابة دستورية وجوبية، ودستور 2011 نص على إحداث المحكمة الدستورية، مخولا إياها صلاحية الرقابة الدستورية الاختيارية على القوانين والسابقة على إصدار

<sup>1</sup> نور الدين أشحشاح: "المجلس الدستوري المغربي، أهمية الدور الحقوقي ومواقفه"، المجلة المغربية للإدارة المحلية، عدد 74، مطبعة دار المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، الرباط، ماي - يونيو، 2007، ص 48.

<sup>2</sup> من أهم ما تضمنه دستور 1992 في هذا المجال، ما جاء به نص الفصل 79 على أن: (... وللملك أو الوزير الأول أو رئيس مجلس النواب أو ربع الأعضاء اللذين يتألف منهم هذا المجلس، أن يحيلوا القوانين قبل إصدار الأمر بتنفيذها إلى المجلس الدستوري ليبت في مطابقتها للدستور...).

الأمر بتنفيذها، بناء على الإحالة المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من الفصل 1132. هذه الرقابة الوقائية التي تهدف الى تمحيص القوانين التي يشوبها عيب عدم الدستورية في مهدها، وذلك للحيلولة دون إصدارها. فممارسة الدور الحمائي للقضاء الدستوري في مجال الحقوق والحريات رهين بطعن مقدم من طرف أصحاب الحق في الإحالة، مما يدفعنا للسؤال عن كيفية تفعيل نظام الرقابة الاختيارية على القوانين العادية في حماية وضمان الحقوق والحريات؟ (المطلب الأول)، وما مدى مساهمة إحالة رقابة دستورية الإتفاقيات الدولية في تكريسها؟ (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: تفعيل إحالة رقابة القوانين العادية

من الواضح أن الحركة الدستورية المغربية أولت جانبا مهما للحقوق والحريات، وحرصت على تضمين كل أجيال هذه الحقوق والتنصيب عليها في صلب الوثيقة الدستورية، مما يجسد في حد ذاته حماية وضمانة لها، غير أن تخويل القانون الصلاحية في تنظيمها وتقييد ممارستها قد ينطوي على تجاوزات وتعسفات من قبل المشرع. لأن الإشكال الحقيقي ليس في تحديد حق أوحرية بحد ذاتها وإنما يكمن في تحديد القيود الواردة عليها.<sup>2</sup>

فرغم تضمين دستور 2011 في تصديره وبابه الثاني للحقوق والحريات ذات أهمية بالغة، فإن أغلبها ترك للمشرع العادي تقنينها وتنظيمها، حيث

<sup>1</sup> الفصل 132 من دستور 2011، الفقرة الثالثة "... يمكن للملك، وكذا لكل من رئيس الحكومة، أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس المستشارين، أو خمس أعضاء مجلس النواب، أو أربعين عضوا من أعضاء مجلس المستشارين، أن يحيلوا القوانين، قبل إصدار الأمر بتنفيذها إلى المحكمة الدستورية، لتبت في مطابقتها للدستور.

<sup>2</sup> نور الدين أشحشاح: "الرقابة على دستورية القوانين في المغرب -دراسة مقارنة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال الرباط، سنة 2001، ص 485

أحال المشرع الدستوري بمقتضى الفصل 71 من الدستور<sup>1</sup> على القانون التشريع في العديد من الميادين، ومجملها مرتبطة بشكل كبير بالحقوق والحريات الأساسية للمواطنين والمواطنات. حيث أن القانون مثلا، يختص بالتشريع في ميدان علاقات الشغل والضمان الاجتماعي وحوادث الشغل، والأمراض المهنية، ويختص أيضا في التشريع في الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في التصدير وفي فصول أخرى من دستور 2011. ونجد أيضا أنه يختص في التشريع فيما يخص النظام الضريبي ووعاء الضرائب ومقدارها وطرق تحصيلها. وهكذا يترك المجال واسعا للبرلمان وبطريقة غير مباشرة للحكومة لكي تحدد بنفسها مضمون هذه الحقوق، في ظل غياب رقابة وجوبية وغياب توضيح لإرادة المشرع الدستوري وتأويله لهذه القوانين، لكونها تدخل في إطار رقابة دستورية اختيارية مبنية على إحالة إحدى الأطراف المخول لها هذا الحق والمشار إليها في الفقرة الثالثة من الفصل 132 من دستور . 2011

والجدير بالذكر أنه إلى حدود اليوم هناك نماذج من الحقوق والحريات لم يطالها القضاء الدستوري سواء بالحماية أو التوضيح، مثلا الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين، فبموجب الفصل 31 من دستور 2011 (يستفيد المواطنون على قدم المساواة من حق الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية السكن اللائق والتعليم...)، وكذلك وفقا للفصل 29 من الدستور<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ينص الفصل 71 من دستور 2011 في فقرته الأولى: (يختص القانون، بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية....)

<sup>2</sup> الفقرة الثالثة من الفصل 132 السابق من دستور 2011.

<sup>3</sup> ينص الفصل 29 من دستور 2011 على أن (حريات الاجتماع والتجمهر والتظاهر السلمي، وتأسيس الجمعيات، والانتماء النقابي والسياسي مضمونة. ويحدد القانون شروط ممارسة هذه الحريات. حق الإضراب مضمون. ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفيات ممارسته).

فيما يخص ضمان حرية الاجتماع والتجمهر والتظاهر السلمي وتأسيس الجمعيات والانتماء النقابي والسياسي، فإنها تستدعي تدخل القاضي الدستوري لتوضيح كيفية أعمالها وتحديد القيود الواردة عليها، وبالمقابل، هناك حقوق وحرريات دستورية وازنة شكلت مواضيع عريضة ونقاشات مستفيضة عرفتها الساحة السياسية والإجتماعية المغربية ولم تفضي بعد إلى رؤية واضحة رغم الجهود التي تبذلها المؤسسات المهتمة، منها مثلا، إشكالية عقوبة الإعدام وما جاء به الفصل 20 من الدستور<sup>1</sup> بالحق في الحياة. وما نص عليه الفصل الثالث من الدستور<sup>2</sup> من حرية ممارسة الشؤون الدينية. كذلك ما جاء به الفصل 324 من الحق في حماية الحياة الخاصة وإشكالية الإجهاض، وما نص عليه الفصل 324 حقوق الطفل (إشكالية تشغيل الأطفال القاصرين)، إلى غير ذلك من الحقوق والحرريات التي ما زالت محل نقاش داخل المجتمع المغربي، مما يقتضي ضرورة تدخل القضاء الدستوري ليقول كلمته فيها حتى تتضح إرادة المشرع الدستوري.<sup>5</sup>

فمن خلال ملامسة هذا الغياب للقضاء الدستوري في هذا المجال، نجد أن عدم الفاعلية يعزى بدرجة أولى إلى ضعف اهتمام الفاعلين السياسيين

<sup>1</sup> ينص الفصل 20 من دستور 2011 على أن (الحق في الحياة هو أول الحقوق لكل إنسان. ويحمي القانون هذا الحق).

<sup>2</sup> ينص الفصل الثالث من دستور 2011 على أن (الإسلام دين الدولة، والدولة تضمن لكل واحد حرية ممارسة شؤونه الدينية).

<sup>3</sup> ينص الفصل 24 من دستور 2011 على أن (لكل شخص الحق في حماية حياته الخاصة...).

<sup>4</sup> جاء في الفقرة الثالثة من الفصل 32 من دستور 2011 أن (.. تسعى الدولة لتوفير الحماية القانونية، والإعتبار الاجتماعي والمعنوي لجميع الأطفال، بكيفية متساوية، بصرف النظر عن وضعيتهم العائلية).

<sup>5</sup> امحمد حجامي: "دور القضاء الدستوري في توجيهه وتأطير الأعمال القانونية للمشرع" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية الحسن الأول سطات، السنة الجامعية 2016\_2017، ص 389\_390.

بمجال الرقابة الدستورية على القوانين كأحد أهم الأطراف الدستورية التي لها حق الإحالة. بحيث أن البرلمان المغربي لا زال ينظر إلى القضاء الدستوري كمرحلة للمصادقة وإضفاء الشرعية على المشاريع ثم التوافق عليها، وليس كآلية مؤسساتية لممارسة الإختلاف والصراع السياسي، حيث تشير الإحصائيات الرقمية إلى أنه خلال أكثر من عقدين من عمر اشتغال المجلس الدستوري بالمغرب، لم يتم اللجوء إليه في نطاق الحالة الإختيارية للقوانين العادية سوى في 12 مناسبة<sup>1</sup>، ونصيب القوانين التي لها علاقة بحقوق وحرريات المواطنين ضمن هذه الإحالات نجده ضئيلا، لاسيما من جهة المعارضة البرلمانية. ومن تم فإن المرحلة البرلمانية هي مرحلة شكلية لا ينظر إليها كحلبة للاختلاف، قادرة على دفع المعارضة أو الأقلية اللجوء إلى المحكمة الدستورية<sup>2</sup>، فبدون إعتبار المحكمة الدستورية كأداة لممارسة مهام المعارضة، ودون تكثيف إحالة القوانين العادية عليها. فلا يمكن لهذه الأخيرة ان تنتج أثرا في المجال الحقوقي.

### المطلب الثاني : تفعيل إحالة رقابة الإتفاقيات الدولية

إن تأرجح مكانة الاتفاقيات الدولية في الدستور المغربي بين السمو أو الدنو وبين المطلق والمقيد يفضي صفة الانتقائية في تضمين الحقوق والحرريات والنسبية في حمايتها وضمانيها. فإذا كانت ديباجة الدستور المغربي 2011 قد أقرت مبدأ سمو الإتفاقية الدولية. بصياغة جريئة وأوضحت الغموض الذي شمل الدساتير السابقة، فسرعان ما كرست وأحجبت هذه الرؤية الواضحة بتقديمها في قالب خادع يحمل تقنية صياغة تفرغ المبدأ

<sup>1</sup> امحمد حجامي: "دور القضاء الدستوري في توجيهه وتأطير الأعمال القانونية للمشرع"، مرجع سابق، ص 380.

<sup>2</sup> نور الدين أشحاش "المجلس الدستوري المغربي، أهمية الدور الحقوقي ومعوقاته"، مرجع سابق، ص 49.



المذكور من مضمونه المتعارف عليه؛ سواء نظريا أو تطبيقيا؛ كما في التجارب المقارنة؛ كما أن النص الدستوري أثقل ممارسة المبدأ بكتلة شروط فحص المطابقة لأحكام الدستور وقوانين المملكة وهويتها<sup>1</sup>، هذه الرقابة التي تبقى في كل الأحوال صمام الأمان الذي يجب تفعيله والتفاعل معه من طرف من لهم الحق في الإحالة الإختيارية بمقتضى الفصل 55 من دستور 2011، فالفاعل السياسي، يشكل محرك أساسي لفعل رقابي يفحص دستورية المعاهدات الدولية، وعلى الخصوص المعاهدات التي تهم الحقوق والحريات، فإذا كانت الدساتير المغربية السابقة على امتداد تعديلاتها اكتفت بتناول مراقبة دستورية القوانين دون الموثيق الدولية. وأن الغرفة الدستورية سابقا لم تمارس مراقبة مباشرة قبلية أو بعدية على الموثيق الدولية عامة. أو تلك التي ذات الصلة بحقوق الإنسان على وجه الخصوص. الأمر الذي جعل العديد من القوانين المصوت عليها من طرف البرلمان بقيت بمنأى عن رقابة القضاء الدستوري. من المؤكد أن دستور 2011 حمل مراجعة عميقة لممارسة الإنفاذية والفاعلين المساهمين فيها، بشكل أعاد نوعا من التوازن في الإختصاص بين الملك والبرلمان في

<sup>1</sup> نبيل الزكاوي: "القانون الوطني والقانون الدولي لدى المشرع الدستوري المغربي"، سلسلة مسالك في الفكر والسياسة والإقتصاد، العدد 46/45، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، سنة 2017، ص184.

<sup>2</sup> جاء في الفقرة الرابعة من الفصل 55 من دستور 2011 ما يلي (إذا صرحت المحكمة الدستورية، إثر إحالة الملك أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس المستشارين، أو سدس أعضاء المجلس الأول، أو ربع أعضاء المجلس الثاني، الأمر إليها، أن التزاما دوليا يتضمن بندا يخالف الدستور، فإن المصادقة على هذا الإلتزام لا تقع إلا بعد مراجعة الدستور).

المجال الدبلوماسي<sup>1</sup>، غير أنه في مسألة الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية لم ياتي بجديد بالمقارنة مع الدستور السابق، اللهم إختلاف بسيط على مستوى جهات الإحالة. كما أنه أعضل الإشارة إلى وقت ومرحلة إثارة الدعوى، أيكون قبل أو أثناء المناقشة أو بعد صدور قانون الموافقة على معاهدة دولية تدخل ضمن الفئة المحددة في الفقرة الثانية من الفصل 552 أو عند عرض الملك لإتفاقية دولية جوازا على البرلمان؟ أم أثناء التصديق من طرف الملك على الإتفاقية؟ ما الحل عندما يتعلق الأمر بإتفاقية دولية تدخل ضمن فئة الإتفاقيات التي ينفرد الملك باختصاص التصديق عليها، ما دامت لا تنطبق عليها أحكام الفقرة الثانية، سيما أن البرلمان لا يتوفر على وسائل للإطلاع على مثل هذه الإتفاقيات، حيث لا يجبر الملك حتى على إخبار ممثلي الأمة بالموضوع؟<sup>2</sup>، كما أنه من جهة أخرى، المشرع الدستوري لم يقيد سلطة المحكمة الدستورية بأجل معين، بخلاف ما ذهب إليه الفصل 132 في فقرته الرابعة، عندما أُلزم المحكمة الدستورية بأجل شهر وفي حالة الإستعجال بثمانية أيام للتقرير في شأن دعاوى مطابقة الدستور المتعلقة بالقوانين قبل إصدار الأمر بتقييدها، الأمر الذي تداركه القانون التنظيمي للمحكمة

<sup>1</sup> حسن طارق: "دستورانية ما بعد انفجارات، قراءات في تجارب المغرب و تونس و مصر"، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الطبعة الأولى، بيروت، سنة 2016، ص187.

<sup>2</sup> الفقرة الثانية من الفصل 55 السابق (يوقع الملك على المعاهدات ويصادق عليها، غير أنه لا يصادق على معاهدات السلم أو الإتحاد، أو التي تهم رسم الحدود، ومعاهدات التجارة، أو تلك التي تترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة، أو يستلزم تطبيقها اتخاذ تدابير تشريعية، أو حقوق وحرابات المواطنين والمواطنات، العامة أو الخاصة، إلا بعد الموافقة عليها بقانون). وهذا الفصل يناظر بعض دساتير الدول العربية، كدستور المملكة الأردنية الهاشمية في مادته 33.

<sup>3</sup> أحمد بودراع: "مركز القانون الدولي في دستور 2011"، سلسلة بدائل قانونية و سياسية، مطبعة المعارف الجديدة، طبعة أولى، الرباط، سنة 2014، ص59.

الدستورية في فقرته الأولى من المادة 26 وألزم المحكمة النظر في المطابقة الدستورية للإلتزامات الدولية بنفس أجل القوانين الأخرى<sup>1</sup>، كما يترتب عن هذه الرقابة السابقة أنها تحسم في مسألة دستورية الإتفاقية وتقطع الطريق على مطالبة لاحقة بفحص الشرعية، غير أن التعديل الدستوري لسنة 2011 في فصله 133 فسح المجال لرقابة لاحقة قد تثار أثناء النظر في قضية معينة، حيث يمكن لأحد أطراف الدعوى الدفع بعدم دستورية نص قانوني، سيطبق في النزاع، يتعلق بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، وقد يكون هذا القانون صدر موافقة أو تنفيذ الإلتزام دولي سابق، وبذلك تكون المحكمة الدستورية قد بثت بطريقة غير مباشرة في إتفاقية دولية سبق التصديق عليها من طرف الملك بعد موافقة البرلمان عليها.<sup>2</sup>

هكذا فالرقابة الدستورية التي تمارسها المحكمة الدستورية على مدى انضباط الإتفاقية الدولية. هي رقابة اختيارية سابقة على المصادقة. مما يترتب عنه افتراض تبني إتفاقيات دولية متضمنة لبود مخالفة للدستور ما دام أن الجهات المعهود لها بتحريك مسطرة المراقبة غير ملزمة بإحالة النص الدولي على القاضي الدستوري. الذي لا يمكنه هو كذلك أن يبادر من تلقاء نفسه بالنظر في المسألة،

بل يكتفي بفحص مدى دستورية بند من البنود التي أحالتها الجهات المعنية، وإن تبين له أن بنود أخرى من الإتفاقية موضوع الإحالة غير دستوري، فلا الدستور ولا القوانين التنظيمية المنظمة للمحكمة الدستورية

<sup>1</sup> أنظر المادة 26 من القانون التنظيمي 66.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية.

<sup>2</sup> أحمد بودراع: "مركز القانون الدولي في دستور 2011"، مرجع سابق، ص 61.

تعطى له صلاحية التتبع والتمحيص الدستوري للاتفاقية بندا بندا للتأكد من سلامتها وعدم مخالفتها للدستور.<sup>1</sup>

### المبحث الثاني: الحاجة لتجاوز كوابح اجتهاد القاضي الدستوري في المجال الحقوقي

عرف المغرب تطورا دستوريا، تطورت معه مؤسسة القضاء الدستوري عبر مراحل سياسية واجتماعية مختلفة، كان لفترة المجلس الدستوري حصة الأسد من حيث القرارات والاجتهادات، التي يمكن أن نستشعر مدى مساهمتها في تكريس مجموعة من الحقوق والحريات مقارنة بالفترة السابقة (الغرفة الدستورية) سواء على مستوى حرية الرأي والتعبير، أو على مستوى الحق في المشاركة السياسية، لارتباط الكثير من المسائل المعروضة عليه بالطعون الانتخابية، بالإضافة إلى اعتماده أسلوب التطبيق الضمني للمعايير الدولية في مجال حماية ضمانات المحاكمة العادلة، لا سيما الحق في الدفاع والحقوق الأخرى المتصلة به، غير أن هذه الاجتهادات تظل محدودة بالمقارنة مع دول أخرى عربية أو غربية، اجتهادات لا تعكس بصورة حقيقية ضمان الممارسة الفعلية للنص الدستوري البراق على أرض الواقع، والفاعل الأساسي في بلورتها هو القاضي الدستوري الذي يؤثر على موازين القوى بين مختلف الفاعلين السياسيين بالدخول في حرب التأويلات الدستورية والتأويلات المعارضة، هذا التأثير المتأرجح بين دينامية وحركية الواقع السياسي والاجتماعي المغربي من جهة، وجمود النص الدستوري من جهة أخرى، والذي يعتبر المرجع الأساس للقاضي الدستوري في إنتاج قراراته التي تظل حبيسة القاعدة

<sup>1</sup> عبد الهادي السبيبة: "التأصيل الدستوري لأختصاصات المجلس الدستوري بالمغرب وفرنسا"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، اكدال، الرباط السنة الجامعية 2016\_2017، ص97.

الدستورية، وتظل مطوقة وغير مطلقة ومستقلة أ، مما يستوجب محاولة تجاوز الكوابح المعيقة والحادة من إجتهد القاضي الدستوري والتي يمكن تلخيصها عموما، في كابح نظام الإحالة (المطلب الأول) وكابح محدودية الكثرة الدستورية (المطلب الثاني)

### المطلب الأول: تجاوز كابح نظام الإحالة

يشكل نظام الإحالة الإختيارية للقوانين العادية والإتفاقيات الدولية كابحا يحول دون ممارسة الدور الحمائي للقضاء الدستوري في مجال الحقوق والحريات، بعدم إتاحة الفرصة له ليقول كلمته في هذه القوانين، بل يكون تدخله بناء على طعن مقدم من طرف أصحاب الحق في الإحالة، فبمقتضى التعديلات الدستورية الجديدة التي عرفها المغرب؛ ثم التأكيد بأن المحكمة الدستورية تحتكر مجال الرقابة على دستورية القوانين؛ سواء تعلق الأمر بالرقابة الوقائية (الرقابة السياسية) التي تتوخى إصدار القانون بشكل مطابق للدستور؛ أو تعلق الأمر بالرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية (رقابة الإمتناع)؛ فعلى هذا الأساس يستخلص بأن الدستور المغربي أخذ بالرقابة السياسية والرقابة عن طريق الدفع؛ مع احتكار مجال الإختصاص للمحكمة الدستورية؛ أي عدم جواز البث في دستورية القوانين من طرف المحاكم الأخرى؛ كما نص عن ذلك الفصل 133 من دستور 2011 إن النظام الذي اعتمده المشرع الدستوري في الدفع بعدم دستورية القوانين. والذي يتجلى بالأساس في ضبط تدخلات الدفوع نحو المحكمة الدستورية من

<sup>1</sup> عبد الهادي السبيبة: "التأصيل القانوني لأختصاصات المجلس الدستوري بالمغرب وفرنسا"، مرجع سابق، ص 275.  
<sup>2</sup> سعيد الطواف: مستجدات الرقابة على دستورية القوانين على ضوء دستور 2011"، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، منشورات مجلة العلوم القانونية والقضائية، العدد الثاني، سنة 2014، ص 99.

خلال إحالتها إلى محكمة النقض كجهة لتصفية، بغرض إحالة الجدية منها . وذلك لفتح المجال للمحكمة الدستورية في أن تركز بصفة مباشرة في مراقبة دستورية القوانين دون إغراقها بالدفع الكيدية. وحتى إن كان هذا النظام سيساهم في ضبطها وعقلنتها لتحسين جودة الولوج إلى القضاء الدستوري؛ إلا أنه تعثره بعض السلبيات تتجلى أساسا في عدم تحقيق النجاعة القضائية داخل الأجل المعقول. حيث أن إغراق محكمة النقض بهذه الدفع نتيجة تصاعد وثيرة الملفات المسجلة والمحكومة والرائجة بها وذلك بموجب إضافة إختصاص جديد يتعلق بتصفية الدفع المحالة إليها من طرف محاكم الموضوع؛ سيسهم في تفاقم الوضع وإرباك سير عمل محكمة النقض<sup>1</sup>، ومن جهة أخرى سيفرض على هذه الأخيرة تعاونا وحوارا متبادلا بينها وبين المحكمة الدستورية لتجنب ما يمكن أن ينجم من تضارب الإجتهاد المرتبط بالإحالة أو عدمها من مساس بحقوق وحرية المتقاضين التي يضمنها الدستور. وكذا الإبتعاد عن حدوث تعارض في المواقف بينهما في بعض الأحيان (كما حصل في التجربة الفرنسية والإيطالية). ومن سلبيات هذا النظام أيضا؛ إمكانية تحول محكمة النقض إلى محكمة دستورية. حيث أن إختصاص تصفية الدفع والنظر في ما مدى جدية الدفع يقوي قضاة محكمة النقض ويجعلهم قضاة دستوريين. وكأن محكمة النقض هي محكمة دستورية من الدرجة الأولى تختص بفحص دستورية القوانين والمحكمة الدستورية كدرجة ثانية؛ تنتظر ما تفضل به محكمة النقض بإحالته عليها

<sup>1</sup> خالد الدك، "الدفع بعدم دستورية القوانين و الخيار الأنسب للمغرب :دراسة مقارنة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 129\_130، مطبعة المعارف الجديدة، طبعة أولى، الرباط، سنة 2016، ص154.

لتفحص دستوريته بشكل إستثنائي<sup>1</sup>. كما أن التعليل الذي ستعطيه محكمة النقض لقرارها بعدم إحالة الدفع يمكن أن يؤخذ بعين الإعتبار من طرف محاكم الموضوع. وبالرجوع إلى قرار المحكمة الدستورية رقم 182/70؛ نجد حضور هذا الصراع بين القضاء العادي والقضاء الدستوري؛ حيث تم التركيز بالأساس حول الخلاف الشكلي وثم إغفال أو تغييب مسألة الدفع ومصير الحقوق والحريات كمرتكز دستوري. وتحجيمه في نقاش مسطري يجسد الصراع بين القضاء الدستوري والقضاء العادي. مما يستنتج منه تخوف تحول المحكمة الدستورية لمحكمة عادية<sup>3</sup>. كما أن الدفع المذكور قد حدد في أطراف الدعوى ولا يمكن أن يثار تلقائيا من لدن المحكمة أو القاضي. غير أنه بالرجوع إلى قرار المحكمة الدستورية رقم 18/70. (إحالة المحكمة الدستورية) نجد أن القاضي الدستوري أكد علي أن النيابة العامة قد تكون طرفا من أطراف الدعوى؛ وبالتالي فقاضي النيابة العامة يجب أن يستثنى من المنع الذي يطال القضاة من عدم الأحقية في الدفع بعدم دستورية قانون ما. وذلك على عكس تجارب عربية أخرى مثل مصر والبحرين؛ التي تمنح للقضاء إمكانية إثارة الدفع بعدم الدستورية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> خالد الدك، "الدفع بعدم دستورية القوانين والخيار الأنسب للمغرب: دراسة مقارنة"، مرجع سابق ص155.  
<sup>2</sup> القرار رقم 18/70 المتعلق بالقانون التنظيمي للدفع بعدم الدستورية الصادر عن المحكمة الدستورية بتاريخ، 6 مارس 2018.

<sup>3</sup> مداخلة للأستاذ عبد الرحيم منار السليبي ضمن فعاليات لقاء علمي منظم من طرف الجمعية المغربية للقانون الدستوري بتعاون مع كلية العلوم القانونية والإقتصادية والاجتماعية اكدال-الرباط، ودعم مؤسسة هانس زايدل، تحت عنوان "المحكمة الدستورية: حصيلة مؤقتة للاجتهادات القضائية" وذلك يوم الأربعاء 21 مارس 2018 بكلية الحقوق اكدال الرباط

<sup>4</sup> جاء في قرار المحكمة الدستورية رقم 18/70 أن "عدم تخويل النيابة العامة، ألى جانب أطراف أخرى صفة طرف في دعوى الدفع بعدم الدستورية، يشكل مخالفة لما قرره الفقرة الأولى من الفصل 133 من الدستور، كما جاء في نفس القرار بأن" التمييز بين قضاة الأحكام المخول لهم إصدار الأحكام، وقضاة النيابة العامة بإعتبارهم طرفا في

إن تقرير مبدأ جواز حق الأفراد مباشرة الطعن في دستورية قانون معين عن طريق الدفع؛ معناه أن هذا الحق؛ حتى وإن كان مكانه الطبيعي أمام المحاكم العادية المختصة<sup>1</sup>؛ فإن أمر البث فيه يعود للمحكمة الدستورية وفقا للفصل 133 من الدستور؛ مما ينكر حق الرقابة على دستورية القوانين على القضاء. ومما يجعل القاضي مضطر للتعامل مع النصوص القانونية بشكل إيجابي في بعض الأحيان دون فحص دستورتها(ذلك أن معظم القوانين التي تمس بشكل مباشر حقوق وحرية المواطن بشكل يومي؛ هي قوانين عادية تخضع لرقابة دستورية اختيارية). وهكذا فالقاضي ينتظر الدفع بعدم الدستورية من أحد أطراف الدعوى. مما قد يضيع الحقوق ويسيء للعدالة.

### المطلب الثاني: تجاوز كايح معدودية الكتلة الدستورية

القاضي الدستوري المغربي مقيد ومحاصر بالقوانين والنصوص الدستورية، التي تحول دون إنتاج إجتهادات قضائية وازنة، لا من حيث الكم أو الكيف، بالإضافة ألى ان محدودية مرجعيات القاضي الدستوري المغربي، التي يؤسس عليها إجتهاداته والغير القادرة على إنتاج معايير دستورية ناتجة عن إعطاء الأحكام الدستورية المعاني والدلالات التي من شأنها أن تقود إلى توسيع دائرة المرجعيات التي تستمد منها القرارات القضائية هويتها، فأشكالية "الكتلة الدستورية"، تكمن في تقييد القاضي الدستوري بالدستور بمعناه الحصري في

---

الدعوى، يجعل قاعدة عدم تلقائية إثارة الدفع من قبل المحكمة، لا تسري إلا على قضاة الأحكام دون قضاة النيابة العامة.

<sup>1</sup> على عكس التجارب التي تمنح للقضاء إمكانية إثارة الدفع بعدم الدستورية: كإسبانيا (المادة62)، و في مصر(المادة 29)، أنظر: محمد اتركين: دعوى الدفع بعدم الدستورية في التجربة الفرنسية"، سلسلة الدراسات الدستورية، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، سنة 2013، ص37.



المقام الأول، وفي المقام الثاني تتبوأ القوانين التنظيمية مكانة خاصة في قراراته، بإعتبارها مكملة للدستور، وتأتي المبادئ ذات القيمة الدستورية في الإحالة إليها في المقام الثالث، فمن منطلق أن القرار الدستوري قد ينتج قاعدة جديدة، فإن القاضي الدستوري المغربي، قد يلجأ إليها ويشير إليها في ديباجته كمكون من مكونات الكتلة الدستورية<sup>1</sup>، وفي هذا السياق نقف على القرار الذي أصدرته المحكمة الدستورية تحت رقم 40-172 والذي اعتمدت في تحليلها على قرار أممي يسمى بمبادئ باريس<sup>3</sup> لسنة 1993 التي تعنى بتنظيم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وبالرجوع إلى القضاء الدستوري المقارن، يمكن القول أن هذا القرار في هذه المرحلة بالذات يعتبر من أهم القرارات في تاريخ القضاء الدستوري المغربي، حيث سيفتح النقاش من جديد حول مفهوم الكتلة الدستورية وعناصر تشكيلها في النموذج المغربي وسيانقش من جديد إشكالية إدماج المقاربة الحقوقية المتعارف عليها في تعليقات قرارات القاضي الدستوري المغربي<sup>4</sup>، فالقضاء الدستوري المغربي يشغل الآن في سياق دستوري تختلف أبعاده وطبيعته عما كان في السابق، إذ أصبح ملزم بتكريس القواعد الدستورية المنبثقة عن التصدير وكذا عن المواثيق والإتفاقيات الدولية التي

<sup>1</sup> عبد الحق بلفقيه: "المحكمة الدستورية وإشكالية الكتلة الدستورية: القرار 40\_17 نموذجاً، نشر في العمق المغربي بتاريخ 03 يناير 2018.

<sup>2</sup> قرار رقم 40\_17 صادر عن المحكمة الدستورية في 2 سبتمبر 2017. موقع المحكمة الدستورية المغربية - [www.cour-constitutionnelle.ma](http://www.cour-constitutionnelle.ma) تاريخ التفحص 14 سبتمبر 2019 على الساعة 18.

<sup>3</sup> قرار أممي يسمى بمبادئ باريس لسنة 1993 التي تعنى بتنظيم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، حيث اعتمدت الجمعية العامة هذه المبادئ التي تناط بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مهام في مجال النهوض بحقوق الإنسان وحمايتها.

<sup>4</sup> عبد الحق بلفقيه: "المحكمة الدستورية وإشكالية الكتلة الدستورية: القرار 40\_17 نموذجاً، نشر في العمق المغربي بتاريخ 03 يناير 2018.

أقرتها الدولة المغربية، والمتعلقة على وجه الخصوص بالحقوق والحريات، ومطالب بترجمة إرادة المشرع الدستوري في هذا الصدد<sup>1</sup>. زد على ذلك، أن القاضي الدستوري المغربي مقبل على مرحلة جديدة، تتعلق بالنظر في دفوعات المواطنين والمواطنات لمواجهة المقتضيات القانونية التي تمس حقوقهم وحرياتهم المنصوص عليها في الدستور، مما يعني أن الترسانة القانونية المتعلقة بالحقوق والحريات سوف تخضع لمحك المراقبة الدستورية، وهذه الإمكانية سوف تتطلب من القضاء الدستوري العمل وفق منهجية مساطر معايرة لتلك المعمول بها في إطار الرقابة السابقة.

إن محاولة الوقوف على تفعيل القضاء الدستوري، كمؤسسة وازنة، لها تأثيرها المباشر على الفعل الحمائي للحقوق والحريات، ومنحها المكانة اللائقة بقدرها في مشروع النموذج التنموي الجديد، سيسهم لا محال في ضمان الحقوق والحريات الأساسية التي تمس المواطن بطريق مباشرة في حياته اليومية والتي يلمسها على أرض الواقع، حيث تكمن أهمية هذا التفعيل بدرجة أولى، في تنمية الوعي السياسي الدافع نحو إستغلال المحكمة الدستورية كأداة لممارسة مهام المعارضة وإمتداد للصراع السياسي والملاذ الأخير للحسم في دستورية مشروع قانون ما، وذلك لتفعيل الرقابة الإختيارية بتكثيف إحالة القوانين العادية والإتفاقيات الدولية عليها، وبدرجة ثانية، في تجاوز نظام الإحالة الذي يقيد إجتهد القاضي الدستوري ويحول دون بثه في فحصه دستورية قوانين يرى أنها غير دستورية، وبدرجة ثالثة، في الحاجة إلى توسيع

<sup>1</sup> أمحمد حجامي: "دور القضاء الدستوري في توجيه وتأطير الأعمال القانونية للمشرع"، مرجع سابق، ص 390.

مرجعيات القاضي الدستوري المعتمدة في تعليقاته، وذلك بإغناء الكتلة الدستورية وتنويع مصادرها.



## العدالة المجالية ورهان التنمية الترابية،

### نحو إرساء دعائم النموذج التنموي الجديد .

محمد ايت قاسي :

أستاذ مهتم بقضايا التنمية الترابية والمجتمع المدني

مولاي عبد الغني المنديلي :

طالب باحث بسلك الدكتوراه (الدينامية المجالية :

الاعداد والتنمية الترابية) - كلية الآداب والعلوم الإنسانية - مراكش

فؤاد جوهر :

طالب باحث بسلك الدكتوراه (الدينامية المجالية :

الاعداد والتنمية الترابية) - كلية الآداب والعلوم الإنسانية - مراكش

### مفاهيم ودلالات العدالة المجالية :

أضحى العمل على مسألة العدالة المجالية أمرا جوهريا في المغرب الحديث، نظرا للتنامي المتزايد للاختلالات الترابية التي تحول دون التوزيع المتكافئ والمتوازن للتقسيم الترابي والاستفادة المتوازنة من الموارد الطبيعية والمالية والمادية وكذا التنظيمية، وتأثير ذلك على جذب الفاعلين الترابيين الذين من شأنهم تسخير الإمكانيات والخصوصيات المحلية لخلق نهضة تنموية ترابية. وفي نفس الإطار، فالعدالة المجالية عنصر أساسي لإعطاء دفعة جديدة لمجموعة من الأوراش التي انكب المغرب منذ فجر الاستقلال على وضع لبناتها من أجل تحقيق تنمية ترابية مستدامة ومندمجة. وبما أن العدالة المجالية شرط لا محيد عنه لمواجهة التحديات التنموية للمملكة فمن الضروري التعرف بشكل أوسع على معناها ودلالاتها.

سنحاول فيما يلي تسليط الضوء على مفهوم العدالة المجالية من خلال ما ذهب إليه مجموعة من الباحثين من مجالات ومشارب علمية مختلفة، مع العمل على إعطاء تعريف تركيبى لمساعدتنا على تأطير المقال الذي نحن بصدد كتابته، وذلك بغية وضع القارئ في نفس التصور للمفهوم والدلالات المنبثقة منه.

بدأ الاهتمام بالعدالة المجالية كمفهوم ومجال للتفكير والعمل في تسعينيات القرن الماضي من خلال أعمال John Rawls<sup>1</sup>، التي عملت على خلخلة الفهم التقليدي لمسألة العدالة بصفة عامة وساهمت في إغناء التفكير العلمي من أجل خلق تصور علمي جديد للعدالة المجالية، الشيء الذي دفع بالمجتمع العلمي إلى إضافة البعد المجالي على العدالة.

وقبل ذلك فتح الجغرافي David Harvey<sup>2</sup> تحقيق في مطلع سبعينيات القرن الماضي في التفاوتات التي تفضي إلى الحيف أو الظلم الاجتماعي في علاقتها مع التنظيم الترابي، الشيء الذي مكن العديد من الباحثين، المهتمين بالمفهوم، من إنتاج مقاربات ملائمة لموضوع العدالة المجالية في علاقتها بالإنسان. فبعد أن اعتمد مجموعة من الباحثين على المقاربة السوسيو اقتصادية لتعريف العدالة المجالية كـ John Rawls و Edward William Soja<sup>3</sup> و David Melville Smith<sup>4</sup>، الذين اعتبروا أن الهدف منها هو جعل الفوارق الاجتماعية والاقتصادية مقبولة من خلال السعي إلى التخفيف منها. إلا أن Iris Marion Young<sup>5</sup> ذهبت إلى أن المقاربة السالفة الذكر غير كافية لإعطاء معنا دقيق للعدالة من منظور شمولي. لذلك فقد ربطت تحديد معناها بالتعرف، كمرحلة أولى على

1- RAWLS John. A Theory of Justice. Cambridge. Harvard University Press. 1971.

2- HARVEY David. Social Justice and the City. London. Edward Arnold. 1973.

3- Edward William Soja. Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions. Oxford .Blackwell. 2000.

4- David Melville Smith. 1994. Geography and Social Justice. Oxford. Blackwell

5- YOUNG Iris Marion. Justice and the Politics of Difference. Princeton. Princeton University Press. 1990.

أشكال الظلم والحيث الذي تعاني منه الفئات المجتمعية، وفي هذا الصدد قسمت أشكال الحيث إلى قسمين:

الهيمنة: التي تحول، حسب منظورها دون إعطاء حرية الاختيار للفئات المجتمعية.

الاضطهاد: الذي يحد من حياة هذه الفئات للأليات اللازمة للقيام بالاختيار.

حسب Iriss Marion Young فالهيمنة لا تشكل إلا عنصر ضمنى

للاضطهاد، لذلك فهذه الأخيرة تتخذ خمسة أشكال، نتعرف عليها فيما يلي:

1- الاستغلال: ربطته الباحثة بالنظام الرأسمالي، الذي يحيل على اضطهاد الشرائح المجتمعية، ليس فقط لأنها لا تستفيد من توزيع منصف للأجور ولكن بسبب الإقصاء الذي تتعرض له في عملية اتخاذ القرار.

2- التهميش: الذي يهمل الفئة التي لا يتم العمل على ادماجها في الحياة المجتمعية بصفة عامة.

3- غياب سلطة اتخاذ القرار الشخصي المرتبط على سبيل المثال بمكان العمل أو بجمع مناحي الحياة الفردية والجماعية.

4- الهيمنة الثقافية: تغييب الهوية الثقافية للفئات المشكلة للمجتمع.

5- العنف: ليس المقصود به هنا العنف الفردي، ولكن العنف الذي يصبح ممارسة مجتمعية عادية اتجاه فئة مجتمعية معينة.

فمن خلال أشكال الاضطهاد التي سردناها، تعتبر Young أنه لا يمكن الحديث عن ظلم مجالي، إلا حينما تكون فئة مجتمعية ضحية لإحدى صيغ الاضطهاد المذكور، وقياسا على ذلك فالعدالة المجالية لا تخضع فقط للمقاربة السوسيو اقتصادية، بل لا بد أن تستند على محاربة كل أشكال الاضطهاد في المجتمع التي أضاف إليها David Harvey الشكل السادس المتمثل في التدهور البيئي، والذي يحيلنا على حق الأجيال اللاحقة في الاستفادة من الموارد، وفي هذا

إشارة إلى بعد الاستدامة في استغلال وتثمين الموارد الترابية، الذي نعتقد أنه لا يمكن إلا أن يكون ركيزة في مسلسل بناء العدالة المجالية في بلادنا. في تعريفه للعدالة المجالية يرى Luc Bultanski<sup>1</sup> أن العدالة تستمد مرجعيتها من إلزامية المساواة في التوزيع، وأن السياسة الترابية العادلة تتمظهر في جانبها الهادف إلى التخفيف من الفوارق الترابية، عن طريق اعتماد نهج فعال لتوزيع السكان والثروة والخدمات (تيسير الولوجية). في حين أكد Bernard Bret<sup>2</sup> على أن العدالة المجالية لا تنحصر في الجانب المتعلق بالتوزيع، أي تقسيم امتيازات والتزامات الحياة المجتمعية، ولكن تهم أيضا توفير إطار ترابي يحترم الهوية الفردية والجماعية. هذا وقد أشار إلى ضرورة الانتباه والاحذ بعين الاعتبار التأثيرات المباشرة للتنظيم الترابي على الممارسة الديمقراطية. العدالة المجالية من منظوره لا تعدو أن تكون جزء مشتق من العدالة الشاملة التي يجب أن يحظى بها تراب معين، حيث لا يمكن إغفال الاهتمام والوقوف الجدي على الأولويات والاختيارات الواجب القيام بها لبلوغها. فالعمل على تنظيم المجال أمر مهم، إلا أن العمل على الجانب الاجتماعي أهم للوصول إلى الأهداف المتوخاة. من خلال مجمل ما تم التطرق إليه، يظهر من جهة بأن هناك ثلاثة طرق لمقاربة البعد المجالي للعدالة الاجتماعية:

- العدالة في التوزيع : المرتبطة من خلال ما ذكرناه سلفا بالتنظيم الجغرافي للمجال وتوزيع الأنشطة والسكان.
- العدالة في الولوجية : المعتمدة على ترسيخ الانصاف بين المواطنين، وذلك بضمان الولوج المتكافئ لمختلف الموارد والممتلكات الترابية.

1-BOLTANSKI Luc. « Entretien avec Luc Boltanski. une sociologie toujours mise à l'épreuve ». in ethnographiques.org. entretien réalisé par Cécile Blondeau et Jean-Christophe Sevin. no 5. avril 2004.consulté le 09/12/2019.

2- BRET Bernard.professeur à l'université de Lyon (Jean Moulin. Lyon 3) UMR 5600 Environnement. Ville. Société.



● العدالة المرتبطة بالسياسات العمومية، والمتمثلة في المساهمة في إرساء ثوابت العدالة المجالية ومحاربة كل أشكال التمييز المبنية على المجال.<sup>1</sup> ومن جهة أخرى، فإن العدالة المجالية تركز على إعطاء البعد المجالي للعدالة الاجتماعية، من أجل ضمان استفادة مختلف الفئات والمجالات من العملية التنموية، بغض النظر عن خصوصياتها الطبيعية والاقتصادية والاجتماعية، فالهدف هنا هو وضع المجال في صلب العمل الاجتماعي لتحسين مستوى جودة الحياة والعلاقات الاجتماعية على حد سواء.

فمن الناحية الإجرائية، يجب الارتقاء بالمشاركة المواطنة ووضع دعائم لتجديد الثقة بين المؤسسات ومحيطها الاجتماعي، فالعمل على القضاء على الفجوات المجالية لا يتأتى إلا بتسخير تشريعات وقوانين ذات علاقة بتنظيم وتقسيم المجال، وحسن صياغة سياسات عمومية ناجعة بالاعتماد على مقارنة ترابية شاملة ومتعددة الأبعاد ووفق منهجية تحترم تعدد التخصصات، قصد الاستجابة لكل مجال حسب خصوصياته وأولوياته التنموية وتقوية قدراته التنافسية. الشيء الذي يحيلنا على دور التخطيط والذكاء الترابيين كأليات مهمة للتشخيص الترابي التشاركي وأدوات علمية لوضع الأهداف التنموية بناء على مؤشرات لتحديد الأولويات وفق خصوصيات كل مجال على حدة.

### واقع التنمية بالمغرب وتفسيراته :

يعتبر المغرب من بين الدول التي أثر الاستعمار على تطورها وجعلها تعاني من عدة اختلالات، فبعد أن تم تطبيق نظام الحماية على المغرب سنة 1912 كان هدف المستعمر هو الضبط والتحكم في البلاد، وذلك للتمكن من استغلال خيراته واستنزاف ثرواته حيث ركزت فرنسا خلال هذه الفترة على القطاعات التي تمكنها من استغلال الثروات التي تزخر بها البلاد، وأهملت القطاعات الأخرى التي لها تأثير مباشر على الحياة اليومية للمواطنين كما أدت سياساتها

1- Michel LUSSAULT. À propos De La Justice Spatiale: Un Concept Utile Contre Les Discriminations?. Éducation Et Territoires. Université de Lyon CNESCO – Octobre 2018.

الاستغلالية إلى خلق فوارق مجالية بين مختلف مناطق المغرب، وبالتالي لا يمكن أن نتحدث عن التخطيط لتنمية المجال المغربي إلا بعد الاستقلال سنة 1956 حيث وجد المغرب نفسه أمام وضعية اقتصادية صعبة اتسمت بركود اقتصادي ناتج عن هروب رؤوس الأموال، وضعف الاستثمارات خاصة في القطاع الفلاحي، ونقص الإنتاجية والمردودية في كافة القطاعات، بالإضافة إلى حالة اجتماعية متدهورة تجلت في بروز بعض الظواهر الاجتماعية كالفقر والبطالة، والفوارق الاجتماعية داخل المدن وبين المدن والقرى، كل هذا جعل من الاستقلال السياسي للمغرب انتقالا من الجهاد الأصغر إلى الجهاد الأكبر، كما جاء على لسان الملك محمد الخامس " لن يكون للاستقلال السياسي الذي استرجعناه أي معنى إذا لم يمكننا من تحقيق استقلال اقتصادي وبنائه على أسس قوية " <sup>1</sup>.

بعد حصول المغرب على الاستقلال تبنت الدولة سياسة التخطيط الاقتصادي والاجتماعي حيث تم إعداد مجموعة من المخططات الاقتصادية والاجتماعية التي كانت توجه الاقتصاد الوطني بشكل مركزي يغيب عنه الطابع المحلي، حيث كانت هذه المخططات محدودة جدا في نتائجها نظرا للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرت منها البلاد، والتي أدت إلى التخلي عن بعض المخططات في بعض الأحيان، كما أن هذه المخططات المركزية كانت لها انعكاسات سلبية على مختلف المجالات المغربية تمثلت في تكريس الفوارق المجالية بين المجالات الساحلية والداخلية وبين المدن والقرى، بالإضافة لذلك عملت الدولة على نهج سياسة اللامركزية في التدبير الترابي منذ الستينيات من القرن الماضي، لكن رغم ذلك فتطبيق هذه السياسة كان يغلب عليه الهاجس الأمني أكثر من الرغبة في التدبير الملائم للموارد المحلية والاستجابة لحاجيات وانتظارات الساكنة المحلية، حيث كانت الدولة هي الموجه الأساسي لكل البرامج والمخططات مع تهميش كبير لدور الفاعلين المحليين في تحديد الاختيارات التنموية مما أدى إلى فشل جل المخططات

<sup>1</sup> مريم الخياري، باحثة في القانون الدولي والعلاقات الدولية كلية الحقوق، فاس، مقال حول تجربة المغرب في التخطيط

الخماسية والثلاثية التي نهجتها الدولة خلال النصف الثاني من القرن الماضي وعجزها عن تحقيق أهدافها ومطالب المواطنين.

وهذه المخططات الخماسية والثلاثية لا تختلف كثيرا في توجهاتها العامة، وذلك بهدف توجيه خيارات البلاد وتحقيق التحرر الاقتصادي<sup>1</sup>، وقد كان أول مخطط أطلقه المغرب هو المخطط الخماسي 1960 - 1964 الذي يعتبر لبنة أولى للتخطيط الاقتصادي بالمغرب، حيث ركز على تحقيق الاستقلال الاقتصادي من التبعية الأجنبية، واعتمد على التصنيع خاصة في المجال الفلاحي، بالإضافة إلى الإصلاح الزراعي، وقد كانت نتائج هذا المخطط نسبية كرسست سياسة اللبيرالية<sup>2</sup>.

بعد المخطط الخماسي الأول جاء المخطط الثلاثي الأول الذي امتد من سنة 1965 إلى غاية سنة 1967، والذي جعل من أولوياته التنموية القطاع الفلاحي والسياحي بالإضافة إلى تكوين الأطر والتصنيع، لكن نتائج هذا المخطط كانت جد محدودة نظرا لغياب الاستقرار السياسي خاصة بعد إعلان حالة الاستثناء، كما أن مسلسل التخطيط مازال مركزيا في غياب تام لمشاركة الجماعات المحلية. واستمرارا في نفس السياسة جاء المخطط الخماسي الثاني الذي امتد من سنة 1968 إلى غاية سنة 1972 والذي كان بمثابة امتداد للمخطط الثلاثي السابق، حيث ركز على نفس أولوياته مع التركيز نسبيا على التصنيع من خلال تحديث وسائل الإنتاج، والاهتمام بالسياسة الديموغرافية وسياسة الادخار والتعاون، بالإضافة إلى سياسة الجهوية الاقتصادية سنة 1971، لكن رغم ذلك فنتائج هذا المخطط من الناحية الاجتماعية كانت جد هشة ومخيبة لأمال وتطلعات المواطنين. وقد تلى هذا المخطط الخماسي الثاني مخطط خماسي ثالث امتد من سنة 1973 إلى غاية سنة 1977، وتم اعتباره بمثابة سياسة تصحيحية لاستراتيجيات الدولة السابقة خاصة في الجانب الاجتماعي مع الاحتفاظ بالأولويات الثلاث (الفلاحة والصادرات

<sup>1</sup> المغرب الممكن، إسهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك. تقرير الخمسينية. مطبعة دار النشر المغربية، طبعة 2006.

<sup>2</sup> عبد الواحد ماماد، التخطيط الترابي ورهان التنمية المحلية، الجماعة القروية تاكونيت أنموذجا. إقليم زاكورة . بحث لنيل شهادة الماستر.

والسياحة) بالإضافة إلى إعطاء الصناعة الوطنية نفسا جديدا والشروع في اللامركزية والتوزيع العادل للخيرات، لكن بلوغ أهداف هذا المخطط كان رهينا بمداخيل الفوسفاط بالأساس مما أدى إلى الفشل في تحقيقها بعد الاضطرابات التي عرفها الطلب على الفوسفاط وارتفاع أسعار البترول.<sup>1</sup>

رغم فشل المخططات في بلوغ أهدافها وتحقيق النتائج المطلوبة أصرت الدولة المغربية على إتباع سياسة التخطيط وجاء مخطط ثلاثي آخر امتد من سنة 1978 إلى غاية سنة 1980، وذلك لتلطيف آثار الأزمة الاقتصادية الناتجة عن ارتفاع أسعار البترول، وقد كان من بين أهداف هذا المخطط التركيز على العمل الاجتماعي والإصلاح الزراعي والجبائي بالإضافة إلى الإصلاح الإداري والعمل على تعريب ومغربة مجموعة من المؤسسات، كما عرفت هذه المرحلة صدور الميثاق الجماعي 1976 الذي كرس دور الجماعات الترابية ومكنها من المشاركة في المخطط الوطني من خلال اقتراحها للمشاريع التي سيتم إنجازها.

أما فيما يخص المخطط الخماسي الرابع الذي امتد من سنة 1981 إلى غاية سنة 1985 فقد كان من بين أهدافه التخفيف من الفوارق الاجتماعية وانطلاق نمو اقتصادي حقيقي، حيث اقتصر دور الدولة خلال هذه الفترة في كونها حكما وموجها للتنمية، كما أن هذا المخطط جاء في وضعية خانقة اتسمت بتدهور التنمية الاقتصادية والاجتماعية وانخفاض الناتج الداخلي الخام وجمود النفقات بالإضافة إلى ارتفاع المديونية، مما أدى إلى التخلي عنه سنة 1983 والإعلان عن سياسة التقويم الهيكلي التي نصح بها البنك الدولي الحكومة القائمة آنذاك.<sup>2</sup>

بعد التخلي عن المخطط الخماسي سنة 1983 أصبح المغرب خاضع لتعاليم صندوق النقد الدولي والبنك العالمي في غياب للمخططات الثلاثية والخماسية إلى حدود سنة 1988، التي جاء فيها المخطط الخماسي الخامس والذي امتد إلى غاية سنة 1992 وقد اعتبر هذا المخطط مخططا توجيهيا حسب تصريحات

<sup>1</sup> الحسين أربيب. السياسة الجبهوية: دراسة، تحليل ومقارنة.

<sup>2</sup> المرجع نفسه

المسؤولين، حيث جاء ذلك في رسالة الملك الراحل الحسن الثاني للوزير الأول السيد عز الدين العراقي: "إن تخطيط الاقتصاد لفترة معينة لا يخلو من مزايا، لكننا بعد إمعان النظر استبعدنا هذه الفترة مفضلين أن نرسم لك المسار الذي ينبغي أن يسلكه عملنا الاقتصادي خلال السنوات المقبلة، وسيكون هذا المسار بمثابة دليل لكل الأطراف الاقتصادية بوضع معالم الطريق الذي نريد لاقتصادنا أن يسير فيه ... " ومن بين أولوياته تنمية العالم القروي ومحاربة التصحر وتشجيع المقاولات الصغرى والمتوسطة وإنعاش الشغل ثم التكوين والجهوية، وفي ظل تأزم المحيط الاقتصادي الدولي وإتباع سياسة التقشف فقد ظلت نتائج هذا المخطط محدودة ولا ترقى إلى مستوى المقاربة الجديدة التي تسعى إلى تغيير نمط الحكامة، مما أدى إلى التخلي عن التخطيط مرة أخرى لفترة امتدت من سنة 1993 إلى غاية 1999، حيث أطلقت مجموعة من البرامج خلال هذه الفترة كان من أهمها برنامج الأولويات الاجتماعية الذي جاء في إطار التخفيف من انعكاسات سياسة التقويم الهيكلي وقد كانت له نتائج ايجابية تجلت في الرفع من مستوى التمدرس، وتحسن مستوى الصحة، وتحسين مستوى تغطية المناطق القروية بالكهرباء والماء الصالح للشرب.

خلال بداية الألفية الثالثة عاد المغرب إلى سياسة التخطيط من خلال المخطط الخماسي 2000-2004 وهو مخطط لتكريس مسار التنمية المستدامة من خلال مجموعة من التوجهات العامة والأفاق الإجمالية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالتركيز على الجهوية وبرامج الجماعات المحلية ثم التنمية القطاعية من خلال تثمين الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية، والاهتمام بالقطاعات المنتجة وبالبنية التحتية الاقتصادية والإدارة العامة، كما تم إعطاء الأهمية للمستويات المحلية حيث مكنت هذه التجربة الجماعات المحلية من دراسة الحاجيات الأساسية لسكان وترتيب الأولويات ثم برمجة الأعمال حسب اختصاصات الجماعة، لكن

رغم ذلك فقد واجهت هذه التجربة مجموعة من التحديات التي أثرت على نتائج هذا المخطط ونذكر من بينها<sup>1</sup>:

- ضعف التأطير
  - غموض وتداخل الاختصاصات
  - عدم توفر المعلومات والمعطيات الكافية لتشخيص الوضعية
  - غياب الصلاحيات التفاوضية والتقريبية بالنسبة للمصالح الخارجية
  - ضعف الموارد المالية للجماعات
  - عدم الإشراك الفعلي للسكان والمجتمع المدني في مختلف مراحل التخطيط
  - شبه غياب لثقافة التخطيط على المستوى المحلي (غياب التكوين وغياب نظام معلومات محلي يتم تحيينه باستمرار)
  - عدم تبني المشاريع المنجزة من طرف الساكنة وتدبيرها وصيانتها (عدم إشراك المعنيين والمتدخلين الخواص في مراحل التخطيط وتحديد البرامج المحلية)
- من خلال هذا الجرد المتعلق بالمخططات الثلاثية والخماسية التي نهجها المغرب خلال النصف الثاني من القرن الماضي وبداية الألفية الثالثة يتضح أن هذه المخططات عجزت عن تحقيق طموحات ومطالب المواطنين، وقد عرف المغرب خلال بداية الألفية الثالثة مجموعة من الأحداث وصدور مجموعة من التقارير المتعلقة بالتنمية البشرية والتي صنفتها في المراتب الأخيرة وضمن الدول المتأخرة في مجال التنمية البشرية، ومن بين هذه التقارير تقرير الخمسينية الذي شكل قاعدة معرفية مدعمة بالأدلة والحجج حول وضعية المغرب في كافة المجالات، حيث أبان عن كافة الاختلالات التي يعاني منها المغرب وجاء فيه بأن التجربة الطويلة التي راكمها والمحاولات الرامية إلى تفعيل الحكامة الترابية لم تحقق النتائج المتوخاة منها وأن المخططات التنموية التي نهجها المغرب منذ حصوله على الاستقلال

<sup>1</sup> عبد الواحد ماماد، التخطيط الترابي ورهان التنمية المحلية، الجماعة القروية تاكونيت أنموذجاً. إقليم زاكورة. بحث لنيل شهادة الماستر.

عجزت عن بلوغ أهدافها مما يفرض إعادة النظر في السياسات العمومية للدولة. وقد كانت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي تم الإعلان عنها في الخطاب الملكي المؤسس لـ 18 ماي 2005 خير استجابة على ذلك، حيث جاءت هذه المبادرة كبديل لكل التجارب التنموية السابقة ولتغيير مفهوم العمل الاجتماعي وتفتح له أفقا جديدا، وتمنحه انسجاما في الرؤية لم يسبق له مثيل،<sup>1</sup> وهي كما جاء في الخطاب الملكي (18 ماي 2005) ليست مشروعا مرحليا ولا برنامجا ظرفيا بل هي ورش مفتوح ومتجدد يتضمن مجموعة من البرامج التي تستهدف المجال القروي والمجال الحضري، وقد جاء في الخطاب الملكي الخاص بانطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية: "ويجب أن يشكل تفعيل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، فرصة للاجتهاد والإبداع والتجديد، في آليات وأساليب العمل الاجتماعي. منطلقنا في ذلك أن تكون قوية التأثير في نتائجها، وغير مكلفة في وسائلها، ومعززة بموارد بشرية مؤهلة، واليات مراقبة ورصد لظواهر الفقر والإقصاء بكل موضوعية ويقضة" ومن خلالها ظهرت ملامح التخطيط الجماعي التشاركي الذي ينطلق من المستوى المحلي، حيث تعدد الفاعلون الذين شاركوا في إنجاح هذه المبادرة وكان المجتمع المدني من أهم هؤلاء الفاعلين وبالإضافة إلى المبادرة الوطنية للتنمية البشرية تم اعتماد مجموعة من الاستراتيجيات المتوسطة والطويلة المدى عبر مخططات وبرامج قطاعية أساسها المقاربة الترابية، ومن بينها نجد:

- مخطط المغرب الأخضر
- المخطط الأزرق
- مخطط الطاقة الشمسية
- مخطط الإقلاع الصناعي
- مخططات التهيئة

<sup>1</sup> المغرب الممكن، إسهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك. تقرير الخمسينية. مطبعة دار النشر المغربية، طبعة 2006.

قبل انتهاء المرحلة الأولى من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وبالضبط سنة 2009 تبنى المغرب التخطيط الاستراتيجي التشاركي انطلاقا من المادة 36 من الميثاق الجماعي، والتي تنص على أن رؤساء الجماعات الترابية ملزمين بإعداد وإنجاز مخططات جماعية تنموية تتضمن كافة الأعمال التنموية المراد إنجازها في الجماعة خلال مدة ست سنوات، وذلك وفق مجموعة من المقاربات التي من شأنها جعل هذه المخططات تراعي خصائص الجماعات الترابية وتلبي حاجيات وانتظارات الساكنة المحلية.

بعد ذلك شرعت الجماعات المحلية في إنجاز المخططات الجماعية للتنمية، حيث اعتمد البعض منها على وكالة التنمية الاجتماعية ومديرية الجماعات المحلية والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، في حين اعتمدت بعض الجماعات على مكاتب الدراسات وعلى إمكانياتها الخاصة من خلال الاستعانة بدليل المخطط الجماعي الذي أصدرته مديرية الجماعات المحلية، لكن بعد مرور خمس سنوات على هذه التجربة اتضح أن مجموعة من الجماعات لم تستطع أن تخرج مخططاتها إلى الواقع، وأنها لم تستطع أن تلتزم بما تتضمنه رغم كل الإمكانيات البشرية والمادية، والمالية والتنظيمية التي رصدت لها.

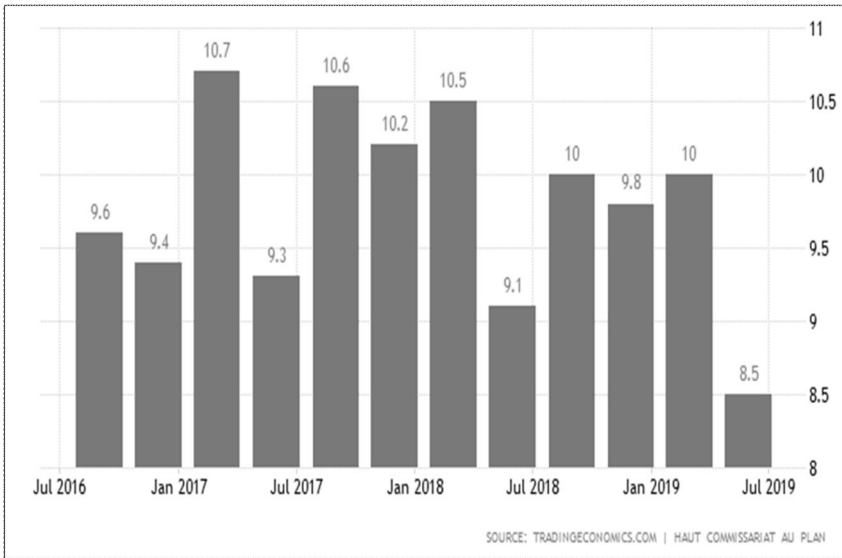
بالإضافة إلى ذلك فالغرب خلال العقدين الأخيرين انخرط في مجموعة من الأوراش التي تهم تنمية المجال المغربي والحد من الفوارق المجالية بين الجهات وتحقيق العدالة الاجتماعية، حيث شملت هذه الأوراش مجموعة من القطاعات التي لها علاقة وطيدة بالحياة اليومية للمواطنين، ونذكر من بين هذه الأوراش بعض البرامج التي همت قطاع التعليم خلال السنوات الأخيرة كالبرنامج الاستعجالي 2009-2012 الذي يستمد مرجعيته من الميثاق الوطني للتربية والتكوين، ويروم إعطاء الإصلاح نفسا جديدا، ويقوم هذا البرنامج على مبدأ أساسي هو " جعل المتعلم في قلب منظومة التربية والتكوين وتسخير باقي الدعامات الأخرى لخدمته " بالإضافة لهذا البرنامج تم اطلاق برنامج تيسير الذي يهدف إلى توفير الدعم المشروط بتمدرس أطفال الأسر القاطنة بالمناطق التي تسجل معدلا مرتفعا في نسبة الهدر المدرسي، كما تمت بلورة رؤية



استراتيجية خاصة بالمنظومة التربوية وهي بمثابة خارطة طريق توجه النظام التعليمي بالمغرب (2030/2015).

أما في قطاع الصحة فقد تم إطلاق نظام المساعدة الطبية الراميد وهو برنامج يهدف إلى تحسين الولوج للعلاج تفعيلا لمقتضيات دستور 2011، وهو موجه للضئات الاجتماعية المحدودة الدخل. عرف المغرب كذلك خلال السنوات الأخيرة تأسيس مجموعة من الوكالات وخلق مجموعة من الصناديق الخاصة بالدعم كصندوق دعم الأرامل وصندوق التكافل العائلي، وإطلاق مبادرة مليون محفظة ... لكن رغم كل هذه الجهود والتدابير السالفة الذكر ظل المغرب حسب تقارير الأمم المتحدة 2016، 2017، 2018، يحتل المرتبة 123 في التنمية دون تقدم يذكر.

وقد أصدرت المندوبية السامية للتخطيط مجموعة من التقارير التي تتضمن إحصائيات مهمة حول البطالة والفقر والتعليم والصحة، وسنحاول أن نتطرق لبعض منها. ففي ما يخص البطالة فهي لازالت مرتفعة رغم انتقالها من 10.2 فالمائة خلال سنة 2018 إلى 8.5 على المستوى الوطني، ومن 14.7 فالمائة إلى 14.2 فالمائة بالوسط الحضري ومن 4 فالمائة إلى 3.5 فالمائة بالوسط القروي. مبيان: تطور نسبة البطالة بالمغرب خلال السنوات الأخيرة.



وأعلنت المندوبية السامية للتخطيط أن معدل البطالة يبقى مرتفعا نسبيا في صفوف النساء بنسبة تصل إلى 14 بالمائة مقابل 8.4 بالمائة لدى الرجال، ولدى الشباب المتراوحة أعمارهم ما بين 15 و24 سنة بنسبة 26 بالمائة مقابل 7.2 بالمائة لدى الأشخاص البالغين من العمر 25 سنة فما فوق، ولدى حاملي الشهادات بنسبة 17.1 بالمائة مقابل 3.5 بالمائة لدى الأشخاص الذين لا يتوفرون على أية شهادة. وبالتالي فرغم الانخفاض الطفيف من نسبة البطالة إلا أن معدل هذه الأخيرة مرتفع في صفوف حاملي الشهادات الدراسية مقارنة مع الذين لا يتوفرون على أية شهادة، كما أن البطالة مرتفعة في المجال الحضري مقارنة مع المجال القروي خاصة في صفوف الشباب الذين يتراوح عمرهم بين 15 و24 سنة، مما يشكل تحديا كبيرا بالنسبة للمغرب مع العلم أن عدد خريجي الجامعات والتكوين المهني في تزايد مستمر وأن معظم التخصصات الجامعية لا تتوافق مع ما تتطلبه سوق الشغل.

أما بالنسبة للفقر فقد قدر مؤشر الفقر متعدد الأبعاد نسبة المغاربة التي تعاني من الحرمان الشديد ب 45.7 بالمائة، كما توقع أن 13.2 بالمائة من المغاربة معرضون للفقر متعدد الأبعاد فيما 8.6 بالمائة منهم يعانون من الفقر المرتبط بالصحة و42.1 بالمائة يعانون من فقر التعليم فيما 32.3 بالمائة يعانون من الفقر المرتبط بمستوى المعيشة<sup>1</sup>. وبخصوص قطاع التعليم الذي عرف مسلسل طويل من الإصلاحات التي همت مختلف الجوانب المرتبطة بالمنظومة التربوية فهو كذلك يعاني من مجموعة من التحديات والمشاكل الذي أدت إلى فشل جل البرامج التي خصصت لها الدولة ميزانيات ضخمة واتضح أن النظام التعليمي المغربي لا يستجيب لمتطلبات المواطنين ولا يرقى لمستوى انتظاراتهم، وقد أشار صاحب الجلالة إلى الوضع المخجل لقطاع التعليم بالمغرب في الخطاب الذي ألقاه بتاريخ 20 غشت 2013 حيث جاء فيه " ..... أن ما يحز في النفس أن الوضع الحالي للتعليم أصبح أكثر سوءا، مقارنة بما كان عليه الوضع قبل أزيد

<sup>1</sup> التقرير العربي حول الفقر متعدد الأبعاد 2017

من عشرين سنة....." وأشار خلال خطاب الذكرى الخامسة والستين لثورة الملك والشعب إلى كون المنظومة التعليمية لا تواكب متطلبات سوق الشغل.

من خلال جرد هذه الاحصائيات يتضح أن كل مؤشرات التنمية البشرية بالمغرب ضعيفة، وأن النموذج التنموي المغربي رغم كل الإصلاحات والأوراش والمبادرات التي عرفها فشل في بلوغ الأهداف المسطرة وأصبح غير قادر على تلبية حاجيات المواطن المغربي كما جاء على لسان الملك محمد السادس في خطابه الافتتاحي للسنة التشريعية 2017، وبالتالي يجب التفكير في بلورة مشروع تنموي جديد يواكب التطورات التي تعرفها المملكة، وذلك من خلال رؤية مندمجة تجعله قادرا على معالجة مكامن الضعف والاختلالات التي أبانت عنها التجارب السابقة. فالنموذج التنموي الحالي كما قال جلالة الملك غير قادر على الاستجابة للمطالب الملحة والحاجيات المتزايدة للمواطنين وغير قادر على الحد من الفوارق بين الفئات ومن التفاوتات المجالية، وعلى تحقيق العدالة الاجتماعية.

ونظرا لكون العنصر البشري هو الركيزة الأساسية في بناء نموذج تنموي قادر على تلبية حاجيات المواطنين ومواكبة التطورات التي يعرفها العصر، فقد شدد صاحب الجلالة خلال خطابه بمناسبة الذكرى 20 لتربعه على كرسي العرش على ضرورة البحث عن كفاءات قادرة على التفاعل مع مشاريع المرحلة الجديدة باعتبارها قاطرة أساسية لبلورة النموذج التنموي الجديد ونجاح هذا الأخير رهين بمدى تنزيل مضامينه على أرض الواقع من خلال مشاركة نخب مؤهلة وذات كفاءة عالية وتمتع بالتجرد والمصداقية، والرؤية النقدية للواقع المغربي.

### **دور العدالة المجالية في تفعيل التنمية بالمغرب :**

انطلاقا مما سبق، واعتمادا على المفاهيم التي طرحناها وعلى المعطيات الخاصة بوضعية المغرب على المستوى التنموي، يمكننا وضع تصور يحدد دور العدالة المجالية في تفعيل التنمية بالمغرب، خاصة في ظل الدعوة الى إقرار نموذج تنموي جديد من طرف الملك محمد السادس على اعتبار أن النموذج المتبع منذ الاستقلال قد بلغ مداه.

إن العدالة المجالية في عمقها تساهم في منح فرص متكافئة لجميع المجالات الجغرافية للبلد بما يمكن السكان من استغلال ما يرونه مفيدا لتحسين جودة حياتهم، وبما يجعلهم مساهمين عن وعي في النمو الاقتصادي والتنمية البشرية والمستدامة، وهذا لا يتأتى إلا من خلال العمل على تغيير العقلية في اتجاه التفكير اجتماعيا الذي يعني التفكير بالغير، والعناية بأحواله والعمل على إصلاحها<sup>1</sup>، لأن واقع الحال يقول بوجود تفاوتات مجالية صارخة بين جهات المغرب، وداخل نفس الجهة، فجهة درعة تافيلالت مثلا تحتاج عشرات السنين لتصبح في مستوى تجهيز وتنمية جهة الدار البيضاء سطات، وداخل جهة مراكش آسفي نجد تفاوتات كبيرة بين الاقاليم، حيث أن إقليم شيشاوة يعيش وضعية تنموية مزرية مقارنة مع إقليم مراكش، والمقارنات يمكن ان نعتمدها على مجمل مناطق البلاد .

إن الانطلاق من الوضعية التنموية يعد ضروريا لتحديد السيناريوهات وأشكال التدخل المفترضة، ويبدو أن أنسب مؤشر يمكن اعتماده هو مؤشر التنمية البشرية، حيث يشير تقرير برنامج الأمم المتحدة الانمائي لسنة 2018 لحصول المغرب على الرتبة 123 عالميا من أصل 189 دولة مرتبة على مستوى قيمة المؤشر المذكور، وذلك بعد الحصول على نقطة عددية تساوي 667,0<sup>2</sup>.

وكما سبقت الإشارة إليه، فهناك جهات ومناطق بالمغرب تعيش وضعية تنموية بعيدة عن المطلوب، وهو ما يعطي تباينات واضحة في قيمة مؤشر التنمية البشرية بين الاقاليم والجهات، فقد كشفت دراسة أعدتها وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة عن وجود تفاوتات متباينة على المستويين الجهوي والمجالي، خاصة فيما يتعلق بالثروة على مستوى الجهات، ومساهمة هذه الأخيرة في النمو الاقتصادي الوطني. كما أبرزت أن هناك ثغرات

1 أعلام الفاسي (النقد الذاتي) 1979 / الطبعة الخامسة / مطبعة الرسالة / الرباط المغرب ص 17.

2 تقرير برنامج الأمم المتحدة الانمائي، 2018، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية

اجتماعية واقتصادية رئيسية بين الجهات، على الرغم من بروز نمو موجه أكثر لفئات الفقيرة، في نهاية الفترة ما بين 1999 و2014.

وبينت الدراسة نفسها، التي خصت الديناميات والتفاوتات المجالية، والتي تم تقديمها يوم الثلاثاء 27 مارس 2018 بالرباط، أن هناك تركيزا مجاليا قويا للأنشطة الاقتصادية، وضعفا في استثمار القدرات المجالية، بحيث أن 7 في المائة من المجال يساهم بـ58 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، إلى جانب اندماج ضعيف للمخططات الحضرية، إضافة إلى وجود فجوة بين الاقتصاد والنمو الديمغرافي، وهو ما يتجلى في العروض الضعيفة لفرص العمل، حسب الدراسة نفسها.<sup>1</sup>

ويبدو أن هذه التفاوتات المجالية على مستوى التنمية واضحة وتنعكس سلبا على أداء الاقتصاد الوطني وعلى مستوى العدالة الاجتماعية مما يساهم في ارتفاع واقع الاقصاء والتهميش الذي تعيشه المناطق الموجودة خارج مثلث الدار البيضاء - طنجة - فاس وداخل هذا المثلث نفسه، ويؤدي إلى تعطيل طاقات وإمكانات هذه المجالات، وهو ما يجعل الحاجة ماسة إلى وضع تصور منطلق من إجماع وطني لعدالة مجالية تركز على محاور استراتيجية أهمها :

✓ قراءة متمعنة لمختلف التقارير والدراسات التي تشخص واقع التنمية بالمغرب من جهة، وواقع التفاوتات المجالية من جهة أخرى، على أساس إشراك كل الفاعلين في هذه العملية وكذا الساكنة من منطلق المقاربة التشاركية التي تشكل سيرورة اجتماعية تواصلية تقوم على تمكين السكان من سلطة المبادرة واتخاذ القرارات المتعلقة بتحديد وتنفيذ الأنشطة والبرامج التنموية التي تهم مصيرهم<sup>2</sup>، مع الحرص على ضمان تعليم جيد للجميع يساهم في توفير الكفاءات القادرة على إبداع الأنشطة الاقتصادية المنتجة للقيمة المضافة، وكذا تحسين جودة

1 مقال بعنوان : دراسة رسمية تكشف تفاوتات في توزيع الثروة بين جهات المغرب. مجلة تيل كيل عربي، النسخة الالكترونية. 2018. بتاريخ 27 مارس 2018

2 ابراهيم بايزو، التنمية مشاركة.. في مقارنة المسألة التنموية من منظور تشاركي. 2015. افريقيا الشرق، الدار البيضاء، المغرب، ص 57.

الخدمات الصحية بما يضمن استفادة الجميع، والتركيز على توفير البنيات التحتية التعليمية والصحية خاصة بالمناطق الأكثر خصا.صا.

✓ الرفع من قدرات الاقتصاد الوطني من خلال تحسين الولوج للاستثمار الوطني والدولي، ولا يتأتى ذلك إلا بمحاربة اقتصاد الريع والامتيازات، وتحسين شروط التنافسية في كل العمليات الاقتصادية، والقضاء على كل أشكال الكسل الاقتصادي الذي يعطل الكفاءات ويخنق روح المبادرة لدى حاملي المشاريع، مع الاهتمام بالمقاولات الصغرى والمتوسطة وتشجيع إحداثها ومواكبتها، دون إهمال القطاع التعاوني، ووضع تصور لتنظيم القطاع غير المهيكل لجعله منتجا للثروة وقادرا على خلق فرص الشغل.

✓ تفعيل مبدأ التضامن بين الجهات على أساس تخصيص اعتمادات أكثر للجهات الأكثر فقرا والاقلة تجهيزا، مع الاهتمام بمحاربة الفقر والهشاشة بالمناطق القروية وبهوامش المدن، وتمكين الفئات الهشة والفقيرة من الموارد التي تساعد على القيام بأنشطة مدرة للدخل، وضمان حقهم في الولوج لخدمات الصحة والتعليم، على أن تلعب الجماعات الترابية الدور الأكبر في القيام بذلك.

✓ منح امتيازات ضريبية للاستثمارات والشركات التي تستهدف المناطق الأكثر فقرا، والتي تساهم في التشغيل وفي توفير الخدمات الاجتماعية لمستخدميها، وكذا التي تساهم في توفير المرافق العمومية والخدمات الأساسية بالمناطق النائية، وأيضا تحفيزها على دعم مشاريع الجمعيات وتوفير التكوينات الكفيلة بتقوية قدراتها على أساس خلق قطب محرك للتنمية يزاوج بين الاستثمار الخاص وتدخلات هيئات المجتمع المدني .

✓ التدبير العقلاني للموارد الطبيعية وخاصة المياه، مع خلق منظومة وطنية للتضامن بين مناطق المغرب تمكن من تحويل فائض الأحواض المائية الغنية إلى المناطق الأكثر جفافا في الجنوب والشرق، علاوة على تحديث أساليب استعمال التربة بما يحافظ على غناها وخصوبتها وتشجيع استصلاح الأراضي بالمناطق الجافة وشبه الجافة، ووضع استراتيجية للحفاظ على الموارد الغابوية

وإعادة التشجير، مع ضمان تنمية مندمجة تلبي حاجات ساكنة المناطق الغابوية والجبالية دون أن تضر بالتوازن البيئي المستدام.

✓ تقوية البرامج التي تستهدف النهوض بالعالم القروي وبهوامش المدن التي تعاني من ضعف الخدمات الأساسية أو غيابها، مع تحفيز السكان على المشاركة في حل مشاكلهم بأنفسهم في إطار تضامني يحقق المواطنة، على أن يكون للدولة الدور الكبير في توفير الحاجيات والموارد التي تساعد في تقوية هذا التكافل الاجتماعي .

✓ اعتماد معايير الحكامة التي تهم الديمقراطية والمشاركة والشفافية والمسؤولية والمحاسبة والتوافق والتنسيق ودولة الحق والقانون<sup>1</sup> مع اعتماد مرصد رسمية لمراقبة اعتماد هذه المعايير من قبل المجالس الجهوية للحسابات ومراكز التدقيق الجماعية، وتفعيل معاقبة المتورطين في التجاوزات القانونية ومكافأة المبرزين المبدعين خاصة بالمناطق الأكثر هشاشة.

✓ تفعيل تنزيل الجهوية المتقدمة بما يمكن الجهات من استغلال مواردها وإمكاناتها البشرية والمادية، وبما يساهم في تفعيل الديمقراطية المحلية ضمانا لحسن التدبير وحماية للخصوصيات الثقافية، مع التركيز على تحقيق انسجام بين توجهات الجهات والاختيارات الوطنية الكبرى .

✓ الاهتمام بتنمية الطبقة الوسطى والمحافظة على قدرتها على الانتاج وعلى تنشيط الحركة الاقتصادية والتوازن الاجتماعي، وإحداث نظام معلوماتي يتضمن تفاصيل مدخول كل الأسر والأفراد بما يضمن التحكم في تدبير أشكال الدعم المقدمة للفئات الأكثر فقرا وكذا للطبقات المتوسطة .

✓ خلق نظام لإدماج الأشخاص في وضعية إعاقة وجعلهم جزءا من منظومة الإنتاج الاقتصادي والثقافي، على أساس إحداث حزمة خدمات وامتيازات

<sup>1</sup> عبد العزيز أشرقي، الحكامة الترابية و تدير المرافق العمومية المحلية على ضوء الجهوية المتقدمة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2014، ص 96.

لهذه الفئة تساهم في إخراجها من وضعية التهميش وتجعلها متمتعة بكل مقومات الانصاف الاجتماعي .

✓ الانخراط في الثورة التكنولوجية ومنظومة مجتمع المعرفة من خلال دعم التعليم وتشجيع الابتكار والبحث العلمي داخل الجامعات والمقاولات، وضمان مشاركة الإعلام والمجتمع المدني في ذلك.

✓ الاهتمام بإصلاح منظومة العدالة والأمن، ووضع تصور للقضاء على مظاهر الفساد داخل الادارة المغربية عن طريق تفعيل الرصد والتتبع والزجر ثم التقويم.

وعلى العموم، يبقى اعتماد هذه الاصلاحات وغيرها مدخلا أساسيا لتحقيق عدالة مجالية تضمن إنصاف الجميع، وتجعل من المغرب مجالا جغرافيا منسجما وقادرا على خلق الثروة وعلى المنافسة في عالم تركز دوله وتكتلاته على ضمان حقوق وكرامة مواطنيها.



## الهندسة الجديدة لتدبير الشأن العام الترابي على ضوء الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري

نبيل بوشرمو

دكتور في الحقوق

باحث في القانون الإداري والعلوم الإدارية

جسد إختيار الجهوية المتقدمة بالمغرب، مدخلا أساسيا من مداخل عملية إصلاح وتحديث هياكل الدولة، من خلال الارتقاء بالبعد الترابي الجهوي إلى مستوى الآلية المؤسساتية والتنظيمية القادرة على المساهمة في ترسيخ قيم الديمقراطية المحلية والمساعدة إلى جانب مختلف الفاعلين في توفير شروط مناخ سياسي واقتصادي واجتماعي وتنظيمي وتديري ملائم لإنجاز أهداف التنمية المستدامة والاندماج. هذه الرؤية التحديثية للسياسة العمومية الترابية، جاءت كجواب على التحول الهام والعميق الذي عرفته بنية ووظيفة الدولة خلال العشرية الأخيرة، بانطلاق مسار التحول من الدولة المركزية إلى دولة الجهوية المتقدمة باعتباره هدفا استراتيجيا، الأمر الذي تطلب معه القيام بعملية تحديث واسعة للمنظومة القانونية والتنظيمية بمراجعة آليات تدبير التراب وإعادة توزيع الأدوار والوظائف وتقاسم الاختصاصات مع الفاعلين الجهويين والمحليين. الإعلان عن هذا الاختيار الاستراتيجي للسياسة العمومية الترابية القائمة على هندسة ترابية عصرية تتبوأ فيها الجهة المكانة الاعتبارية المتميزة، جاء بمناسبة الخطاب الملكي بتنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية بتاريخ 03 يناير 2010، والذي شكل بحق نقطة الانطلاق لورش هيكلي ولدينامية جديدة للإصلاح المؤسساتي، وتحولا نوعيا في أنماط التدبير الترابي. إذ قدم الأسس

والمرتكزات التي يبنى عليها مفهوم دولة الجهوية المتقدمة، والتي ربطها بمرتكزات وأسس أربع، تتحدد في الإلتزام بمبادئ الوحدة، والتضامن بين الجهات فيما يخص توزيع الموارد، واعتماد التناسق والتوازن في الصلاحيات والإمكانات، وتفاذي تداخل الاختصاصات أو تضاربها بين مختلف الجماعات المحلية والسلطات والمؤسسات<sup>1</sup>، وانتهاج أسلوب اللاتمركز الواسع القائم على التناسق والتفاعل. هذه الركيزة الأخيرة تبقى بعدا لا محيد عنه لتطور أداء الإدارة العمومية المحلية ومواكبة ورش الجهوية المتقدمة.

والمتتبع للشأن الإداري بالمغرب، يقف أمام معطى كون الإطار القانوني السابق الذي كان يؤطر منظومة اللاتمركز الإداري، شابهته مجموعة من الاختلالات البنيوية والوظيفية والسلوكية. إذ أنه بالرغم من الإجراءات والتدابير الإصلاحية التي أتى بها مرسوم اللاتمركز الإداري لـ 20 أكتوبر 21993، بسن رزنامة من القواعد المنظمة لعملية توزيع الصلاحيات بين السلطات المركزية والمصالح الخارجية للوزارات، واعتماد مجموعة من الآليات الإدارية والقانونية والمؤسسية لترجمة أهداف هذا المرسوم على أرض الواقع. فإن التجربة الميدانية والعملية على مدى ربع قرن من الزمن، أبانت أن هذا الأسلوب التديري ظل متمسما بالضعف وعدم الكفاية، بسبب مجموعة من الاكراهات ذات الطبيعة

<sup>1</sup> المملكة المغربية، اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، التصور العام، ص: 13

<sup>2</sup> تجدر الإشارة إلى أن مرسوم 20 أكتوبر 1993 حول اللاتمركز الإداري أتى بالموازاة مع منشور بتاريخ 26 فبراير 1993 تحت عدد 75/د ومع الظهير الشريف رقم 1.93.294 بتاريخ 6 أكتوبر 1993 المتمم للظهير الشريف رقم 1.75.168 بتاريخ 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل مع تعديل الظهير الشريف 1.75.100 بتاريخ 10 أبريل 1957 حول تفويض الإمضاء للوزراء وكتاب الدولة. تلى هذه النصوص توجيه رسالة ملكية إلى وزير الداخلية بتاريخ 19 نونبر 1993 حول ضمان الانسجام بين اللاتمركز واللامركزية. ثم الرسالة الملكية الموجهة للوزير الأول يوم 9 يناير 2002، والمتعلقة بالتدبير اللاتمركز للاستثمار، كما جاء مرسوم جديد تحت رقم 2- 1369- 05 الصادر بتاريخ ثاني دجنبر 2005 ليحدد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللامركز الإداري، وكذا توزيع الاختصاصات والوسائل بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية.

السياسية والإدارية والقانونية والتنظيمية ومنها كذلك ما هو متصل بالإكراهات المالية واللوجستية والبشرية والتقنية<sup>1</sup>.

إذ ظلت الإدارة اللامركزية جهويا وإقليميا تشتغل في ظل جملة من العراقيل والإكراهات الحادة من مردوديتها وفعاليتها، على علة تميزها على المستوى التنظيمي بتضخم بنياتها وهيكلها وتداخل اختصاصاتها، وعلى مستوى المردودية والأداء بغياب التناسق والإندماجية والالتقائية في التدخلات العمومية على المستوى المحلي، وغياب آليات الحكامة والنجاعة وجودة الخدمات المقدمة، هذا إلى جانب مجموعة من الممارسات والسلوكات الوظيفية التي أثرت سلبا على السير العادي للإدارة اللامركزية في علاقتها بالمرتفقين. الأمر الذي جعل منها عائقا بنيويا ووظيفي لتحقيق أهداف التنمية المستدامة والمندمجة عوض أن تكون محفزا وفاعلا أساسيا لها، وبالتالي أمام تنزيل الاختيار الاستراتيجي الجهوية المتقدمة.

أساس هذه الخلاصات، يقوم على كون أن أسلوب عدم التمركز الإداري، لا ينحصر معناه فقط في كونه تقنية تنظيمية ترمي إلى نقل اختصاصات التقرير من مستوى مركزي إلى مستوى محلي، بهدف التخفيف من ثقل الأعباء الإدارية ومشاركة المدبرين جهويا ومحليا في مسلسل اتخاذ القرار وتقريب الإدارة من المواطن، بل يأخذ أهميته في الغاية التي يقوم عليها، في كونه ركيزة أساسية لربح رهان التنمية الجهوية المندمجة والمستدامة ضمن إطار شامل ومتكامل للعلاقة بين المركز والمحيط، يسعى إلى توطين المصالح الخارجية وجعل سلطات الإدارات المركزية تتمحور في التخطيط والتنسيق والتنشيط والإشراف. بينما الإدارات

<sup>1</sup> - كجمود هندسة الانتشار الترابي للمصالح الخارجية للدولة لتنسجم مع التقسيم الإداري وضعف التنسيق بينها وهيمنة موضوع اللامركزية على النقاش والمجهودات السياسية والإدارية وتمسك الإدارات المركزية بالصلاحيات والوسائل وارتباب المصالح الخارجية. أنظر:  
- السعيد (رشيد): "مدى مساهمة اللامركزية و اللامركزية في دعم الجهوية"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق الرباط جامعة محمد الخامس أكادال، 2006.

اللامركزية تتولى عمليات تنفيذ السياسات الوطنية وتطبيق الإجراءات المرتبطة بها، عبر آليات قانونية تعمل على إعادة تنظيم وتوزيع الاختصاصات<sup>1</sup>. ذلك أن واقع الحال، يفترض وضع تساؤل حول كيفية سير عملية التنسيق والإلتقائية بين الجهات والمصالح اللامركزية للدولة، في الحالة التي لا يمتلك فيها المندوب الجهوي للقطاعات الحكومية أي سلطة في اتخاذ القرار، بقدر ما ينحصر دوره في نقل كل الهواجس والطلبات والاقتراحات للمركز من أجل الفصل فيها.

إلى جانب هذا المعطى التشخيصي والتوصيفي للوضعية التنظيمية والوظيفية للمصالح اللامركزية للدولة، فإنه أمام التحول الهام الذي عرفته أدوار ووظيفة الجماعات الترابية على ضوء مقتضيات الدستورية الجديدة والقوانين التنظيمية المؤطرة لعملها واتساع مجال الاختصاصات المخولة لها وأهمية الموارد البشرية والمالية المرصودة لها، جعل من مسألة اصلاح الإطار القانوني للامركز الإداري وفق رؤية وهندسة جديدة أمرا ملحا وضروريا.

من هذا المنطلق، أنت أهمية إصلاح منظومة اللاتركيز الإداري، باعتباره آلية تنظيمية لتنزيل استراتيجية الدولة في تدبير القضايا الترابية وفق دينامية متجددة. حيث جاء في هذا الصدد، الميثاق الوطني للامركز الإداري متضمنا لمقتضيات قانونية ومؤسسية، تسمح في مستوى أول، بنقل الصلاحيات المركزية إلى المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي، وضامنة لتنسيق محكم وفعال في مستوى ثان، من خلال تحويل الولاية والعمال الصلاحيات اللازمة للتنسيق

<sup>1</sup> - فالسلطة المركزية لا تفوض إلا ما يمكن أن تتحكم فيه وتراقبه، و بالتالي من الممكن السيطرة على عدد محدود من الجهات في حين يستحيل مراقبة عدد كبير من الأقاليم، كما أنه إذا كان من الممكن بالنسبة للوزارات أن تتوفر على مصالح خارجية مجهزة ببنية تحتية وبالوسائل الضرورية على مستوى كل جهة، فإنه من الصعب أن تتوفر نفس الوزارات في كل عمالة وإقليم على مندوبيات إقليمية تتوفر على الوسائل البشرية والمادية الضرورية لتنفيذ مهامها. أنظر:

- Ouazzani Chahdi (H) : La régionalisation et la décentralisation .REMALD .Série thèmes actuels n° 16. 1996. p.p: 61-62.

والتوجيه لأنشطة المصالح المتواجدة داخل منطقة نفوذهم الترابي والسهر على الممارسة الفعالة والمتناسقة لاختصاصاتها.

كما أن المستجدات القانونية والتنظيمية التي أتى بها الميثاق، تدفع في مستوى ثالث، إلى إحداث النقلة النوعية للإطار المرجعي والشروط التي يتخذ فيها القرار الجهوي والمحلي، مما يجعل هذا الأخير حصيدا تفاعلا مع المستوى المحلي<sup>1</sup>، من خلال تجديد العلاقة الرابطة بين المنتخب المحلي ومختلف المصالح اللامركزية، إذ سيجد مخاطبا مباشرا ومن غير حاجة للعودة إلى السلطة المركزية لحل المشاكل والحاجيات المحلية سواء كانت ذات طبيعة خدمية أو ذات طبيعة تنموية بمختلف أبعادها، حيث يصبح القرار التنموي بهذا مرتبطا بالمجال الترابي.

فما هي المقومات الأساسية لسياسة الدولة في مجال اللامركزية الإدارية وآليات الحكامة لتفعيلها (المبحث الأول) وما مدى تأثيرها على الهندسة الجديدة لتدبير الشأن العام المحلي وتدعيم ورش الجهوية المتقدمة (المبحث الثاني).

### **المبحث الأول - المقومات الأساسية وآليات الحكامة لتنزيل سياسة الدولة الجديدة للامركزية الإدارية:**

يعتبر اللامركزية الإدارية لمصالح الدولة بكونه تنظيما إداريا مواكبا لتنظيم الترابي اللامركزي للدولة القائم على الجهوية المتقدمة<sup>2</sup>، وأسلوبا لتدبير الترابي يهدف إلى مزيد من الفعالية للتنمية المحلية وتقريب السلطات العمومية من الساكنة<sup>3</sup>، وأداة رئيسية لتفعيل السياسة العامة الترابية للدولة، قوامه نقل السلط والوسائل وتخويل الاعتمادات لفائدة المصالح اللامركزية من أجل تمكينها من اتخاذ المبادرة والقيام بالمهام المنوطة بها بفعالية ونجاعة.

<sup>1</sup> - العيوي (الشريف): "الجهة المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الاستثمار"، REMALD، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 66، 2003، ص. 22.

<sup>2</sup> - المرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 ربيع الآخر 1440 (26 دجنبر 2018)، بمثابة ميثاق وطني للامركزية الإدارية، ج.ر.ع: 6738 بتاريخ 27 دجنبر 2018، ص. 2.

<sup>3</sup> - Leclerc- Olive (M): Ethique et coopération internationale. in les sociologies critiques du capitalisme. Paris. 2002. P.P. : 180-181

ويتأسس النظام الجديد للاتمرکز الإداري على مرتكزات وأهداف محددة ومبادئ واضحة، تسعى من خلالها السلطات العمومية بلوغ غايات التكامل والاندماج البناء مع الجماعات الترابية.

#### الفقرة الأولى- أهداف ومبادئ نظام اللاتمرکز الإداري الجديد:

يقوم الأسلوب الجديد للاتمرکز الإداري على دعائمتين أساسيتين، أولاهما ترسيخ المعطى الدستوري باعتبار الجهة الفضاء الترابي الملائم والمناسب لتنفيذ وأجراً توجّهات السلطات المركزية في ميدان عدم التركيز الإداري<sup>1</sup>، حيث تعتبر على هذا الأساس مستوى ترابيا وسيطا وحلقة مفصلية لتأطير العلاقة بين السلطة الحكومية وبين مصالحها اللامتركزة على مستوى الجهة. وثانيهما إيلاء مؤسسة والي الجهة الدور المحوري، باعتباره ممثلا للسلطة المركزية على المستوى الترابي انسجاما مع مقتضيات الفصل 145 من دستور المملكة، الذي يعهد لهذه المؤسسة الترابية مهمة تنسيق أنشطة المصالح اللامتركزة للإدارة المركزية، والسهر على حسن سيرها ومراقبتها، والعمل على تحقيق إلتقائية السياسات والبرامج والمشاريع العمومية جهويا، بما يحقق النجاعة والفعالية والوصول للأهداف المحددة.

وانطلاقا من هاتين الرئيكتين الأساسيتين، تتحدد أهداف أسلوب اللاتمرکز الإداري الجديد في بلوغ مرامي دقيقة ومتكاملة، تتجلى من جهة أولى، فيالسهر على إعادة النظر في تنظيم مصالح الدولة اللامتركزة على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، مع التنزيل السليم لمبدأ التفريع<sup>2</sup>، بما يضمن تحديدا دقيقا للمهام الموكلة إليها، والسهر على تحقيق الفعالية والنجاعة في تنفيذ

<sup>1</sup>- ينص الفصل الأول من دستور المملكة لسنة 2011: «التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة»: كما بوأ الفصل من الدستور 143: "...الجهة مكانة الصدارة، بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتبني برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب".

<sup>2</sup>- يعتبر مبدأ التفريع أساسيا في تشكيل هندسة الحكامة الترابية، حيث يقضي بإقرار قاعدة رئيسية للعمل المحلي، وهي قاعدة تحديد وتوضيح الاختصاصات بين الجماعات الترابية والدولة من جهة وبين مختلف أصناف الجماعات الترابية من جهة أخرى. مع إقرار التوازن الضروري في الاختصاصات والصلاحيات والتعاون والاندماج والتضامن فيما بينها. حيث أن كل مستوى ترابي من مستويات الحكامة الترابية يبقى مسؤولا على تنفيذ مسؤولياته في مجال التنمية المستدامة، وهو ما يدفع إلى تجاوز إشكاليات التداخل في الاختصاصات. كما يقوم المبدأ على إعطاء الوحدات اللامركزية الأدنى أي الجماعات الأولية في كل ما يتصل باختصاصات خدمات القرب والتنمية المحلية المستدامة، إذ لا تتدخل الدولة إلا عند عجز هذه الوحدات عن تلبية حاجيات ومتطلبات الساكنة المحلية.

البرامج والمشاريع العمومية التي تتولى هذه المصالح الإشراف عليها، أو إنجازها أو تتبع تنفيذها، مع العمل على تقريب الخدمات العمومية إلى المرتفقين، وتحسين جودتها وتأمين استمراريتها.

ومن جهة أخرى، مواكبة ورش الجهوية المتقدمة، من خلال تقديم المصالح اللاممركزة كل أشكال الدعم والمساعدة إلى الجماعات الترابية وهيئاتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية، والعمل على ضمان نجاعة عملها وفعاليتها. مع إرساء دعائم وأسسها في تقوية التكامل في الوظائف والمهام عبر تفعيل آليات الشراكة والتعاون بينها وبين هذه الوحدات الترابية، والحرص على الأخذ بالخصوصيات الجهوية والإقليمية كمعيار أساسي في مسلسل إعداد السياسات العمومية وتنفيذها وتقييمها ضمن عملية التوطين الترابي لها، مع التركيز على ضمان إلتقائيتها وتجانسها وتكاملها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة والإقليم، وتحقيق التعاضد في وسائل تنفيذها.

ولبلوغ هذه الأهداف، تبقى مسألة تنزيل هذه السياسة العمومية متوقفة على تفعيل مجموعة من المبادئ المؤطرة لها، وخاصة مبدأ التشريع الذي يقتضي نقلا للاختصاصات واعتبار رؤساء التمثيليات الإدارية على المستوى الجهوي سلطة رئاسية بالنسبة لرؤساء التمثيليات الإدارية التابعة لها على مستوى العمالة أو الإقليم. وثانيا مبدأ التنسيق، حيث يتجلى على هذا المستوى الدور المحوري لمؤسسة الوالي باعتباره ممثلا للسلطة الحكومية ترابيا، في التنسيق والسهرة على حسن سير المصالح اللاممركزة للدولة، وتحقيق الالتقائية والتكامل في الاختصاصات الموكولة لها، مع تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة في تقييم أدائها. وثالثا مبدأ الإنصاف في تغطية التراب والتعاضد في الوسائل لضمان التوزيع الجغرافي المتكافئ والعاقل لمصالح الدولة اللاممركزة.

#### الفقرة الثانية- مؤسسات الحكامة والتقييم:

سعي لترسيخ حكامه جيدة لتنزيل سياسة الدولة في ميدان اللاتركيز الإداري، أرسى الميثاق الوطني نظام رصد لمسار تنفيذ هذا الإصلاح بإحداث

مؤسسات للحكامة متخصصة، باعتبارها آليات للقيادة والتنسيق والتتبع والمواكبة، تركز مهامها في تتبع عمل المصالح اللامركزية ومواكبتها وتقييم أدائها وإعداد تقارير دورية. كما اعتمد منهجية تدرجية في التنزيل بما يتواءم ويتناسب وإكراهات الواقع، وذلك بالعمل وفق مقاربة تخطيطية، بواسطة آلية التصاميم المديرية المرجعية خاصة بكل قطاع وزاري<sup>1</sup>. وتحدد مؤسسات الحكامة والتقييم في:

- اللجنة الوزارية لعدم التركيز الإداري: يترأس اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري رئيس الحكومة، وتناط بها مهمة اقتراح التوجيهات الأساسية والتدابير اللازمة لتنفيذ التوجيهات العامة لسياسة الدولة في مجال اللاتركيز الإداري، والسهرة على تتبع تنفيذها وتقييم نتائجها من خلال إعداد تقارير دورية منتظمة حول حصيلة تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على مستوى الجهة تعدها اللجان الجهوية للتنسيق، وتقارير قطاعية سنوية حول تنفيذ التصاميم المديرية للاتمركز الإداري، علاوة على التقرير السنوي لتقييم سياسة اللاتمركز الإداري على الصعيد الوطني.

- اللجنة الجهوية للتنسيق والتتبع والمواكبة: أحدثت اللجنة الجهوية للتنسيق والتتبع والمواكبة إلى جانب والي الجهة لمساعدته في ممارسة المهام الموكلة إليه، وتعد لبنة ثانية من اللبنات الأساسية لهذا الإصلاح، حيث تشكل بعدا أساسيا على المستوى الترابي للتنسيق بين أنشطة المصالح اللامركزية للدولة على صعيد الجهة، وآلية تنظيمية لتحقيق التكامل والالتقائية بين السياسات العمومية المقررة جهويا. وهو ما يؤهلها لتصبح الإطار الملائم لإنجاز عملية التقييم للمجهودات المبذولة في مجال عدم التركيز بالنسبة لكل جهة على حدة.

- اللجنة التقنية المحدثة لدى عامل العمالة أو الإقليم: وهي نفس اللجنة المحدثة بمقتضى الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 المتعلق باختصاصات العمال، وتناط بها مهام اتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان

<sup>1</sup> - مرسوم رقم 2.19.40 صادر في 17 من جمادى الأولى 1440 (24 يناير 2019) بتحديد نموذج التصميم المديرية المرجعي للاتمركز الإداري، ج.ر.ع 6746 مكرر بتاريخ 25 يناير 2019، ص.ص: 242-246.



تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة وتأمين استمرارية الخدمات العمومية التي تقدمها، ومواكبة برامج ومشاريع الاستثمار وأشغال التجهيز المراد إنجازها وإصدار كل توصية من أجل إحداث تمثيلات إدارية على مستوى العمالة أو الإقليم، حيث يتولى العامل في هذا الإطار رفع التوصيات والاقتراحات إلى والي الجهة قصد رفعها بدوره إلى السلطات الحكومية المعنية.

واعتباراً لنطاق هذا الإصلاح وأهميته وطابعه الاستراتيجي، فإن الميثاق الوطني للتركيز أسس لمنهجية تدريجية لأجراء مضمائنه، حيث تم الإستناد خلالها إلى مبدأ التدرج بواسطة تصاميم مديرية مرجعية من جهة، ومن جهة أخرى الأخذ بمبدأ التمايز الذي يلقي الضوء على الخصائص التي تميز كل قطاع إداري عن الآخر والذي ينجم عنه فوارق في الموارد وطرق الاستجابة.

بناء عليه، فإن الميثاق حدد أجلاً لا يتعدى إثني عشر شهراً لإعداد المخططات المرجعية للتركيز الإداري<sup>1</sup>، علماً بأن تنزيل هذه المخططات سيتم وفق مراحل زمنية متدرجة. على أن تقوم السلطات الحكومية بإعداد برنامج توعبي يتضمن الإجراءات والتدابير الضرورية الواجب تفعيلها بغية إنجاح هذا الورش وجعله واقعا ومحققا للأهداف والغايات المرجوة. في هذا الإطار تبقى القطاعات الوزارية ملزمة بوضع تصاميم مديرية مرجعية خاصة بالمصالح اللاممركزة التابعة لها، تؤطر الالتزامات المتبادلة للسلطات الإدارية المركزية إزاء السياسة الجديدة للدولة وتؤسس لعلاقة نوعية بين الطرفين مبنية على مبدأ المسؤولية والمحاسبة، وتحدد من خلالها الاختصاصات التي سيتم نقلها لفائدتها والموارد البشرية والمادية اللازمة لذلك، مع تحديد دقيق لمؤشرات قياس نجاعة أدائها.

في هذا الباب، تم تحديد ثلاث سنوات كأجل أقصى لتنفيذ هذه التصاميم المديرية، والأخذ بعين الاعتبار لمبدأ التدرج في التنزيل بما يوائم بين المقترحات

<sup>1</sup> - مرسوم رقم 2.19.40 صادر في 17 من جمادى الأولى 1440 (24 يناير 2019) بتحديد نموذج التصميم المديرية المرجعية للتركيز الإداري، ج.ر.ع. 6746 مكرر.

المقدمة وواقعية التنفيذ في إطار تعاقدى بين القطاعات الوزارية وولاية الجهات ورؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية المعنية.

## المبحث الثاني- الهندسة الجديدة لمنظومة العلاقات بين المتدخلين في تدبير الشأن العام المحلي:

وضع الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري هندسة ترابية جديدة ثلاثية الأبعاد وبقواعد جديدة لتنظيم المصالح غير الممرکزة للدولة وتحديد علاقاتها مع الإدارات الممرکزية من جهة أولى، ومع الولاية والعمال من جهة ثانية، وكذا مع الجماعات الترابية وكل هيئة أخرى مكلفة بتدبير مرفق عمومي من جهة ثالثة.

### الفقرة الأولى- القواعد المنظمة للعلاقة بالإدارات الممرکزية والإدارة الترابية:

انخراطا من السلطات العمومية في مسلسل تنزيل المبادئ والمقتضيات التي أتى بها دستور المملكة لسنة 2011، وخاصة فيما يتصل بتقعيد خيار الجهوية المتقدمة وتبويء الفضاء الترابي الجهوي مكانة الصدارة في تصور وإعداد وتنفيذ وتتبوع وتقويم السياسات العمومية، استحضرت الميثاق الجديد هذا البعد التنظيمي وأقر هندسة جديدة مؤسسة على توزيع للاختصاصات متناسب ومبدأ التفريع، وقواعد خاصة منظمة لعلاقة المصالح الخارجية بالسلطات الممرکزية، وقواعد أخرى مؤطرة لعلاقاتها بالإدارة الترابية.

### أولاً: القواعد المؤطرة للعلاقة بالإدارات الممرکزية

عمدت السلطة الحكومية ضمن مرسوم الميثاق الوطني للتركيز الإداري إلى تحديد إطار عام دقيق لعلاقات الإدارات الممرکزية مع مصالحها غير الممرکزة، حيث حدد مهام كل طرف بدقة لبلوغ الغاية الممرکزية لهذا الإصلاح، والمجسدة في الإرتقاء بهذه المصالح لتصبح محاورا محليا وفاعلا حقيقيا وبصلاحيات تقريرية، في سبيل الوصول لغاية التنزيل السليم ترابيا ووفق مقاربة اندماجية وإلتقائية وتكاملية للسياسات العمومية القطاعية.

في هذا الشأن، حدد الميثاق مهام الإدارات اللاممرکزة في إنجاز البرامج أو المشاريع التنموية الممرکزة ضمن السياسات العمومية للدولة أو إحدى هيئاتها، وفق

أهداف وصلاحيات وإجراءات وآجال محددة<sup>1</sup>، والتي ستأتي في إطار تعاقدي بواسطة مخططات مرجعية لعدم التركيز الإداري، تعدها الإدارات المركزية بالنسبة للمصالح غير الممركزة التابعة لها، ووفق برمجة زمنية مدققة تأخذ بعين الاعتبار مبدأ التدرج في التنفيذ وطبيعة الاختصاصات المزمع نقلها إلى هذه المصالح<sup>2</sup>.

كما نص المرسوم على مجموعة من التدابير الرامية إلى أجرأة هذه المهام، مبتدئ من ضرورة قيام الإدارات المركزية بتفويض صلاحيات تقريرية للمصالح الخارجية<sup>3</sup>، وتوفير الوسائل البشرية والمادية الكافية لها، وتخويل رؤساء المصالح غير

<sup>1</sup> - المادة 23 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، م.س.ذ. ص: 9789.

<sup>2</sup> - في هذا الإطار "تقوم السلطات الحكومية بإعداد تصاميم مديرية للاتمركز الإداري خاصة بمصالحها اللاممركزة، وتحدد التصاميم المذكورة الجوانب التالية:

- الاختصاصات ولاسيما ذات الطابع التقريري التي سيتم نقلها إلى المصالح اللاممركزة للدولة، وتلك التي يمكن أن تكون موضوع تفويض؛

- الموارد البشرية والمادية لتمكين المصالح اللاممركزة من ممارسة الاختصاصات الموكولة لها؛

- الأهداف المراد تحقيقها من قبل المصالح اللاممركزة ومؤشرات قياس نجاعة أدائها في تحقيق تلك الأهداف؛

- البرمجة الزمنية المتعلقة بتنفيذ مضمون التصاميم المديرية".

المادة 20 من الميثاق الوطني للاتمركز الإداري، م.س.ذ. ص: 9791.

<sup>3</sup> - حسب المادة 15 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، "تتولى المصالح اللاممركزة للدولة على المستوى الجهوي مهمة السهر على تديير المرافق العمومية الجهوية التابعة للدولة، وتنفيذ السياسات العمومية، والإسهام في إعداد وتنفيذ البرامج والمشروع العمومية المبرمجة على صعيد الجهة.

ومن أجل ذلك يحدد الإطار العام لاختصاصات المصالح المذكورة في ممارسة المهام التالية:

- السهر على التشغيل الأمثل لتوجيهات وقرارات السلطات الحكومية الهادفة إلى تنفيذ السياسة الحكومية المتعلقة بالقطاعات الوزارية التابعة لها؛

- السهر على تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية والقطاعية المعتمدة من قبل الدولة في مختلف مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية؛

- السهر على إعداد وتنفيذ السياسات والبرامج والمشروع العمومية المبرمجة على مستوى الجهة؛

- تأمين جودة الخدمات العمومية التي تقدمها المرافق العمومية المكلفة بتدييرها والعمل على ضمان استمراريتها؛

- الإسهام في إعداد التصاميم المديرية للاتمركز الإداري المتعلقة بها، والعمل على تنفيذها طبقا للبرمجة الزمنية المحددة؛

- تأطير وتوجيه عمل المصالح اللاممركزة الإقليمية التابعة لها، وضمان حسن سيرها ومراقبة أنشطتها؛

المركزة على الصعيد الجهوي، صفة أمرين بالصرف جهويين، كما سمح المرسوم بإمكانية إحداث بنيات إدارية مشتركة بين قطاعتين وزاريتين أو أكثر على الصعيدين الجهوي أو الإقليمي في شكل أقطاب متجانسة ومندمجة فيما بينها، في أفق تفعيل مبدأ الشباك الوحيد، وتمكينها من القدرة على اتخاذ المبادرة لأجل الرفع من جودة الخدمات العمومية المقدمة، والاستجابة للحاجيات الجهوية والمحلية.

وتتجلى المهام المنوطة بالسلطات المركزية في المسؤوليات التي تتسم بالطابع الوطني أو التي يتعذر إنجازها من طرف المصالح اللامركزية، وتحديد الإطار المرجعي للصلاحيات المخولة على المجال الترابي الجهوي باعتباره الفضاء الأنجع لتنزيل السياسات العمومية للدولة وضمان اندماجها والتكافؤ بينها وتكاملها، كما تتكلف الإدارات المركزية بتأطير وتنسيق وتوجيه وتقييم أنشطة المصالح غير المركزية. من أجل ذلك أوكل المرسوم لها مهمة السهر على اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة بغية توجيه وتتبع ودعم أنشطة المصالح غير المركزية التابعة لها وتقييم أدائها والسهر على مواكبتها في ممارسة الصلاحيات الجديدة المخولة لها، وتقويم نقاط الضعف التي قد تظهر أثناء الممارسة العملية.

- 
- = تقديم كل مقترح أو مبادرة من شأنها تطوير الأداء، وتفعيل السياسات العمومية على المستوى الجهوي، والعمل من أجل ضمان إتقانيتها وتجانسها وتناسقها؛
- تقديم مقترحات البرمجة الميزانية لثلاث سنوات المتعلقة بها ورفعها إلى السلطات الحكومية التابعة لها؛
- السهر على إعداد وتنفيذ الاتفاقيات والعقود المبرمة من أجل إنجاز المشاريع والبرامج العمومية على مستوى الجهة وتتبعها؛
- اتخاذ جميع التدابير الكفيلة بضمان تعاضد الوسائل المادية والبشرية الموضوعة رهن إشارتها؛
- إعداد مشاريع تقارير نجاعة الأداء المتعلقة بمختلف المصالح التابعة لها على مستوى الجهة.
- أما المصالح اللامركزية للدولة على المستوى الإقليمي، وحسب مقتضيات المادة 15 من الميثاق الوطني للتركيز الإداري، فتضطلع بالمهام التالية:
- ممارسة الاختصاصات المسندة إليها فيما يخص الأنشطة والخدمات التي تقدمها المرافق المكلفة بتدبيرها؛
- تنفيذ التوجيهات والقرارات الصادرة عن السلطات الحكومية التابعة لها، والمبلغه إليها عن طريق رؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية؛
- إنجاز البرامج والمشاريع المبرمجة على صعيد العمالة أو الإقليم.

ثانيا- الدور المحوري لمؤسسة الوالي في تنزيل السياسة الجديدة للاتمرکز الإداري:  
تشكل القواعد المنظمة للعلاقة بين المصالح اللاممركزة بولاية الجهات  
وعمال العمالات والأقاليم، البعد الثاني من الهندسة ثلاثية الأبعاد لأسلوب عدم  
التركيز الجديد، حيث يرسخ الميثاق الوطني المكانة المحورية التي تتميز بها  
مؤسسة والي الجهة على المستوى الترابي، استنادا إلى اختصاصاته المستمدة من  
مقتضيات الفصل 145 من دستور المملكة، وهي بهذا تعتبر محورا مفصليا  
لمخرجات التنمية المحلية المندمجة والمستدامة.

عليه، منح الميثاق الوطني لمؤسسة الوالي في هذا الباب، حق الإشراف على  
تحضير البرامج والمشاريع المقررة من قبل السلطات العمومية والسهر على ضمان  
التقائيتها وانسجامها وتناسقها وإنجازها، وعند الإقتضاء التعاقد بشأنها، واتخاذ  
كل التدابير اللازمة سواء فيها يخص مدى إلتزام المصالح اللاممركزة وهيأتها  
بتنفيذ مهامها وقيامها بالبرامج والمشاريع المنخرطة فيها، أو فيما يتعلق بضمان  
مواكبتها للجماعات الترابية في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية.

كما عهد المرسوم لمؤسسة الوالي بسلطات إقتراحية، تتجلى أساسا في إحاطة  
السلطات الحكومية المعنية بوضعية تنفيذ برامج الاستثمار وأشغال التجهيز  
المنجزة، مرفقة بملاحظات ومقترحاتها لتذليل الصعوبات والعراقيل المسجلة  
التي قد تعترضها، واقترح كل تدبير ذي طابع قانوني أو مالي أو إداري أو تقني  
أو بيئي، من شأنه الرفع من أدائها، كما له صلاحية اقتراح التدابير التي من  
شأنها تحفيز الاستثمار ودعم المقاولات وتعميم نظام الشباك الوحيد في تقديم  
الخدمات، واقترح إحداث تمثيلات إدارية جهوية مشتركة بين قطاعين وزاريين  
أو أكثر عند الحاجة.

بالإضافة لذلك، ضمنت السلطة الحكومية بمرسوم اللاتمرکز آليات  
تنظيمية كفيلة بتيسير القيام بالمهام التنسيقية الموكلة لمؤسسة الوالي، حيث أشار

الميثاق إلى إحداث اللجنة الجهوية للتنسيق<sup>1</sup>، كإطار تشاوري للعمل على انسجام ووحدة عمل المصالح اللاممركزة، وبلوغ الإلتقائية بين السياسات والبرامج والمشاريع العمومية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرامج التنمية الجهوية، وتأمين استمرارية الخدمات العمومية.

وتبدي اللجنة برأيها في كل ما يتعلق بمقترحات البرمجة الميزانية لثلاث سنوات وتقارير نجاعة الأداء القطاعية وكذا المقترحات المتصلة بإعداد الميزانيات القطاعية وكذا مخططات الدولة للاستثمار، ومقترحات توزيع الاعتمادات المالية بناء على الحاجيات المعلنة والبرامج الجهوية، ومواكبة برامج ومشاريع الاستثمار المقررة وأشغال التجهيز المزمع إنجازها.

وللجنة أيضا، صلاحية اقتراحية لكل التدابير التي من شأنها مواجهة كل العراقيل التي قد تواجه تنفيذها، وتتبع تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على المستوى الجهوي، وجميع التدابير المساعدة على تحسين جودة الخدمات العمومية، إلى جانب تقديم الاقتراحات بخصوص تعزيز اللاتمرکز الإداري والرفع من نجاعته وفعاليتها. ودراسة كل مشاريع الاتفاقيات والعقود وعقود البرامج ذات البعد الجهوي التي تربط الدولة بالمؤسسات العمومية وبالجماعات الترابية، والمصادقة على التقرير السنوي لمنجزات اللجنة واقتراحاتها.

ووفق نفس المنوال، تم إحداث بنية إدارية جديدة إلى جانب الوالي تتمثل في الكتابة العامة للشؤون الجهوية لمساعدته في ممارسة الاختصاصات الموكلة إليه في مجال التنسيق والتتبع والمواكبة لأنشطة المصالح اللاممركزة التي تمارس مهامها على مستوى الجهة. أما على مستوى العمالة والإقليم، فتتكلف اللجنة التقنية بعملية تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للدولة والمؤسسات العمومية التي

<sup>1</sup> - تجتمع اللجنة الجهوية للتنسيق بدعوة من والي الجهة، كلما دعت الضرورة لذلك، وعلى الأقل مرة في الشهر، حيث يحدد الوالي جدول أعمال اجتماعاتها.

هذا، وتتشكل اللجنة من عمال العمالات والأقاليم التابعة لدائرة نفوذ الجهة والكاتب العام للشؤون الجهوي ورؤساء مصالح الدولة اللاممركزة والمسؤولون عن المراكز الجهوية للاستثمار والمؤسسات العمومية المعنية. كما يجوز للوالي استدعاء كل شخص ذاتي أو معنوي بصفة استشارية لحضور اجتماعات اللجنة المذكورة.

تزاوّل نشاطها داخل مجالها الترابي، حيث يتولى الكاتب العام للعمالة أو الإقليم تحت إشراف العامل مهام الكتابة الدائمة لها.

#### الفقرة الثانية- القواعد المنظمة للعلاقة بالجماعات الترابية:

يعتبر هذا المستوى العلائقي، غاية الغايات من سياسة الدولة الجديدة في ميدان اللاتمرکز الإداري، والذي يشكل أحد مرتكزات الجهوية المتقدمة التي يقوم عليها التنظيم الإداري للمملكة، بالنسبة لعمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب. وهي على هذا الأساس تعتبر الفضاء الترابي الملائم لبلورة السياسة الوطنية للاتمرکز الإداري والمجال المناسب لأجرائها وتفعيلها وتشجيع الاستثمارات التنموية وفق معادلة اللاتمرکز المواكب للجهوية خطابا وقانونا وممارسة<sup>1</sup>.

حيث تجسد هذه القواعد المنظمة لعلاقة المصالح اللامركزة بالجماعات الترابية وخاصة الجهة، القنوات المفصلية لبلوغ مستوى متقدم من الإلتقائية والتكاملية المتطلبة لتأطير العلاقة بين عدم التركيز واللامركزية، وذلك في سبيل إنتاج وتوفير الشروط الموضوعية لتحقيق التنمية الجهوية المستدامة والمندمجة.

وتأسيسا عليه، وبهدف الاستجابة لمتطلبات التنظيم اللامركزي القائم على الجهوية المتقدمة، وارتكازه على أسلوب إداري متقدم للتركيز الإداري، حدد الميثاق الوطني الإطار القمين لقيام هذه الرابطة وضمان نجاعتها وفعاليتها. إذ ستتولى في هذا الإطار المصالح غير الممرکزة للدولة، بتنسيق من مؤسسة والي الجهة، تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة لفائدة الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي، والعمل على إرساء أسس شراكة فاعلة معها في مختلف المجالات، وخاصة عن طريق إبرام اتفاقيات أو عقود بإسم الدولة، والمساهمة في تنمية قدراتها ومواكبتها في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، مع

<sup>1</sup> - قريشي (مصطفى): "ملاءمة نظام اللاتمرکز الإداري بالمغرب مع متطلبات الجهوية المتقدمة وفق مقتضيات دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية"، مكتبة دار السلام، الرباط، 2017، ص: 134.

العمل على تعزيز آليات الحوار والتشاور مع كافة المتدخلين على الصعيد الجهوي أو الإقليمي.

صفوة القول، وبالنظر للحاجيات الحالية والمستقبلية للجهوية المتقدمة، تأتي هذه الرؤية الجديدة لسياسة اللاتمركز، باعتباره آلية تديرية لتنزيل استراتيجية الدولة في تدبير القضايا الترابية وفق دينامية تاريخية تتسم بالتطور المتدرج، وفي إطار منظور شامل ومتكامل للعلاقة بين المركز والمحيط، يدعم اختيار الجهة المتقدمة كإطار لتوطين المصالح الخارجية وجعل سلطاتها تتمحور في التخطيط والتنسيق والتنشيط والإشراف على أعمال المصالح الخارجية على المستوى الجهوي، بينما تتولى هذه الأخيرة تنفيذ السياسات الوطنية وتطبيق الإجراءات المرتبطة بها، عبر آليات قانونية تعمل على إعادة تنظيم وتوزيع الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح غير المركزية.

وفق هذا المنظور أتى المفهوم الجديد للاتمركز الإداري كإطار قانوني عام يُوَظَر وينظم هذا النوع من التدبير الترابي، عبر العمل على نقل الاختصاص من الدولة إلى المصالح الخارجية في إطار أقطاب جهوية ضمن ميثاق وطني يتضمن الآليات القانونية والمؤسسية الملائمة لحكومة ترابية ويمنح الولاية والعمال الصلاحيات الكافية لممارسة مهمة الإشراف على التدبير الإداري لهذه المصالح، وممارسة مهمة التنسيق على المستوى الترابي الإقليمي والجهوي.

وتبقى مسألة تنزيل هذا الميثاق الوطني من الأهمية بمكان، حيث يستلزم في هذا الشأن، منح المصالح اللامركزية لإدارات الدولة على المستوى الجهوي الاختصاصات الضرورية للعمل الجاد والفعال، مع نقل موازي للوسائل المادية والمالية والبشرية، وهو الأمر الذي من شأنه أن ينعكس إيجابيا على أداء المنتخبين الجهويين والمحليين على السواء.

كما أن نجاح هذا الورش الوطني، يبقى مرهونا بقيام السلطات العمومية بمجموعة من الإصلاحات الموازية والمواكبة، وخاصة على مستوى المنظومة القانونية والتنظيمية لضمان ملاءمتها مع الميثاق ومقتضياته، ولا سيما تلك



المتعلقة منها بتنظيم مالية الدولة والمحاسبة العامة ومراقبة نفقات الدولة للتدبير المالي اللامركزي، وتنظيم القطاعات الوزارية واختصاصاتها وقواعد التفويض، والنصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية والتعيين في مناصب المسؤولية بالمصالح اللامركزة ... إلخ.

وهو الأمر الذي سيساهم في نجاح هذه السياسة الإصلاحية للميثاق الوطني للامركز الإداري، وبالتالي إعطاء نفس جديد لورش الجهوية المتقدمة في سبيل ترسيخها وتدعيمها كأساس ناظم للاستراتيجية الترابية الحالية القائمة على إحداث هندسة ترابية جديدة ترنو الارتقاء بالبعد الترابي إلى مستوى المدخل الأولي والأساسي للسياسات العمومية والبرامج التنموية.



## الجهوية المتقدمة والثقافة التشاركية المواطنة، واقع ورهانات حالة الجهات الجنوبية الثلاث

إبراهيم شليح

طالب باحث بسلك الدكتوراه

جامعة محمد الخامس،

كلية الحقوق سلا

تعتبر الجهوية المتقدمة أحد المحاور الأساسية في عملية الإصلاح الجارية بالمغرب، وقد تركز ذلك بمقتضى الوثيقة الدستورية لسنة 2011<sup>1</sup>، التي جعلت من التنظيم الترابي الجهوي آلية لإعادة توزيع السلطة بين الدولة ومختلف الجماعات الترابية، وهو ما يحتاج واقعا إلى تعاقد جديد من شأنه جعل الجهات مشاركة في تمثيل المواطنين مشاركة فعلية، وإشراكهم في تدبير شؤونهم إلى جانب الدولة وممثليها على الصعيد الترابي، ما سيعطي للديمقراطية التشاركية المحلية -كألية للحد من مركزة السلطة- القيمة الإستراتيجية الجديرة بها في منظومة الإصلاح الدستوري والسياسي.

تبعاً لذلك فقد اختار المشرع الدستوري من بين آليات ممارسة الديمقراطية التشاركية، مجموعة أنماط متداخلة منها ما يمكن ممارسته على المستوى الوطني (العرائض للسلطات العمومية، وملتمسات التشريع) ومنها ما هو محلي يخص الجماعات الترابية<sup>2</sup>، فيما يخص هذه الأخيرة أقتصر الأمر أساساً؛ في صلاحية

<sup>1</sup> - ظهر شريف رقم 1.11.91 بتنفيذ نص الدستور، صادر بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو 2011.

<sup>2</sup> - تعرف الجماعات الترابية بأنها: "مؤسسات إدارية تتميز عن مؤسسات الدولة وتتكلف بتدبير مصالح السكان المتواجدين في دائرة نفوذها الترابي المحدد"، أما معايير تحديدها فهي: "امتلاك الشخصية المعنوية، التوفر على اختصاصات ذاتية يمنحها لها القانون، التوفر على أجهزة خاصة بها (منتخبة) لاتخاذ القرارات وتنفيذها"، وهي في القانون المغربي: "الجماعات، العمالات أو الأقاليم، والجهات".

تقديم العرائض قصد المطالبة بإدراج نقط ضمن جدول أعمال مجلس جماعة ترابية، بالإضافة إلى الهيئات الاستشارية المحدثة داخل هذه الجماعات. وقد أحال الدستور على قوانين تنظيمية تقنن وتضبط ممارسة هذه الصلاحيات والحقوق الجديدة، وهو ما تروم تحليله مقالتنا هذه نصا وواقعا، من خلال استقراء هذه القوانين في شقها المتعلق بالديمقراطية التشاركية المحلية، وواقع تفعيلها على مستوى الجهات الجنوبية للمملكة بشكل خاص، في ارتباط بتكريس الجهوية المتقدمة كخيار ديمقراطي ثابت.

ومن هنا فإن هذه المقالة تهدف إلى إمكانية قياس درجة تحول الثقافة السياسية المواطنة لدى منتخبي ومجالس وساكنة الجهات الجنوبية الثلاث، ومدى قدرتهم على تفعيل المقتضيات المتعلقة بإشراك المواطنين ومشاركتهم في تسيير وتدبير قضايا الجهة، وتحقيق التغيير المنشود مجتمعا ودستوريا وقانونيا في سياق تفعيل الجهوية المتقدمة.

وقد افترضنا أن التجارب السلبية السابقة لهذه الجماعات الترابية كانت غير محكومة بنص قانوني ملزم لتفعيل مشاركة المواطنين والفعاليات الجمعوية في إعداد برامج التنمية وتتبعها، وهو الأمر الذي بدده القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات (المواد من 116 إلى 122).

ترتكز الدراسة على أطروحة أساسية تشدد على أن المواطن وجمعيات المجتمع المدني الفعال يمثلون ضرورة وظيفية بالنسبة للدولة بشكل عام، وللمجالس الجهوية بشكل خاص من أجل توطيد الجهوية المتقدمة وتكريسها واقعا للتنظيم الترابي للمملكة، تأسيساً على ما تقدم سنحاول الإجابة عن الإشكالية التالية:

ما مدى قدرة المجالس الجهوية والفاعل المدني على توطيد دعائم ورش الجهوية المتقدمة في الأقاليم الجنوبية؟

ننطلق للإجابة عن هذه الإشكالية من مجموعة إشكاليات فرعية أهمها:

✓ ماهي أهم المبادئ المؤطرة للجهوية المتقدمة ولأدوار الفاعل المدني محليا؟ وما مدى حضورها في خطاب الفاعل السياسي؟  
✓ كيف ساهم القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات في بلورة ثقافة مواطنة لدى ساكنة الجهات الصحراوية الثلاثة؟ وما هي إمكانيات وحدود تطبيق قواعده؟

✓ هل امتلكت المجالس الجهوية الصحراوية الثلاث تقديرا سياسيا للملائمة أنظمتها الداخلية مع غايات الديمقراطية المحلية وأهداف الجهوية المتقدمة؟ وكيف بلورت الآليات التشاركية للحوار والتشاور؟  
✓ هل تفاعل المواطنون والمواطنات والجمعيات بشكل إيجابي أو سلبي مع المقترحات القانونية المتعلقة بالديمقراطية التشاركية المحلية؟

### المحور الأول: الثقافة التشاركية المواطنة، من القيم العامة إلى التفعيل

البحوث والدراسات التي تناولت إشكالية الديمقراطية التشاركية، تشير إلأن الفضل في بروزها يرجع إلى الولايات المتحدة الأمريكية خلال فترة الستينيات من القرن الفائت، حيثإن مواجهة الفقر والتهميش كانتا من بين العناصر الأساسية في الكشف عن أهميتها، فمن خلال أسلوب الحوار والتشاور مع المواطنين بشأن كيفية تدبير الشأن العام وصنع القرار الكفيل لمواجهة التحديات المطروحة محليا، أسفرت الحصيلة بأن خلقت نخبة محلية من المواطنين العاديين كان لها القدرة والقوة لطرح الحلول الملائمة للمشاكل، ومواجهة النخبة المهيمنة محليا والمتكونة من القوى الضاغطة والفاعلين في الحقل المحلي.

#### أولا: آليات المشاركة والتشاور في القانونالمقارن

ينقسم أسلوب الاستشارة (التشاور) إلى نوعين: استشارة مباشرة، عن طريق الاقتراع، واستشارة منظمة داخل هيئات تحدث لهذا الغرض.

✓ الاستشارة المباشرة (الشعبية): هي أسلوب يمكن اللجوء إليه من قبل الجماعة الترابية المعنية لطلب رأي السكان حول القرارات التي تهمهم، دون أن

يكون هذا الرأي ملزما. ففي فرنسا مثلا؛ يمكن أن تجري الاستشارة بطلب من عدد معين من الناخبين كما في القانون الفرنسي، حيث تنظم بواسطة الاقتراع في مكاتب خاصة للتصويت<sup>1</sup>، ويجوز أن تشمل فقط الجزء من الجماعة الترابية المعني بموضوع الاستشارة. وهو أيضا ما يحدث في بلجيكا، حيث تتم الاستشارة المباشرة تحت مسمى "الاستشارة الشعبية الجماعية"، وقد أحدثت منذ 1995 وتتم وفق إجراءات التصويت، غير أنه يستثنى منها القضايا المتعلقة بالحسابات والميزانيات والرسوم<sup>2</sup>.

✓ الاستشارة المنظمة في هيئات: تكون بواسطة إحداث هيئات استشارية تحمل في الغالب اسم مجالس أو لجان، إما ينص عليها القانون أو تترك الحرية في إحداثها للمجالس المنتخبة المعنية. ففي فرنسا نجد في القانون الفرنسي "اللجنة الاستشارية للمرافق العمومية المحلية"، ويعتبر إحداثها إجباريا في بعض المدن وتضم ممثلين عن المنتخبين وعن الجمعيات المحلية. بالإضافة للجان الاستشارية الخاصة بكل مسألة ذات فائدة جماعية، وتكون الجماعات الترابية حرة في إحداثها. من جهة أخرى نجد في النظام الفرنسي أيضا مجالس الأحياء، والتي يعتبر إحداثها إجباريا في بعض الحالات بحسب عدد السكان، ويكون مجال نشاطها محددًا في دائرة نفوذ الحي، ويمكن أن تتوصل من قبل الجماعة باعتمادات مالية لتغطية نفقات التسيير ومساعدات أخرى.

أما التشريع البلجيكي فيتميز في هذا المجال بالتنصيص على أن هذا النوع من المجالس والهيئات الاستشارية هو "كل مجموعة من الأشخاص مهما كان سنهم، مكلفين من قبل المجلس الجماعي بإبداء الرأي حول مسألة أو عدة مسائل محددة"، الشيء الذي يسمح باستيعاب حتى الأطفال مثلا والذين لا يتوفرون على صفة ناخب<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>- المادة (L1-2141) من المدونة العامة للجماعات الترابية.

<sup>2</sup>- المادة (L1-1141)، وما بعدها من مدونة الديمقراطية المحلية واللامركزية.

<sup>3</sup>- المادة (L25-1122) من مدونة الديمقراطية المحلية واللامركزية.

إضافة إلى الآليات المبينة أعلاه، هناك آليات عديدة للحوار والتشاور الترابي في القانون، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

✓ التشاور؛ ويهدف إلى التوصل لإجماع بين السلطات المعنية وبين السكان الذين تمنح لهم الفرصة للحوار، وهو بذلك يتجاوز أسلوب الاستشارة، ويقع غالبا مع الجمعيات الفئوية، مجالس الأحياء أو جماعات المصالح.

✓ الإنتاج المشترك للقرار؛ (نموذج برامج التنمية المحلية، نموذج الميزانية التشاركية).

✓ الاستفتاء المحلي؛ يتميز عن باقي آليات الاستشارة والمشاركة بكونه الأسلوب الوحيد الذي يمنح السكان سلطة اتخاذ القرار في بعض الحالات المحددة قانونا؛ (الاستفتاء الترابي أو المؤسساتي، الاستفتاء الموضوعاتي).

✓ ميثاق الديمقراطية التشاركية المحلية؛ (وثيقة تضبط العلاقة بين المنتخبين والمواطنين وجمعيات المجتمع المدني المحلي).

#### ثانيا: الإطار القانوني للديمقراطية التشاركية المحلية

أثبتت الديمقراطية التمثيلية من خلال النخب المنتخبة في البرلمان والمجالس الترابية محدوديتها في الإجابة عن مختلف توقعات وانتظارات المواطنين والمواطنات وتطلعاتهم، وأحدثت خللا في التوازن المؤسساتي وفجوة متسعة بين السياسيين والمواطنين<sup>1</sup>، فوجد المشرع الدستوري نفسه أمام إشكال مفاهيمي عميق؛ يرتبط بفلسفة وجوهر فكرة الديمقراطية باعتبارها تجسيدا للإرادة الشعبية<sup>2</sup>، وبالتالي نقل المواطن من مجرد صوت معبر عنه في مسار البحث عن مشروعية

<sup>1</sup> محمد الغالي، "دستور المملكة المغربية لسنة 2011 في ضوء الربيع العربي: جدلية الثابت والمتحول"، مقالة منشورة بمجلة تبيين للدراسات الفكرية والثقافية، عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، العدد 4- المجلد الأول، 2013، ص 123.

<sup>2</sup> وهو ما فسر انفتاح اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور على مختلف الفاعلين (الفاعلين المدنيين، التنظيمات المدنية والنقابية، الأحزاب السياسية..)، قصد التقدم بمقترحاتهم.

الفاعل السياسي داخل المؤسسات التمثيلية، إلى فاعل أساسي مشارك في صنع وتبني وتقييم السياسات العمومية.

لقد حاولت الوثيقة الدستورية الحالية معالجة هذه الإشكاليات من خلال تبني نصوص دستورية صريحة تجعل من الديمقراطية التشاركية منهجاً جديداً لإعادة ترتيب العلاقة بين الدولة والمواطنين مركزياً وترابياً، ومدخلاً لضمان مشاركة فاعلة للمواطن والمجتمع المدني في السياسات العمومية، ومن أجل ذلك أحالت على قوانين تنظيمية مكملة للمتن الدستوري.

وفي السياق الواقعي المطبوع بتفعيل المقتضى الدستوري المنصوص عليه في الفصل 139 من دستور 2011، وتكريس الجهوية المتقدمة، تأتي القوانين التنظيمية للجماعات الترابية<sup>1</sup> متضمنة لعدة مقتضيات تتعلق بإعمال آليات الديمقراطية التشاركية أو المشاركة المدنية على المستويات المحلية، سواء تعلق الأمر بالجهات أو الأقاليم والعمالات أو الجماعات، ما يلزمها بوضع آليات للحوار والتشاور، ويخول للمواطنات والمواطنين والجمعيات على السواء الحق في تقديم عرائض إلى المجالس الترابية قصد المطالبة بإدراج نقطة تدخل في اختصاصها ضمن جدول أعمال دوراتها.

هنا تجدر الإشارة بأنه لا يوجد اختلاف كبير بين المقتضيات المؤطرة لكيفية إعمال آليات الديمقراطية التشاركية، على المستوى المحلي بين كل من الجهات، والأقاليم والعمالات، والجماعات<sup>2</sup> خاصة بعد أن أقر المجلس الدستوري

<sup>1</sup>- يتعلق الأمر بالقوانين التنظيمية التالية:

1. القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 07 يوليو 2015، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

2. القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 07 يوليو 2015، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

3. القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 07 يوليو 2015، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

<sup>2</sup>- باستثناء تفريد القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، بمقتضى المادة 117 منه، بإحداث ثلاث هيئات استشارية عوض هيئة استشارية واحدة المنصوص عليها في القوانين التنظيمية المتعلقة بالعمالات والأقاليم (المادة 111) والجماعات (المادة 120).



بمقتضى قراره رقم 966.15 م.د المتعلق بمراقبة دستورية القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات<sup>1</sup>، بكون البند الأخير من المادة 121 غير مطابق للدستور، لاشتراطها توفر الجمعية على فروع قانونية لها في كل أقاليم الجهة.

من الملاحظ أن القوانين التنظيمية الثلاث المشار إليها أعلاه، لم تحدد طريقة تأليف هذه الهيئات ولا الصلاحيات المخولة لها ولا كيفية تقديمها لآرائها، باعتبارها هيئة مستقلة عن مكتب المجلس وعن إدارة الجماعة الترابية، بل أوكلتها إلى النظام الداخلي للمجلس. وهنا نرى أنه كان من المفترض أن تحيل هذه النقط على نصوص تنظيمية من أجل توحيد كيفية عمل هذه الهيئات وتحديد صلاحياتها وضمن استقلالها.

كما يلاحظ على هذه القوانين اكتفاءها بالتنصيص على تضمين العريضة طلب إدراج نقطة ضمن جدول أعمال الدورة، دونما إمكانية اقتراح القرار وعرضه على التصويت، أو إمكانية حضور أصحاب العريضة قصد مناقشتها والدفاع عنها ضمن أشغال اجتماع أو دورة المجلس، وهو ما يجعل طلب إدراج النقطة ضمن جدول الأعمال بمثابة طلب شكلي لا يحقق أي غاية فعلية<sup>2</sup>.

أما على مستوى شكل العريضة وكيفية إيداعها فقد عملت هذه القوانين التنظيمية، على الإحالة إلى نصوص تنظيمية قصد تحديد شكلها، وقد اتجهت كل المراسيم لتحديد شكل العريضة المقدمة على المستوى الترابي<sup>3</sup>، بدل تحديد نموذجها، حيث يعتبر شكل العريضة المحدد بموجب المرسوم واجب التقيد به من طرف المواطنين والمواطنات والجمعيات، وهو ما يجعل هذه المراسيم تغلق أبواب

<sup>1</sup> الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6376، بتاريخ 09 يوليوز 2015.

<sup>2</sup> هذا ما يفسر ضعف إقبال المواطنين والمواطنات والجمعيات على تقديم عرائض إلى المجالس المنتخبة على المستوى المحلي، وانعدامها على مستوى الجهات الثلاث المدروسة.

<sup>3</sup> المراسيم المشار إليها بالجريدة الرسمية رقم 6511 المنشورة بتاريخ 24 أكتوبر 2016 وهي:

1. مرسوم رقم 2.16.401 صادر بتاريخ 6 أكتوبر 2016 المتعلق بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجهة.

2. مرسوم رقم 2.16.402 صادر بتاريخ 6 أكتوبر 2016 المتعلق بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس العمالة أو الإقليم.

3. مرسوم رقم 2.16.403 صادر بتاريخ 6 أكتوبر 2016 المتعلق بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجماعة.

الاجتهاد والإبداع من طرف مقدمي العرائض، وتأسيسا على ذلك فإنه وجب تعديل مواد القوانين التنظيمية المحيلة على هذه النصوص، من خلال التنقيص على تحديدها لنموذج العرائض، أو بالأحرى المعطيات الواجب توفرها في العريضة بدل تحديد شكلها.

### المحور الثاني: المبادئ المؤطرة للجهوية المتقدمة وأدوار الفاعل المدني محليا

إن أهمية الجهة كجماعة ترابية تؤكد مكانة الصدارة التي تحتلها بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، والتي تستمد من أحكام الفصل 143 من دستور 2011، الذي نص على أن "تتوأ الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية". وبناء عليه، فإن الجهوية المتقدمة كوحدة ترابية تجمع بين خصائص الجهوية الإدارية والجهوية السياسية، تعتبر رافعة للنمو ولتطوير الديمقراطية المحلية، من أجل تجاوز سلبات نموذجي الجهوية الاقتصادية والجهوية الإدارية.

لقد نصت ديباجة دستور 2011 على أن الهدف يكمن في تأسيس دولة ديمقراطية حديثة، مرتكزاتها المشاركة والتعددية والحكامة الجيدة، ونص الفصل الأول في فقرته الثانية على أن "النظام الدستوري للمملكة يقوم على أساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة"، فيما نصت الفقرة الأخيرة منه على أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة"؛ وهو ما يعني بأن الجهوية المتقدمة والديمقراطية التشاركية تشكلان منهجا استراتيجيا في الحكم على اعتبار مكانتهما الدستورية.

تعززت هذه المكانة بتوالي التنقيص على حق الجمعيات والمنظمات غير الحكومية في المساهمة من أجل إعداد القرارات والمشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية وتفعيلها وتقييمها (الفصل 12)، والاعتراف بحق المواطنين

والمواطنات بتقديم اقتراحات في مجال التشريع (الفصل 14)، وحقهم في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية (الفصل 15)، والتنصيب على إحداث مجلس استشاري للشباب والعمل الجمعي (الفصل 33).

وتخصيص الباب التاسع للجهات والجماعات الترابية والتأكيد على أن الجهة شخصية اعتبارية، خاضعة للقانون العام تسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية، وتنتخب بالاقتراع العام المباشر (الفصل 135)، ويرتكز التنظيم الجهوي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن (الفصل 136)، كما تساهم الجهات في تفعيل السياسة العامة للدولة (الفصل 137). وكذا وضع آليات تشاركية للحوار والتشاور تيسر مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها، كما يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، بهدف مطالبة المجالس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصها ضمن جدول أعمالها (الفصل 139).

تجدد الإشارة هنا إلى أن نقاش إشكالية استقرار المؤسسات، وألوية الديمقراطية التمثيلية على مثيلتها التشاركية، نقاش محسوم في مختلف التجارب المقارنة؛ بحيث تعتبر آليات الديمقراطية التشاركية مكملتها التمثيلية، ولا يمكن أن تحل محلها على اعتبار أن الفاعل السياسي، يعتبر أكثر الفاعلين تأهيلا للتعبير عن متطلبات واهتمامات المواطنين بالنظر للقاعدة الشعبية التي يمثلها، وهو الأمر المحسوم دستوريا أيضاً من خلال التنصيب على أن الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة هي أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي (الفصل 11).

#### أولاً: الجهوية المتقدمة بين الخطاب والتفعيل بالمغرب

شكل التنظيم الجهوي موضوعاً رئيسياً في الخطاب السياسي المغربي؛ إذ ينظر له كمدخل لتحديث النظام السياسي ككل وتعزيز ديمقراطيته، وإن من البوابة المحلية، كما ينظر له كخطوة لتحقيق الإصلاحات السياسية والدستورية وتنزيلها ترابياً، ويرجع اهتمام مختلف الفاعلين السياسيين بموضوع الجهوية لاعتبارها إطاراً لبلورة استراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية، ومنه فقد أصبحت سياسة اللامركزية في بعدها الجهوي موضوعاً قاراً داخل الخطاب السياسي.

وقد كانت المؤسسة الملكية ولا زالت تشكل الحجر الأساس في أي إصلاح جهوي<sup>1</sup>، من خلال التوجيهات والخطب الملكية، على اعتبار إن الجهوية أخذت حيزا كبيرا من اهتمام أعلى سلطة في البلاد، نظرا لأهميتها الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والسياسية والمجالية، وهو ما تُرجم من خلال مجموعة خطب ملكية؛ وبالأخص خطاب العرش لسنة 2009 الذي قال فيه الملك: "وفي سياق تصميمنا على الارتقاء بالحكامة الترابية، قررنا فتح ورش إصلاحية أساسية، بإقامة جهوية متقدمة، نريدها نقلة نوعية في مسار الديمقراطية المحلية.."<sup>2</sup>، مقتطف صريح وتوجيه هام يربط بين الارتقاء بالمجال الترابي للجهات وتكريس الديمقراطية المحلية بشكل يضمن توزيع الاختصاص بين الجهات والمركز. وبعده سيتم تعزيز ورش الجهوية بتنصيب اللجنة الملكية الاستشارية للجهوية بتاريخ 03 يناير 2010<sup>3</sup>، وحثها على وضع تصور عام بمقترب تشاركي وطني، يسمح بالانتقال من التنظيم الإداري المركزي المفرط والمتحجر، إلى نظام يتأسس على الحكامة الجيدة والمقاربة الترابية، ليأتي بعد ذلك خطاب 09 مارس 2011<sup>4</sup>، كمحطة تاريخية في الإصلاح الجهوي من خلال التنصيب عليه دستوريا، وذلك بعدما أنهت اللجنة الاستشارية عملها وقدمت تصورها العام للجهوية في شكل تقرير من ثلاث كتب.<sup>5</sup> لقد اعتبر الملك في خطاب 30 يوليوز 2012، بأن الجهوية المتقدمة ورش يتعين تدبيره بكامل التأنى والتبصر ليكون تفعيلها مقترنا بإحداث تغيير جوهري

<sup>1</sup> محمد اليعقوبي، "الجهوية المتقدمة في الخطب الملكية"، مجلة مسالك، عدد مزدوج 18/17، 2011، ص 6.  
<sup>2</sup> الخطاب الملكي بتاريخ 30 يوليوز 2009 بمناسبة عيد العرش.  
<sup>3</sup> الخطاب الملكي ليوم 03 يناير 2010 بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية.  
<sup>4</sup> الخطاب الملكي ل 09 مارس 2011 بمناسبة الإعلان عن تعديل الدستور.  
<sup>5</sup> اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير الجهوية المتقدمة المقدم للصحافة الوطنية والدولية في ثلاث كتب وملحقات بتاريخ 28 مارس 2011:  
 1. الكتاب الأول: يقدم التصور العام للجهوية المتقدمة، 76 صفحة.  
 2. الكتاب الثاني: يتضمن مجموعة من التقارير الموضوعاتية، 239 صفحة.  
 3. الكتاب الثالث: يتضمن دراسة الجهوية باعتبارها أداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، 208 صفحة.

وتدريجي في تنظيم هياكل الدولة وفي علاقات المركز بالجماعات الترابية، وبذلك يجب فسح المجال لتجديد النخب والمشاركة الواسعة للنساء والشباب وفتح الأفاق أمام المواطنين والمواطنات المؤهلين والمتحلين بروح المسؤولية والنزاهة<sup>1</sup>.

عطفا على ذلك، أجمعت الأحزاب السياسية على ضرورة الإصلاح الجهوي، وانفقت من خلال مذكراتها المقدمة للجنة الاستشارية حول الجهوية<sup>2</sup>، على المبادئ الكبرى والأهداف الرئيسية المتوخاة من وراء إقرار جهوية متقدمة، تُحدث علاقات جديدة بين الحكومة المركزية ومؤسسة الجهة. ولو كانت هناك تباينات واختلافات في البناء النظري والتصور التنظيمي لهذا الإصلاح نتيجة اختلاف المرجعيات السياسية لهذه الأحزاب، فقد جاءت مذكراتها بناء على تقييم كل حزب سياسي للتجربة الجهوية في المغرب، فهناك من انصب جهده على إيجاد التوازن والفعالية لإنجاح الجهة كقاطرة حقيقية للتنمية، فيما ركز البعض منها على غاية إصلاح الأعطاب وضمان مشاركة سياسية ديمقراطية لسكان المحليين في اتخاذ القرار واستفادة الجميع من الثروات، فيما ذهب فريق ثالث إلى اقتراح تعديلات دستورية وقانونية لاستيعاب الجهوية بصلاحياتها الجديدة مع تحديد طبيعة العلاقة الجديدة بين ما هو مركزي وما هو جهوي<sup>3</sup>.

بعد بلورة اللجنة الاستشارية للجهوية مشروعا متكاملا وتقديمه بين يدي الملك، والتنصيب الدستوري على هذا الورش الهام، سيأتي دور الفاعل الحكومي الذي سيسهم في تنفيذ وتنزيل هذه المقترحات، فقد صادق مجلس الحكومة بتاريخ 05 فبراير 2015 على المرسوم رقم 2.15.40 المتعلق بتحديد عدد الجهات

<sup>1</sup> - الخطاب الملكي ل 30 يوليوز بمناسبة عيد العرش.

<sup>2</sup> - للمزيد تراجع مذكرات الأحزاب السياسية المقدمة للجنة الاستشارية للجهوية.

<sup>3</sup> - للمزيد من المعلومات يراجع تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية، الكتاب الأول، "تقرير حول الجهوية"، التصور العام، ملحق 2، الأجهزة والمنظمات التي تمت استشارتها، الأحزاب السياسية الممثلة وغير الممثلة في البرلمان، ص 71.

وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها<sup>1</sup>، والذي حافظ على نفس عدد الجهات (12 جهة) المقترح من قبل اللجنة الاستشارية للجهوية مع تعديلات بسيطة. وبالنسبة لوضع الأقاليم الجنوبية ما يهم دراستنا؛ فقد تم الإبقاء على التقسيم الجهوي السابق مع بعض التعديلات السياسية التي طالت بعض الأقاليم، حيث أصبح التقطيع الجهوي كالتالي:

✓ جهة كلميم وادنون: وتضم أقاليم كلميم، طانطان، سيدي إفني، آسا الزاك.

✓ جهة العيون الساقية الحمراء: وتضم أقاليم العيون، طرفاية، السمارة، بوجدور.

✓ جهة الداخلة وادي الذهب: وانون تضم الداخلة وأوسرد.

ثانيا: الحكامة التشاركية المحلية بين النص والواقع - حالة الجهات الجنوبية-

تُعرَّف الديمقراطية التشاركية بأنها ذلك النظام الذي يمكن من مشاركة المواطنين في صنع القرارات السياسية ذات الأولويات بالنسبة إليهم عن طريق التفاعل المباشر مع السلطات القائمة والمشكلات المطروحة، وتتسم بالتفاعل بين المواطنين والحكومات أو المستشارين المحليين. إلا أن الواقع السوسيو- سياسي لا يعكس ما جاء به النص الدستوري والقانوني، ولا يترجم حجم الطلب المجتمعي والمدني على المشاركة خاصة في المستويات الترابية المحلية. قياسا على كافة جهات المملكة يبدو أن الجهات الجنوبية المعنية بشكل مباشر بتفعيل الجهوية المتقدمة لم ترقى بعد إلى مستوى فعل ديمقراطي تشاركي جهوي.

صحيح أن هذه الجهات باستثناء جهة كلميم- وادنون التي تعرف حالة انسداد (بلوكاج) نتيجة الخلافات السياسية، قد فعلت المادة 117 من القانون التنظيمي 111.14<sup>2</sup>، وأحدثت هيئات استشارية ثلاث كما هو منصوص عليه في

<sup>1</sup>- مرسوم رقم 2.15.40 صادر بتاريخ 20 فبراير 2015، متعلق بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6340 الصادرة بتاريخ 05 مارس 2015.

<sup>2</sup>- المادة 117 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات: ←

القانون، وفتحت لها باب الاستشارة وإبداء الرأي في مواضيع تهتم الجهة وساكنتها. لكن الملاحظ بأن كل المجالس أسندت مهمة رئاسة الهيئات الاستشارية لعضو مجلس الجهة (نائب الرئيس) حسب أنظمتها الداخلية، فيما ذهب المجلس الجهوي للداخلية - وادي الذهب إلى وجوب أن تضم كل هيئة عضوية ثلاث أعضاء من المجلس، يعينهم رئيس المجلس بتشاور مع أعضاء المكتب، ويتم اختيار نائب رئيس الهيئة من بين هؤلاء الأعضاء<sup>1</sup>؛ ما يبين أننا أمام تقدير سياسي لا تشاركي وينزع إلى إفراغ هذه الهيئات من مضمونها ويحد من دورها، الأمر الذي تعزز بوجوب اقتراح رئيس المجلس للفعاليات التي سيتم من بينها اختيار الشخصيات المشكلة لكل هيئة، وكذا تحديده لعدد وتسمية أعضاء الهيئات<sup>2</sup>، وحصره مجال إبداء الرأي بطلب من المجلس أو رئيسه ومنع أي مبادرة ذاتية لأعضاء الهيئة.

تبقى الإشارة هنا إلى الأهمية الكبرى التي أولاها مجلسي جهتي العيون والداخلية للهيئة المكلفة بالقضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي، في إطار الانفتاح على محيطهم الخارجي وإشراك الفاعلين في حقل التنمية الاقتصادية، وقد تم تفعيل عمل هذه الهيئة وعقدت اجتماعات ومشاورات مع مكتب المجلس، فيما يخص اتفاقية الصيد البحري الموقعة بين المغرب والإتحاد الأوروبي وكان لها دور الفاحص والمزكي لهذه الاتفاقية، بالنظر لحجم عائداتها السياسية والاقتصادية.

=تحدث لدى مجلس الجهة ثلاث (3) هيئات استشارية:

- هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع؛
  - هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب؛
  - هيئة استشارية مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي؛
- <sup>1</sup> - ينظر النظام الداخلي لمجلس جهة الداخلية - وادي الذهب، الباب السادس: الهيئات الاستشارية للمجلس، (المواد من 86 إلى 114)، الموافق عليه في الجلسة المنعقدة بتاريخ 18 ماي 2016.
- <sup>2</sup> - الأمر الذي لم يرد في مشروع النظام الداخلي لجهة كلميم - وادنون، الباب السادس: الهيئات الاستشارية للمجلس، (المواد من 68 إلى 93)، الذي نص على أن يكون تحديد عدد أعضاء الهيئات لاعتبار أهمية النسيج الجموعي والفاعل المدني المحلي وبالتشاور معهم.

وتطبيقاً لأحكام المادة 116 من القانون التنظيمي للجهات، أقرت المجالس الجهوية الجنوبية الثلاث إحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور مع المواطنين والمواطنات والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين وجمعيات المجتمع المدني، لدراسة مواضيع تدخل في اختصاصات الجهة، وذلك بهدف الاطلاع على آرائهم واقتراحاتهم بشأنها وكذا لإخبارهم بالبرامج التنموية المنجزة أو الموجودة في طور الإنجاز. لكنها حصرتها في لقاءات عمومية مرة أو مرتين في السنة<sup>1</sup> أو كلما دعت الضرورة لذلك<sup>2</sup>، ويبقى المجلس الجهوي لكلميم وادنون استثناء حيث أقر بحق تنظيم هذا اللقاء بمبادرة من الرئيس أو الفاعلين المعنيين أو أي هيئة تمثل المواطنين والمواطنات، فيما حصر هذا الحق لرئيس المجلس أو أغلبية أعضائه بالنسبة للمجلسين الجهويين للعيون والداخلية، فيما ذهبت كل المجالس لرفض إمكانية أن تكتسي هذه اللقاءات والجلسات الطابع السياسي أو الانتخابي، أو أن تكون بطلب من حزب أو جمعية تابعة لحزب أو نقابة.

تعرف العريضة حسب القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بأنها: "كل محرر يطالب بموجبه المواطنين والمواطنات والجمعيات مجلس (الجهة، العمالة أو الإقليم، الجماعة) بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله"، تقدم العريضة إلى الرئيس وتحال على مكتب المجلس. في حالة قبولها، تعرض على الدورة الموالية وتحال إلى اللجنة المختصة قبل عرضها على المجلس للتداول فيها. أما في حالة رفضها من قبل مكتب المجلس، يكون قرار الرفض معللاً ويصدر داخل أجل ثلاثة أشهر فقط بالنسبة للجماعات أما بالنسبة للعمالات والأقاليم والجهات فإنه شهرين.

ويشترط لتقديم العرائض من طرف المواطنين والمواطنات (حسب المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 111.14) يستوفي مقدمو العريضة؛ أن يكونوا

<sup>1</sup>- النظام الداخلي لمجلس جهة الداخلة وادي الذهب، الباب السابع: الآليات التشاركية للحوار والتشاور، المادة 116.

<sup>2</sup>- النظام الداخلي لمجلس جهة كلميم وادنون، الباب السابع، المادة 95.



من ساكنة الجهة المعنية أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا، وأن تكون لهم مصلحة مشتركة في تقديم العريضة، وأن لا يقل عدد التوقيعات عن 300 توقيع بالنسبة للجهات التي يبلغ عدد سكانها أقل من مليون نسمة؛ وهو الأمر الذي عليه الجهات المدروسة، بحسب آخر إحصاء رسمي للمندوبية السامية للتخطيط<sup>1</sup>. ويتعين أن يكون الموقعون موزعين بحسب مقرات إقامتهم الفعلية على عمالات وأقاليم الجهة، شرط أن لا يقل عددهم في كل عمالة أو إقليم تابع للجهة عن 5 في المائة من العدد المطلوب.

وقد حدد المرسوم رقم 2.16.401 شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجهة<sup>2</sup>، وكذا وجوب إرفاقها بنسخ من بطائق التعريف الوطنية بالنسبة للعرائض المقدمة من طرف المواطنين والمواطنات، أما بالنسبة للعرائض المقدمة من طرف الجمعيات فيتطلب إرفاق العريضة بنسخة من الوصل النهائي المسلم للجمعية، والفروع والمؤسسات التابعة لها عند الاقتضاء، أو وثيقة تثبت أن الجمعية مؤسسة بصفة قانونية وفق أحكام الفصل 5 من الظهير الشريف المتعلق بتنظيم حق تأسيس الجمعيات<sup>3</sup>، بالإضافة إلى نسخة من النظام الأساسي للجمعية ووثيقة تثبت الصلاحيات المخولة إلى الشخص الذي يتولى تقديم العريضة باسم الجمعية. وهنا يطرح إشكال قانوني يتلخص في كون مجموعة كبيرة من الجمعيات تشتغل بدون وصل نهائي وفاعلة داخل المجتمع.

<sup>1</sup> - حسب إحصاء إحصاء للمملكة سنة 2014، فإن عدد السكان بالجهات الجنوبية هو:

• جهة الداخلة وادي الذهب: 114021 نسمة

• جهة العيون الساقية الحمراء: 340748 نسمة

• جهة كلميم وادنون: 414489 نسمة

<sup>2</sup> - مرسوم رقم 2.16.401 صادر بتاريخ 06 أكتوبر 2016، بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس الجهة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6511، بتاريخ 24 أكتوبر 2016.

<sup>3</sup> - ظهير شريف رقم 1.58.376 يضببط بموجبه حق تأسيس الجمعيات، صادر بالجريدة الرسمية عدد 2404 مكرر بتاريخ 27 نونبر 1958.

بعد أزيد من ثلاث سنوات على تفعيل وأجرأة هذه المقترحات لم تتلقى المجالس الجهوية الجنوبية أية عريضة، ولو إن أعمال المشاركة المواطنة هو مسلسل مستمر في الزمان، وقد يتطلب تعديلا أو إعادة للنظر في آلياته من أجل تكييفها مع المستجدات، سواء على مستوى نوع الآليات التي سيتم إحداثها من لقاءات عمومية أو لجان أو مجالس متخصصة، أم على مستوى طريقة عملها والنتائج المحصل عليها. إن القانون عندما منح للجماعات الترابية حرية اختيار هذه الآليات يكون قد أخذ بعين الاعتبار أيضا ضرورة تكييفها مع واقع كل جماعة ترابية على حدة بحسب واقعها الخاص ومتطلباتها الراهنة.

ختاماً، يتبين مما سبق بأن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية تحدد بنوع من التفصيل ممارسة حق تقديم العرائض للمجالس المنتخبة، كما تنص على إحداث هيئات استشارية موضوعاتية، لكنها تترك صلاحية تسميتها وتحديد تكوينها وسيرها للمجالس المعنية في إطار نظامها الداخلي، وهو أول تحد يواجه السلطات المنتخبة في إكمال مبادئ الديمقراطية التشاركية المحلية، وهنا لابد من الإشارة إلى أن مجالس الجهات الجنوبية صاغت أنظمتها الداخلية، تبعا لمذكرة المديرية العامة للجماعات المحلية والتزمت بتنزيل حرفي لبعض موادها وترتيب أبوابها وهيكلتها ولم تكلف نفسها عناء التفكير. أما التحدي الثاني فيتعلق بالآليات التشاركية التي ترك المشرع للمنتخبين كامل الحرية في إحداثها وتنظيمها وتحديد قواعد سيرها دون أن يعطي مثالا على ذلك، والتي أشرنا إلى بعض النماذج منها أعلاه، بحيث أن القوانين المذكورة تترك مجالا واسعا للجماعات الترابية في أن تحدد بكل حرية اختيار أساليب الاستشارة وإشراك المجتمع المدني في اتخاذ القرارات وتتبعها تنزيلا لمبدأ التدبير الحر، وتكريسا لتدبير جهوي تشاركي يفتح أفق تفعيل الديمقراطية المحلية، على أساس مشروع مجتمعي واضح ورؤية شمولية مندمجة ومتكاملة للجهوية المتقدمة.

## ميثاق اللاتمرکز الإداري بين رهان التحديث ومتطلبات الجهوية المتقدمة

غزلان بوعبدلي

طالبة باحثة بسلك الدكتوراه

جامعة محمد الخامس بالرباط

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا

تعتبر الحکامة الجيدة إحدى أهم المحاور التي جاد بها الدستور المغربي لسنة 2011 هذا المبدأ الواسع الذي يعتبر إحدى مرتكزات الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري وذلك من خلال تنسيق مهام الجهات واللجنة الوزارية كآلية حکامة لتوسيع البرامج والاستراتيجيات لتفعيل الميثاق وتقديم تنفيذه واقتراح كل مايمكن تطويره على أرض الواقع، ومن خلال هذه المقالة حاولنا تسليط الضوء على المستجدات التي جاء بها الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري والمتمثلة أساسا في الدور المحوري لوالي الجهة باعتباره ممثلا للسلطة المركزية على المستوى الجهوي في تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة والسهر على حسن سيرها ومراقبتها بما يحقق النجاعة والفعالية والالتقائية المطلوبة في تنفيذ السياسات العمومية على مستوى الجهة وتتبعها، هذا إلى جانب المكانة التي تحتلها الجهة ضمن الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري باعتبارها الفضاء الملائم لبلورة السياسة الوطنية للاتمرکز الإداري لما تحتله من صادرة في التنظيم الإداري، وهذا ما تم التنصيص عليه في المادة 5 من الميثاق، مكرسا ما جاء به الدستور المغربي لسنة 2011 من خلال الفصل الأول الذي نص على أن " ... التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة"، إضافة إلى المقاربة الجديدة ذات

أبعاد متكاملة تروم إلى مراجعة أدوار والوظائف بين أهم الفاعلين على مستوى الجهة، هذه المكانة التي أصبحت تتبوأ بها الجهة سيكون لها لا محال وقع إيجابي على التنمية الاقتصادية للجهات.

#### مقدمة :

يعتبر النهوض والرقى بتدبير الشأن الترابي الهدف الاستراتيجي الذي من أجله اعتمد نظام اللاتمرکز الإداري<sup>1</sup>، فالإدارة المركزية مهما كانت إمكاناتها المادية والبشرية فهي لا تستطيع تلبية مختلف الحاجيات المتزايدة للسكان على المستوى الترابي، فبالرغم من اعتماد أسلوب اللامركزية الترابية والذي استطاع أن يحرر الدولة من بعض الالتزامات والواجبات في التجربة المغربية، فإنه يبقى دون جدوى إن لم يتم دعمه وتطويره ومساندته باعتماد نظام اللاتمرکز الإداري<sup>2</sup>، ذلك أنه هنالك تلازم وثيق بين نظامي اللامركزية واللاتركيز في تقدم مسلسل الجهوية<sup>3</sup>.

ويمكن تعريف نظام اللاتمرکز الإداري على أنه "نظام يعترف في ظله لبعض الموظفين التابعين للوزارة بسلطة اتخاذ بعض القرارات تكون على درجة قليلة أو كثيرة من الأهمية والفصل فيها وبنوع من حرية التقدير دون الرجوع إلى الوزير في شأنها".

<sup>1</sup> عرف الأستاذ سعيد بلشير بأنه "النظام الإداري الذي في إطاره تحول السلطة المركزية، تحت مراقبتها، إلى الاعوان المحليين الذين يمثلونها، سلطة التقرير في ميادين محددة".

عبد القادر باينة، مدخل لدراسة القانون الإداري، دار النشر المغربية، الطبعة الثانية، 1990، ص: 230.

<sup>2</sup> يعتبر اللاتمرکز الإداري لمصالح الدولة تنظيماً إدارياً مواكباً لتنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة وأداة رئيسية لتفعيل السياسة العامة للدولة على المستوى الترابي قوامه نقل السلط والوسائل وتخويل الاعتمادات لفائدة المصالح اللامركزة على المستوى الترابي من أجل تمكينها من القيام بالمهام المنوطة بها واتخاذ المبادرة تحقيقاً للفعالية والنجاحة.

<sup>3</sup> عبد الكريم بخنوش "التنسيق الإداري للمصالح الإقليمية التابعة للدولة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق الرباط-أكادال، 2001-2002، ص: 10.

ومن هذا المنطلق فرض اللاتركيز الإداري نفسه كإجراء عملي للتخفيف من حدة المركزية، وذلك عبر نقل جملة من الصلاحيات والاختصاصات لفائدة الدولة عبر ممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي إضافة إلى ذلك<sup>1</sup>، فإن اللاتركيز يمثل من جهة أخرى لازمة حقيقية لسياسة اللامركزية الإدارية، وعليه يمكن التأكيد بأن هذين النظامين يشكلان دعامتين أساسيتين لتسيير دواليب الإدارة المحلية المغربية.

ذلك أن هذا الدور الهيمني جعل من الدولة بمثابة بنية فوق مؤسساتية تمارس صلاحيات هلامية وتتدخل في اختصاصات أجهزة أخرى وخاصة الهيئات المنتخبة في غياب التأطير القانوني الدقيق لمستويات تدخل السلطة المركزية، ومجالات عمل ممثليها المحليين وكيفيات تمفصل أدوارهم التنسيقية والتمثيلية والتدخلية والرقابية.

وطرح هذا الوقع تداعيات عدة على العلاقة بالمرتفقين والمستثمرين وعموم الفاعلين من منتخبين واعلام ومجتمع مدني بل وانعكس ذلك على وضعية الادارة نفسها من حيث ضعف فعاليتها وانتاجيتها وهو ما كشفته المعطيات والتقارير الوطنية والدولية التي أصبحت تربط الإدارة بالترهل والفساد والبيروقراطية وما لذلك من انعكاسات على الديموقراطية المحلية والتنمية، في ظل توجه دستوري تمثل الجهوية المتقدمة واللاتمركز الواسع أهم عناوينه ومفاتيحه، وللخروج من هذا المأزق فقد تضاغت في الآونة الاخيرة مطالب الإصلاح الإداري وفق رؤية جديدة تربط بين تنزيل الإصلاحات الدستورية والقانونية وسن تغييرات تنظيمية وهيكلية في بنية الحامل الإداري للتدخل العمومي والذي توج بإصدار مرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> تنص الفقرة الأخيرة من الفصل 145 من دستور 2011 "يقوم الولاة والعمال تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية ويسهرون على حسن سيرها".

<sup>2</sup> مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6738-19 ربيع الآخر 1440 (27 ديسمبر 2018).

إن مقارنة هذا الموضوع يستهدف بالأساس إبراز أهمية اللاتركيز في تطوير الجهوية في المغرب، خاصة وأن الرهان أصبح معقودا عليها كمجال ترابي واعد لحل مجموعة من العضلات المرتبطة بتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية خاصة في ظل التوجه نحو اعتماد متقدمة قوامها الأساسي تعزيز القدرات التدبيرية للجماعات الترابية وعلى رأسها الجهة والمبينة بالأساس على التخطيط المحكم والتتبع والتقييم، ثم ضمان التوازن بين الجهات عبر التقليل من الاختلالات الجهوية، مع الحرص الدائم على تنمية الحس بالمسؤولية من أجل بلوغ الفعالية والنجاعة التدبيرية.

فالمستجدات التي عرفها المغرب في الآونة الأخيرة وعلى نطاق واسع في شتى المجالات، وما واكبها من متغيرات مرتبطة أساسا بتطور بنيات الدول وتداخل الصلاحيات، واشتداد الحاجة إلى التنمية المحلية بوصفها رافعة للتنمية على المستوى الوطني، يجعل من فكرة مقارنة الموضوع، انطلاقا من تحديد سمة الوصل بينها وميثاق اللاتمركز الإداري يتطلب مواكبة المستجدات الدستورية والقانونية إلى جانب الإلمام ومسيرة واقع الممارسة العلمية، حتى يمكننا استجلاء مكان الوصل بينهما ونقاط الفصل في تحديد الإشكاليات المطروحة على أرض الواقع، فضا منا لقدر من التوازن بين الجهات، وتناديا لبروز مناطق مزدهرة جدا ومنتجة مقابل مناطق مهمشة، برزت الحاجة إلى تطوير الجهوية من خلال مجالات حيوية كالتنمية الاقتصادية، والتخطيط والاستثمار الأجنبي، وذلك لن يتأتى إلا من خلال إيجاد آليات قانونية ومؤسسات قادرة على مسيرة ركب وأهداف ورش الجهوية المتقدمة، ومن هنا برزت فكرة إعداد ميثاق اللاتمركز الإداري كآلية للتنزيل الصحيح لورش الجهوية، ويعتبر النهوض بالتنمية الاقتصادية، وتشجيع الاستثمار في الرأسمال البشري، وتقوية التضامن بين

الجماعات الترابية واعتماد الابتكار لتدبير التنوع في أوساطها، والتحكم في مستقبل النمو الحضري بها، تشكل كلها انشغالات آنية تفرض نفسها بحدة<sup>1</sup>. فلا شك أن المغرب قطع أشواطاً جد مهمة في تمديد نطاق النسق اللامركزي الترابي منذ بداية الستينات، توج في نهاية الأمر وبتوافق جميع الأطياف السياسية على الحرص وتثبيت دعائمه بنظام الجهوية الواسعة واللامركز الإداري، هذا النظام الذي يهدف أساساً إلى نقل مسؤولية تنفيذ السياسة الحكومية العامة، على الصعيدين المحلي والجهوي إلى الولاية والعمال بصفتهم ممثلين للدولة على المستوى الترابي والتأكد من الإنجاز الفعلي لبرامج الحكومة من طرف المصالح اللامركزية، والنهوض بدور المحاور المؤهل لدعم الجهود الذي يقوم به المنتخبون والفاعلون الاقتصاديون المحليون، وهو ما تم ترجمته من خلال ميثاق وطني لللامركز الإداري، يعتمد على المقاربة الترابية وذلك بنقل السلط المركزية التي من الأجدى أن تمارسها الإدارة المحلية وفق مخطط مضبوط في مكوناته وأفق الزماني، تأخذ بعين الاعتبار تصور شامل لمنظومة الاستثمارات بشكل يتجانس وأقفاً توسيع صلاحيات الجهات في جعلها محور لاستقطاب المشاريع التنموية الاستثمارية.

وعليه سنحاول من خلال تحليلنا لموضوع ميثاق اللامركز الإداري بين رهان التحديث ومتطلبات الجهوية المتقدمة التطرق إلى إبراز دور هذا الميثاق في إرساء ركائز ورش الجهوية المتقدمة.

وانطلاقاً مما سلف ذكره نتساءل عن الآفاق الممكنة لنظام اللامركز الإداري في تدعيم الجهوية المتقدمة؟ وماهي المستجدات التي جاء بها هذا الميثاق؟

<sup>1</sup> إن رهان التنمية الجهوية يفرض على الإدارات المركزية في إطار سياسة اللامركز الإداري، إحداث مصالغ غير ممركة على مستوى الاختصاصات والموارد بكل الجهات، حتى تتمكن هذه الأخيرة بواسطة والي الجهة وعامل الأقاليم في توزيع هذه المصالح بالتوازي على باقي التراب الوطني. مبعوث عبد الواحد "التنمية الجهوية بين عدم التركيز واللامركزية الإدارية" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون، جامعة محمد الخامس الخامس أكدال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية: 2000-1999، ص: 422.

سنحاول الاجابة على هذا الاشكال من خلال تسليط الضوء على المستجدات التي جاء بها ميثاق اللاتمرکز الإداري وآليات تنزيله (المطلب الأول) ثم سنعمل على استجلاء الآفاق الممكنة لميثاق وطني لعدم التركيز الإداري يركز على المحددات الدستورية ومتطلبات الجهوية المتقدمة (المطلب الثاني).

### **المطلب الأول : أهداف ومبادئ ميثاق اللاتمرکز الإداري وآليات تنزيله**

يعتبر ميثاق اللاتمرکز الإداري إحدى أهم مرتكزات تدبير الشأن الترابي واستنادا على ذلك سنعمل على استجلاء المعالم الأساسية للميثاق (أولا) وما قد يحمله من رهانات واعدة تمكن من بناء نظام متقدم للاتمرکز الإداري وكذا آليات تنزيل هذا الميثاق (ثانيا).

#### **أولا : مرتكزات ميثاق اللاتمرکز الإداري**

إن التطور الحثيث للجهوية بالمغرب والذي تم تتويجه بمقتضيات دستور فاتح يوليوز 2011<sup>1</sup> جعل الجهة تتحول أكثر فأكثر إلى واعد لتقوية سياسة اللاتركيز الإداري حتى تصبح نواة حقيقية للتنمية تمكن من تجميع المصالح المشتركة أو المتكاملة ولإبراز هذا المعطى الجديد، يجدر بنا توضيح أهمية اللاتركيز الإداري على مستوى الجهة من خلال الوقوف على المرتكزات التي جاء بها ميثاق اللاتمرکز الإداري .

وبالرجوع إلى المادة الخامسة من ميثاق اللاتمرکز الإداري<sup>2</sup> نجدها تنص على أنه تقوم سياسة اللاتمرکز الإداري على مرتكزين أساسيين "الجهة باعتبارها الفضاء الترابي الملائم لبلورة السياسة الوطنية للاتمرکز الإداري، بالنظر لما تحتله من صدارة في التنظيم الإداري للمملكة، بما يجعلها مستوى بينيا لتدبير العلاقة بين الإدارات المركزية للدولة وبين تمثلياتها على المستوى الترابي.

<sup>1</sup> ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011، ص: 3600.

<sup>2</sup> المادة 5 من المرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري .



فمن خلال الفقرة الأولى يتضح لنا بشكل جلي الدور البارز الأهمية الذي حظيت به الجهة ضمن ميثاق اللاتمرکز الإداري، فإذا كانت اللامركزية الإدارية تعني توزيع السلطات بين إدارة الدولة وهيئات إدارية محلية مستقلة، ولا تخضع للسلطة المركزية بشكل مباشر إلا في حدود الوصاية الممارسة عليها، فإن اللاتركيز الإداري يفيد نقل بعض السلطات لأعوان الدولة مع بقاء هؤلاء خاضعين للسلطة المركزية في إطار السلطة الرئاسية.

كما أكدت الفقرة الثانية من المادة السالفة الذكر على الدور المحوري لوالي الجهة باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية على المستوى الجهوي، في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية، والسهر على حسن سيرها ومراقبتها، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بما يحقق النجاح والفعالية والانتقائية المطلوبة في تنفيذ السياسات العمومية على مستوى الجهة وتتبعها .

ونجدد التأكيد بهذا الخصوص على دور والي الجهة في السهر على تكامل وانسجام استراتيجيات وتدخلات الدولة على المستوى الجهوي ومواكبة الجماعات الترابية في إعداد برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب بما يمكن من تدعيم علاقات الشراكة بين الدولة والجماعات الترابية، ضماناً لوحدة وفعالية عمل الدولة على المستوى الجهوي، كما يتولى والي الجهة تنسيق أنشطة تمثيلية المؤسسات العمومية التي تساعد في تنفيذ السياسات والبرامج العمومية ذات البعد الترابي، بانسجام مع أنشطة المصالح اللامركزية للدولة<sup>1</sup>.

وعلى ضوء هذه المرتكزات والمبادئ فإن ميثاق اللاتمرکز الإداري عمل على إعادة ترتيب الأدوار وتمفصل العلاقات بين الفاعلين الإداريين والمنتخبين، وإرساء دعائم راسخة لتعزيز التكامل في الوظائف والمهام بين المصالح اللامركزية للدولة والهيئات اللامركزية، ولا سيما منها الجماعات الترابية، من خلال السهر على تقديم آليات التعاون بينها وضمن انتقائية السياسات العمومية

<sup>1</sup> اللاتمرکز الإداري رافعة لورش الجهوية المتقدمة"، وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية، مجلس النواب، 28 نونبر 2017، ص: 27.

وتجانسها وتكاملها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، وتحقيق التعاضد في وسائل تنفيذها، والفعالية والنجاعة في تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية التي تتولى مصالح الدولة اللامركزية وتقريب الخدمات العمومية التي تقدمها الدولة إلى المرتفقين<sup>1</sup>.

كما أن الميثاق عمل على وضع مجموعة من المرتكزات التي يستند عليها اللاتمرکز الإداري لمصالح الدولة على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم ومن بين هذه المبادئ والآليات التصريح في توزيع المهام وتحديد الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها<sup>2</sup>.

ويعتبر مبدأ التصريح<sup>3</sup> من المبادئ التي ظهرت في أوروبا منذ معاهدة ماستريخت<sup>4</sup> سنة 1992، ليشمل التنظيم الإداري والدستوري، و من جهة أخرى نجد أن Jean Jaques Buovier قد اعتبر بأن التعريف الذي يمكن أن نعطيه لهذا المبدأ فهو مطابق للذي يمكن أن نعطيه لمصطلح اللامركزية الإدارية<sup>5</sup>، ومن تم فهذا المبدأ يعني أن السلطات اللامركزية تتوفر على اختصاص عام، وأن السلطات المركزية لن تمارس إلا اختصاصات محددة، وبالتالي يصبح اللاتمرکز الإداري " قاعدة عامة " لتوزيع الاختصاصات ما بين الإدارة المركزية والمصلحة اللامركزية<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> المادة 7 من الباب الثاني " أهداف ومبادئ اللاتمرکز الإداري وآليات تفعيله " من ميثاق اللاتمرکز الإداري.

<sup>2</sup> المادة 8 من الباب الثاني من الميثاق المعنون ب أهداف ومبادئ وآليات اللاتمرکز الإداري وآليات تفعيله .

<sup>3</sup> سعيد ططي، التأطير الدستوري لتدبير الشأن المحلي بالمغرب على ضوء مقتضيات دستور 2011. مقال منشور بمجلة القضاء الإداري، العدد الخامس- السنة الثالثة، ص: 120.

<sup>4</sup> معاهدة ماستريخت التي تعرف أيضا باسم معاهدة الاتحاد الأوروبي هي الاتفاقية المؤسسة للاتحاد الأوروبي وأهم تغيير في تاريخه منذ تأسيس المجموعة الأوروبية في نهاية الخمسينيات، تم الاتفاق عليها من قبل المجلس الأوروبي ووقع عليها في 7 فبراير 1992 في مدينة ماستريخت الهولندية، ودخلت حيز التنفيذ في الأول من نوفمبر 1993.

<sup>5</sup> Cédric molitor ; le principe de subsidiarité ; article sous le titre ; la subsidiarité et les collectivités locales ; revue de droit public ; LGDJ 2002 ; P 259 .

<sup>6</sup> عبد الفتاح البحيوي، مؤسسة الوالي والعامل وأفاق عدم التركيز الإداري بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الأولى 2014، ص: 207.

وعليه فإن اللاتمركز واللامركزية هي المجالات الطبيعية لتطبيق " مبدأ التفريع" ومن خلالها التنظيم الإداري لضبط علاقات المركز والمحيط باستعمال مفاهيم سوسيولوجية للإدارة، ذلك بأن قبول هذا المبدأ يعني الإقرار بأن الأجهزة المحلية تملك اختصاصات أصلية والإقرار بفكرة الدولة والحرية المحلية، وهذا ما يفسر ويدعم الإصلاحات المتعلقة بنقل الاختصاصات من الإدارة المركزية إلى الإدارة المحلية<sup>1</sup>.

فائدة هذا المبدأ تكمن في أهمية ممارسة أو تجميع الاختصاصات على المستوى الأكثر ملائمة لتلبية حاجيات المواطنين، ففي الدولة الموحدة، التفريع يسمى أيضا نظام اللامركزية<sup>2</sup>، ومن هنا يجدر بنا الوقوف عند هذا المبدأ في التنظيم الإداري الفرنسي ومن تم المغربي.

يعود أصل "مبدأ التفريع" بفرنسا إلى تقرير olivier Guichard، والمعروف أيضا بتقرير vivre ensemble الذي صدر في 22 أكتوبر 1976، من طرف لجنة، من أجل تطوير المسؤوليات المحلية، و خلاصة مضمون هذا التقرير " ليس من الضروري إسناد أي اختصاصه إلى هيئة عليا وإن كانت الدولة، متى كانت جماعة ترابية أدنى وقريبة من المواطن قادرة على ضمان الخدمة المتوخاة"، غير أن هذا التقرير لن يكون في حد ذاته مصدرا مباشرا للتشريعات اللاحقة التي شملت قوانين اللامركزية واللامركز، 1992، 1982، 1997<sup>3</sup>.

إن مبدأ التفريع ولما له من حمولة تنظيمية بحيث يشكل مبدأ للهيكلة التنظيمية للإدارة، يتم تطبيقه على مختلف مستويات التنظيم الإداري كما يضمن بطريقة أمثل، ممارسة اللاتمركز سواء على المستوى الأفقي أو على المستوى العمودي، وغني عن البيان أن مبدأ التفريع يعتبر من المستجدات التي حملها

<sup>1</sup> عبد الفتاح البجيوي، مؤسسة الوالي والعامل وأفاق عدم التركيز الإداري بالمغرب، مرجع سابق، ص: 209.

<sup>2</sup> Bertrand Faure ; droit des collectivités territoriales ; Dalloz 2011 ; P481 .

<sup>3</sup> محمد الصابري، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بالمغرب في أفق الجهوية المتقدمة، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس - السويسي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2011-2012، ص: 7 و 8.

دستور 2011 على مستوى توزيع الاختصاصات وكذا الميثاق الوطني للامركز الإداري، فحسب الفصل 140 من الدستور " للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التوزيع اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة...".

ذلك أن أساس استراتيجية مبدأ التوزيع تتماشى مع توجهات الدولة، في إطار التشاور مع السلطة التي تمثل الدولة في الجهة وباقي المجالس الترابية، وهذا المبدأ يتطابق مع مجموعة من المبادئ من حيث ممارسة الاختصاصات الذي يعني أن ما تستطيع الجماعة انجازه يسند إليها، وما لا تستطيعه يسند إلى المستوى الأعلى من الوحدات الترابية وصولاً إلى الدولة.

إن تفعيل مرامي ميثاق اللامركز الإداري وربطه بمتطلبات الجهوية المتقدمة، سوف يؤدي إلى عدم تركيز السلطة وتوزيعها بين البنات والمستويات الإدارية المختلفة في التنظيم الإداري على مستوى الدولة، حيث بموجبه سوف يتم نقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى الإدارات البعيدة عنها جغرافياً، للقيام بمهام معينة عهدت إليهم، وتخويل المصالح الجهوية والإقليمية صلاحيات اتخاذ القرار وفق آليات تفويض السلطة أو الإمضاء مما سينجم عنه تخفيف عبئ الإدارات المركزية، وإتاحة سرعة اتخاذ القرارات على المستوى المحلي عن طريق سهولة التنسيق بين الإدارات، وهذا سيكون نتيجة ارتباط متناغم لورشي الجهوية المتقدمة واللامركز الإداري تحت رقابة فعالة وفي إطار الآليات القانونية لحكامة ترابية تخول للولاة والعمال الصلاحيات اللازمة للسهر على المسيرة والمواكبة الفعلية والمتناسقة، كما أن الهدف من ميثاق اللامركز الإداري يتجلى في عدم الديمقراطية المحلية وتطوير الخدمات الإدارية وملائمتها والانتظارات المحلية، إلى جانب فعالية الإدارة اللامركزية هذا وتهتم محاور إصلاح الإدارة المركزية وإعداد السياسات العمومية، وتحديد مبادئ وتوجهات اللامركز الإداري بالإضافة إلى ترشيد وعقلنة تنظيم المصالح اللامركزية.

### ثانيا : رهانات ميثاق اللاتمرکز الإداري وآليات تنزيله

تنبع أهمية التنسيق من الغاية والهدف المحدد بلوغه باعتباره يساعد على تظافر الجهود المبذولة ويقاوم الميول الانعزالية للأجهزة الإدارية من خلال التوفيق بين مجموعة من مراكز القرار<sup>1</sup>، فأهمية اللاتركيز تكمن في شيئين أساسيين، أولهما أنه يسمح بإزالة الاحتقان عن السلطة المركزية الشديدة، مما يؤدي إلى طول المساطر في معالجة الأمور<sup>2</sup>، وثانيها أن اللاتركيز يسمح بزيادة هامة في سلطات الممثلين المحليين، ويسمح لهم بمعالجة المشاكل المطروحة أخذا بعين الاعتبار للخصوصيات المحلية<sup>3</sup>.

ومن خلال المادة السادسة من الميثاق نجدها تنص على أنه من أجل تفعيل سياسة اللاتمرکز الإداري، القائمة على المرتكزين الأساسيين المنصوص عليها في المادة 5<sup>5</sup> أعلاه، يتعين الارتقاء بمصالح الدولة للاممركزة، والعمل على تأهيلها وتطوير أدائها، قصد تمكينها، من القيام بالمهام الموكولة إليها، ضمانا لحسن سير المرافق العمومية وجودة الخدمة العمومية المقدمة.

وقد حمل ميثاق اللاتمرکز الإداري العديد من المستجدات بين طياته، أبرزها وضع تصاميم مديريةية للاتمرکز الإداري خاصة بالمصالح اللاممركزة التابعة لكل قطاع وزاري معين، تشكل خارطة طريق لعمل هذه المصالح، ومحددة لالتزاماتها في تدبير المرفق العمومي الذي تشرف عليه، وضمن جودة الخدمات العمومية التي يقدمها، وتخويل المصالح اللاممركزة صلاحيات تقريرية، والتأكيد على إشراف الولاية والعمال على عملية تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة تحت سلطة الوزراء المعنيين، بمختلف تطبيقاتها، من أجل ضمان الالتقائية والتجانس والتناسق في بلورة السياسات العمومية، والمشاريع والبرامج العمومية.

<sup>1</sup> Delion. « les problèmes de la coordination en matière de développement économique et sociale ». cahier de L I.F.S.A. n 2. 1967. P5.

<sup>2</sup> SEMIRES (M) . « Centralisation et décentralisation au Maroc ». Thèse de doctorat d'état en droit .Paris 7. 1985.P444.

<sup>3</sup> Ben Bachir (S). l'administration locale du Maroc . Imprimerie Royale. Casa . 1969 .P8.

وينص الميثاق كذلك على إشراف الولاية والعمال على تحضير البرامج والمشاريع المقررة من قبل السلطات العمومية أو تلك التي كانت موضوع اتفاقيات أو عقود مع هيئات أخرى، كما يعهد إليهم، كل في دائرة اختصاصه، باتخاذ جميع التدابير اللازمة لتنفيذ المصالح اللامركزية للدولة لمهامها والالتزامات الملقاة على عاتقها، وقيامها بإنجاز البرامج والمشاريع المذكورة، كما يسهر الولاية والعمال، بصفتهن ممثلين للسلطة المركزية، على اتخاذ جميع التدابير المناسبة لضمان مواكبة المصالح اللامركزية للدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها في انجاز برامجها ومشاريعها التنموية... .

إن من شأن ميثاق اللاتمركز الإداري أن يشكل مدخلا أساسيا لإصلاح إداري عميق ومهيكل، وأن يسهم لا محالة في تحقيق العديد من الرهانات على مختلف الأصعدة السياسية والإدارية والتنموية، فعلى الصعيد السياسي فهو سيمكن من تدقيق مستويات التقاطع بين نظامي اللامركزية واللاتركيز عبر الفصل بين العمل الجماعي وعمل السلطة في اتجاه التكامل والتنسيق، بشكل يجد مرجعيته الأساسية في رقابة الكل للقانون والقضاء يرضى ويسمو ليكون حكما فاصلا<sup>1</sup>، ذلك أن تكريس إدارة لا متمركزة يتطلب نقل الاختصاصات والسلطات إلى ممثلي الإدارة المركزية على الصعيد الترابي لمواكبة التقدم الذي يعرفه المغرب في مجال اللامركزية الإدارية<sup>2</sup>، مع مراعاته البعد الديموقراطي من خلال التجسيد الأمثل لأدوار الاستشارة والمساعدة والمراقبة والمواكبة، بتمكين الجماعات الترابية من إيجاد مخاطبين مؤهلين قادرين على التفاوض باسم

<sup>1</sup> خليل الفاهي "المجالس الجماعية والتنمية نحو صياغة دور جديد للعمل الجماعي في ظل دور جديد للسلطة"، م.م.ا.م.ت عدد 35، 2000، ص: 48.

<sup>2</sup> أحمد أجعون "التنظيم الإداري المغربي بين اللاتركيز واللامركزية" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 96، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، سنة 2013، ص: 49.

الدولة ومصاحبة الجماعات الترابية من خلال تقديم الاستشارات اللازمة والمساعدة التقنية وعند الاقتضاء بوسائل وإمكانات الإدارة<sup>1</sup>. وفيما يخص الرهانات الإدارية<sup>2</sup>، فبالإضافة إلى توضيح العلاقة بين رجال السلطة ورؤساء المجالس المنتخبة، ركز الميثاق على التنسيق والتكامل وتتجاوز الأبعاد التراتبية نحو منهجية جديدة في العمل المشترك بين ممثلي الإدارة الترابية لتحديث وتطوير منظومة اللاتمرکز الإداري بالمغرب من حيث المواقع والأدوار وفي اتجاه النجاعة والديموقراطية، كأداة فعالة تمكن من تسريع النشاط الإداري والرفع من مردوديته<sup>3</sup>.

وتتجلى أهمية الميثاق على المستوى الاجتماعي في تطوير الخدمات الإدارية وملائمتها مع الانتظارات المحلية، بما تعنيه من الكفاءة التنظيمية الكفيلة بالاستجابة لحاجيات المواطنين، عبر تكثيف الوجود الإداري وتقريب الإدارة من المواطنين، في سعي لتجسيد المبادئ الدستورية المرتبطة بالمساواة والانصاف والترابية في تغطية المرافق العمومية للتراب الوطني وتمكين المستوى الترابي من سلطة تقرير حقيقية عبر تسريع وتيرة التفويضات ذات الوقع المباشر على الحياة اليومية للمواطنين بشكل يجعل من المصالح اللاممركزة عنصر فاعل في اتخاذ القرار والقدرة وبالتالي على تلبية المطالب المحلية بدل الارتهان المستمر لتعليمات الإدارة المركزية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> "اللاتمرکز الإداري رافعة لورش الجهوية المتقدمة" وزارة إصلاح الوظيفة العمومية، مجلس النواب، 28 نونبر 2017، ص: 19.

<sup>2</sup> عبد الرفيع زعنون، الآفاق المرتقبة لميثاق اللاتمرکز الإداري، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 141، يوليوز- غشت 2018، ص: من 147 الى 153.

<sup>3</sup> حنان بنعروم، "تحديث الإدارة الترابية ورهانات تحديث الحكامة المحلية الجيدة" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2014-2015، ص: 283.

<sup>4</sup> عبد الرفيع زعنون، الآفاق المرتقبة لميثاق اللاتمرکز الإداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، يوليوز- غشت 2018، العدد 141 ص: 150 و 151.

ومن الناحية الاقتصادية يرتبط الاصلاح الإداري في المغرب في المرحلة الحالية بمحددات عدة أهمها الاتجاه نحو إعادة تصور الدولة في الاقتصاد والتطور المسجل في الإصلاح السياسي والمؤسسي وندرة الموارد المالية، والحاجة إلى ترشيد نفقات الدولة والرغبة في تجاوز الاختلالات التي تحول دون انخراط الإدارة في الدفع بالفعالية الاقتصادية والتي من أبرز تجلياتها ظاهرة البيروقراطية وتعدد الإجراءات وكثرة المخاطبين ومركزية القرارات الإدارية<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: ميثاق اللاتمركز الإداري دعامة أساسية للجهوية المتقدمة

لقد أسهمت الجهة بشكل كبير وملحوظ في إغناء تجربة اللامركزية الإدارية بالمغرب، حيث تم إيلاؤها اهتماما خاصا من المسؤولين، كما كانت موضوع دراسات كثيرة من طرف الدارسين والباحثين والمهتمين بالتجربة الجهوية، وهو نفس المقتضى الذي كرسه المشرع المغربي من خلال الترسنة القانونية التي خصها في هذا المجال ومن أبرزها ما تم التنصيص عليه في ميثاق اللاتمركز الإداري الذي يعتبر مدخلا أساسيا للجهوية المتقدمة (أولا) الأمر الذي ينعكس إيجابيا لا محالة على التنمية الاقتصادية للجهات (ثانيا).

### أولا: ميثاق اللاتمركز الإداري مدخل أساسي للجهوية المتقدمة

تعد الجهة أداة أساسية لخوض تحديات التنمية، فهي تشكل شرطا جوهريا لتنظيم وإعداد مجال ترابي قادر على توفير مستلزمات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على مستوى المجال المحلي، وذلك عبر إستراتيجيات جهوية تنموية، تتوخى الحد من الفقر ومحاربة الفوارق الاجتماعية والتوزيع العادل للثروات والوقاية من الاقصاء الاجتماعي<sup>2</sup>، إن من شأن اعتماد الجهوية المتقدمة بالمغرب أن تساهم بشكل حاسم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، وفي الاستثمار

<sup>1</sup> جواد النوجي، جودة المؤسسات والفعالية الاقتصادية قراءة في أداة الإدارة المغربية، م.م.س.ع، العدد 16، 2015، ص: 184.

<sup>2</sup> عادل تميم، "اشكالية الاختصاصات بين الجهة والدولة ورهان التوازن في المغرب"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -طنجة-، السنة الجامعية 2009/2008، ص: 98.



الأمثل للمؤهلات والموارد الذاتية لكل جهة واستنهاض همم مختلف الفاعلين المحليين، للمشاركة في إقامة وانجاز المشاريع المهيكلية الكبرى وتقوية جاذبية الجهات<sup>1</sup>.

لما كان المجال الترابي عنصرا حاسما في رسم السياسات العامة للدولة في مختلف المجالات، فقد تزايد الاهتمام بالجهة في السنين الأخيرة كـ مجال واحد يمكن من أن يكون أرضية لرسم سياسات تنموية واعدة ويجب عن سؤال التنمية الذي ظل يورق المسؤولين والحكومات المتعاقبة بالمغرب عبر عقود من الزمن، ويوفر بالتالي نواة لتقاسم المسؤوليات بين المستوى المركزي والمستويات المحلية ويعيد رسم العلاقة بين المركز والمحيط بشكل يسمح بتأهيل المستويات الإدارية المختلفة في عملية التنمية عبر تزويدها بوسائل العمل الضرورية.

إن تأهيل المصالح غير الممركزة يتطلب تزويدها بسلطات حقيقية للتقرير مما يتطلب إعادة النظر كليا في توزيع الاختصاصات بين الأجهزة المركزية والمصالح التابعة لها حتى لا يظل تنظيم هذه المصالح مجرد عملية لعدم تركيز جغرافي<sup>2</sup>، ذلك أن المكمل الضروري للتركيز العضوي هو بالطبع نقل سلطة التقرير، وهذا ما يسمح بدمج مكونات الجهة خاصة في هذه العملية من خلال قيادة عمل متناغم ومتناسق يستهدف تجاوز الأنماط التقليدية في التدبير والتسيير والتي لم تعد تتناسب والتدبير العقلاني والرشيد الذي فرضه تطور وظائف الدولة، وفرضه كذلك تطور المجتمع وتغير البنيات الاقتصادية واعتماد التكنولوجيات الحديثة في التسيير، كل هذه المعطيات تجعل الجهة رهانا أساسيا للمغرب، ومكانا حقيقيا لقياس مؤشرات التطور هذه، خاصة وأن هذه الأخيرة أضحت ورشا هاما لتطوير اللامركزية الإدارية، في أفق اعتماد جهوية متقدمة

<sup>1</sup> كريم لحرش، الجهوية المتقدمة بالمغرب في ضوء المرجعية الملكية وخلصات تقرير اللجنة، مقال منشور بسلسلة اللامركزية والتنمية المحلية، عدد مزدوج 11-12، بعنوان "الجهوية المتقدمة بالمغرب"، مطبعة طوب بريس- الرباط، الطبعة الثانية 2011، ص:22.

<sup>2</sup> SALIMI (A) « Les rapports entre les Collectivités locales et services extérieurs » Mémoire du cycle supérieur de L'ENAP . P 59 .

في جميع جهات البلاد تسمح بميلاد جهات ذات صلاحيات حقيقية تؤهلها لتكون شريكا فعليا للدولة في إدارة التنمية.

إن الجهوية الموسعة لن تقتصر على البعد السياسي فقط، إذ من المنتظر أن يكون مطلب التنمية المحلية في قلب هذا الاصلاح الهيكلي للسياسة اللامركزية بالمغرب، وهذا ما خلصت إليه أيضا اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة، إذ وضعت المجلس الجهوي في الصدارة في مجال التنمية المندمجة، وأناطت به لعب دور أساسي في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية<sup>1</sup>.

ونشير بهذا الخصوص إلى العلاقة الجدلية بين الجهوية المتقدمة واللاتمركز الإداري، باعتبار أن المستوى الجهوي هو الإطار الملائم لانسجام السياسات العمومية ولبرمجة مشاريع مختلف القطاعات الحكومية تحت إشراف والي الجهة<sup>2</sup>، انسجاما مع مكانة الصدارة في تمثيل الإدارة المركزية على المستوى الترابي وفي إقامة العلاقات وحصرها بين الإدارة المركزية ومصالحها اللاممركزة<sup>3</sup>، ومن أجل ذلك تم الارتقاء من خلال ميثاق اللاتمركز الإداري بمكانة الجهة كمستوى ترابي أساسي للتركيز الإداري ودعمها بالكفاءات الضرورية والصلاحيات اللازمة والإمكانات المالية لتحقيق البرامج الحكومية القطاعية ومواكبة الجماعات الترابية .

وعلى ضوء ما سبق فإن ميثاق عدم التركيز قد أعاد ترتيب الأدوار وتم فصل العلاقات بين الفاعلين الإداريين والمنتخبين، وكذا التأسيس الدقيق للعلاقات بين الإدارة المركزية ومصالحها الخارجية، وبين رؤساء المصالح

<sup>1</sup> محمد الصابري، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بالمغرب في أفق الجهوية المتقدمة، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية: 2011/2012، ص: 68.

<sup>2</sup> برنامج إصلاح الإدارة وآليات تنفيذه 2017-2021"، وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية، ماي 2017، ص: 37.

<sup>3</sup> "اللاتمركز الإداري رافعة لورش الجهوية المتقدمة"، وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية، مجلس النواب، 28 نونبر 2017، ص: 2.

اللامركزية ورجال السلطة ورؤساء الجماعات الترابية وبالرجوع إلى الباب الخامس من الميثاق والذي عنوانه المشرع ب "القواعد المنظمة لعلاقة المصالح اللامركزية للدولة بولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم" وكذلك الباب السادس "علاقات المصالح اللامركزية بالجماعات الترابية وهيئاتها والهيئات والمؤسسات الأخرى ذات الاختصاص الترابي"<sup>1</sup>، فمن خلال هذه المقتضيات نجد أن المشرع المغربي قد أناط بالولاية وعمال العمالات والأقاليم اختصاصات في غاية الأهمية الأمر الذي يسجد لا محال الأهمية الكبيرة التي أولاهها المشرع للتركيز الإداري بشكل ينسجم وأفق الجهوية المتقدمة.

ومقارنة بالتجربة الفرنسية نشير إلى تنصيب ميثاق للتركيز على إحداث المؤتمر الوطني للإدارة الترابية للدولة CNATE تابع للوزير الأول وتحت رئاسة الأمين العام للحكومة ويضم في عضويته الكتاب العامين للوزارات ومحافظي الجهات، وتتمثل مهمته في تنشيط العلاقات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية وبالسهر على احترام مبادئ اللاتركيز، واقتراح أية تعديلات من شأنها تحديث وضمان فعالية الإدارة الترابية وعقلنة عملها وتكييفها مع الخصوصيات المحلية ضمن تقرير سوي يرفع للوزير الأول<sup>2</sup>، وإضافة إلى ذلك يجب أن تحال عليه لزوما كل النصوص القانونية التي تستهدف تغيير الإدارة الترابية للدولة وتوزيع المهام بين المصالح قبل عرضها على مجلس الدولة<sup>3</sup>.

ونجدد التأكيد على الدور الذي أناطه الميثاق بوالي الجهة في السهر على تكامل وانسجام استراتيجيات وتدخلات الدولة على المستوى الجهوي ومواكبة الجماعات الترابية في إعداد برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب بما يمكن من تدعيم الشراكة بين الدولة والجماعات الترابية، ضمانا

<sup>1</sup> للمزيد من التفصيل انظر المواد من 26 إلى 37 من المرسوم بمثابة ميثاق وطني للتركيز الإداري .

<sup>2</sup> Articles 17 et 18 du décret n 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration . JORF n 0107 du 8 mai 2015 .

<sup>3</sup> Circulation du Premier ministre n 5825/sg relative a l'application du décret n 2015-510 du mai 2015 portant charte de la déconcentration . JORF n 0107 du 8 mai 2015 .p 25 .

لوحدة وفعالية عمل الدولة على المستوى الجهوي، كما يتولى والي الجهة تنسيق أنشطة تمثيلية المؤسسات العمومية التي تساهم في تنفيذ السياسات والبرامج العمومية ذات البعد الترابي، بانسجام مع أنشطة المصالح اللاممركزة للدولة<sup>1</sup>. وتنبع أهمية التنسيق هذه من مقتضيات المادة 24 من الميثاق التي نصت على أنه يتعين على السلطات الحكومية، بتنسيق مع والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، اتخاذ جميع التدابير اللازمة من أجل توجيه المصالح اللاممركزة التابعة لها في ممارسة أنشطتها ومواكبتها وتتبعها ودعمها.

كما يتعين أن تقوم بصفة منتظمة، بتقييم أداء هذه المصالح كلما تعلق الأمر بأنشطة ذات طابع قطاعي للتأكد بصفة خاصة مدى تقييدها بالأهداف والمبادئ المنصوص عليها في هذا المرسوم وكذا بالالتزامات المضمنة في التصاميم المديرية المنصوص عليها في المادة 20 أعلاه، وتنزيلا لمقتضيات ما ورد في هذه المواد فقد تم وضع مرسوم خاص بتحديد نموذج التصميم المديرية المرجعي للاتمرکز الإداري وذلك بتاريخ 24 يناير 2019<sup>2</sup> بموجبه تم تحديد التصميم المديرية المرجعي الإداري وفق النموذج المبين في الملحق المرفق بهذا المرسوم والذي تضمن 5 محاور.

#### ثانيا : مدى تأثير ميثاق اللاتمرکز الإداري على التنمية الاقتصادية للجهات

لقد مرت الجهة بالمغرب بمراحل أساسية تترجم اليوم أكثر من أي وقت مضى رغبة الدولة في إعطاء الجهة المكانة التي تستحقها خاصة في مجال التدبير الإداري وفي رسم السياسات العمومية للدولة، فبعد أن كانت الجهة مجرد تقسيم إداري يعتمد للتخطيط والبرمجة الاقتصادية في إطار التأطير القانوني الذي يرسمه ظهير يونيو 1971، ارتقت إلى مستوى جماعة محلية بما تمنحها هذه الصفة من إمكانيات ووظائف ووسائل للمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة.

<sup>1</sup> اللاتمرکز الإداري رافعة لورش الجهوية المتقدمة" وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية، مجلس النواب، 28 نونبر 2017، ص: 27.

<sup>2</sup> مرسوم رقم 2.19.40 صادر في 17 من جمادى الأولى 1440 (24 يناير 2019) بتحديد نموذج التصميم المديرية المرجعي للاتمرکز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6746 مكرر- 18 جمادى الأولى 1440 (25 يناير 2019).

هذا التطور ابتداءً مع المراجعة الدستورية لسنة 1996، والذي توج بإطار قانوني أوضح اختصاصات الجهة بموجب ظهير 2 أبريل 1997<sup>1</sup> والتي شملت مختلف المجالات واليادين ذات الصلة بحياة المواطنين، بالإضافة إلى ذلك فقد تم تثمين هذا التطور من خلال اعتماد الجهة مجالاً واعداً لدعم الاستثمار.

وفي هذا الإطار بادر المشرع المغربي إلى تبني إصلاحات جوهرية، في مقدمتها دسترة الجهوية المتقدمة، التي تهدف إلى إقرار تنظيم ترابي متكامل يؤسس لمرحلة جديدة في مسار تقوية الديمقراطية المحلية، وترسيخ مكانة الجماعات الترابية كشريك أساسي بجانب الدولة والقطاع الخاص في تدبير قضايا التنمية، لذلك كانت أهمية الانخراط القوي في تدعيم خارطة طريق متكاملة يتداخل فيها البعد التنموي القائم على تحفيز الاستثمار وتبسيط المساطر وجعل النسيج الانتاجي الوطني يحقق المردودية الموفرة للشغل والمنتجة للثروة والبعد المؤسسي والقانوني عبر ميثاق اللاتمرکز الإداري.

ذلك أن الجهة تعتبر<sup>2</sup> حلقة أساسية في دعم الديمقراطية المحلية ومجالاً خصباً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وفضاءً فسيحاً للتفكير والتخطيط في إطار واسع لمستقبل أفضل في تعاون وانسجام مع الوحدات الترابية الأخرى، باعتبارها أداة توحيد وعنصر التحام، على اعتبار أن اللامركزية لا يمكن أن تحقق الأهداف المتوخاة منها، إلا إذا واکبها مسلسل عدم التركيز الذي بقضي بنقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى مندوبيها المحليين، وهو ما كرسه ميثاق اللاتمرکز الإداري، فنجاح أي مشروع للتنمية الترابية والاقتصادية والاجتماعية رهين بتبني البعد الجهوي، الذي لا يتوقف بدوره لا مركزياً على تدعيم الإمكانيات الذاتية للجهة ولا تمرکزياً على توفرها على مسؤولين جهويين أكفاء،

<sup>1</sup> ظهير شريف رقم 1-97-84 بتاريخ 2 أبريل 1997 بتنفيذ القانون رقم 47-96 المتعلق بتنظيم الجهات.  
<sup>2</sup> لقدت حظيت الجهة بمكانة هامة ضمن المنظومة القانونية فقد كرسها المشرع المغربي من خلال دستور 2011 وكذلك القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015). الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015). ص: 6625.

هذا المقترض الذي نصت عليه المادة 30 من الميثاق "... إبداء الرأس بشأن مقترحات البرمجة الميزانية لثلاث سنوات وتقارير نجاعة الأداء القطاعية وكذا المقترحات المعدة على المستوى الجهوي المتعلقة بإعداد مشاريع الميزانيات القطاعية وكذا مخططات الدولة للاستثمار المتلائمة معها، وذلك انسجاما مع التوجهات العامة للدولة بهذا الخصوص".

إن حلقة الوصل بين متطلبات الجهوية المتقدمة وميثاق اللاتمرکز الإداري في تحقيق مآرب التبسيط والتجانس والتعاون الخلاق بين جميع مكونات المؤسسات العامة والخاصة، لا يقتصر امتداده فقط في ربطها بميثاق اللاتمرکز، بل إن تلك الحلقة يجب ربطها كذلك بأهداف ميثاق اللاتمرکز للاستثمارات وتموقع مراكز الاستثمارات الجهوية داخلا مخططات ورش الجهوية المتقدمة، على أساس أن تحفيز الاستثمار لا يمكن أن يعطي ثماره كاملة، ما لم تصبح مراكز الاستثمار فاعلا رئيسيا في عملية التنمية الاقتصادية المستدامة للبلاد، لذلك يتعين تمكينها من الوسائل القانونية والمالية الكفيلة بجعلها أكثر فعالية في الاضطلاع بهذه المسؤولية، حفاظا على تماسك هذا النسق، ويجب إذكاء روح التعاون بين كل من مراكز الاستثمار الجهوية والسلطات المنتخبة بما فيها السلطات المحلية المختصة والتي تتصرف بصفتها ممثلة للدولة، من أجل تسلم في الآجال التي يحددها القانون أو النصوص التنظيمية الجاري بها العمل، التراخيص الضرورية لإنجاز الاستثمارات ولا سيما التراخيص المتعلقة بتجزئة الأراضي والبناء والسكن وشهادات المطابقة، كما أنه يتعين أن يثير الولاة انتباه عمال العمالات والأقاليم حول ما قد يلاحظونه من امتناع أو تقصير من لدن السلطات المحلية في اتخاذ الإجراءات المقررة عند الاقتضاء بممارسة سلطة الحلول<sup>1</sup>.

<sup>1</sup><http://alkanounia.info/2018/09/21/%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%87%D9%88%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D9%82%D8%AF%D9%85%D8%A9-%D8%A8%D9%8A%D9%86-%D8%AD%D9%83%D8%A7%D9%85%D8%A9-%D9%85%D9%8A%D8%AB%D8%A7%D9%82-%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%A7/>

وهو الأمر الذي كرسه المشرع المغربي من خلال المادة 37 من الميثاق التي نصت على أنه يتعين على المصالح اللاممركزة على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الاقليم التعاون والقيام بجميع أعمال التنسيق اللازمة مع المركز الجهوي للاستثمار المعني باعتباره شباكا وحيدا، من أجل تمكينه من القيام بمهامه، ولا سيما تلك المتعلقة بمساعدة المستثمرين من أجل الحصول على التراخيص اللازمة طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل لإنجاز مشاريعهم الاستثمارية، ومواكبتها.

إن هذا التحول من مجرد تقسيم إداري للتخطيط والبرمجة الاقتصادية، إلى جماعة ترابية تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، وتحظى بمكانة متقدمة مقارنة بباقي الجماعات الترابية الأخرى، إن كان يفسر من جهة طبيعة ومستوى هذا التحول والذي ارتبط بحجم التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يشهدها المغرب منذ عقود، فإنه يعبر من جهة ثانية عن الرغبة في تجاوز القصور الذي طبع خاصة الفضاء الإقليمي في ميدان التنمية، وإيجاد فضاء أكثر رحابة لوضع مخططات اقتصادية أكثر ملائمة لهذه التحولات<sup>1</sup>.

#### خاتمة :

ختاما يمكننا القول على أن ميثاق اللاتمركز الإداري يشكل إحدى ركائز الجهوية المتقدمة وذلك على ضوء المستجدات التي جاد بها على اعتبار أن اللاتمركز الإداري للدولة أداة رئيسية لتفعيل السياسة العامة للدولة على المستوى الترابي، قوامه نقل السلط والوسائل وتخويل الاعتمادات لفائدة المصالح اللاممركزة على المستوى الترابي من أجل تمكينها من القيام بالمهام المنوطة بها، واتخاذ المبادرة تحقيقا للفعالية والنجاعة .

<sup>1</sup> عبد الكريم بخنوش، اللاتركيز الإداري مدخل للإنجاح الجهوية بالمغرب، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 122-123 ماي-غشت 2015، ص: من 127 إلى 140.

كما أن منح الجماعات الترابية إمكانية تدبير مالياتها سيساهم في تحقيق نوع من النجاعة على اعتبار ان كل جهة هي الأدرى بمتطلباتها هذا إلى جانب أن تعزيز مكانة الجهة كفاعل اقتصادي عبر خلق العديد من الاستثمارات سيكون لها لا محال وقع إيجابي خاصة على المستوى الاقتصادي.



## الأدوار الجديدة لمجلس الجهة على ضوء الجهوية المتقدمة

عز العرب كاوكاو:

باحث بسلك الدكتوراه

جامعة سيدي محمد بن عبد الله - فاس-

كوثر أمير:

باحثة بسلك الدكتوراه جامعة محمد الخامس

### تقديم:

تعد الجهوية الإطار الأنسب لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمحلية فبعدما أظهرت الوحدات اللامركزية التقليدية عجزها عن استيعاب المشاكل الاقتصادية ومختلف الإكراهات التي يواجهها المجال بالمغرب، ظهر الفضاء الجهوي كإطار أوسع وملائم لمواجهة هذه الإختلالات وتحقيق التنمية. وذلك بالنظر لما تتيحه الجهوية من إمكانية لتجميع الثروات المتواجدة على صعيد الأقاليم والمناطق والتنسيق بين مختلف الخطط والبرامج الاقتصادية والاجتماعية المحلية والمخططات الوطنية الأمر الذي من شأنه أن يحقق نموا اقتصاديا واجتماعيا لكافة المناطق والجهات وبالتالي محاربة الاختلالات والتباينات الاقتصادية والاجتماعية. وطبقا للقانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات يمكن تعريف الجهة على أنها جماعة ترابية خاضعة للقانون العام تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي وتشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة باعتباره تنظيما لا مركزيا يقوم على الجهوية المتقدمة. وهنا يجب التمييز بين الجهوية الموسعة والجهوية المتقدمة فالأولى تقوم على أساس الجهوية السياسية في إطار اللامركزية السياسية والذي يتطلب وجود

برلمان جهوي منتخب وحكومة جهوية ذات صلاحيات واسعة ويقتصر دور ممثل السلطة المركزية (الولاية والعمال) على ضمان التنسيق بين المركز والجهات بالمقابل فإن الثانية تدخل في إطار اللامركزية الإدارية وتقوم على منح الجهة اختصاصات إدارية واسعة.

فالجهة تعد كحلقة وصل بين الدولة والجماعات فيفترض في الدولة أن تضطلع بالقضايا الكبرى مثل الأمن والدفاع، الصحة والسياسة الخارجية أما الجماعات فيستحسن أن تنهض بقضايا القرب مثل توزيع الماء، الكهرباء والتجهيزات الاجتماعية، أما الجهة ونظرا لمساحتها الجغرافية ومؤهلاتها فإنها تضل الإطار الملائم للتنمية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية.

هذا وتطبيقا لأحكام الفصل 143 من دستور 2011 فإن الجهة تتبوأ تحت إشراف مجلسها مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب ما يشكل تدشين لإنطلاقة الإصلاح الجهوي الجديد يرتكز على توازن فعال بين اللامركزية واللامركزية الإدارية بناء على مبدأ التفريع.

وتعتبر الدولة هي من يملك اختصاص الاختصاص، والمقصود هنا بالدولة هو المشروع أو الدستور وبالتالي طبقا للأهداف التي تريدها الدولة يتم تحديد ومنح الإختصاص بالنسبة للجماعات الترابية بناء على مدى استعداد أو قابلية أو قدرة جماعة ترابية معينة على ممارسة هذا الإختصاص بالنظر لأهميتها في الترتيب الإداري ونفوذها الترابي فكلها كانت الوحدة الترابية أكبر، كانت الإختصاصات أهم بالنظر أيضا لأهمية المؤهلات والوسائل المتوفرة أو الموضوعة رهن إشارتها<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>المادة 3 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015).

وفي نفس المنحى جاء القانون التنظيمي الخاص بالجهة باختصاصات جديدة وتقريرية لمجلس الجهة مما يفتح أمامه آفاق عريضة للتدخل في كل مجالات التنمية الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والبيئية.

الأسباب العلمية لاختيار الموضوع: بالرغم من الصعوبات والتحديات التي تواجه التدبير الترابي فقد ابانت التجربة على ضرورة الجهوية كخيار لتحقيق التنمية المنشودة. وعليه فهي تشكل المدخل الحقيقي للفعالية ولإداء الجيد للمهام والوظائف التي كانت تقوم بها الدولة الى وقت قريب بشكل مباشر.

الاسباب العملية لاختيار الموضوع: ان الاعتراف باهمية الجهات ومكانتها الحيوية هو السبب الاساسي الذي سيدفعنا الى البحث في هذا الموضوع من اجل اغناء واثرء النقاش الوطني حول هذا الورش الكبير. وحتى نواكب تنزيل الجهوية ونعمل على اعطاء تصورات جديدة لمستقبل الجهوية ببلادنا.

انطلاقا من مما سبق فان الاشكالية الاساسية للبحث تاتي كالتالي :

هل الصلاحيات الجديدة التي منحت لمجلس الجهة كفيلا بتحقيق الهدف المتوخى من نظام الجهوية؟ وكيف تم تناول هذه الصلاحيات طبقا للقانون التنظيمي 11.14 المتعلق بالجهات؟

وسنحاول الجواب عن هذا السؤال انطلاقا من تقسيم الموضوع إلى مبحثين: المبحث الأول سنعالج فيه الاختصاصات الذاتية لمجلس الجهة. أما في المبحث الثاني فسنطرق إلى الإختصاصات المشتركة والمنقولة للجهة.

#### **المبحث الأول : الإختصاصات الذاتية لمجلس الجهة**

لقد شكل القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجهات تحولا تاريخيا في المغرب بعد دستور 2011 حيث تم تعزيز المشهد الديمقراطي ببلادنا عن طريق تعزيز المشاركة والتعددية والحكامه الجيدة، إن هذا النص الجديد حقق قفزة نوعية في مجال تعزيز اللامركزية.

تمارس الجهة اختصاصات ذاتية في مجال التنمية الجهوية كما تقوم بإعداد وتتبع تنفيذ برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب

<sup>1</sup>بناء على ذلك يمكن التمييز داخل الاختصاصات الذاتية للجهة بين اختصاصات يمارسها المجلس الجهوي على مستوى التنمية الجهوية (المطلب الأول) واختصاصات مسندة لمجلس الجهة على مستوى إعداد التراب (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: الاختصاصات الذاتية لمجلس الجهة على مستوى التنمية الجهوية

تشتمل الاختصاصات الذاتية للجهة في مجال التنمية الجهوية على مجموعة من الميادين: التنمية الاقتصادية، النقل، الثقافة، البيئة... وتضع تحت إشراف رئيس مجلسها برنامج ومخطط للتنمية الجهوية بهدف تحقيق النتائج المرجوة فيها.

#### الفقرة الأولى: وظائف الجهة في مجال التنمية الجهوية.

يختص المجلس الجهوي وفقا للقانون الخاص بتنظيم الجهات بالبحث في مختلف قضايا الجهة، ويقر لهذه الغاية التدابير الواجب اتخاذها لضمان تنميتها الاقتصادية الاجتماعية والثقافية، في حدود مواردها وداخل دائرتها الترابية. وإلى جانب هذا الاختصاص العام نجد المشرع أعطى للمجلس الجهوي العديد من الاختصاصات الذاتية في مجال التنمية الجهوية في الميادين التالية:

#### أ- التنمية الاقتصادية:

- دعم المقاولات.
- توطین وتنظيم مناطق الأنشطة الاقتصادية بالجهة.
- تهيئة الطرق والمسالك السياحية في العالم القروي.
- إنعاش أسواق الجملة الجهوية.
- إحداث مناطق للأنشطة التقليدية الحرفية.
- جذب الاستثمار.

<sup>1</sup>-انظر الفصل 143 من دستور 2011، الصادر بتنفيذها الظهير الشريف رقم 2.22.92 بتاريخ 12 شعبان الموافق لـ 19 يوليوز 2011.

- إنعاش الاقتصاد الاجتماعي والمنتجات الجهوية.
- ب- التكوين المهني والتكوين المستمر والشغل.
- إحداث مراكز جهوية للتكوين وكذا مراكز جهوية للتشغيل وتطوير الكفاءات من أجل الإدماج في سوق الشغل
- الإشراف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجالس وموظفي الجماعات الترابية
- ج- التنمية القروية :
- إنعاش الأنشطة غير الفلاحية بالوسط القروي.
- بناء وتحسين وصيانة الطرق غير المصنفة.
- د- النقل :
- إعداد تصميم النقل داخل الدائرة الترابية للجهة.
- تنظيم خدمات النقل الطرقي غير الحضري للأشخاص بين الجماعات الترابية داخل الجهة.
- هـ- الثقافة:
- الإسهام في المحافظة على المواقع الأثرية والترويج لها.
- تنظيم المهرجانات الثقافية والترفيهية.
- و- البيئة:
- تهيئة وتدبير المنتزهات الجهوية.
- وضع استراتيجية جهوي لاقتصاد الطاقة والماء.
- إنعاش المبادرات المرتبطة بالطاقة المتجددة.
- ز- التعاون الدولي :

- يمكن للجهة إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي وكذا الحصول على تمويلات في نفس الإطار بعد موافقة السلطات العمومية طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل<sup>1</sup>.

#### الفقرة الثانية: برنامج التنمية الجهوية

تضع الجهة تحت إشراف رئيس مجلسها خلال السنة الأولى من مدة انتداب المجلس، برنامجا ومخططا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهة وفقا للتوجهات والأهداف المعتمدة في المخطط الوطني للتنمية وفي حدود الوسائل الخاصة بالجهة وتلك الموضوعة تحت تصرفها وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقسيمه من أجل تحقيق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي.

غير انه إذا كان المجلس الجهوي هو المختص بإعداد برنامج التنمية الجهوية، فإنه يتعين التذكير بأن تحقيق التنمية المستدامة لا يتم إلا بتنسيق مع والي الجهة بصفته مكلف بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية الإدارية اللامركزية. هذا وتجدر الإشارة إلى أن برنامج التنمية الجهوية يجب أن يتضمن تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجهة وتحديد أولوياتها، وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى. وأن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع وكذا مواكبة كل مختلف التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة وأن يعمل على بلورتها على المستوى الجهوي، وأن يراعي إدماج التوجهات الواردة في التصميم الجهوي لإعداد التراب والالتزامات المتفق بشأنها بين الجهة والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها والمقاولات العمومية والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية بالجهة ويتم تفعيل برنامج التنمية الجهوية عند الإقتضاء في إطار تعاقدى بين الدولة والجهة وباقي المتدخلين<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>- عبد الله حارسي. اختصاصات الجهة دراسة مقارنة. يوم دراسي حول موضوع "الجهوية المتقدمة على ضوء المبادئ الدستورية"، المنظم من طرف مرصد الحكامة و اللجنة الجهوية لحقوق الإنسان فاس-مكناس بتاريخ 2008/09/04 بفندق رويال ميراج.

<sup>2</sup>-المادة 81 من القانون التنظيمي للجهات 11.14 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015).

كما يتعين على الجهة مراعاة مضامين برنامج التنمية الجهوية عند وضع الميزانية في الجزء المتعلق بالتجهيز في حدود مواردها (المادة 84).

لوضع برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب تمت الإدارة والجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية الجهة بالوثائق المتوفرة المتعلقة بمشاريع التجهيز المراد إنجازها بتراب الجهة.

#### المطلب الثاني: الاختصاصات الذاتية لمجلس الجهة على مستوى إعداد التراب

هناك نوع من الاجماع على أن إعداد التراب هي عملية تقنية فنية سياسية وإدارية، تتولى تحقيق تنمية شمولية ومتوازنة لجميع المناطق والجهات الهدف منها الوصول إلى توزيع متوازن للنشاطات الاقتصادية والاجتماعية على المدى الطويل وتحسين التجهيزات والوسائل الضرورية تبعا للتوجهات العامة للبلاد وحسب معطيات الجهة .

#### الفقرة الأولى: التجربة المغربية في مجال إعداد التراب.

ظهرت ضرورة إعداد التراب في المغرب منذ الإستقلال كرد فعل ضد سياسة التمييز الذي أقامته سلطات الحماية بين ما يسمى (المغرب النافع والغير نافع)، والذي تجسد في التوزيع غير المتكافئ للبنيات التحتية الاجتماعية واتشار الفقر وضعف التمدرس والتغطية الصحية وتهميش العالم القروي.

ولم يتم الوعي بخطورة اللامساواة إلا في فترة الستينات حيث تم تغيير المناهج بالنسبة للإدارات المسؤولة عن التنمية بهدف لامركزية البرامج والأنشطة وقد تجسدت هذه الأنشطة في المخططات الاقتصادية والاجتماعية التي انتهجها المغرب لإعادة توزيعها والعمل على استفادة جميع المناطق منها.

موازية مع سياسة المخططات شرع المغرب في نهج الجهوية انطلاقا من سنة 1971 بظهير 16 يونيو. لتطبيق سياسة إعداد التراب عبر المجال الجهوي إلا أن هذا المسعى لم يتوج بإقامة مدونة قانونية لإعداد التراب بالرغم من بروز عدة وثائق مرتبطة به في مرحلة الجهوية الاقتصادية وهي :

- تصميم الهيكلية القروية.

### - تصميم التنمية والتهيئة الجهوية<sup>1</sup>.

غير أنه مع بلورة نظام الجهة خصوصا مع التعديلات الدستورية لسنة 2011 والتي أعلنت الجهة كجماعة محلية. و بالتالي انبثاق قانون تنظيمي خاص بالجهة رقم 14-111 الذي جعل من إعداد التراب أحد أولويات الجهة ورهاناتها، في وقت تجتاز بلادنا مجموعة من التحولات المهمة في تاريخه الإداري والسياسي وذلك لتوجيه التحولات في الإتجاه السليم.

#### الفقرة الثانية: الجهة مجال لإعداد التراب.

يمثل نظام الجهة منعظا حاسما في بلورة سياسة إعداد التراب الوطني بجعل القانون رقم 14-111 المنظم للجهة ضمن أولوياته إعداد التراب، وكذا مساهمة الجهة في صياغته بنصه في الفصل الثاني في المادة 89 بإعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب بهدف تحقيق التوافق بين الدولة والجهة حول تدابير تهيئة المجال وتأهيله وفق رؤية استراتيجية واستشرافية بما يسمح بتحديد توجهات واختيارات التنمية الجهوية ولهذه الغاية:

- يضع إطارا عاما للتنمية الجهوية المستدامة والمنسجمة بالمجالات الحضرية والقروية.

- يحدد الاختيارات المتعلقة بالتجهيزات والمرافق العمومية الكبرى المهيكلية على مستوى الجهة.

- يحدد مجالات المشاريع الجهوية وبرمجة إجراءات تميمها وكذا مشاريعها المهيكلية.

وبعد إعداد المجلس الجهوي لمشروع التصميم للمجال الجهوي يحيله على اللجنة الوزارية لتهيئة التراب الوطني قصد دراسته والموافقة عليه وقد أحدثت

<sup>1</sup>المادة 82 من القانون التنظيمي للجهات 14.111. الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015).



هذه اللجنة بمقتضى المرسوم الملكي سنة 1968 ويتأسسها أو ينتدب لذلك الوزير الأول المكلف بإعداد التراب الوطني.

فبالنظر إلى وضعية الجهة كوسيط مدعوة إلى لعب دور استراتيجي وان تساهم بكل نشاط في تنسيق التدخلات على مستوى الجهوي وداخل الجهة نفسها لتدعيم لامركزية إعداد التراب في سبيل إعداد سياسة عامة لإعداد التراب، لتشكل بذلك إطارا منسجما ومرشدا واعيا لتنمية الأنشطة الانتاجية، تركيز التجهيزات الجماعية، إنجاز البنيات التحتية الكبرى للنقل، الاتصالات، التنمية القروية، والتوسع المتحكم فيه للتعمير.

وتطبقا لمقتضيات الفصل 145 من الدستور يساعد والي الجهة رئيس مجلس الجهة في تنفيذ التصميم الجهوي لإعداد التراب<sup>1</sup> ويعتبر هذا الأخير وثيقة مرجعية للتهيئة المجالية لمجموع التراب الوطني وذلك أن إعداد التراب بشكل متوازن يتطلب تعاونا واسعا من المؤسسات الوطنية والجهوية والمحلية.

في هذا الإطار يمكن ابداء بعض الملاحظات حول الاختصاصات الذاتية للجهة في القانون التنظيمي. حيث هناك استعمال كلمات غير دقيقة لا يتضح منها أنها اختصاصات حقيقية مثل: دعم، انعاش، استثمار، جذب، إعداد، الإسهام وكلها تلوح إلى أن الأمر يتعلق بالإختصاصات المشتركة وليس الذاتية.

كما تعتبر العناوين الواردة من المادة (81) مجرد مجالات الاختصاص وليس اختصاصات في حد ذاتها بمعنى أن القانون لا يحدد ماذا يمكن أن تفعله الجهة وإلى أي حد في مجال من المجالات مثلا: دعم المقاولات حيث لا يفصل القانون كيف يمكن أن يتم ذلك هل بإعانات مالية، قروض ...

كما لم يحدد المشرع كيف سيتمكن للجهات جذب الاستثمارات سيما وأن الجهة لا يمكنها إقرار إعفاءات ضريبية لكونها لا تتوفر على سلطة مالية وكذلك

<sup>1</sup> -محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة 2015، ص157 وما بعدها

فيما يخص توطين مناطق للأنشطة الاقتصادية علما أن الجهة لا تملك التراب الذي يعود أصلا للجماعات بمعنى آخر يجب إدماج الصلاحيات ضمن الإختصاصات.

وأياها هناك ملاحظة أخرى تتجلى في كون الإختصاصات الذاتية للجهة ضعيفة مقارنة مع الإختصاصات المشتركة وتعتبر هذه الأخيرة أطول وأهم من الإختصاصات الذاتية<sup>1</sup>.

### المبحث الثاني: الإختصاصات المشتركة والمنقولة لمجلس الجهة

جاء القانون التنظيمي للجهات باختصاصات جديدة وتقريرية، مما يفتح أمامها آفاق عريضة للتدخل في كل مجالات التنمية الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والبيئية لمساعدة الجهة على القيام باختصاصها على أحسن وجه بناء على ذلك يمكن للجهات أن تقوم بكل عمل ضروري للتنمية الجهوية عن طريق ممارستها لإختصاصات مشتركة بينها وبين الدولة اعتمادا على مبدأ التفريع (المطلب الأول)، وإختصاصات منقولة إليها من طرف الدولة اعتمادا على مبدأي التدرج والتمايز (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: الإختصاصات المشتركة للمجلس الجهوي

يمكن للجهة ممارسة إختصاصات مشتركة مع الدولة وهي إختصاصات لم يكن منصوص عليها في القانون السابق وتهم التنمية الاقتصادية، الاجتماعية، القروية والبيئة.

وحماية كل ما يتعلق بها من موارد طبيعية ومائية ومنظومة غابوية والإعتناء بالثقافة المحلية والتراث الجهوي وصيانة آثارها وإنعاش السياحة<sup>2</sup>،

<sup>1</sup>-انظر المادة 83 من القانون التنظيمي للجهات 111.14 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015).

<sup>2</sup>-بوجمعة بوغزاوي، المغرب الجهوي ورهان الجهوية المتقدمة، الطبعة الأولى، 2015، ص 96 وما بعدها

وتتم ممارسة الاختصاصات المشتركة بشكل تعاقدى إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة<sup>1</sup>.

### الفقرة الأولى: المهام المشتركة للمجلس الجهوي مع الدولة

يمكن للجهة بمبادرة منها واعتمادا على مواردها الذاتية أن تتولى تمويل، أو تشارك تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقدى مع الدولة إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها<sup>2</sup>.

حسب المادة (91) من القانون التنظيمي تمارس الجهة اختصاصات مشتركة

بينها وبين الدولة في المجالات التالية :

أ- التنمية الاقتصادية :

- تحسين جاذبية المجالات الترابية وتقوية التنافسية.

- التنمية المستدامة.

- الشغل.

- البحث العلمي التطبيقي.

ب- التنمية القروية:

- تأهيل العالم القروي.

- تنمية المناطق الجبلية والواحات.

- إحداث أقطاب فلاحية.

- تعميم التزويد بالماء الصالح للشرب والكهرباء وفك العزلة.

ج- التنمية الاجتماعية :

- التأهيل والمساعدة الاجتماعية.

<sup>1</sup>-رشيد ليكر، إعداد التراب ورهان التنمية الجهوية، الطبعة الأولى، 2002، ص19

<sup>2</sup>-انظر المادة 89 من القانون التنظيمي للجهات 111.14 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015).

- إعادة الاعتبار للمدن والأنسجة العتيقة.

- إنعاش السكن الاجتماعي.

- إنعاش الرياضة والترفيه.

د- البيئة :

- الحفاظ على الموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي ومكافحة التلوث والتصحّر والحماية من الفيضانات.

- المحافظة على المناطق المحمية والمنظومة البيئية الغابوية والموارد المائية.  
هـ- الثقافة:

- الاعتناء بتراث الجهة والثقافة المحلية.

- صيانة الآثار ودعم الخصوصيات الجهوية.

- إحداث وتدبير المؤسسات الثقافية.

و- السياحة :

- إنعاش السياحة.

#### الفقرة الثانية : كيفية ممارسة الجهة الإختصاصات المشتركة.

تنص القوانين التنظيمية الترابية مجتمعة على أن هذا الصنف من الاختصاصات يمارس من طرف الوحدات الترابية بشكل تعاقدى إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة والعمالة أو الإقليم أو الجماعة<sup>1</sup>.

بالنسبة للاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة تحتاج إلى التعاقد بواسطة اتفاقية تحدد دور كل طرف، ونوعية الوسائل التي يستعملها للقيام بهذا الاختصاص، لتوضيح الأعمال التي سيقوم بها الطرفان كما يمكن الإتفاق على نوعية الإجراء الذي يمكن اتخاذه، إذا تعذر القيام بالإختصاص بصفة مشتركة،

<sup>1</sup> - رضوان زهرو، الجهات والجماعات الترابية من الدستور الى القوانين التنظيمية ملف الصحافة2015، ص.34.

لمعرفة إمكانية تحويل الإختصاص المشترك إلى اختصاص ذاتي لأحد الطرفين، أو اختصاص منقول يشترط فيه تحويل الموارد.

فالتعاقد حول ممارسة الاختصاصات المشتركة، سيبين المدى والحيز الذي سيشتغل فيه كل طرف، وسيوضح التزاماتها ونوعية المنهجية المعتمدة في تدبير المشروع أو المرفق موضوع هذا الاختصاص ولعل الجهة بناء على دور الصدارة الذي منحه لها الدستور<sup>1</sup> ستكون هي الوحدة الترابية المؤهلة لتكون طرفا في التعاقد مع الدولة بالنسبة للمشاريع والمرافق الكبرى التي تنسجم مع اختصاصاتها. أما المشاريع الصغرى والمرافق الأساسية التي تقدم خدمات للسكان المحلية فيمكن التعاقد مع الجماعة الحضرية أو القروية.

وفي هذا الصدد يجدر الإشارة إلى أن مبدأ التفريع من الآليات الحديثة المعتمدة في الأنظمة اللامركزية وهو مبدأ يقوم على توزيع الاختصاصات ما بين الدولة والجهة فتوضح العلاقة بين الدولة والجهات بناء على مدى قربهم من القضايا اللصيقة بالسكان وذلك حتى يتحقق التكامل في الأدوار بدل التداخل والإزدواجية التي تؤدي إلى تشتت جهود التنمية على كافة المستويات، مما يفرض إتباع نوع من التوازن بين مختلف المستويات الترابية وعلى رأسها الجهات ويضمن لها ممارسة اختصاصاتها بالنجاعة المطلوبة، وذلك بترسخ مبدأ التفريع كمبدأ دستوري نص عليه الدستور الجديد<sup>2</sup>.

ملاحظات حول الإختصاصات المشتركة.

تنص المادة (92) على أن الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة تمارس بشكل تعاقدية، في الوقت الذي يجب فيه القول بناء على مبدأ التفريع باعتباره أساس لتوزيع الاختصاصات بين الجماعات الترابية.

<sup>1</sup> المادة 92 من القانون التنظيمي للجهات 111.14 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015).

<sup>2</sup> بوجمعة البوعزاوي. المغرب الجهوي ورهان الجهوية المتقدمة مرجع سابق ص100

تنص المادة (6) من القانون التنظيمي للجهة وبناء على مبدأ التفريع تمارس الجهة اختصاصات ذاتية مسندة إليها بموجب أحكام القانون التنظيمي والنصوص المتخذة لتطبيقه وتمارس أيضا اختصاصات مشتركة بينها وبين الدولة والمنقولة إليها من هذه الأخيرة وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في الأحكام المذكورة.

تعتبر هذه الصياغة غير سليمة لأن مبدأ التفريع لا يهم الاختصاصات الذاتية سواء كانت للجهة أم للدولة كما لا يهم الاختصاصات الممكن نقلها لأنه في حالة نقلها تصبح اختصاصات ذاتية للجهة فمبدأ التفريع إذن لا يهم سوى الاختصاصات المشتركة وفي حال تطبيقه تعطى الأولوية للجهة مبدئيا وهو ما لا ينص عليه لا الدستور ولا القانون التنظيمي وبالتالي نخلص إلى أن مبدأ التفريع ليس وسيلة لتحديد الاختصاص<sup>1</sup>.

#### المطلب الثاني : الاختصاصات المنقولة من الدولة للجهة

تتمثل في الاختصاصات التي تقرر الدولة نقل ممارستها إلى الجهة بما يسمح بالتوسيع التدريجي للاختصاصات الذاتية وتوضح كيفية ممارستها حسب القانون المنظم للجهات.

#### الفقرة الأولى: التوسيع التدريجي للاختصاصات الذاتية

علاوة على الاختصاصات الخاصة بالجهة والاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة فقد نصت المادة 94 من قانون تنظيم الجهات على صنف آخر من الاختصاصات المعترف بها للمجلس الجهوي وهي الاختصاصات المنقولة أو المحولة من الدولة إلى الجهة يقتضي هذا النوع من الاختصاصات اعتماد مبدأ

<sup>1</sup>-انظر المادة91 من القانون التنظيمي للجهات 111.14 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015).

التفريع في مجالات التجهيزات والبنى التحتية ذات البعد الجهوي والمرتبطة بالصناعة، الصحة، التجارة، التعليم، الثقافة، الرياضة، الطاقة، الماء والبيئة<sup>1</sup>. وقد قرن القانون ممارسة الجهة لهذه الاختصاصات بضرورة تحويل الموارد المالية المطابقة لتنفيذها.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن ممارسة المجلس الجهوي للاختصاصات المخولة من طرف الدولة يدخل ضمن استراتيجية تنمية محلية تستجيب لثلاث أسباب موضوعية:

- الشروع في مرحلة جديدة من اللامركزية عن طريق الإرتقاء بالجماعة المحلية نحو أعلى مستويات المسؤولية.

- التخفيف من أعباء ذات الصبغة المحلية والملقاء على كاهل الدولة والتي يمكن للجماعات المحلية أن تتكلف بها.

- ضمان أجود الخدمات بأقل تكلفة مع مراعاة المصلحة العامة<sup>2</sup>.

#### الفقرة الثانية : كيفية نقل الاختصاصات لمجلس الجهة

إذا كان القانون رقم 96-47 يثير مجموعة من الإشكاليات التنظيمية حول كيفية هذا النقل وي طرح عدة تساؤلات من قبيل:

هل سيتم نقل الاختصاصات دفعة واحدة أم تدريجيا؟ هل ستنقل الاختصاصات لفائدة جهة دون أخرى؟ وفي ميدان دون آخر ومشروع زمني محدد؟

فإن القانون التنظيمي الصادر حول الجهة حسم الأمر إذ تنص المادة (95) على أن نقل الاختصاص يتم وفق مبدأى التدرج والتمايز عن طريق التعاقد مع الدولة، كما يمكن نقل الإختصاصات على سبيل التجربة لمدة محددة إما لإحدى

<sup>1</sup>- رضوان زهرو، الجهات و الجماعات الترابية، من الدستور الى القوانين التنظيمية. ملف الصحافة 2015 مرجع سابق، ص. 346.

<sup>2</sup>- الفصل 134 من دستور 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 2.22.92 بتاريخ 12 شعبان الموافق ل 19 يوليوز 2011

الجهات أو لبعضها وتحدد بقانون كيفيات التعاقد بين الدولة والجهة ويمكن تحويل الاختصاصات المنقولة إلى اختصاصات ذاتية بموجب قانون تنظيمي. إن ممارسة الاختصاصات المنقولة إلى الجهة على أرض الواقع يتطلب آليات لتفعيلها حيث إن صدور القانون التنظيمي المتعلق بها لا يمثل سوى الإطار القانوني الذي يضمن عدم تجاوزها لصلاحياتها وتداخلها مع صلاحيات أجهزة أخرى.

لهذا تحدد الاتفاقيات المبرمة بين الدولة والجهات نوعية هذه الموارد وحجم الاعتمادات المرصودة وطريقة التحويل إما في شكل أقساط سنوية لتحويل بشكل مستمر إلى ميزانيات هذه الجهات، وفي حالة عدم وجود اتفاق لظروف اقتصادية لا تسمح بتحويل الأقساط السنوية، يمكن الإتفاق على نوعية الإجراء الذي سيتخذ لضمان استفادة الجهة المنقولة إليها الاختصاصات من التمويل الضروري. إذ في حالة عدم وجود الموارد سيطرح مشكل استمرار الجماعة في القيام بالإختصاص المنقول الفصل (141 من دستور 2011)<sup>1</sup>. لأن الدستور اشترط أن يتم نقل كل اختصاص بالموازاة مع تحويل الموارد المطابقة له، وعند غياب تحقق الشرط سيؤدي ذلك إلى عدم إلزامية الجهة بتحمل مسؤولية القيام بالإختصاص المنقول إليها، الشيء الذي سيؤثر على إنجاز المشروع أو استمرارية مرفق له أهمية في تلبية حاجيات المرتفقين على المستوى الجهوي وتكون النتيجة هي تدمير الساكنة من تراجع الجهة عن تقديم خدماتها، وفي حالة عدم قدرة الجهة على إنجاز المهام المتعلقة بالإختصاص المنقول إليها رغم تحويل الموارد، يمكن تحديد طبيعة تدخل الدولة للمساعدة أو جهة أخرى في انتظار إيجاد حل وإعادة صياغة الإتفاقية أو سحب الاختصاص ثم سحب الموارد المرتبطة بهذا الاختصاص. لذلك فالإتفاق المسبق بين الدولة والجهة المتلقية للموارد والإختصاص سيجنب الطرفان الوقوع في خلافات حول طريقة تفعيل هذا النوع من الإختصاصات.

<sup>1</sup>-أنظر الفصل 144 من دستور 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 2.22.92 بتاريخ 12 شعبان الموافق ل 19 يوليوز 2011



وفي الختام لا بد من ابداء بعض الملاحظات حيث تنص المادة (94) على أنه يحدد اعتمادا على مبدأ التفريع مجالات الإختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهة، في الوقت الذي تصبح فيه بعد نقلها اختصاصات ذاتية لا تحتاج لممارستها اعتمادا على مبدأ التفريع.

كما يتضح جليا أنه يجب بذل مجهود من طرف المشرع لإعراج تعديلات وإضافات للقانون التنظيمي لجعله يتماشى مع متطلبات المرحلة<sup>1</sup>.

### خاتمة

القانون التنظيمي المتعلق بالجهة يسير عامة في اتجاه إعطاء الجهة دور أكبر مما كان عليه في السابق، وذلك من خلال الاختصاصات الواسعة والتقريرية الممنوحة لمجلسها.

كما أن الجهة من حيث كونها نتيجة مجهود متجه إلى تحليل المجال الوطني وتركيبه، فهي تهدف إلى إعطاء البلاد إطارا للتنمية يمكن من تعيين مواقع الإستثمارات تعيينا محكما، ومن تجميع المصالح المشتركة أو المتكاملة ومن التدرج نحو اللامركزية.

وفي هذا الصدد يمكننا القول أننا لازلنا في مرحلة الجهوية الناشئة بعدما كنا أمام جهوية متخلفة مع قانون 96-47 الصادر في سنة 1997، ولازلنا لم نصل إلى مرحلة الجهوية المتقدمة التي تتطلب التأسيس لتوازن حقيقي بين الجهات. لهذا يبقى السؤال المطروح: هل الجهوية جاءت كرد فعل على الحكم الذاتي الممنوح للأقاليم الصحراوية؟ أم أنها فعلا نموذجا من أجل إعطاء دفعة قوية لتنمية البلاد؟

<sup>1</sup> -رضوان زهرو الجهات والجماعات الترابية من الدستور الى القوانين التنظيمية. ملف الصحافة 2015 مرجع سابق ص25



## الأقاليم الجنوبية، التفاوتات المجالية وسؤال النموذج التنموي الجديد

نورة البوهالي:

باحثة بسلك الدكتوراه  
بجامعة محمد الخامس بالرباط  
-كلية الحقوق بسلا-

صفاء البوهالي:

باحثة بسلك الدكتوراه  
بجامعة محمد الخامس بالرباط  
-كلية الحقوق بسلا-

يظهر من استقراء النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية أنه نموذج لضيضاء مجتمعية، بحيث شمل هذا النموذج كل المجالات والقطاعات الحيوية من قبيل الجانب الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والطاقي والبيئي والانساني. ويأتي هذا المشروع كمدخل اساسي لتفعيل الجهوية المتقدمة بالمملكة، وتكريس التنمية البشرية المنشودة في هذه الاقاليم.

حيث تمثل الأقاليم الجنوبية 59 فائمة من التراب الوطني بالمملكة من حيث المساحة، ويقيم بها 1028806 من الساكنة بما يمثل 3.2 فائمة من اجمالي ساكنة المغرب. وتعتبر هذه المناطق من الاماكن الأكثر جفافاً و اقل سكاناً على المستوى العالمي<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> ملخص تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول "النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية"، أكتوبر 2013، ص5.

ومن حيث المؤهلات، تزخر أقاليمنا الجنوبية بثروات سمكية وبحرية هائلة مما يجعل منها تشكل 80 فائئة من اتفاقية الصيد البحري بين المغرب والاتحاد الأوروبي. ناهيك عن توفرها على واحات طبيعية ومواقع بحرية للاستجمام وممارسة بعض الرياضات، تجعلها قطب حيوي لاستقطاب السياح الأجانب. إلا أنه وعلى غرار ذلك، نجد أن هذه الأقاليم تعاني من تفاوتات من قبيل ارتفاع نسب البطالة 15.3 فائئة<sup>1</sup> خاصة في صفوف الشباب حاملي الشهادات 41 فائئة، مقابل 35 فائئة في صفوف النساء<sup>2</sup>. وحسب ارقام المندوبية السامية للتخطيط فإن معدل النشاط 15 سنة فما فوق بأقاليمنا الجنوبية الثلاث تشكل 42.9 فائئة وهو أدنى معدل مقارنة مع باقي جهات المملكة<sup>3</sup>.

إلى جانب ذلك، يجب الحديث عن وضعية السياسات المتعلقة بالتفاوتات المجالية وعلاقتها بإنجاح النموذج التنموي، يتطلب منا الوقوف بالدرس والتحليل عند المعطيات الكمية والكيفية المعتمدة سواء في التقارير الدولية والوطنية وكذلك اعتماد الخطط والبرامج والتصريحات الحكومية في هذا المجال. وفي هذا السياق، شكل ورش الجهوية المتقدمة، الذي جاء مع دستور 2011 نقطة تحول مفصلية أسست لنموذج جديد للعدالة المجالية والتنمية المستدامة، من خلال إعطاء الجهة مكانة الصدارة وتمتعها باختصاصات وصلاحيات واسعة تخول لها لعب دور مهم في النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية حسب مواردها ومقدراتها وإمكانياتها، في أفق أن تشكل الجهة كمستوى ترابي يحظى بالصدارة وفق الدستور الجديد ومقتضيات القوانين التنظيمية قطب حيوي تنموي مندمج. فما هي إذن وضعية النموذج التنموي بأقاليمنا الجنوبية؟ وما هي الإشكالات التي تعترى المجال اليوم، وكيف يمكن حلها؟.

<sup>1</sup> المندوبية السامية للتخطيط، مغرب الجهات 2013. ص 9.

<sup>2</sup> ملخص تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول " النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية"، أكتوبر 2013، ص 6.

<sup>3</sup> المندوبية السامية للتخطيط، مغرب الجهات 2013. ص 8.

### أولاً: قراءة في خريطة أقاليمنا الجنوبية

تشكل أقاليمنا الجنوبية من ثلاثة جهات، أولاً جهة كلميم وادنون، ثانياً جهة العيون الساقية الحمراء، ثالثاً جهة الداخلة واد الذهب. وفي هذا المقام، لابد من التوقف عند ما تزخر به كل جهة على حدة من مؤهلات وثروات.

#### جهة كلميم وادنون:

تقع جهة كلميم وادنون بالوسط الجنوبي للمملكة، على مساحة تقدر ب 58200 كلم مربع وبكثافة سكانية تصل الى 7.44 فرد/كلم<sup>2</sup> تحد شمالاً بجهة سوس ماسة درعة، وجنوباً بجهة العيون بوجدور الساقية الحمراء، وغرباً بالمحيط الأطلسي وشرقاً بالحدود الجزائرية والموريتانية. وتضم الجهة أربعة أقاليم (كلميم- طانطان- سيدي افني- وأسا الزاك). وما مجموعه 53 جماعة منها 08 بلدية. وتتكون الجهة من مجالين طبيعيين كبيرين: امتداد الأطلس في الشمال والشمال الشرقي، وشبه صحراوي في الجنوب. إن المناخ السائد جاف- صحراوي، حار وجاف صيفاً، وبارد شتاء معدل التساقطات السنوية، يتراوح ما بين 10 و 150 ملم.

ويبلغ عدد سكان الجهة حسب آخر إحصاء (2014)، 433757 نسمة، أي ما يقارب 1.28%، من مجموع سكان المملكة 65% منهم حضريون و70% يقطنون إقليمياً كلميم وسيدي افني ويعرف التوزيع الجغرافي للسكان تمركزاً على طول المحاور الطرقية الكبرى .

ويبلغ معدل النمو السنوي للسكان بالجهة من 0.6% (المعدل الوطني 1.25%)، وتهم الزيادات المنتظرة الحواضر بالدرجة الأولى مع استقرار نسبي في أعداد السكان القرويين والدين تتجه وتيرة نموهم، نحو الانخفاض التدريجي<sup>1</sup>. تزخر الجهة باعتبارها بوابة الصحراء المغربية وحلقة وصل بين اقاليمنا الجنوبية وباقي ربوع المملكة بمؤهلات وثروات سمكية وصناعية، وتتمتع برصيد

<sup>1</sup> التعريف بجهة كلميم وادنون، الموقع الرسمي لجهة كلميم وادنون، الرابط الإلكتروني:

[/https://www.uednoun.ma/definition](https://www.uednoun.ma/definition)

ثقافي غني ومتنوع وحامات معدنية ومغارات وكهوف ووحدات منتشرة على الخصوص بإقليمي كلميم وأسا الزاك. وبالنسبة لباقي القطاعات تحتزن الجهة ثروة معدنية متنوعة، كما تتوفر على أراضي صالحة للزراعة ممتدة على أزيد من 200 ألف هكتار ومراعي شاسعة على مساحة تقدر بـ 4 ملايين هكتار، فضلا عن ثروة مهمة من شجر الأركان والصبار والنخيل، تمثل منظومة متكاملة ومحافظة على التوازن البيئي وظروف جد ملائمة لإنتاج الطاقات المتجددة<sup>1</sup>.

وقد سجلت جهة كلميم وادنون معدل نشاط قدره 42.9 فائئة مقابل معدل بطالة قدره 15.3 فائئة مقابل 9 فائئة على المستوى الوطني<sup>2</sup>.

وفيما يخص الفلاحة فتُعرف الجهة بتربية الماعز والأبل، كما تنتج الحبوب بما يقدر بـ 85400 قنطار سنة 2012<sup>3</sup>، ليرتفع إلى 4.0 ألف قنطار من الذرة و26.6 ألف قنطار من الشعير، 49.7 ألف قنطار من القمح الطري<sup>4</sup>.

من جهة أخرى، يعرف مجال الصيد البحري بالجهة تنوعاً مهماً، ويلعب في ذلك ميناء طانطان وسيدي افني دوراً مهماً، بحيث يصنفان في الرتبة الثانية على الصعيد الوطني. وحسب أرقام المندوبية السامية للتخطيط سنة 2014 فإن تطور تفرغ منتوجات الصيد البحري الساحلي قد سجل في ميناء طانطان ما يقدر بـ 79990 ألف طن أي ما قيمته 399 ألف درهم. بينما سجل في ميناء سيدي افني ما يقدر بـ 11699 طن أي ما قيمته 58 ألف درهم<sup>5</sup>.

وفيما يخص السياحة بجهة كلميم وادنون، فتتوفر هذه المنطقة على 53 مؤسسة مصنفة بطاقة استيعابية تبلغ 1671 أسرة و793 سرير<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> الموقع الرسمي لجهة كلميم وادنون، الرابط الإلكتروني: <https://www.ouednoun.ma/definition>

<sup>2</sup> المندوبية السامية للتخطيط، مغرب الجهات 2013، ص 42.

<sup>3</sup> المندوبية السامية للتخطيط، مغرب الجهات 2013، ص 42.

<sup>4</sup> المندوبية السامية للتخطيط، النشرة الإحصائية السنوية للمغرب 2014، ص 53.

<sup>5</sup> المندوبية السامية للتخطيط، النشرة الإحصائية السنوية للمغرب 2014، ص 80.

<sup>6</sup> المندوبية السامية للتخطيط، النشرة الإحصائية السنوية للمغرب 2014، ص 241.

وتعرف الجهة معدل الأمية بالجهة سنة 2014 تقدر بـ 31.7% من مجموع الساكنة، نسبة ذكور 19.9% ونسبة الإناث 43.1%، أما معدل التمدرس بالجهة فسجل 96.6% من مجموع الساكنة، منها ذكور 97.4%، وإناث 95.8%. ناهيك عن معدل الفقر أقل من 5.2%، وهو على غرار باقي المناطق الجنوبية المغربية<sup>1</sup>.

#### جهة العيون الساقية الحمراء:

تضم جهة العيون الساقية الحمراء معدل 301744 نسمة، تتوزع بين 286 بالوسط الحضري، و15417 بالوسط القروي<sup>2</sup>. ويسجل معدل النشاط بالجهة 75.4 فائئة ذكور و 16.3 فائئة إناث بما مجموعه 45.9 فائئة سنة 2014<sup>3</sup>.

وفيما يتعلق بالفلاحة، لا يستقيم الحديث عن أنشطة فلاحية وتربية الماشية في ظل اكراهات مناخية وغياب تربة جيدة وصالحة للفلاحة، مما يجعل قطاع الفلاحة بالجهة شبه منعدم<sup>4</sup>. وحسب معطيات وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات بجهة العيون بوجدور الساقية الحمراء، فإنه يرتقب أن يتطور رقم معاملات القطاع الفلاحي بالجهة، إذ سينتقل من 418 مليون درهم سنة 2010 إلى 641 مليون درهم سنة 2020. كما ستتطور أيام العمل المحدثة من 3695 يوم عمل سنة 2010 إلى 4862 يوم عمل في أفق 2020<sup>5</sup>.

من جهة أخرى، يشكل قطاع الصيد البحري قطاعاً حيوياً بالجهة، إذ تضم الجهة ثلاثة موانئ كبرى، ميناء طرفاية والذي يسجل تطور تفريغ منتجات

<sup>1</sup> الموقع الرسمي لجهة كلميم وادنون، الرابط الإلكتروني: [/https://www.ouednoun.ma/definition](https://www.ouednoun.ma/definition)

<sup>2</sup> المندوبية السامية للتخطيط، النشرة السنوية للإحصاء بالمغرب 2014، ص 30.

<sup>3</sup> المندوبية السامية للتخطيط، النشرة السنوية للإحصاء بالمغرب 2014.

<sup>4</sup> المندوبية السامية للتخطيط، مغرب الجهات 2013، ص 28.

<sup>5</sup> وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات، جهة العيون بوجدور الساقية الحمراء،

الرابط الإلكتروني: <http://www.agriculture.gov.ma/ar/pages/regions/%D8%AC%D9%87%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%8A%D9%88%D9%86-%D8%A8%D9%88%D8%AC%D8%AF%D9%88%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D8%A7%D9%82%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%85%D8%B1%D8%A7%D8%A1>

الصيد البحري ما يقدر بـ 3113 طن أي ما قيمته 45 مليون درهم، وميناء العيون والذي يسجل كذلك 296 طن أي ما قيمته 798 مليون درهم. ناهيك عن ميناء بوجدور والذي يسجل أيضاً 6484 طن أي ما قيمته 103 مليون درهم<sup>1</sup>. وفيما يخص قطاع السياحة، نجد أن الجهة تتوفر على 40 مؤسسة مصنفة بطاقة استيعابية تقدر بـ 1078 غرفة و2056 أسرة<sup>2</sup>.

ويمثل النسيج التعاوني بالجهة نسبة لا يستهان بها فقد سجلت عدد المؤسسات التعاونية ما يقدر بـ 708 تعاونية تضم 6869 منخرط<sup>3</sup>، وتختلف أنشطة هذه التعاونيات بين ما له علاقة بالصناعة التقليدية والاقتصاد التضامني. ويبلغ عدد المقاولات بالجهة ما يقدر بـ 241 مقاولتة أي ما يشكل 3 فائئة من إجمالي المقاولات على المستوى الوطني<sup>4</sup>.

وتحتوي الجهة على نسبة مهمة شيئاً ما من الأنشطة المعدنية، خاصةً على مستوى إنتاج الفوسفاط من خلال فوسبوكراع بالعيون والذي حسب المندوبية السامية للتخطيط سجلت سنة 2011 إنتاج حوالي 2.8 ألف طن<sup>5</sup>. بما يقابل 9.9 فائئة من الإنتاج الوطني. ناهيك عن ما تنتجه المنطقة من منتوجات أخرى من قبيل الملح والرمال<sup>6</sup>.

### جهة الداخلة واد الذهب:

تعتبر جهة الداخلة وادي الذهب من أكبر الجهات في الصحراء المغربية، تحدها شمالاً جهة العيون بوجدور، وجنوباً وشرقاً جمهورية موريتانيا، أما غرباً فيحدها المحيط الأطلسي. وتقدر مساحة الجهة بـ 142865 كيلومتر مربع أي 20 في المئة من مساحة المملكة المغربية. وتسجل الجهة معدل نشاط يقدر بـ 45.9

<sup>1</sup> المندوبية السامية للتخطيط، النشرة السنوية للإحصاء بالمغرب 2014، ص 80.

<sup>2</sup> المندوبية السامية للتخطيط، النشرة السنوية للإحصاء بالمغرب 2014.

<sup>3</sup> المندوبية السامية للتخطيط، النشرة السنوية للإحصاء بالمغرب 2014، ص 153.

<sup>4</sup> المندوبية السامية للتخطيط، مغرب الجهات 2013، ص 28.

<sup>5</sup> المندوبية السامية للتخطيط، النشرة السنوية للإحصاء بالمغرب 2014، ص 92.

<sup>6</sup> المندوبية السامية للتخطيط، مغرب الجهات 2013، ص 28.



فائئة، تشكل فيه 16.3 فائئة إناث و 75.4 ذكور. وفي المقابل تسجل نسبة البطالة بالجهة ما يقدر بـ 11.6 فائئة أي ما يمثل 8.4 فائئة ذكور و 26.1 فائئة إناث. وتتميز جهة الداخلة واد الذهب بشريط ساحلي يبلغ طوله 667 كيلومترا مربعا، مما يجعلها واحدة من أغنى مناطق الصيد البحري بالمملكة، اذ يبلغ معدل الإنتاج بها ما يناهز 65% من الثروة السمكية على الصعيد الوطني. كما تنفرد الجهة بخليج بحري متميز يمتد على مساحة تبلغ 400 كيلومترا مربعا، يعتبر شريان الحياة لأنواع عديدة من الأسماك والرخويات و لآلاف من الطيور المائية<sup>1</sup>.

بلغ انتاج الرخويات والقشريات تطورا ملحوظا خلال سنة 2016، وذلك على التوالي 17537 طن وحوالي 239 طن اما السمك الابيض فبلغ مجموع انتاجه حوالي 16064 طن. وتعتمد تنمية هذا القطاع بالجهة على الثروات البحرية الهامة التي تزخر بها السواحل الأطلسية الممتدة على مسافة 667 كلم إلى جانب تنوع المخزون السمكي بها، وتوفر المنطقة على بنيات تحتية مهمة (ميناء وست مواقع للصيد التقليدي وست مواقع لتفريغ الأسماك و85 وحدة لمعالجة وتجميد السمك المنتوجات البحرية ومركز للتأهيل المهني البحري ومركز للبحث البحري). ويمكن تقسيم نشاط الصيد البحري بالمنطقة إلى أنواع تتجلى في<sup>2</sup>:

- الصيد الحرفي التقليدي
- صيد الأسماك السطحية
- الصيد الساحلي
- الصيد في أعالي البحار

<sup>1</sup> معطيات حول الصيد البحري بجهة الداخلة وادي الذهب، الموقع الرسمي لجهة الداخلة وادي الذهب، الرابط الإلكتروني: <https://www.dakhla-lagouira.ma/ar/node/23>

<sup>2</sup> معطيات حول الصيد البحري بجهة الداخلة وادي الذهب، الموقع الرسمي لجهة الداخلة وادي الذهب، الرابط الإلكتروني: <https://www.dakhla-lagouira.ma/ar/node/23>

- الرخويات وتربية الأحواض المائية
- كما تتوفر الجهة على تنوع في الثروة السمكية ونذكر في ذلك:
- الرخويات: الأخطبوط والحبار؛
- الأسماك السطحية الصغيرة؛
- الأسماك السطحية الكبيرة؛
- الصدفيات والقشريات البحرية.

وفيما يتعلق بقطاع الفلاحة، تمثل الضيعات الفلاحية بجهة الداخلة واد الذهب مثالا واضحا للمجهودات المبذولة لرفع تحدي اصلاح وتثمين الاراضي الصحراوية، حيث تم تطوير فلاحة مكثفة مخصصة أساسا لإنتاج البواكر (الطماطم ووالببطيخ والخيار) عن طريق تهيئة مساحات مسقية مغطاة ومجهزة بتقنيات هيدروفلاحة متطورة ساهمت في خلق مناصب شغل مهمة ومكنت من توفير منتج ذات تنافسية عالية فرض نفسه في الاسواق الدولية.

وقد ساهمت مجموعة من العوامل في هذه الطفرة التي يشهدها القطاع الفلاحي بالجهة، تتجلى بالأساس في الجو المعتدل على طول الشريط الساحلي للجهة والظروف المناخية المناسبة (درجات حرارة معتدلة مع فارق ضئيل لمقاييس الحرارة بين الليل والنهار وكذلك بين مختلف فصول السنة) ونسبة الإضاءة العالية طوال السنة و وجود فرشة مائية باطنية مهمة، علاوة على الإرادة القوية التي تحذو المسؤولين و المستثمرين لرفع التحدي والنهوض بالقطاع.

هذه الإمكانيات ساهمت في تطور المساحات الفلاحية المخصصة للزراعات المغطاة التي شهدت توسعا ملحوظا، بانتقالها من 70 هكتارا سنة 2001، إلى أزيد من 450 هكتارا مع نهاية 2009، وهذا المنحى التصاعدي مرشح للاستمرار، في إطار مخطط المغرب الأخضر<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> معطيات حول الفلاحة بجهة الداخلة وادي الذهب، الموقع الرسمي لجهة الداخلة وادي الذهب، الرابط الإلكتروني: <https://www.dakhla-lagouira.ma/ar/node/23>

من جهة أخرى، تحتوي جهة الداخلة وادي الذهب على مؤسسات سياحية مصنفة تقدر بـ 11 مؤسسة بطاقة استيعابية ضم 379 غرفة و 845 أسرة<sup>1</sup>. وتعتبر جهة الداخلة وادي الذهب من الجهات التي تشكل قطباً سياحياً بالمملكة، وذلك لتوفرها على منتجعات سياحية (الداخلة ألتود، الداخلة سييريت)، ممارسة رياضة Surf<sup>2</sup>.

### ثانياً: ركائز النموذج التنموي لأقاليمنا الجنوبية

في جانب آخر، يرتكز النموذج التنموي الذي يخص أقاليمنا الجنوبية، الذي جاء انسجاماً مع الرؤية الملكية الطموحة الرامية لجعل هذه الجهة من المملكة قطباً تنافسياً بارزاً على الصعيدين الوطني والدولي وحلقة وصل بين أوروبا وإفريقيا جنوب الصحراء، على ثمانية برامج تهم تقوية محركات التنمية، ومصاحبة القطاع الإنتاجي وإدماج المقاولات في النسيج الاقتصادي. وتهم هذه البرامج أيضاً التأهيل البشري، وتثمين الثقافة الحسانية، باعتبارها عنصراً للتماسك الاجتماعي ورافعة للتنمية، والتدبير المستدام للموارد الطبيعية وحماية البيئة، وتقوية صلاحيات المنتخبين الجهويين، وخلق آليات مبتكرة للتمويل.

وفي المجال الفلاحي، سيتم إنجاز محطة لتحلية مياه البحر لأغراض زراعية، باستثمار مالي يبلغ 3,1 مليار درهم، وبسعة إنتاجية تبلغ 100 ألف متر مكعب في اليوم، بالإضافة إلى إنجاز التجهيزات الهيدرولوجية المصاحبة لتوزيع المياه بغرض سقي خمسة آلاف هكتار، وذلك ضمن المشاريع الرائدة الرامية للمحافظة على المياه الجوفية، وضمان استدامتها للأجيال القادمة. كما سيتم إحداث قطب سياحي إيكولوجي باستثمار يبلغ 581 مليون درهم، وذلك لجعل الأقاليم الجنوبية قطباً سياحياً جديداً، عبر خلق عرض سياحي مبتكر يجمع ما

<sup>1</sup> المندوبية السامية للتخطيط، النشرة الإحصائية السنوية للمغرب سنة 2014، ص 241.

<sup>2</sup> LEILA SLIMANI ET Cécile Tréal Et Jean Michel Ruiz : La Baie de Dakhla. Intinérance enchantée entre mer et désert. MALIKA Editions. Document réalisée par le soutien de l'agence pour la promotion et développement économiques et sociales des provinces du Sud du Royaume.

بين البحر والصحراء، وتطوير عرض تكميلي حول الثقافة والبيئة والمنتجات المحلية.

ومن أجل حماية المنظومة الأيكولوجية، سيتم استثمار 116 مليون درهم لإعادة تأهيل الغابات المحلية، ومحاربة زحف الرمال، وإنشاء أحزمة خضراء، والمحافظة على التنوع البيولوجي وتثمينه، وذلك بهدف تأهيل المناطق الطبيعية والمحافظة على النظم الإيكولوجية، وكثيف الغطاء النباتي، وتزيين المناظر الطبيعية، وتخفيض الضغط الرعوي على المجال الغابوي، وتحسين الظروف المعيشية لسكان وترسيخ ثقافة المحافظة على البيئة.

كما سيساهم الميناء الجديد على الواجهة الأطلسية بموقع نতিরفت، على بعد 70 كلم شمال مدينة الداخلة، باستثمار مالي يبلغ ستة ملايين درهم، في تحقيق أهداف جيو - استراتيجية وتنموية، إضافة إلى إبراز إشعاع المنطقة، باعتبارها جسرا جهويا متميزا .

وفي إطار الرؤية الطموحة للربط المجالي لجهة الداخلة وادي الذهب، سيتم إنجاز مشروع ربط مدينة الداخلة بالشبكة الوطنية للكهرباء، بكلفة استثمارية قدرها 7,1 مليار درهم، مما سيحول تلبية الطلب المتزايد على الكهرباء في المدينة، وتعزيز ضمان التزويد بالكهرباء على صعيد الأقاليم الجنوبية، ودعم تنمية المناطق الجنوبية وتسهيل الاستثمار، وفتح آفاق جديدة لربط الدول الإفريقية جنوب الصحراء بأوروبا.

كما سيتم تشييد متحف لتثمين التراث الحساني باستثمار يبلغ مائة مليون درهم، على حوالي 4500 متر مربع، بهدف تثمين الرأسمال اللامادي للأقاليم الجنوبية، وجعل الثقافة الحسانية رافعة للتنمية البشرية، كما سيفتح هذا المتحف في وجه المعارض المؤقتة، والفضاءات متعددة الوسائط، والأوراش التربوية وأشغال البحث.

فبخصوص البنيات التحتية، سيتم تزويد مدينتي الداخلة والعركوب بالكهرباء باستثمار يبلغ 112 مليون درهم، بالإضافة الماء الصالح للشرب والتطهير

السائل عبر إنجاز مشاريع تقوية منشآت إنتاج الماء، ومشاريع التطهير السائل بمدينة الداخلة وبمركز بئر كندوز، بكلفة إجمالية تبلغ 482 مليون درهم. وفيما يتعلق بالصناعة التقليدية والاقتصاد الاجتماعي، سيتم في إطار هذا النموذج إنجاز مشاريع مهمة باستثمار يبلغ حوالي 33 مليون درهم. كما سيتم إطلاق عدة مشاريع للإدماج وإنعاش الشغل، ودعم التشغيل الذاتي والمقاولات المصدرة، وذلك عبر برنامج تأهيل العنصر البشري، باستثمار يقدر بـ 368 مليون درهم.

ويشمل محور التعليم والتكوين، من جهته، بناء 16 مؤسسة تعليمية، وإحداث المدرسة الوطنية للتجارة والتدبير بالداخلة، باستثمار إجمالي يصل إلى حوالي 75 مليون درهم، فيما يضم محور التكوين المهني إحداث معهد متخصص في الفنادق والسياحة باستثمار يقدر بحوالي 5,42 مليون درهم. كما سيتم إحداث مركز جهوي للموسيقى وفنون الرقص، بالإضافة إلى برامج التنشيط الثقافي والفني باستثمار مالي يناهز 42 مليون درهم.

### ثالثاً: مشاكل تعتري النموذج التنموي بأقاليمنا الجنوبية

يلاحظ من خلال استقراء معطيات تقارير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول النموذج التنموي للأقاليم الجنوبية للمملكة، وكذلك إحصائيات المندوبية السامية للتخطيط حول الجهات الثلاث للأقاليم الجنوبية، أننا بصدد التعاطي مع أقاليم تضم ساكنة قليلة مقارنة مع باقي جهات ربوع المملكة، وأن هذه الجهات تعاني تقصير من حيث الاهتمام خاصة على مستوى التشغيل والتكوين إذ تسجل هذه الجهات الثلاثة نسب مهمة من منسوب البطالة في صفوف الشباب والشباب حاملي الشهادات وأيضاً النساء. من جهة أخرى نجد أن هذه الجهات تمثل محركاً ديناميكياً على مستوى الصيد البحري لما تزخر به هذه الأقاليم من ثروات بحرية مهمة تجعل من المغرب شريكاً مهماً واستراتيجياً في مجال الصيد البحري على الصعيد الدولي بحيث يشكل الصيد البحري بأقاليمنا الجنوبية 80 فائئة من اتفاقية المغرب والاتحاد الأوروبي الشيء الذي يجعل

الطرف الآخر في الاتفاقية في غنى عن استثناء الأقاليم الجنوبية للمملكة المغربية. ناهيك عن ضعف المقاولات بهذه الجهات الثلاثة وبما أن المناسبة شرط، فهي دعوة للمقاولات المغربية لدعم المقاولات وانشاء المقاولات بهذه الجهات من المغرب والتي تحتاج الى ضخ استثمارات كبيرة فيها. وهي اليوم أضحت وجهة للمستثمرين الاجانب وبالخصوص جهة الداخلة وادي الذهب جوهرة الجنوب وبوابة المغرب على القارة الافريقية.

ونسجل أيضاً دور المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي تساهم وبشكل كبير في تنمية الأقاليم الجنوبية من خلال دعم المشاريع المدرة بالدخل، ودعم التعاونيات، والتشجيع على تنمية الاقتصاد الاجتماعي والتضامني وتطوير المنتج الصحراوي المغربي وتسويقه داخلياً وخارجياً، وبلغة الأرقام نجد أنه خصص غلاف مالي لمشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ما بين سنتي 2005 و2015 بالأقاليم الجنوبية للمملكة وتقدر بـ 2.07 مليار درهم تقسم على ثلاثة جهات وتستهدف 294 مستفيد(ة) بجهة كلميم وادنون، 144 مستفيد(ة) بجهة العيون الساقية الحمراء، و90 مستفيد(ة) بجهة الداخلة واد الذهب. وفي هذا السياق جاءت دعوة صريحة وواضحة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي من خلال مضامين النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية للمملكة الى ضرورة الاستعانة بنموذج مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في اطار النهوض بمؤشرات التنمية البشرية بأقاليمنا الجنوبية.

ومن حيث البنيات التحتية والولوج الى الخدمات الأساسية تسجل تقارير المؤسسات الوطنية تحسناً ملحوظاً الى أن وثيرة تفعيل البرامج والمخططات المحددة في اطار السياسات العمومية القطاعية لهذا النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية تعتبر بطيئة شيئاً ما فرغم الجهود المبذولة والغير متنكرين لها الى أن أليات التنسيق بين مختلف الفاعلين وطنياً وترابياً تبقى غير متكاملة وغير منسجمة. وهي دعوة صريحة أيضاً من المجلس الاقتصادي والاجتماعي

والبيئي الى ضرورة تفعيل منطق السياسات العمومية عند الاشتغال على تفعيل النموذج التنموي لأقاليمنا الجنوبية للمملكة.

رفع الحيف الذي يشعر به إخواننا بالأقاليم الجنوبية، فحسب تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي هناك تنصيب على ضرورة مضاعفة الجهود لرفع الحيف الذي يشعر به أبناء هذه المناطق، وضرورة القضاء على التفاوتات المجالية والتي يمكن للحكومة أن تقول انها متواجدة في كل جهات المملكة الا أننا نقول على أنه لابد من إيلاء أهمية قصوى لهذه الأقاليم والتي لا تتوفر على مؤهلات صناعية وطاقية وادارية مثل جهة الدار البيضاء الكبرى أو جهة الرباط سلا القنيطرة وذلك على سبيل المثال لا الحصر.

يلاحظ أيضاً على مستوى قطاعي التربية والتكوين والتعليم العالي والصحة تقصير من حيث أليات التتبع والمراقبة والتقييم، وتجدر الاشارة هنا الى الأوضاع والاختلالات التي تعرفها منظومة التربية والتكوين والتعليم العالي من حيث الجامعات والمعاهد (فقط: القطب الجامعي ابن زهر بكلميم، المدرسة الوطنية للتجارة والتسيير الداخلة). وأيضاً المستشفيات والمستوصفات والعيادات الطبية الخاصة بالجهات الثلاث وضعف الخدمات الطبية المقدمة للسكان.

من الناحية البيئية والثقافية، يسجل نقص الوسائل والبطء في مجال التدبير البيئي. ناهيك عن ضعف الاستثمار في الموروث الثقافي الحساني المغربي، الأمر الذي يتطلب سن سياسات عمومية مندمجة في سبيل النهوض بالأوضاع البيئية والايكولوجية من جهة، والحفاظ على الموروث الثقافي الحساني وتسويقه ترابياً وجهوياً ووطنياً وأيضاً خارجياً.

### **رابعا: نقط من أجل تحقيق نموذج تنموي جديد لأقاليمنا الجنوبية**

في إطار النهوض بتنمية الأقاليم الجنوبية للمملكة، أصدر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي من خلال تقاريره جملة توصيات ومقترحات تروم تحقيق مكاسب وتنم بارترقاء مهم في مجال التنمية البشرية والمستدامة بالجهات الثلاثة لأقاليمنا الجنوبية. وهي حقيقة توصيات ومقترحات غير

- متنكرة للمجهودات المبذولة وتضمن الإجراءات المتخذة في هذا السياق. إلا أن هذا لا يمنع من تقديم بعض الاقتراحات من قبيل:
- الاشتغال بمنطق السياسات العمومية عند تفعيل النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية للمملكة.
  - اعتماد مقارنة الالتقائية والانسجام والتكامل مع كافة البرامج والاستراتيجيات والتدابير القطاعية وطنياً وترابياً على صعيد تنمية الأقاليم الجنوبية للمملكة.
  - الاستثمار المعقلن في الثروات والمؤهلات التي تزخر بها أقاليمنا الجنوبية، وتوجيهها وتدبيرها باعتماد الحكامة الجيدة.
  - تطوير آليات التتبع والتنفيذ والتقييم والتقويم على كافة الأصعدة لضمان تفعيل ناجح للنموذج التنموي لأقاليمنا الجنوبية.
  - الاقتداء بمشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في تفعيل الأنشطة المدرة بالدخل، وتطوير منتوجات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني بهذه الجهات الثلاث.
  - التشجيع على العمل المدني من خلال خلق هيئات مجتمع مدني وتعاونيات من شأنها النهوض بأوضاع التنمية البشرية بأقاليمنا الجنوبية، وتدافع عن قضيتنا الوطنية.
  - توفير بنية تحتية جيدة للسكان، وضمان خدمات ملائمة لحاجياتهم اليومية.
  - إعادة النظر في مسألة الثقة تجاه الإدارة والهيئات المنتخبة.
  - مواكبة دائمة ومستمرة لمشروع الطاقات المتجددة بأقاليمنا الجنوبية.
  - ضمان تعليم جيد وصحة جيدة وسكن جيد وبنية تحتية جيدة للسكان بالأقاليم الجنوبية.
  - تشجيع المقاولات المغربية للإستثمار بالأقاليم الجنوبية للمملكة.



- توفير فرص شغل للشباب والنساء. وامتصاص نسب البطالة المهولة بهذه الأقاليم.
- دعم المقاولات الصغرى والمتوسطة، وتشجيع المبادرات الشبابية في الابداع والابتكار والنهوض بالاقتصاد الاجتماعي والتعاوني من خلال دعم المنتجات الصناعية التقليدية والحرفية والغذائية بهذه المناطق.
- تخفيض تكلفة النقل الجوي الداخلي، وعقد شراكات جديدة ومتنوعة بين قطاع النقل الجوي والجهات الثلاثة.
- توفير وحدات سياحية وفندقية بمعايير راقية تتلاءم والأنشطة والفعاليات التي أضحت تحتضنها جهات الثلاث الجنوبية للمملكة.
- الحكامة والتوزيع المجالي والترابي الملائم، والتوزيع العادل للثروة وتقليص الفوارق محددات أساسية لهذا النموذج التنموي المنشود.
- إعادة النظر في التحفيزات المقدمة للشركات بالأقاليم الجنوبية (الإعفاء بالضريبة يجب أن يرتبط بالتواجد الفعلي للشركات وتوفير مناصب شغل لأبناء المنطقة).
- دعم جمعيات المجتمع المدني فيما يخص التكوين والتحسيس بدوره في إنجاح النموذج التنموي.
- تفعيل توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول تشكيل هيئة استشارية للحوار المدني التي اقترح المجلس ان يتم تزويد الجهات بها.
- استثمار إبداع المرأة الصحراوية عبر تهيئ الورشات وتشجيع الأنشطة المدرة للدخل

#### **خامسا: النموذج التنموي والتفاوتات المجالية المشاكل والحلول**

إن تفعيل الجهوية المتقدمة بالشكل الجيد يتطلب بالأساس تفعيل براديجم السياسة العمومية وعدم الخلط بين المفاهيم. ويستوجب ذلك توجيه السياسة العمومية بشكل عقلاني وتدرجي يزوج بين السياسات العمومية الوطنية

والسياسات العمومية الترابية، وذلك من خلال نهج المقاربة المندمجة والمقاربة التشاركية والانتقائية في بلورة القرار العمومي وتنفيذه ومن تم تقييم مردوده على أرض الواقع. وكما هو معلوم لدى الجميع تحكم السياسة العمومية دورة حياتية لا غنى عنها تنطلق من تعميم المشكل وإدراجه في الأجندة الحكومية ثم اقتراح حلول وبلورة قرار عمومي في شكل برنامج عمل ترصد له موارد مالية وأطر إدارية ولوجيستكية لتسهيل عملية التنفيذ العقلاني والسليم ومن خلاله تقييم ودراسة أثر هذه السياسة العمومية على أرض الواقع.

والعمل بهذه الخطاطة المنهجية يذهب بنا كباحثين وممارسين إلى طرح إشكالات عديدة تطفو أهمها على السطح في شكل تساؤلات حول مدى انسجام السياسات العمومية الوطنية والسياسات العمومية الترابية؟ وهل نشغل كفاعلين بمنطق السياسات العمومية أم بمنطق السياسات القطاعية وهنا يوجد اختلاف جوهري بينهما.

وبالعودة إلى السياسات المتعلقة بالتفاوتات المجالية، نجد أنه انتهج لها مجموعة من الإجراءات والتدابير في شكل برامج حكومية ومخططات وسياسات تروم تحقيق عدالة مجالية مندمجة وتهدف إلى تكريس التنمية البشرية المستدامة. والحاصل اليوم هو أن جل هذه البرامج والتدابير المحمودة والتي لا نستطيع أن نتنكر لحصيلتها ومنجزاتها لم تستطع القطع مع فلسفة التفاوتات المجالية ولم تنم بعد عن عدالة مجالية في جميع جهات المملكة، سواء تعلق الأمر بتنزيل ورش الجهوية المتقدمة واستكمال التأهيل القانوني والدعم المالي والبشري واللوجستيكي والإداري بما ينسجم وحاجيات وخصوصيات وموارد كل جهة على حدة. أو فيما يتعلق بتوجيه السياسات العمومية ورفع التحديات التي تعيق تنفيذها على أرض الواقع وتلَمَسُ أثرها ونتائجها على أرض الواقع في مجال مكافحة الفقر والهشاشة والنهوض بأوضاع العالم القروي وإنعاشه وتنميته وتحقيق إقلاع اقتصادي وطني وترابي. وفيما يتعلق بالنموذج التنموي الجديد بالمملكة والذي أضحى اليوم نقطة استفهام تستدعي الوقوف عندها كإشكالية

أساسية تقف حجر عثرة أمام تحقيق تنمية بشرية مستدامة ببلادنا، لأنه حقيقة اليوم نحن بحاجة ماسة إلى تنمية بشرية تستثمر في الثروة البشرية وليس في التجهيزات والبنى على اعتبار أن الإنسان هو الجوهر والأساس، وأن التجهيزات والبنى التحتية وغيرها ما هي إلا وسائل ومعبّر توصلنا إلى الغاية الأساسية وهي تنمية بشرية مستدامة.

### سادسا: تحديات تنزيل الجهوية المتقدمة وسؤال النموذج التنموي الجديد:

عرفت مرحلة التنزيل صدور مجموعة من النصوص القانونية، التي تسعى في مجملها إلى تكريس نموذج جهوي قادر على تحقيق التنمية المطلوبة لجهات المغرب، غير أن هذا الدور التنموي يبقى رهين مدى توسع هامش حرية المبادرة في برمجة المشاريع وتنفيذ المخططات التنموية عبر البرمجة المالية. فالاستقلال المالي يعتبر أهم أسس التنمية المحلية، فال مؤشرات المالية والمحاسبية تبين أن الموارد الذاتية لا تغطي في أحسن الأحوال أكثر من 60 في المائة<sup>1</sup> من النفقات الجارية، وهي التكاليف المتعلقة بالسير العادي للجماعة بدون مشاريع تنموية. وأمام هذا الضعف فقد عمدت الحكومة انسجاما مع أحكام الدستور والقانون التنظيمي للجهات إلى رفع حصيلة الضريبة على الشركات، والضريبة على الدخل المرصدة للجهات من 2 في المائة إلى 3 في المائة، في أفق بلوغ 5 في المائة وكذا الضريبة على عقود التأمين من 13 في المائة إلى 20 في المائة توزع على الجهات على الشكل التالي:

■ 50 في المائة بالتساوي على الجهات؛

■ 37.5 في المائة بناء على عدد سكان الجهة؛

■ 12.5 في المائة بناء على مساحة الجهة

إضافة إلى اعتمادات من الميزانية العامة تقدر ب 2 مليار درهم في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021، أي ما مجموعه 5.2 مليار درهم. وهو ما

<sup>1</sup> الخزينة العامة للمملكة <https://www.tgr.gov.ma/wps/portal>

سيساعد على تعزيز البنيات التحتية الجهوية في أفق تحقيق تنمية مجالية عادلة ومتوازنة، كما يمكن للجهات الحصول على تسبيقات مالية تقدمها الدولة في شكل تسهيلات في انتظار استخلاص المداخل الواجب تحصيلها برسم الموارد الضريبية، وبرسم حصتها من ضرائب الدولة. وبالتالي فدور الدولة مكمل ومدعم لدور الجهة في تحقيق التنمية المنشودة وهي بمثابة شريك حقيق للجهة فالدعم المالي الذي تقدمه الدولة سيساهم في تعزيز قدرات الجهة في مجال التنمية كما سيساهم في الحد من التفاوتات بين الجهات.

غير أنه بالرغم من أهمية الموارد المرصدة من طرف الدولة للجهة، تبقى الجبايات المحلية أحد أهم الأسس التي يجب ان يقوم عليها الاستقلال المالي للجهة، وبالرجوع للقانون المنظم للجبايات المحلية (47.06) نجده قد ميز بين الرسوم المحددة النسبة وهي خارج السلطة التسعيرية للجهة، وهي الرسم على رخص الصيد البحري والمحددة بمقتضى المادة 115 من قانون الجبايات المحلية. والرسوم الغير محددة السعر بشكل ثابت والمتمثلة في الرسم على استغلال المناجم والرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ. وبالتالي وطبقا لقانون الجبايات المحلية فالجهة تستفيد من ثلاثة رسوم تحدد سعر رسمين منها أما الرسم الثالث فقد حدد المشرع ثمنه بشكل ثابت.

إذن فالمجلس الجهوي يتمتع بسلطة تحديد سعر ما نسبته 66.66 في المائة من رسومه الذاتية، غير أن هذه النسبة لا قيمة لها على اعتبار أنها لا تمثل سوى رسمين في الواقع. لذلك نخلص إلى نتيجة مفادها أن المجالس الجهوية لا تمارس أي تأثير على سياستها الجبائية. وهو الأمر الذي يستدعي إعادة النظر فيه، فالدور التنموي للجهة يعد في واقع الأمر أحد تمظهرات الاستقلال المالي على مستوى التدبير وممارسة الاختصاصات وتمويلها، فحرية المبادرة المالية والقدرة على برمجة المشاريع باستقلالية يعتبر أهم التحديات التي تتعلق بالاستقلال المالي.

وإذا كانت الضمانات القانونية والمالية تثير من الغموض ما يقوي ويعزز فرص ومظاهر التدخل الرقابي أو التأثير أو التوجيه المباشر للسلطات المركزية، فإن القدرة على التدبير التنموي يبقى في واقع الأمر رهين هذا الوضع وتبقى قدرة الجهة على تحقيق التنمية المحلية وعلى التدخل الاقتصادي والتخطيط التنموي أهم مظاهر إشكال الاستقلال المالي للجماعات المحلية. وبالتالي فهذا الدور التنموي للجهة يقتضي تضافر كافة الجهود وتعبئة مختلف الإمكانيات المادية والبشرية حتى تكون الجهة قادرة على تدبير شؤونها المالية وقدرتها على تمويلها.

#### ■ التصاميم الجهوية :

إيماناً من المشرع المغربي بفضائل الجهة ودورها في تحقيق التنمية المنشودة، عمل المشرع التنظيمي بانسجام مع المعطى الدستوري على التذكير بضرورة استحضار دور الجهة في عمليات إعداد برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب الوطني. وتبعاً لذلك يضع ويتبنى المجلس الجهوي تصور الجهة ومخطط تنميتها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية والتصميم الجهوي للإعداد التراب الوطني تطبيقاً للمادة 82 من القانون التنظيمي غير أن هذا الدور التنموي المناط للجهة يبقى رهين بمدى توسع نطاق حرية المبادرة في برمجة المشاريع وتنفيذ المخططات التنموية عبر البرمجة المالية. إلى جانب عدم تفعيل شركات التنمية الجهوية وضعف مردود الوكالات الجهوية لتنفيذ مشاريع الجهة على اعتبارها تجربة جنينية أبصرت النور حديثاً.

#### سابعاً: دور الجهات في إعداد سياسات عمومية ترابية لإنجاح النموذج التنموي الجديد:

ضعف مبادرات الجهات في إعداد سياسة عمومية ترابية، تفعيلاً لمقتضيات الفصل 137 من دستور 2011، والذي ينص على دور الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة، وإعداد السياسة العامة الترابية من خلال ممثلها في مجلس المستشارين.

#### ❖ الملاحظة الثانية حول: توجيه السياسات العمومية :

إن توجيه سياسات عمومية تروم إلى إبراز نماذج تنموية جهوية يتطلب توفر تصور إستراتيجي وفلسفة إرساء نماذج تنموية جهوية عبر معالجة مجموعة

من الإشكالات والمعضلات التي يعاني منها بالدرجة الأولى المواطنين والمواطنات في حياتهم اليومية المعيشية وفي مستويات، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

■ مجال مكافحة الفقر:

عانى أفراد المجتمع المغربي لردح من الزمن من براثن الفقر ولازال إلى يومنا هذا، فرغم التقدم الحاصل على مستوى تقليص نسبة الفقر، وذلك بحسب تقرير المندوبية السامية للتخطيط والبنك الدولي الذي سجل انخفاض مؤشرات الفقر بعد أن كانت تسجل 3,15 في المائة سنة 2001 لتصل 9,8 في المائة سنة 2007 لتصبح 8,4 في المائة سنة 2014، وتعميم التعليم الابتدائي، وتوفير السكن الاجتماعي الى حوالي النصف، وتوصيل الساكنة القروية بالماء الصالح للشرب والكهرباء. ناهيك عن فك العزلة عن ثلاثة ملايين نسمة في الوسط القروي. كما يسجل منسوب الفقر والهشاشة في الوسط القروي مؤشرات مقلقة جداً مقارنة مع مؤشرات الفقر والهشاشة في الوسط الحضري، حيث نجد 4,79 في المائة من الفقراء و64 في المائة من الأشخاص في وضعية هشاشة. ناهيك عن انتشار الأمية بمؤشرات كبيرة 7,47 في المائة من الأشخاص الذين يعانون الأمية في الوسط القروي مقابل 2,22 في الوسط الحضري بالنسبة للساكنة البالغة عشر سنوات فما فوق<sup>1</sup>. لكن وعلى غرار كل هذه الجهود المحمودة لم نستطع رفع التحديات التي تواجه هذه السياسات العمومية الاجتماعية في مجال مكافحة الفقر<sup>2</sup>، ويعود ذلك بالأساس إلى كثرة المشاريع والبرامج الموجهة لمكافحة الفقر في الوسط الحضري والقروي وتعميمه بربوع المملكة، وتعدد الفاعلين والمتدخلين في القطاع العام والخاص في غياب تام لمقاربة تشاركية تعتمد التشارك والتنسيق والالتقائية بينهم. ناهيك عن غياب تخطيط استراتيجي وتصور يتميز بالشمولية

<sup>1</sup>. رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول: "التنمية القروية، التحديات والأفاق"، إحالة ذاتية رقم 2017/01. 22 مارس 2017. ص7.

<sup>2</sup>. تقرير "الثروة الإجمالية للمغرب ما بين 1999 و 2013"، تقرير الدراسة حول الرأسمال غير المادي: عامل لخلق الثروة الوطنية وتوزيعها المنصف، التقرير منجز بشراكة بين المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وبنك المغرب. دجنبر 2016. ص14.

ويأخذ بعين الاعتبار خصوصية طبيعة ومؤهلات وحاجيات كل جهة من جهات المملكة.

### ■ مجال تنمية العالم القروي:

تشكل تنمية العالم القروي القطرة التي أفاضت الكأس، فعلى الرغم من كل الجهود المبذولة من طرف الفاعلين الحكوميين والمنتخبين والمتدخلين في شخص برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية<sup>1</sup> لنهوض بأوضاع العالم القروي ومعالجة الإشكالات التي يعاني منها الساكنة في العالم القروي إلا أن الأمر لم يعطي النتائج المتوخاة. وباعتماد لغة الأرقام، يشكل عدد الساكنة القروية ما يقدر بـ 13415808 بمجموع جهات المملكة مقارنة مع عدد الساكنة الحضرية الذي يمثل ما مجموعه 20432439 بمجموع جهات المملكة. أما مؤشرات الهجرة من الوسط القروي إلى الوسط الحضري فهي في تزايد مستمر. في جانب آخر، نجد أنه رغم التطور الطفيف الذي حصل على مستوى مؤشرات الولوج للتربية والتكوين والبنيات التحتية والخدمات الأساسية، إلى جانب انتقال أمد الحياة من 47 سنة عام 1962 بما يضم (57 في الوسط الحضري و43 في الوسط القروي) إلى 75 سنة عام 2014 بما يشمل (57 في الوسط الحضري و43 في الوسط القروي)، وبلغ الولوج إلى الماء الشروب 95 فائئة عام 2014 مقابل 14 في المائة عام 1995، غير أن هذا الانتقال يرافقه ضعف في الاستفادة إذ لا يتجاوز 3,55 في المائة في نهاية سنة 2014.

وانتقل معدل وصل الساكنة بالكهرباء 96.5 في المائة سنة 2014 بعدما كان بنسبة 18 في المائة عام 1995. غير أن 3,1 مليون شخص لا يستفيدون اليوم من الربط الكهربائي. ناهيك عن مؤشر ولوج الساكنة إلى الشبكة الطرقية حيث

<sup>1</sup> تقوم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والتي تشكل فلسفة واستراتيجية وطنية أعطى انطلاقتها الملك محمد السادس يوم 18 غشت 2005، على أربعة برامج مرجعية، ويمثل برنامج محاربة الفقر في المجال القروي أولوية من أولويات هذه البرامج الأربع. إذ يعطي الأسبقية للعمليات الاجتماعية والاقتصادية التي من شأنها التقليل من نسبة الفقر في هذا الوسط. لمزيد الاطلاع يراجع: د. سعيد جفري وآخرون: "المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، السياق العام، الأسس، الآليات، القدرات والمهارات المطلوبة. مطبعة التيسير، الدار البيضاء، الطبعة الثانية، السنة 2006.

بلغت النسبة 85 في المائة في يوليوز 2016. إلا أنه ومع تعدد الفاعلين المحليين والجهويين في البرامج المعلن عنها سواء المتعلق بالبرنامج الوطني الأول للطرق القروية أو البرنامج الوطني الثاني للطرق القروية كرس غياب الانسجام والتنسيق في تفعيل حقيقي لفك العزلة عن العالم القروي. وأخيراً وليس آخراً، نجد تحسناً على مستوى نسبة التمدرس بحيث انتقل على سبيل المثال لا الحصر عدد الأطفال المتدرسين الذين يبلغون من العمر ما بين 6 سنوات و 11 سنة في الوسط القروي من نسبة 9,95 في المائة إلى 3,98 في المائة خلال الفترة الممتدة من 2014 إلى 2015. إلا أن بُعد المؤسسات التعليمية عن مجموعة من الدواوير والقرى والقرى الجبلية، إلى جانب جملة من المعوقات التي تلعب فيها طبيعة المناطق الجبلية وخصوصيتها الجغرافية دوراً في صعوبة التنقل إلى المدارس واستفادة أطفال الوسط القروي مثلهم من باقي الأطفال في ربوع جهات المملكة من حقهم في التمدرس والتعلم.

في مستوى آخر، نجد أن تنمية العالم القروي يستدعي أيضاً ضخ تمويلات كافية لدعم البرامج المخصصة لتنمية العالم القروي على المستويين الجهوي والمحلي، ناهيك عن ضعف التأطير والتشجيع للمشاريع المتوسطة والصغيرة إلى جانب غياب تمويل كافي يدعم حاملي هذه البرامج ويغذي ثقافة المقاوله والريادة والمشاريع في قاموس الساكنة القروية والجبلية.

كما تجدر الإشارة ونحن نتحدث عن السياسات العمومية، أن إعداد هذه الأخيرة تحكمها عدة اعتبارات تحد من فعاليتها ومن بين الملاحظات التي يمكن إبدائها في هذا الصدد ما يلي :

■ ملاحظة رقم 1: اعتماد حلول جزئية وهيمنة الرؤية القطاعية وتعدد المتدخلين يؤدي إلى ضعف تطور مؤشرات التنمية وارتفاع الكلفة بسبب تجزئ السياسات العمومية وخضوعها للمنطق القطاعي الضيق.

■ ملاحظة رقم 2: عدم ترتيب الأولويات يؤدي إلى القيام بأعمال مجزئة تفتقر للتكامل وهو ما ينعكس سلباً على التنمية المجالية كل هذا يؤدي إلى تعدد الرؤى وتعدد المتدخلين والى ضعف مؤشرات التنمية المجالية.



■ ملاحظة رقم 3: خضوع إعداد ميزانية الدولة للمقاربة القطاعية التي يحكمها التنافس وسعي كل قطاع إلى إبراز أولوياته على حساب باقي القطاعات عوض التكامل والاندماج.

■ ملاحظة رقم 4: غياب البعد التشاركي في سيناريو إعداد السياسة العمومية، على اعتبار أن إدماج وإشراك الساكنة في عملية إعداد وبلورة القرار العمومي وتنفيذ وتقييم هذه السياسة من شأنه تعزيز المقاربة التشاركية في صنع السياسة العامة للدولة وأيضاً تكريس للتدبير الجيد والعقلاني لهذه السياسات ويُضفي صبغة التفعيل الناجع للحكامة الاجتماعية المجالية والترابية.

#### ❖ تقوية المؤسسات الجهوية مدخل أساسي لمعالجة التفاوتات المجالية:

يتطلب البناء المؤسسي الترابي الجديد مقاربات جديدة للسياسات العمومية المتعلقة بمعالجة التفاوتات المجالية. ذلك أن تشجيع اختصاصات هذه المجالات الترابية باعتبارها فضاءً لتحقيق نمو متكافئ بين الجهات يعتبر توجهاً راجحاً على الصعيد العالمي، حيث هنالك العديد من التحديات التي يجب على الجهة تحقيقها سواء المتعلقة بالتعمير وبفك العزلة عن المناطق النائية، أو توفير العقار والبنيات التحتية والخدمات الاجتماعية، والجاذبية والكفاءات والابتكار. وهو ما يقتضي تنسيق وانسجام المشاريع الجهوية سواء من خلال برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب الوطني باعتبارهما وسيلتين أساسيتين للتنمية المجالية - مع السياسات العمومية ذات البعد المجالي، بما يحقق النجاعة والفعالية. وهو ما يستدعي أيضاً إعادة النظر بشكل موضوعي في قواعد النظام الجبائي للجهة بشكل يتماشى مع طبيعة الأدوار التنموية المسندة لها، عبر الأخذ بنماذج التجارب الجهوية الرائدة على مستوى تدبير جباياتها. كما يتطلب الأمر تسريع إعداد ميثاق للاثمركز الإداري يكرس مقاربة تعتمد على القرب وتوفر شروط التكامل والانسجام مع الجهوية، ويتجه إلى قضايا العمق المرتبطة بالتنظيم ومناهج العمل والأجراً على مستوى كل وحدات التنظيم الترابي. كما يجب على المنتخبين الترويج للمؤهلات الجهوية والفرص الاستثمارية والمواكبة

وتبسيط المساطر والإجراءات وتوفير النوعاء العقاري والموارد البشرية المؤهلة وتعزيز الرأسمال المادي واللامادي خدمة للتنمية المجالية.

هذا، ويجب العمل على إصلاح قانون الجبايات المحلية رقم 47.06، حتى يستجيب للمتطلبات والمبادئ التي نادى بها الدستور في العديد من فصوله، ولتجاوز الوضع الجبائي الراهن بثغرائه وإكراهاته المتعددة والمختلفة، واستجابة للتوجهات والمبادئ النازمة للتنظيم الجهوي والترابي التي تبناها الدستور، وتماشيا مع الأهداف والمبادئ التي اقترحتها كخارطة طريق للإصلاح المحتمل، نقترح بعض الإجراءات القانونية والتقنية والتنظيمية والمسطرية التي تنسجم مع هذا المطلب الإصلاحى الجديد، حيث تركز حول ستة محاور أساسية يجب أن يشملها الإصلاح: إدراج الحكومة في قوانين المالية المبالغ المرصودة للمجالس الجهوية وباقي المجالس الترابية على أن تقدم للبرلمان تقارير خاصة ترافق مشاريع قوانين المالية وقوانين التصفية حول إستعمال هذه الموارد . وفرض رسوم جديدة تتناسب مع خصوصيات كل جهة على مستعملي التجهيزات الأساسية الكبيرة كالمطارات والمحطات السككية الكبرى. تعزيز الموارد الإقتراضية للمجالس الجهوية بتوسيع طاقات صندوق التجهيز الجماعي وإشراك القطاع البنكي في المشاريع القابلة للتمويل البنكي .. والترخيص للمجالس الجهوية باللجوء إلى السندات الداخلية بداية ثم الخارجية ثانيا شريطة الاستعداد لاعتماد التنقيط بالنسبة لإصداراتها على غرار ما تقوم به الدولة.

#### ❖ إعداد سياسات شاملة ومندمجة للتنمية الاقتصادية:

■ يكون هدفها الحد من التفاوتات المجالية، وذلك عبر عدة آليات أبرزها وضع سياسة ضريبية واضحة ومنصفة ومحفزة تساعد على تطوير مسالك اقتصادية داخل الجهات.

■ تنوع المنظومة الإنتاجية للاقتصاد الوطني، وذلك عبر الاستفادة من المؤهلات والخصوصيات التي تتوفر عليها جهات المغرب وكذا التوظيف المعقلن للموارد الطبيعية لكل جهة (موارد غابوية مائية طاقة...).

■ اعتماد المقاربة اللامركزية المنصفة على مستوى استثمارات الدولة، في مختلف مناطق التراب الوطني وعدم الاقتصار على جهات وتهميش الأخرى. حيث أن أربع جهات (الدار البيضاء-سطات والرباط-سلا-القنيطرة وطنجة-تطوان-الحسيمة ومراكش-آسفي)، تقتطع وحدها 80 في المائة من هذه الاستثمارات.

#### ❖ إقرار نموذج للحكومة المجالية:

■ وضع شبكة لتنقيط الجهات وتصنيفها وقياس قدراتها وهو ما سيساعد على التوفر على معطيات دقيقة حول وضعية التفاوتات المجالية وبالتالي معرفة مكامن الضعف والقصور ومعالجتها.

■ تحديد رؤية شمولية ومندمجة للتنمية المجالية، قائمة على تحدي الاستباق وأجراتها في إطار متجانس يساعد على خلق إلتقائية المشاريع والفاعلين وعلى تعضيد الوسائل المرصودة للتنظيم، ولأدوات التقييم والمراقبة والمحاسبة من أجل مضاعفة الآثار والقيمة المنتجة.

■ اعتماد استراتيجية للتسويق الترابي كآلية لتحقيق التنافسية المجالية، وهو ما يحتاج إلى تنمية الكفاءات والموارد القادرة على اليقظة لرصد المتغيرات الترابية.

■ التنسيق والتواصل المشترك بين المستوى المحلي والمستوى الوطني، بما يضمن إلتقائية الرؤى والمبادرات ويساهم في خلق سياسات عمومية ناجعة وفعالة في مجال محاربة التفاوتات المجالية.

■ توفير مناخ أعمال سليم وبيئة مناسبة للاستثمار تشجع القطاع الخاص في مجال تنشيط دينامية التنمية من خلال روح المبادرة والإبداع وتعبئة الخبرة واستغلال المؤهلات التي تتوفر عليها كل جهة وجعل القطاع الخاص شريك أساسي للدولة والجهات كرافعة أساسية لتجاوز التفاوتات المجالية.



## حكمة تدبير الشأن الترابي في ضوء القانون التنظيمي للجماعات

عبد الإله طلوع:  
باحث في سلك الدكتوراه،  
كلية الحقوق جامعة الحسن الأول سطات

### المقدمة

يقتضي فعل الحكامة في المجال الترابي، سلسلة متكاملة من البرامج والمبادرات والآليات التي تهدف إلى التأهيل المدمج لأجهزة تدبير الشأن العام والجماعي، في علاقتها بالأفراد والمؤسسات، والتي تستند بالضرورة على سياسات عمومية ترابية مندمجة ودائمة، ونمو اقتصادي منصف يمكن الجميع من الاستفادة من خيارات وإمكانيات الجماعة، وهذا طبعا يعتمد بالأساس على نظام تدبيري فعال وانفتاح مسؤول ومتوازن، يرتكز على العمل التشاركي الفاعل. وإذا كان فعل الحكامة يرتكز بالاساس على مقومات ضابطة له، فهو لايمكن أن يحد عن ضمانات ومبادئ بمثابة مدخل إلى التدبير الترابي، منها النظام الجبائي المحلي، الأمر الذي يفرض الوقوف بداية على دسرة مبادئ وضمانات حكمة تدبير الشأن المحلي (المطلب الأول) ثم الضمانات الدستورية لتفعيل مبادئ الحكامة الإدارية بالجماعات (المطلب الثاني). وهذا ما سنحاول التطرق إليه في هذه الورقة.

### **المطلب الأول: دسترة مبادئ وضمانات حكامه تدبير الشأن المحلي.**

نص المشرع الدستوري، في الباب التاسع المتعلق بتدبير الجماعات الترابية، على مجموعة من المبادئ والتي تعكس حضور فلسفة الحكامة الإدارية بالجماعات الترابية، ومنه سنحاول إبراز مظاهر الحكامة في تدبير الجماعات الترابية في (الفقرة الأولى) ثم الضمانات التي سطرها دستور 2011 لتفعيل مبادئ الحكامة الادارية (الفقرة الثانية).

### **الفقرة الأولى: مظهرات حكامه تدبير الشأن المحلي.**

#### **أولاً: التنصيص الدستوري لمبادئ حكامه تدبير الجماعات.**

تضمن دستور 2011 العديد من المقتضيات والمبادئ الدستورية المؤسسة لحكامه الجماعات الترابية، فمنها تمتع الجماعات بالاستقلال الإداري والمالي في تدبير شؤونها، وهذا ما نص عليه في الفصل 135 من دستور<sup>1</sup>، وتنتخب مجالسها بالاقتراع العام المباشر .

ومن المقتضيات الدستورية الأساسية المتعلقة بالحكامه الإدارية، تلك المنصوص عليه في الفصل 136 من الدستور والتي جاء فيها بأن (..يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة..<sup>2</sup>)، وقد أناط المشرع الدستوري بالجماعات الترابية، ممارسة العديد من الصلاحيات، منها ما ورد في الفصل 137 من أن (..تساهم الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثليها في مجلس المستشارين<sup>3</sup>).

<sup>1</sup>: الفصل 135 من دستور 2011. (... الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام. تسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية...)

<sup>2</sup>: الفصل 136 من دستور 2011

<sup>3</sup>: الفصل 137 من دستور 2011: (... تساهم الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثليها في مجلس المستشارين...)

ومن مقومات وشروط الحكامة ما جاء في الفصل 139 من الدستور 2011، والذي نص على أن) تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها.

يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله<sup>1</sup> كما أن تخصيص المشرع الدستوري الباب التاسع للجماعات الترابية يعد مكسبا كبيرا لتوطيد دعائم الحكامة الادارية بالجماعات الترابية، حيث نص على عدة مبادئ تعد ترجمة للحكامة الإدارية، ومنها التدبير الحر للشأن المحلي، ثم مبدأ التفريع ومبدأ التضامن الترابي ومبدأ التعاضد في الوسائل وفق الفصل 144 من الدستور.<sup>2</sup>

#### ثانيا: الضمانات الدستورية لتفعيل مبادئ الحكامة الإدارية بالجماعات.

يتضمن الدستور الجديد هندسة مؤسسية منسجمة ومتناسقة في تعزيز منظومة وآليات الحكامة الديمقراطية الرشيدة، قوامها نظام للرقابة والمحاسبة والنزاهة (مكافحة الفساد).

المبادئ المترجمة للحكامة الادارية بالجماعات في دستور 2011.

✓ الحق في الولوج إلى المعلومات التي تمتلكها الإدارات العمومية والمؤسسات المنتخبة.

✓ تيسير الولوج على الوظائف العمومية حسب الاستحقاق.

✓ منع تضارب المصالح الشخصية مع المسؤوليات والوظائف العمومية وزجر هذه الظاهرة.

✓ التوزيع المنصف للمرافق العمومية على عموم التراب الوطني.

<sup>1</sup>: الفصل 139 من دستور 2011.

<sup>2</sup>: أحمد مفيد: الحكامة الجيدة على ضوء دستور 2011 مقال منشور بالمجلة المغربية للسياسات العمومية العدد 14 سنة 2014 حول موضوع حكامة السياسات العمومية، ص 15.

- ✓ المساواة بين المواطنين في الاستفادة من خدمات المرافق العمومية.
- ✓ الشفافية والمحاسبة وحكم القانون والنزاهة وخدمة المصلحة العامة.
- ✓ التصريح بممتلكات ذوي المسؤوليات قبل تسلم المهام وخلال ممارستها وبعد الانقطاع عن ممارستها.

✓ ضمان حرية القضاة بمن فهم قضاة المحاكم المالية في التعبير عن آرائهم وتأسيس أو الانخراط في جمعيات مهنية.

#### **الفقرة الثانية: دسترة المقاربة التشاركية وضرورة التنمية المحلية.**

يعتبر التدبير التشاركي إحدى مبادئ الحكامة الترابية، والذي يروم إشراك المجتمع المدني في تدبير الشأن المحلي، وقد عمل المشرع الدستوري على التنصيص على المقاربة التشاركية بموجب المواد 14/13/12 ثم أفرد لها قانون تنظيمي يحدد شروط وحالات اللجوء إلى الديمقراطية التشاركية، التي تتعدد دلالاتها (أولاً) ثم ماهي الآليات القانونية لممارسة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات (ثانياً).

#### **أولاً: مفهوم المقاربة التشاركية.**

المقاربة التشاركية مجموعة من الطرق والأساليب التي تساعد الجماعات على التدبير الذاتي بحصولها على الثقة في النفس وعلى الفهم والشعور بامتلاك مشاريع التنمية التي ستحدث تغييرات دائمة<sup>1</sup>، هذه الطرق والأساليب تستهدف احترام كرامة الأفراد وتحسين ظروف عيشهم، كما أن إشراكهم مقرون بالتزامهم وبموافقتهم على تحمل المسؤولية وعلى التحسينات المقترحة هذه الطرق والأساليب تهدف إلى:

- تشجيع مشاركة الأفراد في أنشطة المجموعة دون الأخذ بعين الاعتبار السن والجنس والطبقة الاجتماعية أو المستوى التعليمي.

<sup>1</sup>: سليمان التجريبي: الآليات الدستورية لمساهمة المجتمع المدني والمواطنين في العملية التشريعية مقال منشور بمجلة العلوم القانونية سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية عدد خاص حول موضوع الأدوار الدستورية للمجتمع المدني بالمغرب- التجليات- الوظائف- البناء الديمقراطي العدد الثالث ص 28.



- تنمية الثقة في النفس والشعور بالمسؤولية من أجل اتخاذ القرارات .
  - تيسير عملية التخطيط الجماعي والمساعدة على إغناء التعاون والتعاقد، والعمل على احترام معارف وقدرات الجميع .
  - إحداث شراكات بين الجماعات فيما بينها والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص والمنظمات المتخصصة في التنمية<sup>1</sup>.
- في هذه الحالة تعتمد التنمية على القدرات والموارد المحلية من أجل إنجاز الحلول المقترحة محليا لمشاكل السكان عبر المساعدات الخارجية التي تقوم بإنجاز المخططات والبرامج الوطنية، وليس اعتمادا على أولويات المانحين.
- تؤدي المقاربة التشاركية إلى حدوث نوع من الاستقلالية الفكرية للجماعات بدل التبعية والخنوع للآخر، سواء كان القطاع العام أم المنظمات الدولية المانحة، بحيث يصبح المواطن فاعلا ومتفاعلا و مسؤولا، يمكنه اتخاذ القرار بنفسه والتحكم في مصيره واختيار الحلول لمشاكله وبالتالي تنمية نفسه بنفسه<sup>2</sup>، ويمكن اختصار مفهوم المقاربة التشاركية في عبارة "العمل مع" عوض "العمل من أجل"، بمعنى عمل في اتجاه أفقي عوض الاتجاه العمودي من أعلى إلى أسفل، كما تعمل أغلب الحكومات والمؤسسات العمومية في الأنظمة المركزية التي تفرض على شعوبها سياسات فوقية دون استشارتها ودون إشراكها في التنفيذ والتتبع والتقويم، وهذا ما يفسر فشل هذه السياسات بالرغم من صرف أموال طائلة على الدراسات القبلية التي ينجزها أحسن الخبراء.
- بعبارة أخرى المقاربة التشاركية جاءت لتصحيح المنهجية المعتمدة في العمل العمومي والمتمثلة في الاعتماد على الخبير وعلى القطاع العام في إنجاز مشاريع

<sup>1</sup>: سليمان التجريبي: الآليات الدستورية لمساهمة المجتمع المدني والمواطنين في العملية التشريعية مرجع سابق ص 30.

<sup>2</sup>: وتعد المقاربة التشاركية عملية تنقل الناس من وضعية الانتظار التي ينتجها الفهم غير السليم والممارسة الخاطئة للمقاربة الحقوقية، إلى المبادرة والفعل، وتكون المساعدات الخارجية في هذه الحالة (المساعدات المالية والتقنية) للتغلب على المعوقات.

وبرامج التنمية دون إشراك المواطنين المستفيدين من هذه التنمية<sup>1</sup>، كما جاءت لتصحيح أيضا المنهجية العاكسة التي التجأ إليها المجتمع المدني والمتمثلة في استشارة وإشراك المستفيدين دون الرجوع إلى الخبير ودون الاعتماد على إمكانيات وقدرات القطاع العام، تطبيقا للمثل الشعبي "أسأل المجرب ولا تسأل الطبيب" وهو عكس ما تعمل به السياسات الحكومية أي "أسأل الطبيب ولا تسأل المجرب"، والمطلوب وفق المقاربة التشاركية: "أسأل الطبيب والمجرب معا." ولقد أصبحت كل المنظمات التنموية الدولية تعتمد هذه المقاربة وتفرضها على البرامج والمشاريع التي تقوم بتمويلها، كما بدأ العمل بها من طرف بعض المؤسسات العمومية المغربية المانحة كوكالة التنمية الاجتماعية، إذ نجدها هي أيضا تشترط تطبيق هذه المقاربة في المشاريع التي تمويلها، وهذا نموذج من النصوص الخاصة بتعريف المقاربة التشاركية المنشورة في بعض وثائقها: "مقاربة تهدف إلى تنمية يشارك فيها السكان المعنيون مشاركة فعالة، تهدف هذه المقاربة إلى تأهيل الأشخاص والجماعات وجعلهم قادرين على تبني حلول يتحملون مسؤولية اختيارها وإنجازها.. وهو أسلوب للتعلم من ومع أعضاء المجتمع لتشخيص، وتحليل، وتقييم الاكراهات، والمؤهلات واتخاذ قرارات أو اختيار حلول معينة تجاه المشروعات التنموية.

#### ثانيا: الآليات القانونية لممارسة التدبير التشاركي.

منح القانون التنظيمي للجماعات اختصاص إعداد برامجها التنموية والتي على أساسها يتم تحديد الأعمال التنموية المزمع إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة خلال مدة ست سنوات، وذلك في انسجام مع البرامج الوطنية وبرنامج الجماعة وفق منهج تشاركي وبتنسيق مع السلطة الإدارية بحيث يجب أن يتضمن البرنامج تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجماعة وتحديد أولوياتها وتقييمها

<sup>1</sup>: أحمد أوجاجي: مساهمة المجتمع المدني في تعزيز البناء الديمقراطي، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية العدد الثالث، ص 55.

لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى مع أخذ مقارنة النوع بعين الاعتبار<sup>1</sup>.

ومن الآليات التشاركية الحديثة والمتقدمة من حيث مستوى المشاركة نخص بشيء من التفصيل البعض منها.

**أ - ضمان حق المعارضة في رئاسة إحدى اللجان الدائمة:**

بناء على المادة 25 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات يحدث مجلس الجماعة خلال أول دورة يعقدها بعد المصادقة على النظام الداخلي لجنيتين دائمتين على الأقل وخمسة<sup>2</sup> على الأكثر يعهد إليها بدراسة القضايا التالية:

● الميزانية والشؤون المالية والبرمجة.

● المرافق العمومية والخدمات

ويحدد النظام الداخلي عدد اللجان الدائمة وتسميتها والهدف منها وكيفية تأليفها بحيث تخصص رئاسة إحدى هذه اللجان للمعارضة يتولى النظام الداخلي تحديد كيفية ممارسة هذا الحق<sup>3</sup>.

**ب - تقديم العرائض:**

منح الدستور المغربي 2011 إمكانية تقديم عرائض يكون الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله و بناء على الفقرة الثانية من الفصل 139 من الدستور يتم التمييز بين نوعين من العرائض العريضة المقدمة من طرف المواطنين وتلك المقدمة من طرف الجمعيات مع ضرورة استثناء جملة من الشروط حيث تنص المادة 123 من القانون التنظيمي على أن المواطنين والمواطنات والمواطنين الراغبين في تقديم العريضة يجب أن يكونوا من ساكنة الجماعة أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا، أن تتوفر فيهم شروط التسجيل في اللوائح الانتخابية العامة ولهم

<sup>1</sup>: المادة 78 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

<sup>2</sup>: المادة 25 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

<sup>3</sup>: المادة 27 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

مصلحة مباشرة مشتركة في تقديم العريضة، على أن لا يقل عدد التوقيعات عن 100 توقيع بالنسبة للجماعات التي يقل عدد سكانها عن 35.000 نسمة و 200 توقيع بالنسبة لغيرها من الجماعات أما الجماعات ذات نظام المقاطعات فيجب ألا يقل عدد الموقعين على 400 مواطنة ومواطن<sup>1</sup>.

ومن جملة الشروط التي يجب أن تستوفيها الجمعيات بناء على المادة 124 من نفس القانون التنظيمي أن تكون الجمعية معترفا بها ومؤسسة في المغرب لمدة تزيد على ثلاث سنوات وأن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل وأن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجماعة المعنية بالعريضة وأخيرا أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة.

أما مسطرة وكيفية إيداع العرائض فذلك ما توضحه المادة 125 من نفس القانون حيث توضع العرائض بادئ ذي بدء لدى رئيس الجماعة الذي يحيلها على مكتب المجلس للتحقق من توفرها على الشروط الضرورية وفي حالة قبولها يخبر رئيس المجلس بذلك وكيل العريضة أو الممثل القانوني للجمعية حسب الحالة، ثم تسجل في جدول أعمال المجلس في الدورة العادية الموالية وتحال إلى اللجنة أو اللجان الدائمة المتخصصة لدراستها قبل عرضها على المجلس للتداول في شأنها.

وفي حالة رفض العريضة يتعين تبليغ المعنيين بالأمر بقرار الرفض وبأسبابه وذلك داخل أجل ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ التوصل بالعريضة وبمقتضى نص تنظيمي يتم تحديد شكل العريضة والوثائق التي يتعين إرفاقها بها.

### **المطلب الثاني: إصلاح النظام الجبائي المحلي كمدخل لحكامة**

إن تحديد النظام الجبائي المحلي يجب ألا يتم في معزل عن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، التي تتحكم في تحديد مضمونها وأهدافها، والتي تتحدد على المستوى المركزي من خلال السلطات العمومية المختصة، كما لا

<sup>1</sup>: أمحمد ألحجاجي: مساهمة المجتمع المدني في تعزيز البناء الديمقراطي، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية العدد الثالث، ص 55.

يجب أن يكون خارج سياق هذا التحول الذي تشهده الدولة على مستوى أدوارها ووظائفها<sup>1</sup>.

فدواعي المطالبة بإصلاح قانون الجبايات المحلية 47.06 ترجع لوجود عدة ثغرات من طبيعة التي حملها هذا القانون، وتلك التي أبان عنها تطبيقه على أرض الواقع منذ أربع سنوات، كما ينطلق أيضا من ضرورة مواكبته للسياسة الجهوية وإعادة توزيع الأدوار بين الدولة والجماعات الترابية، وتعميق الديمقراطية المحلية، تنزيلًا لمستجدات الدستور الجديد في مجال التنظيم الترابي للمملكة، وحكامة تدبير المرافق العمومية<sup>2</sup>، لذلك فالعديد من المهتمين بالحقل الجبائي ينادون اليوم بضرورة إصدار قانون جديد للجبايات المحلية يساهم في تحقيق المبادئ الترابية الكبرى التي جاءت في الوثيقة الدستورية الجديدة المغربية، ولهذا سنحاول في هذا المطلب إبراز وتقديم المبادئ الجديدة لإصلاح نظام الجبايات المحلية (الفقرة الأولى)، ثم ضرورة عقلانية وعاء وتحصيل الموارد الجبائية المحلية (الفقرة الثانية).

#### الفقرة الأولى: المبادئ المحددة لحكامة تدبير مداخل الجماعات.

إن إصلاح النظام الجبائي المحلي، يجب أن يواكب ويجسد المبادئ الدستورية، والتي عملت على إعادة هندسة العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية إن وضعت بالشكل المطلوب وبالشكل الذي خطط له، فالإصلاح لا يمكن له أن يتم إلا إذا وضعت المبادئ الدستورية، فبغياب التفعيل الحقيقي لها، وغياب الوعي الديمقراطي لدى الفاعلين في هذا الإطار، لا يمكن الحديث عن أي إصلاح للنظام الجبائي المحلي. إلا وفق مبادئ الحكامة.

<sup>1</sup>: هشام مليح: الدولة والجبايات المحلية، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية، العدد الرابع، مطبعة الأمنية - الرباط ص3

<sup>2</sup>: كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مطبعة طوب بريس، ط2 2011. ص20.

### أولاً: مبدأ المشاركة والشفافية.

شكلت الجبايات ولا تزال منظومة لها حساسية خاصة كواقعة سياسية، تعكس جدلية العلاقة بين الدولة كسلطة عامة تتمتع بشرعية الفرض الجبائي والمواطن كمعنى مباشر بالتضريب الجبائي، هذه العلاقة انطبعت في جانب كبير من مساحتها التاريخية باتجاه أحادي غلب على الدوام منطق الجباية كواجب مفروض، ولم يكن يهتم بشروط التفاعل الايجابي بين منطق الواجب هذا ومنطق الحق الذي يجعل "المواطن" في كل الأحوال "راض" عن أداء واجبه الجبائي<sup>1</sup>.

وقد عمل الدستور المغربي الجديد على إقرار المقاربة التشاركية للمساهمة في اتخاذ القرار العام الوطني والمحلي بواسطة المواطنين والجمعيات والفاعلين الاجتماعيين، ومن خلال عدة صور، بدءاً من تلقي المرافق العمومية للملاحظات مرتفقيها، واقتراحاتهم وتظلماتهم، وتأمين تتبعها (الفصل 156)، ولا يقتصر الأمر فقط على إبداء الملاحظات، بل يتعداها، وفي إطار الديمقراطية التشاركية، إلى إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها من طرف الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية (الفصل 12)، أو مباشرة من لدن السكان الذين سيشاركون في تدبير شؤونهم المحلية المؤمنة بواسطة الجماعات الترابية، والرفع بالتالي من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة (الفصل 136).

وقد عمل الدستور على إيلاء مبدأ المشاركة مكانة متميزة داخل الهندسة الدستورية الجديدة، حيث نص في الفصل 139 على أن مجالس الجهات والجماعات الترابية تضع آليات تشاركية للحوار والتشاور لتسيير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتبعتها، أو من خلال الفصل 136 الذي أكد على أن من بين مرتكزات التنظيم الترابي تأمين مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية والمندمجة والمستدامة. أما في فصله 137 فقد أكد الدستور الجديد على أن

<sup>1</sup>سعيد جفري: الحكامة وأخواتها، دارالسلام للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة أولى 2010، ص 213.

الجهات والجماعات الترابية تساهم في إعداد السياسات الترابية من خلال ممثليها في مجلس المستشارين.

إذن فالمشاركة الجبائية بالتوجه السابق، بالإمكان أجرأتها وتفعيلها انطلاقاً من الإمكانيات التي توفرها آلية المقاربة التشاركية، هذه الأخيرة يمكن اعتبارها أسلوباً للتدبير يسمح باستغلال القدرات الإبداعية التشاركية (عن طريق الإشراك والتشارك)، لمختلف الهيئات والفاعلين (القطاع الخاص والمجتمع المدني)، وذلك لأجل المساهمة وتتبع مجمل مراحل اتخاذ القرار بهدف الوصول إلى النتائج المنتظرة، والمقاربة التشاركية بهذا التحديد المفاهيمي، ليست أسلوباً مجرداً بل إنه مثل أي هندسة لا بد له من تخطيط وبرمجة وتتبع ومراقبة من خلال صيرورة تنبني على تحديد الأهداف التي يروم إليها الأداء الجبائي، ووضع المؤشرات التي يلزم أن تحكم هذا الأداء ثم تنفيذ وإنجاز العمليات المنشودة، تلي ذلك مرحلة تتبع وتقييم الفعل والأداء الجبائيين عن طريق الحكامة التشاركية<sup>1</sup>.

لقد كانت نقطة التحول نحو الشفافية في المغرب، عندما طالب الملك الراحل الحسن الثاني، من البنك الدولي إنجاز تقرير موضوعي حول حالة المغرب الاقتصادية والاجتماعية، والتي توجت بنشر تقرير على العموم سنة 1995، حيث عبر الملك الراحل لعبارته الشهيرة (إن المغرب يوجد على أبواب السكتة القلبية)، إثر ذلك أعطى تعليماته ببدء مسار جديد يستلهم مبادئ وآليات الحكامة، فأشرف على تداول السلطة سنة 1998.

<sup>1</sup> المقاربة التشاركية تتضمن في أدبياتها المرجعية الطرق والأساليب التي تساعد الجماعات على التدبير الذاتي، بحصولها على الثقة في النفس وعلى الفهم والشعور بامتلاك مشاريع التنمية التي ستحدث تغييرات دائمة، هذه الطرق والأساليب تستهدف احترام كرامة الناس وتحسين ظروف عيشهم، كما أن إشراكهم مقرون بالتزامهم وبموافقتهم على تحمل المسؤولية وعلى التحسينات المقترحة. ويمكن اختصار مفهوم المقاربة التشاركية في عبارة "العمل مع" عوض "العمل من أجل"، بمعنى العمل في الاتجاه الأفقي عوض الاتجاه العمودي من أعلى إلى أسفل، كما تعمل أغلب الحكومات والمؤسسات العمومية في الأنظمة المركزية التي تفرض على شعوبها سياسات فوقية دون استشارتها ودون إشراكها في التنفيذ والتتبع والتقييم، وهذا ما يفسر فشل هذه السياسات بالرغم من صرف أموال طائلة على الدراسات القلبية التي ينجزها الخبراء.

كما تفيد الشفافية في المجال الجبائي الترابي بالأساس الحق في الاطلاع على الوثائق الإدارية والمالية المرتبطة بالشأن الجبائي، ووضعها رهن إشارة العموم للاطلاع عليها، بما يضمن شفافية المساطر والإجراءات الجبائية الخاصة بعمليات الفرض والتنصيف والتحصيل الجبائي، ومعيار الشفافية في المجال الجبائي يثير أكثر من إشكال سواء في الجانب العلائقي الذي من المفترض أن يحكم طبيعة العلاقة بين كل من الإدارة الجبائية والملزم، أو في الجانب التدبيري للمنظومة الجبائية نفسها عن طريق آلية الإعلام الجبائي، وما يعنيه ذلك من إشاعة للثقافة الجبائية وللتوعية الجبائية بل وللتربية الجبائية بين عموم المواطنين والملزمين<sup>1</sup>، ذلك أن ضعف التوعية الجبائية بالإمكان اعتباره سببا مباشرا في ضعف المردودية الجبائية.

وقد عمل الدستور في باب الحكامة الجيدة على التنصيص على أن المرافق العمومية تخضع لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، كما أكد في الفصل 155 على أن أعوان المرافق العمومية يمارسون وظائفهم وفق مبادئ احترام القانون والشفافية.

#### **ثانيا: مبدأ التضامن المالي بين الجماعات الترابية.**

يعد إحداث صندوق للتأهيل الاجتماعي خطوة جديد في مجال تقليص التفاوتات بين الجماعات والجماعات الترابية الأخرى، حيث تلتزم الدولة بإحداثه وتكريسه قانونا لمعالجة العجز الملحوظ في قطاعات حيوية من البنيات التحتية والخدمات الاجتماعية، وذلك على مدى 12 سنة<sup>2</sup>.

#### **ثالثا: تحقيق مبدأ العدالة الجبائية المحلية.**

يعكس إصلاح النظام الجبائي المحلي عدالة جميع الملزمين أمام الجبايات المحلية، ومراعاة مقدرتهم التكليفية، وعدالة توزيع هذه الموارد الجبائية بشكل

<sup>1</sup>:حميد أبولاس:" قراءة عملية للجباية المحلية على ضوء القانون الجديد رقم 47.06"، أنظر الرابط:  
<http://www.droitplus.ma/images/aboulas-art.pdf>

<sup>2</sup>:دراسة حول اللامركزية الإدارية والسياسية في المغرب واسبانيا، من إنجاز مجموعة الكتاب، مطبعة سبارطيل، سنة 2010.



يتناسب مع الجماعات، فمبدأ العدالة الجبائية<sup>1</sup>، يقتضي بأن يكون توزيع الواجب الجبائي بين مختلف الخاضعين حسب مقدرتهم على الدفع<sup>2</sup>، أي ما يحصلون عليه من دخل وما يمتلكونه من مال، ويقوى هذا المبدأ لارتباطه الوثيق مع مبدأ المساواة أمام القانون، لكونه يسمح بتوزيع العبء الضريبي بين جميع الأفراد بكيفية متساوية<sup>3</sup>، وذلك سعياً وراء تحقيق عدالة جبائية تلائم وضعية الخاضع وأن تأخذ بعين الاعتبار حالته الشخصية والخاصة، لذا يجب التأكد من أن العدالة الجبائية قد تمت مراعاتها في أي نظام جبائي<sup>4</sup>، لكن هذا الهدف لن يتأتى من خلال التدقيق بالنصوص القانونية فحسب، لأن المكتسبات القانونية لا يجب أن تحجب عدة نقائص على المستوى الواقعي، كغياب شفافية جبائية تكرر لنزعة التباعد والتنافر بين طرفي العدالة الجبائية، وتجعل الكثير من الخاضعين

<sup>1</sup>: حاول بعض الفقهاء القانونيين تعريف العدالة الجبائية من قبيل jacqueperecebois والذي يقول على " أن العدالة الضريبية هي التي تعمل على أن تكون منصفة equitable وذلك بتوزيعها للعبء الضريبي بحيث يتحمل كل واحد جزؤه العادل " وهي بالتالي أداة يتم من خلالها تقسيم عبء النفقات العامة على كل الملمزين وتعمل على التخفيف من التفاوت الاجتماعي والاقتصادي في المجتمع، وبذلك فهذا الفقيه يحاول تحديد مفهوم العدالة الضريبية وذلك من خلال الغاية التي تسعى لتحقيقها.

أما جون رولز فيعتبر العدالة الضريبية هي تلك العدالة التوزيعية التي تعتمد على فكرة أن المجتمع يجب أن ينظم بمقتضى بنية توزيعية ولا يسمح بالتضحية ببعض أفراده باسم تحقيق المنفعة لعدد أكبر من أفراده، كما يؤكد على أن العدالة الضريبية لا تشكل هدفاً في حد ذاتها بل هي عبارة عن محاولة إيجاد مؤسسات ترتكز على منطق تعاقدية يتسم بالتفاوض شبه الدائم بين أفراد عقلانيين إلى درجة تجاهلهم لأحكامهم المسبقة وكذلك لمصالحهم .

أما بيرنارد ديفيناي فقد ذهب لربط العدالة الضريبية بدخول المكلفين حيث يرى أن هذا المفهوم يتحقق عندما يسهم كل الخاضعين للضريبة في تغطية النفقات العامة بما يتناسب مع دخل كل منهم، وقد وضع بيرنارد ديفيناي عدة شروط لتحقيق العدالة من وجهة نظره

<sup>2</sup>: ينص الفصل 39 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 على أنه " على الجميع أن يتحمل كل قدر استطاعته، التكاليف العمومية التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور " .

<sup>3</sup>: مصطفى منار: "الانقطاع الضريبي والعدالة الاجتماعية "، بدون دار نشر، مؤلف جامعي، السنة الجامعية 2007 ص18.

<sup>4</sup>: مصطفى منار، نفس المرجع ص19.

يشعرون بعبء جبائي، خاصة إذا كانت الأداة الاتفاقية الترابية لا تلعب أي دور في إقامة هذه العدالة، الأمر الذي يقابل بردود أفعال سلبية من طرف الخاضعين في مختلف الممارسات (كالتهرب، الغش الضريبي...).

أيضا غموض المساطر والتدابير الخاصة بالجباية المحلية، وعدم وضوحها أمام المعنيين، بما يمنع من التحقق من التوزيع العادل للأعباء الجبائية على كافة الشرائح الاجتماعية، يترك مجالا لانتشار ظاهرة الزبونة والمحسوبية، التي تعبر عن ممارسة منافية لأهداف الشفافية، فهي تقدم فئة على حساب فئة أخرى، وتعتمد على روابط وعلاقات شخصية، هدفها عدم تحمل العبء الجبائي، وهي بهذا تفوت مداخل مهمة على خزينة المستويات الترابية والتي هي في أمس الحاجة إليها.

#### **الفقرة الثانية: عقلانة وعاء وتحصيل الجبايات المحلية.**

##### **أولا: ضرورة تبسيط مساطر الوعاء والتحصيل الجبائي المحلي**

لكل مرحلة ميكانيزماتها وآلياتها واستراتيجياتها، لذلك وجب على المشرع المغربي، العمل على تبسيط الإجراءات المسطرية النازمة للجبايات المحلية، وذلك في اتجاه خلق جو من الثقة المتبادلة بين كل من الملزم والإدارة الجبائية المحلية.

##### **ثانيا: توسيع السلطة الجبائية للجماعات وإعادة توزيع جباياتها المالية.**

وذلك بتمكينها من سلطة اختيار الأوعية الجبائية التي تناسبها، ومنحها إمكانية الاقتراح والمساهمة في تحديد الإعفاءات والتخفيضات التي تنسجم مع واقعها الترابي وخصوصياته، بالإضافة إلى منحها سلطة واسعة في إحصاء وتحصيل أوعيتها، والقيام بعملية المراقبة والتفتيش، وذلك من أجل تمكينها فعلا من حرية إدارة شؤونها، واتخاذ المبادرة وتحقيق فعالية التدبير ووضوح الفعل العمومي والمسؤولية والديمقراطية المحلية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>:Abdellatif ouerdighi : vers une réforme de la fiscalité des collectivités locales au Maroc mémoire de fin d'étude pour l'obtention du diplôme du cycle supérieur en gestion administrative . école nationale d'administration.2003-2005p. 87.

تعتمد إعادة توزيع جبايات الجماعات وعائداتها المالية على اعتماد مفتاح جديد لتوزيع الموارد الجبائية بين الدولة والجهات من جهة، وما بين الجهة وباقي الجماعات الترابية الأخرى، وما بين هذه الأخيرة فيما بينها، وذلك على أساس حجم الاختصاصات الموكولة لكل مستوى من مستويات اللامركزية الترابية، وإقرار آليات جديدة للتعاون والتضامن الجبائي، داخل الهندسة اللامركزية المتعددة المستويات، بحيث يتم توزيع المادة الجبائية عمودا وأفقيا بشكل جيد، وذلك وفق منطق جديد لعلاقات الدولة بالجماعات الترابية<sup>1</sup>.

### **ثالثا: عقلنة عملية التحصيل ومواكبة الإصلاح بإجراءات وإمكانات بشرية ومادية لإنجاحه.**

وذلك بتعزيز أساليب التحصيل الرضائي، وتيسير عملية الأداء عن طريق تمديد الآجال، والرفع من قيمة الجزاءات بحيث تتناسب تصاعديا مع طول مدة التأخر عن الأداء، مع إقرار إمكانية الأداء عن طريق أقساط في حالة ثبوت حسن النية لدى الملزمين المحليين، وإصدار الرسوم بأسماء الأشخاص الطبيعيين وليس بإسم الأشخاص المعنويين، بالنسبة للمقاولات والشركات، تفاديا لكل تملص ضريبي. ومواكبة الإصلاح بالإجراءات والإمكانات البشرية والمادية الضرورية لإنجاحه، وذلك عن طريق اعتماد استراتيجية جديدة لتكوين الموظفين الجماعيين، وتعزيز الإدارة الجبائية المحلية بالأطر الكافية وذات التكوين العالي والمتخصص<sup>2</sup>، وتوفير الوسائل المادية والمعلوماتية اللازمة لقيامها بمهامها، وخلق آليات للتنسيق والتعاون بين مختلف المتدخلين في تدبير الجبايات المحلية، تعتمد على قاعدة مشتركة للبيانات.

<sup>1</sup>:Guy GilbertAlain guengaunt : la fiscalité locale en questions . Zémé édition . Montchrestien. 1998. p : 91.

<sup>2</sup>: محمد شكيري:إصلاح المنظومة الجبائية المحلية بين أهداف الإصلاح وإكراهات الواقع، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 78-79، يناير - أبريل 2008، ص 180.

## الخاتمة

تعتبر الجماعات فاعلا ترابيا أساسيا ومهما في تدبير الشأن المحلي وتحقيق التنمية المحلية في مختلف المجالات (الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)، إلا أن الممارسة العملية أبانت عن عدة مظاهر القصور في أداء الجماعات للأدوار المنوطة بها في تحقيق التنمية، وإن كان البعض يرد ذلك إلى غياب سياسة معقنة في مجال تدبير شأن المحلي، فإن قصور القوانين المنظمة لاختصاصات المجالس الجماعية يبقى العائق الأكبر في تحقيق هذا الدور، ثم إن محدودية الموارد المالية لبعض الجماعات تقف حجر عثرة في سبيل التنمية، إضافة إلى المعوقات المرتبطة بالعنصر البشري كأهم دعامة في التنمية. وبالتالي حاولنا خلال هذا الفصل تحليل ومقاربة مظاهر محدودية آليات تدبير الشأن المحلي على المستوى النص القانوني ثم الاختلالات المرتبطة بتدبير منظومة الجبائية المحلية مع تركيزنا على الاكراهات التي يعرفها تدبير العنصر البشري بالجماعات، وقد حاولنا تقديم مداخل تحقيق حكامه تدبير الشأن الترابي المحلي، على مستوى تكريس مبادئ الحكامة في تدبير مداخل الجماعات وفق مبدأ المشاركة والشفافية ومبدأ التضامن المالي بين الجماعات الترابية، وتحقيق مبدأ العدالة الجبائية المحلية، مع ضرورة إصلاح النظام الجبائي المحلي، مع ضرورة تبسيط مساطر الوعاء والتحصيل الجبائي المحلي ثم عقلنة عملية التحصيل ومواكبة الإصلاح بإجراءات وإمكانات بشرية ومادية لإنجاحه.

## البعد المستدام في النموذج التنموي الجديد

الدكتورة هدى وحتاش

باحثة في القانون العام

إن الحديث عن نموذج تنموي جديد يعني مبدئياً أن هناك نموذج تنموي حالي غير مرغوب فيه أو تعثره نواقص واختلالات ينبغي التركيز عليها وتجاوزها بإصلاحات تعتبر أساساً لنموذج تنموي جديد يشكل بديلاً عن النموذج الجاري به العمل وملائماً ومستجيباً لتطلعات المواطنين<sup>1</sup>. ومن خلال الإشكالية التي نود تحليلها يمكن القول

أن أفضل نموذج تنموي هو الذي يتسم بالاستدامة وحضور البعد الاستراتيجي الطويل المدى على مستوى كل برامج ومشاريعه وبالتالي نموذجاً يعتبر مفهوماً شاملاً للتطور ويلامس كل المجالات<sup>2</sup>.

وقد يتساءل الباحثون والمهتمون عن مضمون البعد المستدام الذي يتوخاه هذا النموذج وعناصره الأساسية أو مقوماته، وما هي الأسباب المحتملة لإدماج هذا البعد في جل السياسات العمومية لتجاوز معيقات النموذج التنموي الحالي التي أوضحها عاهل البلاد في العديد من توجيهاته وخطبه.

وعليه، يبقى الإشكال المطروح لمعالجة موضوع البعد المستدام والنموذج التنموي الجديد مرتبطاً بطبيعة العلاقة القائمة والتي يجب أن تقوم بينهما من

1- نص الخطاب السامي الذي ألقاه جلالة الملك بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الرابعة من الولاية التشريعية العاشرة، بتاريخ 11 أكتوبر 2019.

2- عبد الرحيم جديان، أعطاب النموذج التنموي، الاثنيون 01 أكتوبر 2018 - 22:20، منشور:

<https://www.hespress.com/opinions/index>.

قبيل: كيف يمكن تفعيل البعد الستدام في التنمية والسياسات العمومية التنموية للوصول إلى تحقيق نموذج تنموي جديد وفي نفس الوقت القطع مع جميع المقاربات الضيقة للمبادرات العمومية من أجل إرساء نموذج يستلهم من الحاجيات الحالية والمستقبلية للمواطنين؟

### المحور الأول: الأساس القانوني للبعد الستدام في التشريع البيئي المغربي

يمثل الظهير الشريف رقم 1.14.09 بتاريخ 8 مارس 2014 بتنفيذ القانون الاطار رقم 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية الستدامة، الأساس القانوني لأهداف الدولة (حماية الموارد، اقرار المسؤولية البيئية ونظام المراقبة البيئية، اقرار الاصلاحات المؤسساتية والقانونية والمالية والاقتصادية في ميدان الحكامة البيئية... إلخ) ومبادئها (الترابية، الاندماج، المشاركة، الاحتراز) فيما يتعلق بإعداد وتنفيذ السياسات العمومية في مجال البيئة والتنمية الستدامة<sup>1</sup>. والملاحظ ان هذا القانون الاطار بدوره يكرس لتنمية مستدامة تركز على عدم الفصل بين الابعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للأنشطة التنموية والتي تهدف الى الاستجابة لحاجيات الحاضر دون المساس بقدرات الاجيال المقبلة في هذا المجال<sup>2</sup>. وهو ما يتماشى مع متطلبات النموذج التنموي الجديد الذي يركز على كل هذه الابعاد لخدمة مصلحة التنمية البشرية، التي لا يمكن تصورها دون استحضار مختلف الابعاد السالفة الذكر، حيث ان التنمية الستدامة التي يتطلبها النموذج المذكور هي شرط بنيوي يجب أن يكون حاضرا في سلوك كل المتدخلين في مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.

وعليه ينبغي أن تسهر الدولة والجماعات الترابية وكل المتدخلين من المؤسسات العمومية والمجتمع المدني على إدماج التدابير العمومية الشاملة والقطاعية التي تقوم بإعدادها مع استحضار خصوصية كل قطاع وكل مجال على حدة، لأن الهدف في نهاية المطاف هو الوصول إلى تنمية مجالية متوازنة ومستدامة في

1- المواد 1 و 2 من القانون الاطار رقم 99.12 بمثابة الميثاق الوطني للبيئة والتنمية الستدامة.

2- المادة 9 من نفس القانون أعلاه.

الزمن والمكان. وعليه، أصبح الرهان على استبدال وسائل الإنتاج والاستهلاك والتدبير غير المستدامة بآليات إيكولوجية وبيئية من شأنها المساهمة في حماية النظم البيئية أمرا حاسما، والتأقلم مع التغيرات المناخية، وهو ما يستوجب تسريع إجراءات التكيف والتخفيف من قبل العديد من المؤسسات عبر إجراءات محلية لتنمية القدرة على مواجهة تغير المناخ وعمليات تحسيس المواطنين، ومبادرات في المجال الزراعي والانتقال إلى ما يعرف بالزراعة الإيكولوجية والنقل البيئي وخصوصا إلى مجال المعالجة الإيكولوجية للنفايات كما يتعين على مستوى تدبير كل المرافق المحلية استحضار الأبعاد البيئية والمقاربة البعيدة المدى لهذه المرافق. وهو ما يتماشى مع مفهوم الأمن العالمي وتسريع الانتقال إلى اقتصاديات ومجتمعات مستدامة، تتسم بمستوى ضئيل من انبعاثات الغازات الدفيئة ومقاومتها للتغيرات المناخية<sup>1</sup>.

أولا: من تنمية قطاعية إلى نموذج تنموي مستدام

يمكن أن تعتبر التنمية المستدامة إحدى المحددات الرئيسية للنموذج التنموي الجديد، إذ أن اختلالات النموذج التنموي الحالي مرتبط أساسا بغياب نظرة استشرافية واستباقية للتنمية على عدة مستويات، مع عدم إغفال الحاجيات الحالية وكيفية تطورها بالنسبة للأجيال القادمة، إذ تعد التنمية المستدامة تلك "التنمية التي تركز على النمو الاقتصادي المتكامل والمستدام والإشراف البيئي والمسؤولية الإجتماعية، فقد اعتبرت عملية لتطوير الأرض والمدن والمجتمعات وكذلك الأعمال التجارية بشرط أن تلبى احتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال القادمة على تلبية حاجياتها"<sup>2</sup>.

ومن هذا المنطلق يمكن القول أن النموذج التنموي القائم على البعد المستدام هو نموذج للتنمية يتوخى تلبية احتياجات جميع الأطراف في جميع

1-هدى وحتاش ، مقال حول : مؤتمر القمة 22 وتديبر النفايات أية علاقة ؟ حاصل على الوعد بالنشر من طرف مجلة العلوم القانونية.

2-موقع سوسيو-بالعربي، 2019/07/20، على الساعة 21 و 16 دقيقة.

المناطق والجهات وبشكل مستمر حيث يراعي الحاجيات الآنية والمستقبلية على حد سواء بناء على تخطيط عمودي- أفقي، آني ومستقبلي. وبالنظر إلى أن مفهوم الحاجيات غير محدود في الزمان والمكان فهو مرتبط بشكل ضروري بالبيئة والطبيعة وبما هو اقتصادي واجتماعي وثقافي وبيئي في آن واحد، من منطلق أن مفهوم التنمية المستدامة ينصرف إلى حماية الانسان والبيئة والاستعمال المسؤول والحذر للموارد دون الاضرار بقدرة الأجيال القادمة على تحقيق احتياجاتها، وفي نفس الوقت للاهتمام بذوي الموارد المحدودة من الأجيال الحالية وكل هذه العناصر يجمعها ما يعرف بمفهوم المجال وبالتالي يتطلب النموذج الجديد الوصول إلى غاية أساسية هي العدالة المجالية<sup>1</sup>.

وبناء على دراسة نشرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تحت عنوان "المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية" صيغة 28 يناير 2018 التي وضعت نتيجة الخطاب الملكي لصاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله، من خلال ترؤسه لافتتاح الدورة الأولى للسنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة في أكتوبر 2017، الذي أكد عبره على ضرورة إعادة النظر في النموذج التنموي الحالي قصد مواكبة التطورات التي تعرفها البلاد<sup>2</sup>. حيث وضع الأصبع على الخطوط العريضة للأرضية التي يقترحها إرساء نموذج تنموي جديد. وقد كان من بين أهم محددات النموذج التنموي السبعة: مفهوم التنمية المستدامة إذا ما أريد التدبير الأمثل للموارد بما يضمن حقوق الأجيال الحالية واللاحقة على حد سواء عبر "تحقيق نمو مستدام

1-العايب عبد الرحمان، التحكم في الأداء الشامل للمؤسسة الاقتصادية في الجزائر في ظل تحديات التنمية المستدامة، جامعة فرحات عباس-سطيف، رسالة لنيل شهادة الدكتوراة في العلوم الاقتصادية، السنة الجامعية: 2010-2011.

2-المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، إحالة رقم 24/2019، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6781، بتاريخ 27 ماي 2019.



من خلال الاستثمار الأمثل لكل إمكانات البلاد، أخذنا بعين الاعتبار ما يشهده العالم من تحولات مستمرة<sup>1</sup>.

يرتكز مفهوم التنمية المستدامة على التضامن ما بين الأجيال وداخل الجيل الواحد<sup>2</sup>، وتكافؤ الفرص، والإنصاف على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، ومن جهة أخرى يعني مفهوم الاستدامة مع ما يرتبط به من مفهوم الإنصاف بين الأجيال (1992)، وكذا مفهوم المشاركة في الأنشطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وفي اتخاذ القرار، ومفهوم المساواة بين الجنسين<sup>3</sup>. ولعل التفكير في نموذج تنموي يستحضر كل هاته العناصر في آن واحد وبشكل دائم هو الكفيل بالحديث عن القرارات المستدامة والبرامج المستدامة والسياسات العامة التي تتخذ تدابير للتنمية المستدامة، وكلما توافرت مجتمعة وبناء على نموذج حكماي معقلن كلما أمكن الحديث عن نموذج تنموي جديد يرتكز على البعد المستدام الذي لا يمكن إلا أن يستحضر عنصر البيئة بثرواتها ومواردها الطبيعية والبشرية، وجعل الرأسمال البشري وخاصة فئة الشباب المشاركين الأساسي في بلورة وتنفيذ هذا المشروع التنموي الهادف.

خصوصا وأن عاهل البلاد الذي دعا إلى بلورة نموذج تنموي جديد ركز واضحا على مفهوم الشمولية في بنائه عبر ضرورة إدماج جميع القطاعات

---

1- حدد المجلس الاقتصادي والاجتماعي في التقرير المشار إليه أعلاه سبع محددات للنموذج التنموي الجديد: أ- تنمية وتعزيز للرأسمال البشري-ب- ارساء ميثاق اجتماعي جديد قائم على الثقة وتقليص الفوارق-ج- تحقيق نمو مستدام من خلال الاستثمار الأمثل لكل إمكانات البلاد، أخذنا بعين الاعتبار ما يشهده العالم من تحولات مستمرة-ح- استكمال ورش الجهوية المتقدمة والاسراع في تنفيذه،خ-تحسين رفاه المواطنين والمواطنات والنهوض بمستوى عيشهم من خلال التثمين المسؤول والمستدام والمدمج للرأسمال الطبيعي، د-تعزيز أرضية القيم الوطنية عبر جعل الثقافة والرياضة آليتين للتنمية. ر-ضمان تموقع افضل للمغرب في محيطه الاقليمي والدولي.

2- الاستدامة ظهرت هذه اللفظة، للمرة الأولى في الأدبيات، سنة 1713، في كتابها نيسكارلفو نكارلوفيتش-التدبير المستدام للغابات؛ وقد تمّ تعريف التنمية المستدامة بدقة في تقرير برونديتلوند سنة 1987.

3- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بشراكة مع البنك الدولي، تقرير دجنبر 2016، حول: "الثروة الإجمالية للمغرب ما بين 1999 و201، تقرير الدراسة حول: الرأسمال غير المادي: عامل لخلق الثروة الوطنية وتوزيعها المنصف"، ص:16.

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من مجالات حياة المواطنين، وتخصيص الاولوية لقطاعات حيوية ولا سيما اوراش الشباب والقضايا الاجتماعية من الشغل والتعليم والحماية الاجتماعية.

مع ضرورة امتدادها لتشمل الأحياء الفقيرة والمهامشية والمجالات النائية والمنسية في ما يعرف بالمغرب العميق، مع ربط بلورة وتنفيذ هذه المشاريع بالمسؤولية والمحاسبة لحمل كل المتدخلين على القيام بأدوارهم احتراماً للقانون والحكامة المطلوبة.

ثانياً:- لماذا الحاجة إلى نموذج تنموي مستدام ؟

خلال ترؤسه لافتتاح السنة التشريعية لسنة 2017 وضح جلالة الملك الاختلالات الكثيرة التي تعترى النموذج التنموي المغربي الحالي، وضرورة البحث عن نموذج تنموي جديد، ولو عبر إحداث زلزال سياسي. إذ قال: "إذا كان المغرب حقق تقدماً ملموساً، يشهد به العالم، إلا أن النموذج التنموي الوطني أصبح اليوم غير قادر على الاستجابة للمطالب الملحة والحاجيات المتزايدة للمواطنين، وغير قادر على الحد من الفوارق بين الفئات ومن التفاوتات المجالية، وعلى تحقيق العدالة الاجتماعية". وقد كانت توجيهاته متكاملة عبر خطابه ورسائله المتتالية، عبر وضع الأصبع على صميم الاختلالات والصعوبات التي تعترى النموذج بالمغرب وبالتالي النموذج التنموي الحالي والانتقال إلى إصلاحها ومعالجتها واقتراح حلول بديلة عبر سياسات عمومية تستهدف كل المجالات والفئات وبشكل عادل واستراتيجي. وقد أكد عاهل البلاد هذا الطموح عبر القول: "إننا لا نقوم بالنقد من أجل النقد ثم نترك الأمور على حالها، إنما نريد معالجة الأوضاع، وتصحيح الأخطاء وتقويم الاختلالات"<sup>1</sup>. لذلك فالنموذج التنموي الذي يستخلص من مضمون الخطابات الملكية المتتالية هو النموذج الذي يمتد في أفق زمني طويل، كما أنه يختلف عن التدخلات العمومية التي تمتد على مستوى زمن الولاية

1- خطاب صاحب الجلالة للسنة التشريعية الثانية 2016-2017، دورة أكتوبر 2017.

الانتخابية. مما يعني أنه عبارة عن بناء شامل لتصور عمومي-شبه عمومي-خاص يفرض التوقع بين الزمن المجتمعي الممتد في التاريخ والزمن الحكومي العابر<sup>1</sup>. كما ان المرحلة الحالية هي مرحلة الانتقال من التشخيص والحلول القطاعية إلى إيجاد حلول شاملة تتميز بالالتقائية بين ميادين التكوين والتشغيل والاستثمار وغيرها. وربط كل ذلك بمفهوم الاستدامة التي تستحضر حقوق الاجيال القادمة في التنمية كذلك. وذلك لن يتأتى إلا عبر ربط النموذج التنموي بالاستدامة على جميع المستويات، حيث يظل عنصر البيئة والحفاظ على الثروات والتراث والموارد ضروريا ومؤكدا. كما دعا الملك إلى "تسمية الأمور بمسمياتها دون مجاملة أو تنميق واعتماد حلول مبتكرة وشجاعة، حتى وإن اقتضى الأمر الخروج عن الطرق المعتادة أو إحداث زلزال سياسي".

وقد اعتبر الباحث في المالية العمومية السيد عبد اللطيف برحو، أن النموذج التنموي "تعبير عن مجهودات الدولة لتحقيق التنمية والتقدم والرفاه، ورفع الطاقة الإنتاجية، وزيادة حجم الناتج الداخلي الخام؛ وهو لا يقتصر على السياسات الاقتصادية الصرفة التي تعتبر أساس النماذج التنموية الكبرى، وإنما أصبح يطال أيضا السياسات الاجتماعية والبيئية التي تعتبر مستويات متقدمة للتنمية وأصبحت مرتبطة بالتنمية الاقتصادية بشموليتها في الوقت الراهن"<sup>2</sup> وفي رسالة وجهها العاهل المغربي إلى المنتدى البرلماني الثالث للعدالة الاجتماعية لخص تصور المؤسسة الملكية لشكل الإصلاح التنموي، حيث قال: "إننا نتوخى من الدعوة إلى مراجعة هذا النموذج أكثر من مجرد إصلاحات قطاعية معزولة، أو إعادة ترتيب بعض الأوراش الاقتصادية والبرامج الاجتماعية؛ وإنما نتطلع إلى بلورة رؤية مندمجة للنموذج السياسي والاقتصادي والاجتماعي ببلادنا، ولنظومة الحكامة المركزية والترايبية، في كل أبعادها، بما في ذلك

1-مطيع توفيق، النموذج التنموي، أسئلة للتفكير، مقال منشور بجريدة هيسبريس، بتاريخ 24 أكتوبر 2019. على الساعة 17 و 58 دقيقة.

2-عبد الرحيم جديان "أعطاب النموذج التنموي الجديد"، تم نشره بتاريخ: 01 أكتوبر 2018 - 22:20 اطلع عليه بتاريخ 10 يونيو 2019، 13.09.

المنظومة القانونية التي تؤطره؛ رؤية كفيلة بإعطائه دفعة قوية، وتجاوز العراقيل التي تعيق تطوره، ومعالجة نقط الضعف والاختلالات التي أبانت عنها التجربة".

يعتبر تحقيق النمو المستدام من خلال الاستثمار الأمثل للموارد وكل إمكانات البلاد من بين المحددات السبع التي عبرها يمكن إدراك هدف بلوغ وبناء نموذج تنموي جديد<sup>1</sup>. وتجدر الإشارة أن مفهوم التنمية المستدامة ليس وليد هذه الدراسة إنما هو مفهوم قديم في التوجه المغربي سواء على مستوى مصادقته على الاتفاقيات الدولية التي يعتبر محورها تفعيل التنمية المستدامة في تدبير مجموعة من القطاعات الحيوية، وهو اليوم محل تنصيب دستوري أي بمقتضى دستور سنة 2011.

إن التدبير المستدام أو البعد المستدام في النموذج التنموي الجديد بالمغرب ومفهومه تكرسها مقولة الجادة لجلالة الملك خلال خطابه لافتتاح السنة التشريعية الثانية 2016-2017، دورة أكتوبر 2017 الذي أكد من خلاله على البعد المستدام عبر قوله "...ومن حق كل المغاربة أن يستفيدوا من التقدم ومن ثمار النمو..."<sup>2</sup> يعني مغاربة اليوم ومغاربة الغد. والتقدم يشمل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية (العلمية) والبيئية. وقد عبر عنها جلالة الملك بمفهوم "التنمية المتوازنة والمنصفة التي من شأنها ضمان الكرامة للجميع وتوفير الدخل وفرص الشغل"<sup>2</sup>...

وعلى هذا الأساس فإن بناء نموذج تنموي جديد يقوم على البعد المستدام يقتضي ضرورة تجاوز المفهوم الضيق للاستدامة الذي يؤسس له من خلال - فقط- ما وضعته الدولة من إطار تشريعي عصري يعنى بالقطاعات البيئية (كالقانون الاطار بمثابة الميثاق الوطني للبيئة، قانون تدبير النفايات، قانون الماء، قانون دراسة التأثير على البيئة، قانون حماية واستصلاح البيئة، وغيرها كثير)،

1-مرجع سابق.

2-خطاب جلالة الملك، بمناسبة افتتاح دورة أكتوبر البرلمان بتاريخ 7 أكتوبر 2017.

بما في ذلك ايضا الاستراتيجيات والبرامج المتعلقة بهذه المجالات البيئية: البرنامج الوطني لتدبير النفايات المنزلية والتخلص منها، برنامج تدبير النفايات السائلة، مخطط التنمية المستدامة، استراتيجية الطاقة وغيرها من التدابير التي تنطلق من الأساس الدستوري وتنصيصه على مبادئ حماية البيئة والتنمية المستدامة وكحق من الحقوق الأساسية للمغاربة<sup>1</sup>.

ولكن كان صائباً في رؤيته لما اعتبر "أن الغاية من التنمية لا يمكن أن تتجلى سوى في تحقيق رفاه المواطنين، وتحسين ظروفهم المعيشية، كما لا يمكنها أن تتحقق دون أن تضع في الاعتبار الأجيال القادمة"، وعليه فالتدبير المستدام يجب أن تكرسه السياسات العمومية اليوم من خلال اتخاذها لتدابير شاملة تشمل الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والانسانية<sup>2</sup>، وأن تضمن رفاه الساكنة على المدى القصير ورفاه الأجيال القادمة على المدى الطويل من جهة ثانية. لكن هذا وحده غير كاف دون ضمان عنصر الانسجام بين السياسات العمومية وإدراجها في منظور للمدى الطويل عبر تقليص أوجه الغموض الذي يمكن أن يصطدم به المواطن في علاقته معها، وهذا الانسجام يتطلب استقرار الهندسة الحكومية ووضع حد لكل أشكال التداخل بين الإدارات العمومية عبر تحديد صريح وواضح للأدوار، ثم تعزيز آليات تقييم السياسات العمومية ومدى انسجامها وسن إجبارية التعاون بين مختلف المتدخلين على المستويين المحلي والمركزي ومع القطاع الخاص<sup>3</sup>. وهو ما عبر عنه المجلس الاقتصادي والاجتماعي ب"ينبغي أن يتم تنفيذ السياسات العمومية التي سيجري اعتمادها في إطار النموذج التنموي الجديد داخل مدى زمني بعيد عن التقاطب الحزبي والتنافس السياسي

1-الفصل 31 من الدستور المغربي لسنة 2011.

2-المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للملكة المغربية، إحالة رقم 24/2019، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6781، بتاريخ 27 ماي 2019..

3-لقد أوضح جلالة الملك في الخطاب المشار إليه في الاحالة رقم 13 أعلاه كيف أن اختلالات النموذج التنموي والصعوبات التي تواجه تطوره مرتبطة من جهة بالإدارة في كل مستوياتها وبالمجالس المنتخبة والجماعات الترابية من جهة اخرى.

والأجندات الانتخابية ذلك أن فعاليتها تنبغي أن تندرج في إطار مسلسل طويل المدى، وفي إطار البحث المتواصل عن الملاءمة والنجاعة والمصدقية<sup>1</sup>.

### المحور الثاني: البعد المستدام يتضمن الأنواع المختلفة للاستدامة

إن النموذج التنموي القائم على البعد المستدام هو نموذج يتجاوز المفهوم التقليدي للتنمية إلى مفهوم حديث للتنمية المستدامة، عبر تناول الأبعاد المختلفة للاستدامة بما فيها الاستدامة الاقتصادية والاستدامة الاجتماعية والاستدامة البيئية وإن كانت مؤشرات قياسها صعبة للغاية خصوصا في بحوث العلوم الاجتماعية. غير أن استحضارها أساسي للحدوث عن نموذج تنموي جديد، وليس هذا فحسب بل إنه لابد من التوازن بين هذه الأبعاد على تحقيق الاستدامة المنشودة، وأن يتم الاهتمام بها على قدم المساواة مجاليا وبشرياً.

### أولاً: التثمين المسؤول والمدمج للرأس المال الطبيعي أساس نموذج تنموي مستدام

إن استدامة النموذج التنموي تقوم على ضرورة تعزيز السياسات العمومية لمسألة الاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية، وخصوصاً تلك التي تتميز بندرتها، دون إغفال التزامات وطموحات ورهانات المغرب في مجال محاربة التغيرات المناخية وحماية البيئة، وتحقيق استدامة وديمومة التوازنات المالية والماكرو-اقتصادية، بهدف التمكن من حماية وضمن حقوق الأجيال القادمة. كما أن تحقيق هذا الهدف يتطلب التوفيق بين عنصرين اثنين: متطلبات الاستدامة وتعزيز الابتكار والقدرة المعرفية ومن ثم الاستفادة من فرص التنمية في إطار الاقتصاد بمختلف ألوانه وأشكاله (الأخضر، الأزرق، الرقمي...)<sup>2</sup>.

فالاستدامة التي يتطلبها النموذج التنموي المغربي لا تتركز في قطاع البيئة كمجال مستقل بذاته، إنما الاستدامة تعني وضع أهداف استراتيجية لقطاعات استراتيجية، وهذه الأهداف لا بد أن تطبعها الديمومة والاستمرار في إطار

1-المجلس الاقتصادي والاجتماعي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، إحالة رقم 24/2019، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6781، بتاريخ 27 ماي 2019، ص: 3243/3241.

2-تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مرجع سابق.

حكمة تديرية للموارد الطبيعية ككل. وهو ما عبر عنه المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بمفهوم "التممين المسؤول والمستدام للرأسمال الطبيعي"<sup>1</sup>. لكن هذا الأخير يركز بدوره على تميمين الرأسمال البشري الذي يعتبر رأسمالا غير مادي عبر تعزيز المبادرة الوطنية للتنمية البشرية واستغلال مكاسبها ودعمها وضمان استدامة موارد الصندوق الوطني للتماسك الاجتماعي وكذا صندوق التكافل العائلي.

ثانيا: تعزيز الحماية الاجتماعية المستدامة على ضوء النموذج التنموي الجديد.

تعد الحماية الاجتماعية إحدى الأوراش والرهانات التنموية الجديدة بل جزءا أساسيا في بلورة النموذج التنموي الجديد، والتي خصتها خطة التنمية المستدامة المعتمدة من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة في شتنبر 2015 تحت شعار "تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام 2030" بحيز مهم ارتباطا بالهدف الثامن للتنمية المستدامة المتعلق بتعزيز النمو الاقتصادي الشامل والمطرّد والمستدام وتوفير الشغل والعمل اللائق للجميع وخاصة هدف التشغيل الذي يعتبر أساسيا وصلب اهتمام موضوع الحماية الاجتماعية.

وأكد ان مفهوم النموذج الجديد للتنمية الذي تبنته المؤسسة الملكية لم يأت من فراغ بل له أساس دستوري واضح كل ما يتطلب الأمر هو معالجة هذه النماذج في نموذج متكامل شمولي ومستدام. وبالعودة إلى الحماية الاجتماعية يمكن الاستناد على الفصل 31 من دستور المملكة لسنة 2011 الذي ينص على أن الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية تعمل على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير سلب استفادة المواطنين والمواطنات على قدم المساواة من الحق في العلاج والعناية الصحية والحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة، الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذي جودة، السكن اللائق...، الشغل والدعم من طرف السلطات العمومية حسب الاستحقاق... " وهو ما يعتبر مرجعية لإصلاح المجال الاجتماعي غير أنه في حاجة

1-مرجع سابق.

اليوم إلى إعادة النظر في خطته ليستجيب للتوجيهات الملكية والنموذج الجديد الذي ستضعه اللجنة الاستشارية المكلفة بهذا الغرض.

فمفهوم الحماية الاجتماعية التي تتماشى والتنمية المستدامة تتطلب انخراط كل الفاعلين المحليين والمركزيين بل والمجتمع المدني والقطاع الخاص وخصوصا القطاع المالي والبنكي<sup>1</sup>، وفي حاجة أيضا إلى إعادة ضخ دماء جديدة في قطاعات اجتماعية حيوية من صحة وتعليم وتشغيل وسكن لائق وميسر الولوج...بل وغيرها من المجالات الاجتماعية الحيوية. كما تتطلب أيضا موارد بشرية فنية ومالية مستمرة لتحقيق استمرارية واستدامة السياسة العمومية الاجتماعية بما يتماشى ومفاهيم التنمية المستدامة أو البعد المستدام الذي نتوخاه للوصول أو بالأحرى للسير قدما نحو مفهوم العدالة الاجتماعية كمطلب دولي قبل ان يكون اقليميا أو محليا.

#### المحور الثالث: -متطلبات إدراج النموذج التنموي المغربي في دينامية الاستدامة:

بينت الدراسات في هذا المجال أن إدراج نموذج تنموي مغربي في حركية ومفهوم الاستدامة يتطلب اتخاذ عدة تدابير من أهمها: الإسراع في تنفيذ مضامين الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة<sup>2</sup>، وذلك عبر إعادة النظر وتعديل التصور الحالي لمضامين السياسات القطاعية وملاءمتها مع المبادئ التي ترد في هذه الاستراتيجية، من خلال ادماج اهداف التنمية المستدامة في السياسات العمومية عبر تفعيل خلية رصد وتتبع مدى تحققها على الواقع، وذلك في اطار الموازة مع تفعيل الاهداف الاستراتيجية الاخرى كمكافحة التغيرات المناخية، الانتقال نحو المدن المستدامة. فالاستدامة يجب ان تشمل مجال البيئة والتعمير والطاقات المتجددة والاقتصاد والصناعة والزراعة والصيد البحري والتنمية الجالية والتنمية القروية والتنمية البشرية وغيرها بدون استثناء.

1-نص الخطاب السامي الذي ألقاه جلالة الملك بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الرابعة من الولاية التشريعية العاشرة، بتاريخ 11 أكتوبر 2019.



أولاً: إشراك الجماعات الترابية في تفعيل الأهداف الاستراتيجية للنموذج التنموي الجديد: يتطلب الأمر منح الجماعات الترابية مجالاً أوسع لممارسة اختصاصاتها عبر السهر على تعزيز اللاتمركز على مستوى تدبير الموارد البشرية والمالية، إضافة إلى تحقيق التوازن في توزيع الموارد على كل جهات ومناطق البلاد، لتتحكم كل جماعة ترابية وبالأحرى كل جهة في مواردها وإمكاناتها عبر استقلالها المالي وأن تيسر ولوج كل مواطنها للاستفادة من نتاج هذه الموارد على شكل خدمات اقتصادية واجتماعية وترفيهية وغيرها.

إضافة إلى تحويل مزيد من الاختصاصات من المركز إلى الجماعات الترابية وتشجيع وتيسير مناخ ممارستها لاختصاصاتها الذاتية، خصوصاً وأن الجهوية المتقدمة هي السبيل للحديث عن عدالة مجالية. وكل ذلك مرتبط أيضاً بضرورة التنزيل المحكم لمقتضيات المرسوم رقم بمثابة الميثاق الوطني للاتمركز الإداري، الذي يشكل آلية تتيح للمسؤولين المحليين اتخاذ القرارات التنموية وتنفيذ برامج التنمية المختلفة في تكامل وتناسق وتناغم مع الجهوية المتقدمة. فميثاق اللاتمركز الإداري هو السند والداعم للحكامة الترابية عبر تركيز جذور الجهوية المتقدمة وبالتالي تحقيق الانسجام والالتقائية بين سياسات الدولة والبرامج المحلية للتنمية الجهوية بشكل أساسي.

ثانياً: إشراك القطاع المالي - القطاع البنكي -

لا يمكن تصور أي تنمية بدون موارد مالية، وبالتالي فالنموذج التنموي الجديد في حاجة إلى مرونة في الحصول على الموارد المالية لخلق مشاريع استثمارية وتشجيع المقاولات الصغرى والمتوسطة كفاعل اقتصادي أساسي ومساهم فعلي في النمو الاقتصادي للبلاد. وبدون تشجيع القطاع المالي البنكي يصعب والحالة هذه تمويل ميسر للمشاريع والمقاولات الناشئة والصغرى.

وهو ما أكده الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الرابعة من الولاية التشريعية العاشرة، الذي اعتبر أن مسؤولية القطاع الخاص وخاصة القطاع البنكي جسيمة وأنه فاعل أساسي وجب عليه تقاسم

الأدوار والمسؤوليات مع الدولة لأن جهود هذه الأخيرة لوحدها غير كافية لتحقيق انتظارات المواطنين في إطار النموذج التنموي الجديد الذي يتطلب مواكبة في تنزيل وتمويل المشاريع التنموية وخصوصا بالنسبة للقطاع الاستثماري الخاص عبر تيسير سبل الولوج إلى القروض وبشروط غير مجحفة.

وهو ما يشجع المقاولات الصغرى والمتوسطة والناشئة على الاستمرار في السوق المحلية والوطنية بل والدولية مستقبلا ثم لا، وسيساهم في أن واحد في الرفع من وثيرة التشغيل وخلق فرص متنوعة وشاسعة للشغل، إضافة إلى التوجه نحو المبادرة الخاصة، مما سيقلل من نسبة البطالة وسيرفع من حجم الناتج الداخلي الخام وبالتالي جعل المغرب في مرتبة متقدمة من حجم النمو.

ومن شأن مساهمة القطاع البنكي والتزامه الجدي أن يخلق توازنا لهذا النمو ومساهمة كل الجهات بنفس النصيب في وثيرة التنمية عبر توزيع عادل للاستثمارات على مستوى كل منها، خصوصا وأن أربع جهات فقط من أصل 12 جهة تقتطع لوحدها 80 في المائة من هذه الاستثمارات بما يعادل المساهمة بالنصف في الناتج الداخلي الخام وتحدد هذه الجهات في: (الدار- البيضاء- سطات، الرباط-سلا-القنيطرة، طنجة- تطوان- الحسيمة، مراكش، آسفي)<sup>1</sup>.

وبالتالي فالنمو القائم على الاستدامة من خلال الاستثمار الأمثل لكل امكانيات البلاد، أخذًا بعين الاعتبار خصوصية كل مجال على حدة وكذا ما يشهده العالم من تحولات مستمرة، هو الذي سيكون السبيل لدعم المحددات الأخرى للنموذج التنموي الجديد.

1- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، إحالة ذاتية، رقم 2016/22، ص: 64.