

مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية

سلسلة يديرها

الدكتور رضوان العنبي

باحث في القانون العام

الإيداع القانوني

2011 PE 0113

الرقم الدولي المعياري

X2028876

ملف الصحافة

42/2011

المطبعة

دار القلم للطباعة

الرباط-12. شارع النور ، يعقوب المنصور

الهاتف : 0661370079 /0537299490

الفاكس: 0537694820

البريد الإلكتروني : daralkalam@yahoo.fr

Daralqalam2011@gmail.com

المراسلة

20350 ق ج البيضاء 2 حي قصر البحر 24 الرقم 13 العنوان: زنقة

الهاتف: 0665929835

البريد الإلكتروني: elanbiredouane@gmail.com

جميع حقوق النشر محفوظة

لا يسمح بإعادة النشر ولو كانت جزئي

تقديم

يعتبر النموذج التنموي الجديد عنوانا لإشكالية مركبة ومتعددة المداخل، ومختلفة التجليات تأبى التفكير وترفض التجزيء. ولأنها كذلك، فقد تعددت حولها الأفكار والآراء، وتراكمت وتناسلت لأجلها المشاريع وتناقضت، إلى أن تهافتت؛ إذ بقي سؤال النجاعة الفكرية والموضوعية العلمية والالتزام السياسي مطروحا بحده في تصورات النموذج التنموي ومرجعياته ومنطلقاته وشموليته.

إن بلورة أي تصور تنموي مأمول، لا بد أولا أن يتأسس على أسس وركائز فلسفية ومرجعية تروم تغيير العقلليات المترددة وتكسير الأصنام/الأوهام المحيطة وهجر الفكر العدمي ومحاربة ثقافة التيئيس والتبخيس، والقطع مع أطروحات التنمية دون ديمقراطية وتصحيح مسار سياسي مرتبك ومتردد.

إن اختزال النموذج التنموي في الجانب المادي/الاقتصادي، لن يكون سوى إعادة انتاج نموذج قابل للفشل إذا لم يجعل الانسان محور كل تصور، والمواطن مصدر ومآل هذا النموذج، وذلك عبر سياسات عمومية فعالة وملزمة، متكاملة وشمولية. وبالتالي، فإن كل مشروع تنموي لم يراع توازي هذه المدخلات وتكاملها، لن يلبث أن يتكسر على صخرة الواقع، مهما بلغت تطلعاته وامتدت آماله، ولا غنى للوصول إلى تنمية حقيقية من تظافر الجهود وتكامل المعارف والمقاربات.

إن أزمة المشاريع والمخططات التنموية التي تبناها المغرب، كانت وليدة لحظات وأفعال وصراعات سياسية واقتصادية واجتماعية وسلوكية، ولقد ازداد الأمر استفحالا في محيط تهقر المالية العمومية في حقل خدمة العدالة الضريبية والاجتماعية والمساواة الاقتصادية والاجتماعية، وتنامي التفاوتات الصارخة فيما بين الدخل وفيما بين الفئات الاجتماعية/الاقتصادية، وإنتاج الفقر والهشاشة واللامساواة. وهذه المعطيات، تلعب فيها السياسة الضريبية إلى جانب السياسة المالية وغيرها من السياسات العمومية دورا محوريا في هذا الواقع الاجتماعي السلبي، وبالتالي في أي نموذج تنموي منتظر ومأمول.

فالضريبة مثلا، هي أساس التعاقد الاجتماعي والسياسي، وهي مرآة للتنظيم السياسي ولتقاسم وفصل وتوازن السلط، وهي فضاء للممارسات المؤسساتية ولدولة الحق والقانون. هذا ولم تكن الضريبة أبدا وعبر التاريخ الانساني محايدة، ولم يكن انتاجها ديمقراطيا، ولم يكن هدفها يخدم العدالة الجبائية الاجتماعية والاستثمارية، وبالتالي يجب تصحيح الوضع والمسار وذلك بإعادة تملك الضريبة، ديمقراطية الضريبة وعدالة الضريبة في أي نموذج تنموي مأمول.

وهذا ما يعكس أهمية دور السياسات العمومية بصفة عامة والمالية والضريبية في بلورة هذه الأهداف التنموية، من خلال نهج مقارنة الفعل والتفاعل والتشاركية والتعددية في المداخل والوحدة في المنجزات، التي تصبو بلورة تنمية مستدامة مندمجة، تضمن الحقوق والأمن الضريبي وتحقق شرط التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية والمجالية. إن المتتبع للشأن المغربي، سيقف عند نقاش عميق يدور حول النموذج التنموي وحجم الفعل والتفاعل بين مختلف الفاعلين قصد تحقيق التنمية بكل أبعادها. وهو ما فتى يؤكد عاهل البلاد أكثر من مرة على الدور الذي تلعبه مختلف القوى الحية في بلورة نموذج وطني تنموي جديد، قادر على إخراج المغرب من الوضعية الراهنة التي تثقل كاهل الأجيال الحالية وضمان مستقبل مغرب العهد الجديد.

والأكيد أن لبلورة هذا التصور الجديد للتنمية بالمغرب، لا بد من ركائز وأسس فلسفية ومرجعية تروم تغيير العقلية المترددة والفكر العدمي، ومحاربة ثقافة التئيس والتبئيس والقطع مع أطروحة التنمية بدون ديمقراطية، وتصحيح مسار سياسي مرتبك ومتردد، والانتقال من الديمقراطية في بعدها السياسي، إلى ديمقراطية فرص الاختيارات الاجتماعية والاقتصادية. إننا اليوم بحاجة إلى الانفتاح على الشباب وتغيير العقلية وإلى إدارة ناجعة ومنتجة، إدارة تشجع الاستثمار إدارة رقمية وبحاجة إلى كواد، قادرة على تحمل المسؤولية، همها الوحيد الإصلاح في إطار التلازم بين قيم المواطنة والوطنية والغيرة والثوابت المترسخة. إذ لا بد من اعتماد ثقافة تعاقد جديد تتأسس على ربط المسؤولية بالمحاسبة ودولة المؤسسات ومعايير الشفافية والتخليق.

والجامعة، باعتبارها طرفا في هذا النقاش العمومي، ووعاء خصبا للبحث في المجال المالي والاقتصادي والاجتماعي، تجد نفسها مدعوة بشكل قوي في فتح وتأطير هذا النقاش بين جميع المتدخلين في هذا المجال، الذي يهم البحث والنقاش العلمي الهادئ في مستلزمات ومتطلبات النموذج التنموي الجديد للمغرب، وهي فرصة لكل الفاعلين في الميدان المالي والضريبي وفي غيره من المجالات، لطرح مختلف الإشكاليات والإكراهات والسبل الكفيلة بتبني نموذج يروم تحقيق العدالة المجالية والاجتماعية، وأيضا مناسبة لتبادل الرؤى حول الحلول المقترحة لمعالجته.

لذلك، يعتبر هذا الكتاب ثمرة مجهود جماعي، سيحاول قراءة سياق النموذج التنموي وسؤال التنمية بالمغرب، من مقاربات متعددة تتداخل وتتفاعل للمساهمة في النقاش العمومي عامة والجامعي خاصة حول إشكاليات النموذج التنموي ومشاكله وأسئلته الملحة، هذه المقاربات المتعددة المداخل والتي اهتمت بأهمية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ودور الأحزاب السياسية وفاعلية السياسات

المالية العمومية من قروض وضرائب وصفقات، ضمن استراتيجيات أكبر وأعم تهم أزمة النموذج وولادته العسيرة، ودور الدولة التنموية والإدارة التنموية والرقمنة والرأسمال البشري، والنخب ودور مختلف الفاعلين، وذلك بمقاربات علمية ونقدية تهدف أساسا لتصالح الوطن والمواطن، عبر عقد اجتماعي جديد يؤسس لثقافة الانخراط الهادئ والرصيد، لما من شأنه أن يوفر للمغرب النموذج التنموي المأمول.

هذا الوليد، مناسبة لتقديم الشكر الجزيل للفاضل الأستاذ جفري سعيد ولشعبة القانون العام بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، ومدير مركز المنارة للدراسات والأبحاث، وللأفاضل الأساتذة المشاركين، وللطلبة الباحثين بصف الدكتوراه على مجهوداتهم وشغفهم والتزامهم بهوموم المغرب وقضاياها المصيرية، وبالبحث العلمي الرصين الملتزم.

المحمدية، الخميس 11/06/2020

الدكتور محمد سليم الورياغلي
أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق المحمدية
مدير مختبر السياسات العمومية
منسق ماستر المالية العامة والضرائب
مدير مجلة قراءات متقاطعة في القانون والاقتصاد والمجتمع

التقرير التركيبي الافتتاحي للندوة الوطنية:

حول: "النموذج التنموي الجديد: قراءة في السياق وسؤال التنمية بالمغرب؟"

من إعداد: د. سعيد جفري

أستاذ باحث بجامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

بسطات

بالرغم من الزخم السياسي والاجتماعي الذي أثاره موضوع وحدث النموذج التنموي الجديد للمغرب، واختلاف الرؤى والتناولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في التعاطي معه، فإن الجامعة المغربية تبقى هي الأخرى-رغم اختلاف المواقف- معنية بموضوع السؤال الإشكالي أي سؤال التنمية. هذا السؤال هو الذي سيدفع ثلة من الباحثين إلى الدفع في اتجاه الاهتمام بسؤال التنمية ومعضلاتها في المغرب، وأيضا البحث في المدخلات والمخرجات التي قد تساعد في التفكير والإسهام البحثي في هذا الجانب.

وباستحضار الإسهامات العلمية المتوصل بها في إطار الإعداد لهذه الندوة المباركة والتي فاق عددها الكمي أكثر من أربعين ورقة بحثية، سيتم التفاعل الإيجابي مع 26 ورقة بحثية، والاحتفاء بالأفكار الكبرى لأصحابها بالأخذ بالبدعة المعمول بها في فضاءات بعض كليات العلوم، وهي بدعة بقدر ما تحقق مطلب النجاعة في البحث العلمي، فإنها تشكل أداة عصرية راقية للاحتفاء بالبحث العلمي وأصحابه في فضاء هذه الكلية السعيدة.

إن الأوراق البحثية أو التساؤلات العلمية لـ 26 باحثا ومن مختلف المشارب العلمية، ستروم مقارنة ستة تساؤلات كبرى، يهم الأول منها دور الفاعل الديني وآلياته ودور الاقتصادي والاجتماعي والتضامني والبعد الرقمي في النموذج التنموي الجديد، وأصحابها (فاطمة محرر وعثمان سيلوم وسعيد بالغريب واسماعيل احديدو). وهم التساؤل الثاني، تنمية وتعزيز الرأسمال البشري على المستويين العمومي والتراحي، وأسماء (سناء بن مسعود، وفؤاد غفران، وعادل الصافي، ويونس عاميري).

أما التساؤل الثالث، فهم موضوع الجبهوية المقدمة وإشكالاتها ورهان النموذج التنموي الجديد، وأسماء (ياسين بلال، ومصطفى عبيدي، وياسر عاجل وعبد الرحيم أضاوي)؛

التساؤل الرابع، وسهم النظام المالي والضريبي والنموذج التنموي الجديد وأصحابه (حمزة عيلال، وعصام القرني، وعبد الحق مذكر، ويوسف خنفور، وسهام علوي)؛ أما التساؤل الخامس، فهم الأحزاب السياسية وأدوار الفاعل السياسي، وأسماء (فاطمة الزهراء هيرات وإبراهيم السهول وخالد حمدان وقاسم العويمري). ليبقى التساؤل السادس الحارق سؤال التنمية في النموذج التنموي وبأبعاده المختلفة وأسماء (نبيل سديري، وصابر بن داود، وسفيان موساوي، وعبد الحي الغربية والزاوي رشيد).

ومع كل الهم العلمي الذي حملته الأوراق البحثية 26، فإن جلسات هذه الندوة ستؤطر بمداخلات كل من السادة الأساتذة الأجلاء د. علي كريمي؛ د. عبد المولى المسعيد؛ د. عمر العسري؛ دة. كريمة الطويلي؛ د. عبد القادر التيعلاتي؛ د. محمد سليم الورياغلي؛ د. المدني أحميدوش؛ ود. رضوان زهرو. وستركز تساؤلات السادة الأساتذة على العناصر والأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمجالية والجبائية والبيئية لموضوع التنمية، التي بقدر ما تثير سؤال النموذج حسب ما ذهب إليه الأستاذ عبد القادر التيعلاتي، تفتح الباب أمام مطلب الدولة التنموية حسب الأستاذ رضوان زهرو.

فليجد الجميع في طابق تساؤلات التنمية والنموذج التنموي الجديد، الإطار العلمي الأنسب لخدمة مشروع التنمية بمغربنا السعيد.

والسلام.

المحور الأول:

السياق العام والمعالء الكبرى للأرضفة المقترحة لإرساء نموذج

تنموي جديد

أستاذ التعليم العالي بجامعة الحسن الأول، كلية الحقوق بسطات.

موضوع المداخلة في شكل تساؤل : "أزمة نموذج أم نموذج أزمة؟".

— لماذا؟ لأنه تساؤل مشروع، تساؤل ابستمولوجي مشروع.

كثر الحديث عن مشروع النموذج التنموي الجديد، بمعنى أننا كنا بصدد نموذج قديم والأمر ليس بذلك. و مصطلح النموذج : يعني تركيبة متجانسة فيما بينها، تجمع في طياتها كل القطاعات، وبالتالي لا ننساق وراء ما يروج سواء رسميا أو غير رسمي، فعلى المستوى مخططات وطنية أصبحت فيما بعد مخططات قطاعية ليس إلا، لم يكن لدينا نموذج، هذه المخططات كلها فشلت حسبما ورد على لسان جل الأساتذة بطبيعة الحال المخطط مآله الفشل.

لماذا؟ لأنه ونحن في كلية الحقوق، المخطط ليس له إلزامية الأكاديمي و الجامعي نناقش الأمور بمسمياتها، فلسنا بصدد نموذج جديد بمعنى لم نكن أمام نموذج سابق، كل ما في الأمر في التجربة المغربية أننا كنا بصدد ما يسمى "بالمخططات" كنا في فترة معينة،

قانونية فهو مجرد متمنيات تدرج في وثيقة معينة يكون فيها التفاؤل أكثر من اللازم "سوف نحقق و نحقق و ننجز"، ويصل نهاية المخطط، ثم نبلور مخطط جديد وبالتالي ليس هناك إلزامية للمخططات، بل ومنتظر من المخطط أن يترجم على أرض الواقع، اللهم إلا، وهذا لم يحصل إلا لو ربطنا المخطط بالقوانين المالية، بمعنى كل قانون مالي في إطار الفترة الزمنية لسنوات المخطط، أن قانون المالية يأخذ بعين الاعتبار توجهات المخطط و يترجمه على أرض الواقع ، هنا ربما يكون للمخطط دور هام في تحقيق ما هو مبتغى.

إذن الشق الأول من السؤال وهو بعنوان المداخلة : أزمة نموذج، فإذن لسنا بصدد أزمة نموذج، لأنه لم يكن لدينا نموذج أصلا لكي نتكلم عن أزمة نموذج. الشق الثاني من عنوان المداخلة، هو نموذج الأزمة، فعلا نحن الآن نحاول أن نبلور نموذجا، ولكن لم تحدد لنا ما هي المرجعيات، ما هي الضوابط التي ستحكم هذا النموذج؟ لأنه لو كنا بصدد نموذج لما حصلت تفاوتات بين القطاعات، لأنه كل القطاعات أو كل المخططات أو البرامج القطاعية التي عاشها المغرب حققت في حقيقة الأمر بعض النمو والتنمية.

النمو يحقق المؤشرات الإقتصادية، قد تكون إيجابية ولكن مؤشرات أخرى غير إقتصادية كالمؤشرات الإجتماعية، لا ترقى للمستوى وهو ما حصل للمغرب. فإذا المخططات التي بلورت لم تكن في إطار نموذج، فإذا نحن نحاول أن نبلور هذا النموذج ولكن مرجعيات لم تتبين لنا بشكل دقيق . ففعلا هناك لجنة تشتغل، كما ورد على لسان زملائي الأساتذة الأفاضل أنه يعاب ربما على تركيبة اللجان أنها لا تتضمن بعض التخصصات، ما يعاب عليها ليس هو عدم وجود التخصصات ولكن في مجملها هي لجنة ما يسمى أو ما يصطلح عليه بالفرنسية " tout le membre caresse la bête dans le même sens du poil " بمعنى كل هذه التركيبة تلامس الوحش في اتجاه شعره، بمعنى ونحن نتكلم عن المجال الجبائي مثلا على سبيل القياس وعلى سبيل المثال، هل هناك من يقترح ربما أو يجرو أن يقترح ضريبة على الثروة أو ضريبة على الإرث، لا أحد يجرو على ذلك، وبالتالي ستبقى الأمور محصورة في توجه رسمي وربما قد نكرر نفس الممارسة.

فإذا، وخير دليل على ذلك لم نحدد نموذج ونقصد به غاية معينة وهي التنمية الحقيقية، والتي تشمل كل القطاعات بدون استثناء سنكرر نفس التجربة، نعطيكم مثال والذي يحصل منذ أشهر بالنسبة للتعليم منذ عدة فترات وهو ورش لم ينتهي، فكل وزارة جديدة كل وزير جديد يأتي بحزمة تعديلات، وهي ترقيعات في حقيقة الأمر فإذا لا يمكن أن نصلح التعليم دون أن ننظر للقطاعات الأخرى، فإن النموذج ينبغي أن نحدث فيه كل المؤشرات التي توصلنا إلى التنمية بما فيها كل القطاعات : التعليم، الصحة، الثقافة، الاقتصاد، كل هذه الأمور ينبغي أن تدمج في قالب واحد متماسك فيما بينه وهو الأمر الذي لا يحصل حاليا، ربما في تصور فليكن، لا نعلم الغيب، لكن قد يكون تصور ربما يلامس هذه المسألة. ولكن من خلال المؤشرات الأولى قد لا يفي بالغاية في هذا الإتجاه.

فإذا خلاصة مداخلتي أنه لم يكن الغاية منها أن أغوص في مضامين ما يمكن أن يحمله كل قطاع، ولكن ينبغي أن نضبط المسميات لأنه إذا لم نضبط المسميات سندور في حلقة مفرغة، هل نحن بصدد نموذج يستوجب ضوابط دقيقة؟ أما إذا كنا نتكلم عن برامج وسياسات قطاعية، فهذا أمر آخر ليس بالنموذج. فالنموذج له ضوابطه العلمية والأكاديمية وينبغي أن تحترم، وإلا سنكرر نفس التجربة ويكون مآلها الفشل.

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وعلاقتها بالنموذج التنموي الجديد

علي كريمي:

أستاذ التعليم العالي بجامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء

- الموضوع الذي وكل لي الحديث إليه يتعلق بأية علاقة بين النموذج التنموي الجديد والحقوق الاقتصادية والاجتماعية. بمعنى هل يمكن أن يستقيم الحديث عن النموذج التنموي، أي نموذج تنموي أيا كان دون الاهتمام بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية هذا كسؤال أولي .

السؤال الثاني: الذي يليه هو هل حتى مع وجود هذه الحقوق الاقتصادية والاجتماعية هل يمكن أن نتحدث عن نموذج تنموي بديل إن هي لم تكن مسنودة بالحقوق المدنية والسياسية، أتصور أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بمفردها أو الحقوق المدنية والسياسية بمفردها لا يمكن في ظل تحقيق واحدة منها فقط وتهميش الأخرى أن نتحدث عن نموذج تنموي. اليوم الحقوق ذات الطابع المدني و السياسي مترابطة فيما بينها مع الحقوق ذات الطابع الإقتصادي والاجتماعي، وبالتالي فإن أي انتهاك لحق من الحقوق ذات الطابع الإقتصادي والاجتماعي قد يؤدي إلى حق من الحقوق ذات الطابع الديني والسياسي.

فغير مفروض على الدولة أن تحققها، هي مجرد وعود تقدمها الدولة إلى المواطنين إن هي قد استطاعت أن تنجزها فذاك وإن لم تستطع فالغالب الله، بمعنى أنها لا تكون مسؤولة، في حين أننا اليوم، ربما هذه النظرة أصبحت متجاوزة لا يمكن التذرع بأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لا يمكن الحاجة بها أمام القضاء، هذا الأمر صار متجاوزا، هناك اليوم تداخلا بين الجيلين، جيل الحقوق المدنية والسياسية وجيل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وبالتالي يستحيل الفصل بينهما، والأمثلة كثيرة: غياب حق التشغيل الذي يعتبر جانبا جوهريا في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية قد يؤدي إلى الخروج من أجل الإحتجاجات، هذه الإحتجاجات ربما هي بحاجة إلى تراخيص ولكن الدولة أو السلطة تقدر أن منح ذاك الترخيص قد يؤدي إلى اضطرابات أو مساس بالنظام العام، فتتدخل هي لمنع و سلخ و جلد أولئك الذين قاموا بهذا الإحتجاج والأمثلة أماننا كثيرة، بمعنى أن حقا من الحقوق المدنية والسياسية قد تم إهداره بموجب غياب حق من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الذي هو الحق في التشغيل وقس على ذلك.

لذلك، أي نموذج تنموي كائنا ما كان هو في حاجة إلى هذا الربط والتكامل فيما بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والحقوق المدنية والسياسية، سواء تعلق الأمر بالحقوق في التعليم أو في الصحة أو في الشغل أو في غيرها من الحقوق ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

الحكومة الإستقلالية المنسجمة أرادت أن تجسد أول نموذج تنموي للمغرب، ولكنها كذلك لم تدم طويلا وهي حكومة مولاي عبد الله ابراهيم رحمه الله، والتي وضعت أسس الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في المغرب وتصورا واقعيا لنموذج تنموي يمكن أن يخرج المغرب من وضعه الذي كان فيه بعد لحظة الحصول على الإستقلال. هذا النموذج الذي أعطانا سلسلة من العناصر الجوهرية، لو أنه تم الإستقرار فيها لخرج المغرب أو لصار اليوم من الدول الصاعدة إن لم أقل الدول التي تقريبا وضعت رجلها على سكة التطور.

إذا كانت هذه اللحظة، لحظة استثناء، لحظة تراجع قوي في هذا المجال لحظة ربما الدخول قبل هذا التاريخ في مخططات عوض وضع استراتيجية ونموذج تنموي واضح، مخططات قصيرة المدى مما أدى إلى تراجعات تلو التراجعات في هذا المجال. يستمر هذا الواقع إلى حدود 1973 بل ما بعد 1973. في إطار السياق وهي بداية ثمانينيات القرن المنصرم ولربما أن غياب الحقوق الاقتصادية والاجتماعية مرة أخرى ستعطي لنا أحداثا خطيرة بدأت مع 1979 ولكن هذه اللحظة تؤثر للحظة وتعرفون عن ما أتحدث عن الإضراب الذي قامت به La C.D.T في سنة 1979 لغياب وللمطالبة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية أكثر. لكن سنة 1980 و1981 سيحصل تطور أكثر في هذا المجال نتيجة معطى دولي ولمعطى وطني داخلي. المعطى الدولي هو الزوال والعودة ل سنة 1984، الأحداث التي عرفتها هذه السنة نتيجة لمساس حق من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية مرتبطة أساسا بالحقوق في الشغل، هل تعرفون أن 1981 كانت هذه هي بطالة الخريجين في الجامعة.

لا بد من التفكير لأننا قد انتقلنا من واقع دولة إلى واقع دولة، من واقع الدولة التدخلية التي كانت تحمي بعض الجوانب من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، على الرغم من هذه الإضطرابات بدأت تنتقل خصوصا مع نهاية سبعينيات القرن المنصرم إلى دولة حارسة مرة أخرى، انتقلنا من الدولة التي كانت تهيمن على المرافق العمومية التي تقدم خدماتها للجمهور بالمجان أو بقيمة صناعة، إلى دولة ليبرالية Laissé faire laissé passer، إلى دولة حارسة التي أطلقت الحملة وبالتالي انهيار المفهوم التنموي القديم الذي شددت عليه .. يعني هذه التجارب السابقة خاصة التجربة الثانية، تجربة عبد

الله ابراهيم خلال الألفية الثالثة مرة أخرى ترجع الأحداث العنيفة نتيجة غياب الحقوق الاقتصادية والإجتماعية بفعل تزايد الهشاشة، والفقر والبطالة.

أي دور للاقتصاد الاجتماعي والتضامني في تحقيق ديمقراطية اجتماعية

داعمة لنموذج تنموي جديد

فاطمة لمحرر:

باحثة في الدراسات السياسية والعلاقات الدولية
كلية الحقوق فاس

تقديم:

في إطار ردود الفعل القوية على النتائج السلبية لتطبيقات مبادئ الليبرالية الاقتصادية، فإن الفكر الاقتصادي قد اتجه نحو ما يسمى باقتصاد السوق الاجتماعية في محاولة لإيجاد آليات اقتصادية ومالية بديلة لتلك التي اعتمدت، كأساس للسياسات الاقتصادية الليبرالية.

وتبعاً لذلك، وُجد أن إطلاق قوى السوق الحرة وكذلك النشاط الخاص بلا قيود من جانب، وتهميش دور الدولة والمؤسسات التي يقوم عليها البناء الاجتماعي من جانب آخر، قد أدى إلى فشل السوق الحرة في تحقيق أهدافها التنموية بل حدث العكس، إذ أدت هذه السياسات لزيادة الفقر واتساع الهوة بين الطبقات الاجتماعية، وكذا ازدادت حدة اللامساواة الاجتماعية والإقصاء الاجتماعي لشرائح واسعة من المواطنين خاصة في المناطق الجبلية والقروية.

وبالإضافة إلى ذلك، ارتفعت نسبة البطالة بكل أشكالها مما قاد إلى توترات اجتماعية وسياسية واسعة في العديد من البلدان؛ وهو ما أدى إلى ظهور أفكار اقتصاد السوق الاجتماعية، تعنى في مجملها بإلزام السياسة الاقتصادية بأبعاد اجتماعية تهتم بعدالة التوزيع، وتضع على عاتق الدولة مهام كبيرة في مجال دعم مؤسسات المجتمع ومنظّماته.

وفي هذا الإطار، يعمل الاقتصاد الاجتماعي والتضامني على التوفيق بين مبادئ الإنصاف والعدالة الاجتماعية وبين التطور الاقتصادي، ومن ثم التوفيق بين حيوية الديناميات الاقتصادية وبين مبادئ الغايات الإنسانية للتنمية.

وفي نفس السياق، فقد برهنت التجربة على أن الاقتصاد الاجتماعي والتضامني أفضى إلى خلق توازن عن طريق الحد من حجم الفوارق الاجتماعية والصناعية والمجالية، كما أن هذا الاقتصاد

الموازي قد أعطى الانطلاق لدينامية الإدماج الاجتماعي¹؛ وبالنظر إلى الرهانات الجديدة للتنمية فإن هذا النوع من الاقتصاد يلتقي بكيفية مباشرة مع أهداف الألفية للتنمية، كما يهدف إلى تعزيز التماسك الاجتماعي والاقتصادي والمجالي.

وإضافة إلى ما سبقت الإشارة إليه، ومن خلال ما اضطلعنا عليه من تقارير وأبحاث ودراسات فإن الاقتصاد الاجتماعي والتضامني هو نتيجة أيدولوجيات متعددة ظهرت في واقع يتسم باختلال وتفاوت واضح بين فئات اجتماعية استفادت كثيرا من التنمية وبين فئات أخرى تعاني من الفقر؛ وتنتهي إلى إلى الاقتصاد الاجتماعي والتضامني جميع المؤسسات التي تركز أهدافها الأساسية بالدرجة الأولى على ما هو اجتماعي من خلال تقديمها لنماذج مستدامة ومدمجة من الناحية الاقتصادية ونتاجها سلعا وخدمات تركز على العنصر البشري وتندرج في التنمية المستدامة.

ومن هنا يمكن القول أن الاقتصاد الاجتماعي والتضامني يكتسي أهمية كبرى ضمن النموذج التنموي الجديد مقارنة بالاقتصاد الليبرالي، وهو يشكل نموذجا للتنمية المستدامة كما يقدم رؤية بديلة تتكسر ضمن مفهوم جماعي وديمقراطي؛ إضافة إلى ذلك، فإن هذا النوع من الاقتصاد يعد ركيزة لضمان الاستقرار الجماعي والرفاه الاقتصادي بالمغرب، هذا ويمكن للاقتصاد الاجتماعي والتضامني أن يضطلع بدور أساسي في جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالنظر لدوره المباشر في مجال التشغيل وخلق الثروة.

وبالتالي، فالاقتصاد الاجتماعي والتضامني يعد قيمة مضافة في النموذج التنموي الجديد من حيث كونه يسعى إلى تحقيق أهداف تنموية ذات أبعاد سوسيو اقتصادية مستدامة استنادا إلى مقارنة تشاركية وتضامنية، فهو يقدم حولا ناجعة للقضايا الاجتماعية تجمع بين التشغيل الذاتي والمردودية الاقتصادية والبعد الاجتماعي.

وهكذا يمكن للاقتصاد الاجتماعي والتضامني من تعزيز إقامة توازن جيد على مستوى الاستثمارات، كما يعد فرصة سانحة تجعل جميع الشرائح الاجتماعية، والمقاولات من مختلف القطاعات والمجالات، تساهم في تدعيم التماسك الاجتماعي وتحسين النمو الاقتصادي.

¹¹ - اللجنة الدائمة المكلفة بقضايا التكوين والتشغيل والسياسات القطاعية، الاقتصاد الاجتماعي والتضامني رافعة لنمو مدمج، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2015، ص.43.

ومن أجل معالجة هذا الموضوع وتحليل وتفكيك الإشكالات التي يثيرها، نطرح مجموعة من التساؤلات، عن واقع الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في المغرب؟ وما مدى مساهمته في تحقيق التنمية المستدامة؟ وكيف يمكن جعله قاطرة وأداة حقيقية لتنمية الاقتصاد الوطني في ظل النموذج التنموي الجديد؟

أولاً: الاقتصاد الاجتماعي والتضامني بديل سوسيو اقتصادي لتسريع التنمية

في فترة تتميز بتسارع التطورات التي تعرفها المجتمعات المعاصرة في مختلف المجالات، تنشأ مسؤوليات وتحديات جديدة كنتيجة لظاهرة العولمة التي نعيشها ضمنها¹.

وفي هذا السياق، تحدث طفرات عميقة تترجم على المستوى الفردي والتنظيمي والثقافي ولتجاوزها نحتاج إلى ديناميكيات اقتصادية جديدة تساهم في تأمين وصول عادل إلى الموارد وتحقيق التنمية المستدامة، فالاعتماد مثلاً على التجارة المحلية من خلال التعاونيات الفلاحية يحقق الاستدامة لأنها تقدم حلولاً بديلة للمشاكل البيئية عن طريق إعادة التدوير والطاقة المتجددة الانتاج العضوي للسلع.

وهكذا، ومن خلال الاقتصاد الاجتماعي والتضامني يتحسن وصول المجتمعات المحلية إلى الموارد، كما يركز هذا النوع من الاقتصاد على التجارة المحلية والحفاظ على الموارد المتجددة ما يسهل عملية التوزيع العادل للموارد الطبيعية والثروات بين الأجيال الحاضرة والمقبلة مما يضمن الإنصاف والعدالة بين الأجيال².

إضافة إلى ذلك، باستطاعة الاقتصاد الاجتماعي والتضامني الوصول إلى الجهات الفاعلة الاقتصادية غير التقليدية وتمكينها، ومن هذه الجهات النساء وهن أبرز المساهمات في مبادرات هذا الاقتصاد كمجموعات الادخار والمبادرات الفلاحية والمؤسسات الاجتماعية.

وبالتالي، يساهم الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في معالجة عدم المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة التي غالباً ما تكون في أسفل السلم الاجتماعي ومستبعدة اجتماعياً واقتصادياً ولاسيما في المجتمعات المهمشة، ففي فينزويلا على سبيل المثال تقدم الحكومة برامج للتمويل تمكن الفقراء من أسر وأفراد من إنشاء مشاريع صغيرة من خلال القروض المنعدمة أو المنخفضة الفائدة التي تؤمنها

¹ - فاطمة لمحرر، "المقابلة الاجتماعية بالمغرب، تجربة واعدة في حاجة إلى المزيد من التقييم"، ورقة سياسات مقدمة لأكاديمية بن رشد، النسخة الخامسة، 2019-2020، ص.7.

² - الأمم المتحدة، الاسكوا، الاقتصاد الاجتماعي والتضامني أداة لتحقيق العدالة الاجتماعية، سلسلة السياسات العامة، أوراق موجزة، العدد 4، مارس 2014، ص ص.2-3.

مصاريف القروض الصغرى، ومن هذه المصارف مصرف التنمية للنساء الذي يقدم دعماً مالياً وغير مالي لمجموعات صغيرة من النساء لتمكينهن اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً، ما يساهم في توطيد قيم التضامن والعدالة الاجتماعية والمشاركة، وهو ما جعل هذا النوع من الاقتصاد وسيلة تمد النساء بالقدرة على البقاء والأمن المالي¹.

واستناداً على هذا المنطق، يشهد قطاع الاقتصاد الاجتماعي والتضامني تطوراً ملحوظاً يتميز بالأساليب المجددة التي باتت تفرض نفسها لمواجهة الأزمات المتكررة للنظام الرأسمالي، ومختلف الصعوبات التي تجعل هذا النظام غير قادر على ضمان نمو يحد من التفاوتات؛ ومن هنا يعتبر دعم التطور المتزايد والمجدد لهذا الاقتصاد واحداً من السبل التي تثار باستمرار في اللقاءات الدولية الكبرى التي تناقش آثار الأزمة وتبحث عن إجابات مناسبة².

وفي هذا الإطار، تعمل بلدان متعددة مثل إسبانيا وفرنسا على تقديم الدعم لهذا النفس الجديد من الاقتصاد الاجتماعي والتضامني عبر إصدار نصوص قانونية جديدة لتوضيح وتنشيط هذا القطاع ورفع من قدرته على جلب تمويلات جديدة، والملاحظ أن بروز الاقتصاد الاجتماعي في أشكاله القديمة والجديدة تشهده مختلف القارات والبلدان وتتم ترجمة وتجسيد ذلك بالأولوية التي تعطى للتنمية البشرية ولازدهار الاجتماعي وهي الأولوية التي صارت مشتركة على نطاق واسع عالمياً³.

وتماشياً مع ذلك، انخرط المغرب في هذا التوجه منذ زمن بعيد من خلال إرادة تم التعبير عنها رسمياً، حيث التحق المغرب قبل عشرين سنة بالتحالف التعاوني الدولي ممثلاً بمكتب تنمية التعاون.

وعليه يمكننا القول أن الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في المغرب بدأ يشهد تطوراً كبيراً في السنوات الأخيرة، كرهان استراتيجي من أجل خلق فرص العمل ونشر التنمية الاقتصادية وتوزيع الثروة على جميع الفئات الاجتماعية.

ومن ثم فإن الاقتصاد الاجتماعي والتضامني يحظى اليوم باهتمام كبير من طرف المغرب، وذلك بسبب التوازن الذي من شأن هذا الاقتصاد أن يحققه فهو يساهم في تعزيز قيم ومبادئ التضامن من خلال روح المشاركة الطوعية والمبادرة الشخصية، كما أنه يعمل على إقامة التوازن بين النجاح

¹ - الأمم المتحدة، الإسكوا، الاقتصاد الاجتماعي والتضامني أداة لتحقيق العدالة الاجتماعية، مرجع سابق، ص.3.

² - اللجنة الدائمة المكلفة بقضايا التكوين والتشغيل والسياسات القطاعية، الاقتصاد الاجتماعي والتضامني رافعة لنمو مدمج، مرجع سابق، ص.33.

³ - المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

الاقتصادي من جهة وبين مبادئ المساواة والعدالة الاجتماعية من جهة أخرى مع إضفاء البعد الإنساني على العلاقات الاقتصادية.

وبالتالي فإن هذه الحركية الجديدة التي يعرفها الاقتصاد الاجتماعي والتضامني تسعى إلى تحقيق غاية اجتماعية ومجتمعية وحكامة تشاركية، ويأتي هذا الاهتمام المتزايد بهذا الاقتصاد بصفته واقعا قديما، فهذا النموذج الصاعد من التنظيم الاقتصادي يأتي للتوفيق بين المنطق الاقتصادي وبين المنفعة الاجتماعية.

إلى جانب ذلك، فالغرض من هذا النمط الاقتصادي هو تلبية احتياجات المجتمع وليس تحقيق الحد الأقصى من الأرباح حيث يضع الإنسان في مركز التنمية أكثر من رأسمال المادي، علاوة على دور الاقتصاد الاجتماعي في تقوية المجتمعات المحلية في التفاوض وإشراك المجتمعات المدنية في اتخاذ القرارات؛ كما أن الاقتصاد الاجتماعي والتضامني يستخدم كوسيلة فعالة لسد الفجوة بين الاقتصادات غير المنظمة والاقتصادات المنظمة، وبالتالي خفض مواطن العجز في العمل اللائق وتحسين الانتاجية والقدرة التنافسية¹.

إن انطلاق الممارسات الجيدة في قطاع الاقتصاد الاجتماعي والتضامني بالمغرب يستجيب لطلب اجتماعي، فهذا القطاع يشتمل على خزان لا يستهان به من فرص الشغل ويسمح برفع التحديات الكبرى المتعلقة بالإدماج الاجتماعي والمجالي؛ هذا ويسمح الاقتصاد الاجتماعي في المغرب بالاستجابة لبعض المتطلبات السوسيو-اقتصادية، ذلك أن إرادته تتجلى في اتجاه بناء نموذج تنموي أكثر إدماجا يوفر توزيعا أفضل للثروات وتوازنا أكثر إنصافا وكذا توفير مكان للشباب والنساء في سوق الشغل².

وعليه نستطيع القول أنه في عالم تسود فيه العولة، تزداد أهمية موقع النشاط الاقتصادي الذي يدمج حاجيات كل مجال على حدة وتتميز هذه الأنشطة المتجددة بقوة على الصعيد المحلي وذلك بتوفير مورد هام لفرص الشغل على الصعيد المحلي.

وهكذا، ينبغي أن تكون الحاجة إلى اقتصاد مغربي ديمقراطي مستدام كما هو منصوص عليه في الدستور، كفيلة بتطوير المنظمات التي تجد نفسها داخل الاقتصاد الاجتماعي والتضامني³.

¹ - "لماذا تطرح حكومتنا المغرب وتونس استراتيجية "الاقتصاد التضامني"، مركز المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة، يوليو 2017، www.futureuae.com، (16 فبراير 2020).

² - اللجنة الدائمة المكلفة بقضايا التكوين والتشغيل والسياسات القطاعية، الاقتصاد الاجتماعي والتضامني رافعة لنمو مدمج، مرجع سابق، ص. 77.

³ - المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

ومن هذا المنطلق، فإن المغرب يجب يعطي اهتماما متزايدا للاقتصاد الاجتماعي والتضامني عبر نصوص تشريعية وبرامج حكومية تدعم التعاونيات والجمعيات والتعاضديات، بهدف تلبية الحاجات الاجتماعية مع ضمان مردودية اقتصادية محدودة¹، وإعطاء أهمية مركزية للتغلب على مشكلات التنمية غير المتوازنة بين الأطراف ومساعدة النساء والشباب والأطفال والمسنين ومختلف الشرائح التي تعاني من الهشاشة والمفتقرة إلى الخدمات الأساسية بما يقود إلى تنمية متضامنة وديمقراطية اجتماعية.

ثانيا: موقع الاقتصاد الاجتماعي في منوال النموذج التنموي البديل

إن اتجاه المغرب إلى تبني استراتيجية وطنية جديدة للاقتصاد الاجتماعي والتضامني في أفق 2028، يعتبر مدخلا للتعامل مع المشكلات المزمنة التي تواجه تنمية الاقتصاد الوطني على غرار تجارب الدول الأوروبية ليعوض الاستراتيجية الحالية.

وفي نفس السياق، تأتي هذه الرؤية الجديدة لتعوض الاستراتيجية الوطنية 2010-2020 والتي وضعت ضمن أهدافها ضمان مساهمة أكبر للقطاع في التشغيل وإنعاش الموارد، إضافة إلى رفع عدد أجراء التعاونيات من 50 ألف شخص إلى 175 ألف شخص وتحسين مساهمة القطاع في خلق الثروة من خلال زيادة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي من 1,6% حاليا إلى 3,9% بحلول 2020².

إلا أننا نلاحظ أن هذه الأهداف المتوخاة من استراتيجية 2010-2020 لم يتم تحقيقها، لذلك لجأت وزارة السياحة والصناعة التقليدية والنقل الجوي والاقتصاد الاجتماعي إلى تبني استراتيجية وبرنامج عمل جديدة 2018-2028، نظرا للطفرة النوعية التي أصبح يعرفها قطاع الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في المغرب وذلك بهدف تطوير وتنمية هذا القطاع حتى يساير المتطلبات الحالية لنموذج التنمية.

ومن جهة أخرى، تكشف مؤشرات أداء الفاعلين والناشطين في مجال الاقتصاد الاجتماعي بالمغرب عن نتائج هامة، بأنه يشغل 5% من الساكنة النشيطة أي ما يعادل 599 ألفا و694 شخصا ويركز أساسا على أنشطة الفلاحة والصناعة التقليدية بالدرجة الأولى³.

¹ - "لماذا تطرح حكومتنا المغرب وتونس استراتيجية "الاقتصاد التضامني"، مركز المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة، مرجع سابق.

² - يوسف لحضر، "المغرب يعد استراتيجية جديدة لتطوير الاقتصاد الاجتماعي والتضامني"، هسبريس، 4 يوليوز 2018، www.hespress.com، (15 فبراير 2020).

³ - المرجع نفسه.

وتجدر الإشارة كذلك إلى الحضور القوي لهذا النوع من الاقتصاد في المجتمع المغربي، ذلك أن العديد من المبادرات تعود أصولها إلى التقاليد المغربية وإلى قيم التضامن وإلى تطوير المنطق التعاوني.

توفقا مع ما سبقت الإشارة إليه، ولم يرق الإعلان عن مشاورات وطنية لإعداد استراتيجية جديدة الجهات الفاعلة في مجال الاقتصاد الاجتماعي والتضامني، نظرا لأن هذه المشاورات جاءت متسارعة ولم يتم الإعداد لها كما يجب، كما دعت هذه الجهات إلى ضرورة الإسراع بإخراج مشروع قانون الإطار الخاص بذلك لينجح في توحيد الرؤية حول هذا القطاع، كما أن المغرب لا يتوفر على دراسات دقيقة حول الاقتصاد الاجتماعي والتضامني، بالإضافة إلى ذلك، فهذا النوع من الاقتصاد يحتاج إلى تثمين المنتوجات التي تنتجها التعاونيات واعتماد تدابير إجرائية تحفيزية بخصوص الضرائب والاعتراف به كرافعة للتنمية المحلية والوطنية، وكدعامة ثالثة للاقتصاد الوطني إلى جانب القطاعين العام والخاص.

وعليه، فإن ظهور وتطور نموذج تنموي جديد يكون فيه الاقتصاد الاجتماعي والتضامني إحدى الرافعات الأساسية بالنظر إلى ما يحتوي عليه من إمكانات هامة من حيث خلق الثروة والنهوض بفرص الشغل ذات الصلة بالقرب وبالإدماج المحلي لشرائح واسعة من المجتمع المغربي، كما يمكنه أن يساعد على تحقيق نمو متوازن¹.

وبالنظر إلى الرهانات الجديدة للتنمية، فإن النمو الاقتصادي المتوازن يلتقي بكيفية مباشرة مع أهداف الألفية للتنمية كما يهدف إلى تحسين التماسك الاقتصادي والاجتماعي والمجالي، ومن هنا نتحدث في الوقت ذاته عن الإدماج الاجتماعي والاقتصادي يسعى إلى تحسين مستوى ونوعية حياة الأفراد.

وانطلاقا من رؤية مستقبلية، واستنادا إلى التحديات التي تواجه المغرب، فإن من شأن الاقتصاد الاجتماعي والتضامني أن يشكل في المستقبل جسرا حقيقيا بين الأجيال الجديدة للتضامن وبين التقدم الحتمي للحدثة الاقتصادية للمجتمع، ويصبح قطاعا كاملا من حيث قدرته على خلق القيمة الاقتصادية.

¹ - اللجنة الدائمة المكلفة بقضايا التكوين والتشغيل والسياسات القطاعية، الاقتصاد الاجتماعي والتضامني رافعة لنمو مدمج، مرجع سابق، ص.78.

التوصيات والحلول:

ونوصي من خلال هذه الورقة بأربعة بدائل رئيسية قد يتم العمل عليها في إطار النموذج التنموي الجديد:

1- تبني سياسة عمومية للاقتصاد الاجتماعي والتضامني تتأسس على تمتيع مكونات هذا الاقتصاد بتخفيضات ضريبية وتسهيل ولوجها إلى مصادر التمويل، هذا إضافة إلى تحمل الدولة لجزء من تكاليف القطاعات الاجتماعية الخاصة بالعاملين في القطاع وتمتيع هيئاته بوضعية تفضيلية نيل الصفقات العمومية؛ إلى جانب إدماج مبادئ الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في المناهج التربوية والدراسية والتعريف بأهمية وأدوار هذا النوع من الاقتصاد مما يشجع على ثقافة الابتكار والابداع لدى الشباب.

2- اعتماد إطار قانوني خاص ونظام تحفيزي يقوم على أساس تيسير مساطر التأسيس، ومن شأن هذه الخطوة الاعتراف بالقطاع ككل، وتسمح بالمساهمة في النمو الاقتصادي والاندماج الاجتماعي والمجالي.

3- الاستفادة من تجارب الدول الرائدة في هذا المجال: وهنا يمكن الاستفادة من التجربة البرازيلية، حيث تتوفر البرازيل على سياسة عمومية للاقتصاد الاجتماعي والتضامني واعتراف قانوني بهذه الدينامية؛ إضافة إلى التجربة الفنلندية حيث اعتمدت هذه الأخير قانونا خاصا بهذا الاقتصاد.

4- اتخاذ التدابير الموازية لإنجاح ورش الاقتصاد الاجتماعي والتضامني: وفي هذا الإطار يجب تنسيق الجهود بين القطاعات الحكومية في هذا المجال، وبالموازاة مع ذلك وضع برامج لمواكبة وتتبع الشباب حاملي المشاريع ذات البعد الاجتماعي.

وختاما، تهدف هذه التوصيات والحلول المقترحة في هذه الورقة إلى المساهمة في التأكيد على الدور الهام والمتنامي الذي يلعبه الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في بناء مجتمع متوازن، ويؤكد على هذا المعطى قيم ومبادئ التضامن التي يحرص هذا النوع من الاقتصاد على تعزيز روح المساهمة الطوعية والمبادرة الشخصية، فضلا عن مبادئ الإنصاف والعدالة الاجتماعية.

لائحة المراجع:

- اللجنة الدائمة المكلفة بقضايا التكوين والتشغيل والسياسات القطاعية، الاقتصاد الاجتماعي والتضامني رافعة لنمو مدمج، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2015، ص.43.
- فاطمة لمحرر، "المقاولة الاجتماعية بالمغرب، تجربة واعدة في حاجة إلى المزيد من التثمين"، ورقة سياسات مقدمة لأكاديمية بن رشد، النسخة الخامسة، 2019-2020، ص.7.
- الأمم المتحدة، الاسكوا، الاقتصاد الاجتماعي والتضامني أداة لتحقيق العدالة الاجتماعية، سلسلة السياسات العامة، أوراق موجزة، العدد 4، مارس 2014،
- "لماذا تطرح حكومتنا المغرب وتونس استراتيجية "الاقتصاد التضامني"، مركز المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة، يوليو 2017، www.futureuae.com، (16 فبراير 2020).
- يوسف لخضر، "المغرب يعد استراتيجية جديدة لتطوير الاقتصاد الاجتماعي والتضامني"، هسبريس، 4 يوليو 2018، www.hespress.com، (15 فبراير 2020).

الفاعل الديني والنموذج التنموي للمغرب:

نواظم العلاقة وإمكانيات الاندماج

من إعداد: عثمان سيلوم

مقدمة:

من أجل تجاوز اللبس الذي يمكن أن يتبادر إلى الذهن فيما يخص العلاقة بين المسألة الدينية والعلمية التنموية في المغرب، لا بد أن ننطلق أولاً من طبيعة العلاقة التي تجمع بين الدين الدولة في السياق العربي/الإسلامي عامة الذي لخصه ابن خلدون في كتابه بالقول: "العرب لا يحصل لهم الملك إلا بصيغة دينية من نبوة أو ولاية أو أثر عظيم من الدين بالجملة"¹. ثم نعرّج على السياق المغربي خاصة، حيث يتجسد أبرز تمثل لتلك العلاقة في إمارة المؤمنين باعتبارها الدعامة الأساسية لقيام الدولة المغربية لعوامل تاريخية ودينية عديدة، أدّت إلى إجماع مغربي على الملك باعتباره شريفاً وحاملاً للبركة². ويرى كليفورد غيرتز (Clifford Geertz) أن النسق السياسي المغربي عبارة عن نظام تحكمه سلالة شريفة ومجموعة من العلماء، ورجال مقدسين أحياء وأموات³.

ويعتبر الملك في النظام السياسي المغربي هو الشخص الوحيد الذي يمكنه الجمع بين السياسة والدين باعتباره ملكاً وأميراً للمؤمنين⁴. الأمر الذي أدى إلى تكريس حقيقة مفادها أنه لا إمكانية لقيام نظام سياسي في المغرب دون الاعتماد على الدين كمرجعية رئيسية ونقطة ارتكاز محورية⁵.

¹ - عبد الرحمن بن خلدون، كتاب العبر وديوان المبتدأ والخبر في تاريخ العرب والبربر ومن عاصرهم من ذوي الشأن الأكبر، ج1، ضبط خليل شحادة، دار الفكر، بيروت، 2000، ص.126.

² - جون واتريوري، أمير المؤمنين الملكية والنخبة السياسية المغربية، ترجمة عبد الغني أبو العزم وعبد الأحد السبتي وعبد اللطيف الفلق، مؤسسة الغني للنشر، الرباط، ط 3، 2013، ص.207.

³ - آمال وردي، تنظيم الحقل الديني في المغرب العلماء نموذجاً، رسالة الدراسات العليا المعمقة، جامعة حمد الخامس أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2001-2002، ص.42.

⁴ - Mohammed El-ayadi, Essais sur la société, l'histoire et la religion, (Collection Essais), Fondation du Roi Abdul-Aziz Al Saoud pour les Etudes Islamique et les Sciences Humaines, Casablanca, 2014, p.86.

⁵ - زين العابدين الحزاوي، ((أسس هيمنة المؤسسة الملكية: نموذج إمارة المؤمنين)) المجلة العربية للعلوم السياسية، بيروت، ع20، خريف 2008، ص.151.

من هذا المنطلق الذي يبيّن خصوصية العلاقة بين الدين والسياسة في المغرب، نوطئ لموضوعنا المتعلق بإسهام الفاعل الديني في المشاريع التنموية للمغرب، حيث تعمل الدولة على إضفاء صبغة دينية على المشروع المجتمعي للمغرب، من خلال التأكيد في الخطب والنصوص التنظيمية للحقل الديني على انخراط المؤسسات والقيمين الدينيين في ذلك المشروع، وعلى ضرورة إدماج الدين في خدمة المصالح العليا للوطن عبر التوفيق بين متطلبات التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمرجعيات الدينية والروحية.

هذا ما يحيلنا على التساؤل عن مدى تمكّن الفاعلين الدينيين من تحقيق المهام المنوطة بها فيما يتعلق بالانخراط في المشروع التنموي للمغرب وتضمين الخطاب والعمل الدينيّين لمقولة التنمية. وحتى نقارب هذا السؤال الإشكالي، نرى أن معالجته معرفيا تقتضي اتباع التصميم التالي:

- المحور الأول: الفاعل الديني والتنمية: العلاقة الملتبسة.
- المحور الثاني: إسهام الفاعل الديني في النموذج التنموي.
- المحور الثالث: التحديات والبدائل.

المحور الأول: الفاعل الديني والتنمية: العلاقة الملتبسة

ننطلق من تبين الربط النظري (أولا) بين كل من الدين والتنمية، ثمّ ننقل إلى توضيح التفاعل الواقعي (ثانيا) الحاصل بين الدين والتنمية في السياق المغربي.

أولا: الربط النظري

تثير العلاقة التي يمكن أن تجمع بين الدين والتنمية، مجموعة من التساؤلات حول واقعية ومصداقية تلك العلاقة؛ نظرا لتباعد طرفيها على مستوى الوعي الجمعي الذي يضع كل طرف على

حدة، دون تصور إمكانية نشوء علاقة بينهما، على اعتبار أن الدين مجموعة من العقائد والشعائر لا صلة لها بالتنمية التي تنبني على مجموعة من الآليات والمبادئ العلمية والواقعية المفارقة للغيبات والإيمانيات، هدفها الخروج من وضعيات اقتصادية واجتماعية متردية لبلد معين.

إلا أن هناك مجموعة من الأصوات ظهرت داخل السياق الإسلامي، لتدافع عن الترابط بين الدين والتنمية على غرار التأسيسات التي تحاول الربط بين "الإسلام والديمقراطية"، وبين "الإسلام وحقوق الإنسان"¹، من خلال التأسيس للمسألة التنموية من داخل النصوص الشرعية، حيث يتم الربط بين المسألة التنموية بالقرآن من خلال الاستدلال بمجموعة من الآيات من قبيل: {إِنَّ اللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّى يُغَيِّرُوا مَا بِأَنْفُسِهِمْ} [الرعد:11]. باعتبار أن هذه الآية تحث الإنسان على القيام بالمبادرة من أجل التغيير الإيجابي الذي هو نفسه يعتبر العنصر الأساس في العملية التنموية² الذي تروم تحقيقه في مختلف مناحي الحياة البشرية.

ورغم وعي تلك المحاولات التأسيسية بعدم وجود لفظة التنمية داخل نصوص الشرع، إلا أنها حاولت استقرار هذه الأخيرة على أساس أن المصطلحات تنزاح وتتطور حسب السياق والمرحلة، الأمر الذي جعلها تبحث عن مداخل اصطلاحية تتطابق أو تتضمن دلالة التنمية الحديثة، ولتوضيح ذلك نقدم الأمثلة الآتية³:

- التزكية: التي بمعنى النماء والزيادة والتطهير، وهي معان تحمل إضافة إيجابية للنفس البشرية تتفق ومعنى التنمية. وقد جاء في القرآن الكريم: "وَنَفْسٍ وَمَا سَوَّاهَا ﴿٧﴾ فَأَلْهَمَهَا فُجُورَهَا وَتَقْوَاهَا ﴿٨﴾ قَدْ أَفْلَحَ مَن زَكَّاهَا ﴿٩﴾" [الشمس: 7-10]. "خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ" [التوبة: 103] وبذلك تلتقي التزكية: "الزيادة والنماء" مع التنمية التي تعني الزيادة كما ونوعا.

¹ - أحمد فؤاد باشا، رؤى إسلامية في فلسفة العلم والتنمية الحضارية، روابط للنشر وتقنية المعلومات، القاهرة، 2018، ص.43.

² - طلال فائق الكلاي، التنمية البشرية في القرآن الكريم دراسة موضوعية، دار المحجة البيضاء للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 2014، ص.236.

³ - أحمد داود محمد الشحروري، ((الإسلام وتنمية رأس المال البشري في ضوء القرآن والسنة))، مجلة الجامعة للدراسات الإسلامية (عقيدة- تفسير- حديث)، غزة- فلسطين، ع27، 2019، ص.61.

- التنبيت والإنبات: ورد في قوله تعالى: " فَتَقَبَّلَهَا رَبُّهَا بِقَبُولٍ حَسَنٍ وَأَنْبَتَهَا نَبَاتًا حَسَنًا" [آل

عمران: 37]. " فَأَنْبَتْنَا بِهِ حَدَائِقَ ذَاتَ بَهْجَةٍ مَّا كَانَ لَكُمْ أَنْ تُنبِتُوا شَجَرَهَا" [النمل: 60].

فالتنبيت والإنبات لغة: التربية والتنشئة، وهو بذلك يلتقي مع مفهوم التنمية المعاصر.

- التكثير والتكاثر: قال تعالى: " وَادْكُرُوا إِذْ كُنْتُمْ قَلِيلًا فَكَثَّرَكُمْ" [الأعراف: 86]. "اعْلَمُوا أَنَّما

الْحَيَاةُ الدُّنْيَا لَعِبٌّ وَلَهُمْ وَزِينَةٌ وَتَفَاخُرٌ بَيْنَكُمْ وَتَكَاثُرٌ فِي الْأَمْوَالِ وَالْأَوْلَادِ" [الحديد: 20].

والتكاثر: التباري في الكثرة والتباهي بها، والتكاثر في الأموال والأولاد زيادة ونماء¹.

كما يمكن إدراج مجموعة من الآيات القرآنية، في هذا المضمار، من قبيل: "فَاسْتَبِقُوا

الْخَيْرَاتِ" [البقرة: 148]. بمعنى تشجيع التسابق على الخير العام والخاص الذي ينشأ على إثره كثرة في

الخير وتنوع في مصادره وتعدد في المستفيدين منه، كما يمكن أن يؤدي استباق الخيرات إلى اكتشاف

وابتكار طرق جديدة في المشاريع التنموية التي تُستنفَد مع التحولات المتسارعة التي تشهدها الحياة

البشرية.

إضافة إلى المحاولات التأصيلية في ضوء القرآن الكريم، عمل بعض المتخصصين على الالتفات

إلى الفقه الإسلامي الذي هو ناتج تفاعل عقول بشرية في ظروف معينة مع نصوص الشرع، ومن بين

أبرز الأصول الفقهية التي أفرزها ذلك التفاعل هي:

- المصلحة المرسلّة: عرّف الإمام أبو حامد الغزالي المصلحة بأنها: "عبارة في الأصل عن جلب

مصلحة، أو دفع مضرة، ولسنا نعني به ذلك، فإن جلب المنفعة ودفع المضرة مقاصد الخلق، وصلاح

الخلق في تحصيل مقاصدهم، لكننا نعني بالمصلحة: المحافظة على مقصود الشرع، ومقصود الشرع من

¹ - المرجع نفسه، ص. 62.

الخلق خمسة: وهو أن يحفظ عليهم دينهم، ونفسهم، وعقلهم، ونسلهم، ومالهم، فكل ما يتضمن حفظ هذه الأصول الخمسة فهو مصلحة، وكل ما يفوت هذه الأصول، فهو مفسدة، ودفعها مصلحة¹.

وقد اختلف في حجية المصلحة المرسلّة كأصل من أصول التشريع الإسلامي، فظهر رأي رافض لاعتمادها في أي حكم شرعي، نظراً لكونها مصلحة لا تستند على أصل كلي ولا جزئي² من أصول الشرع المعتمدة، إلا أن هناك رأياً آخر يستند على المصلحة المرسلّة في كثير من أحكامه الشرعية على النوازل والحوادث الطارئة في حياة الناس، والتي ليس للشارع حكم مباشر فيها، ولا سبيل إلى إعمال القياس فيها على نصوص الشرع، ليلجأ الفقه إلى النظر في تلك النوازل من زاوية مدى فائدتها على الناس من عدمها. من هذا المنطلق ظهر التنظير الإسلامي لمفهوم التنمية في البلدان العربية/الإسلامية، على اعتبار أن التنمية من أهم المرتكزات التي يمكن أن تجلب مصلحة للناس فيما يتعلق بالنماء بمختلف أبعاده الاقتصادية والاجتماعية، وتدفع عنهم مفسد التردّي والتخلف التي تُعيق نهوض المجتمعات العربية/الإسلامية.

ثانياً: التفاعل الواقعي

منذ إطلاق مشروع إعادة هيكلة الحقل الديني بالمغرب، عقب أحداث 16 ماي 2003 الدامية بالدار البيضاء، حضر مفهوم التنمية بشكل مكثّف في أهداف السياسة الدينية الجديدة للمغرب، التي جاءت من أجل تجفيف منابع الإرهاب، وحماية المغاربة من ظواهر الغلو والتطرف، والدفاع عن الخصوصية الدينية للمغرب، والحفاظ على الأمن الروحي للمغاربة. وقد تمّ تضمين العملية التنموية في الرهان المتعلق بإدماج الدين في خدمة المصالح العليا للوطن، من أجل الاستفادة من الترابط الروحي والوجداني بين الناس والإسلام، عبر إذكاء التفاعل بين الانتماء الديني والوطني، من خلال اعتبار المسألة الدينية رافعة أساسية للمشروع التنموي للمغرب.

¹ - وهبة الزحيلي، أصول الفقه الإسلامي، ج1، دار الفكر للطباعة والتوزيع والنشر، دمشق، ط1، 1986، ص.756.

² - المرجع نفسه، ص.757.

ونسجل في هذا السياق، الحضور الدائم للمسألة التنموية في مختلف الخطب والرسائل الملكية المتعلقة بموضوع السياسة الدينية: "فإننا ما زلنا نؤكد على ضرورة إدماج الخطاب الديني، في صلب المشروع المجتمعي الذي نعمل جادين على إنجازه، لتحقيق التنمية البشرية المنشودة ورفع تحدياتها واستشراف المستقبل في ثقة وعزم. [...] إننا لعلّى يقين، من أن تطبيق ميثاق العلماء، كما تم تحديده وبرمجته وتدقيق أهدافه، يعد رافعة أساسية، تنضاف إلى المشروعات الكبرى التي وضعناها لتحقيق التنمية الشاملة، التي لا تتأتى إلا بتعبئة كل الطاقات، وتسخير جميع الوسائل والإمكانات، ولا سيما منها تحفيز الوازع الديني على العمل والبناء والتنافس، وإخلاص المقاصد والنوايا في خدمة الصالح العام¹".

وتماشيا مع المشروع المجتمعي الشامل الذي عرفه المغرب مع بداية الألفية الثالثة، قام صناع السياسة الدينية بصياغة إستراتيجية جديدة لتدبير الحقل الديني عرفت انطلاقاتها مع خطاب 20 أبريل 2004 بالدار البيضاء الذي قدّم الخطوط العريضة الموجّهة لعمل الفاعلين الدينيين بما يتوافق مع الأهداف التي أناطتها السياسة الدينية الجديدة بالمؤسسات الدينية، والتي يأتي على رأسها إدماج الشأن الديني في خدمة المصالح العليا للوطن. وحتى نستطيع استيعاب ذلك الاندماج، لا بد أن نقف أولا على أهم ملامح الهيكلية الجديدة للحقل الديني التي انبنت بالأساس على ثلاثة أركان وهي:

1- الركن المؤسسي:

يرتكز هذا الركن أساسا على وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، باعتبارها الوزارة الوصية على الحقل الديني بالمغرب، والقناة الأساسية لتنزيل التوجهات الكبرى لإمارة المؤمنين باعتبارها صاحبة

¹ - نص الرسالة الملكية السامية التي وجهها أمير المؤمنين محمد السادس إلى الدورة العادية للمجلس العلمي الأعلى المنعقدة بالرباط يوم الأربعاء 03 جادى الأول الموافق 29 أبريل 2009.

الاختصاص الحصري في تدبير الشؤون الدينية، وبعدها كانت تتسم الوزارة بقلة المديرات¹، تضاعفت هذه الأخيرة إلى ما يقارب الضعف².

كما عرفت الوزارة تغييرا مرتبطا بالتوزيع الجغرافي لمصالحها الخارجية، والاختصاصات الموكولة لها، فبعدها كانت النظارات هي من تمثل المصالح الخارجية للوزارة في المدن والأقاليم³. تمّ الفصل بين مجال الشؤون الإسلامية ومجال الأوقاف على أساس قاعدة التخصص الوظيفي⁴، حيث تم إيعاز المجال الأول إلى مندوبيات جهوية وإقليمية موزعة حسب جهات وأقاليم المملكة، على أساس الانخراط في التدبير الميداني الحديث للشؤون الإسلامية، وإحياء مؤسسة الأوقاف، وعقلنة تسييرها، لتظل وفيه لمقاصدها الشرعية والتضامنية الاجتماعية⁵.

2- الركن التأطيري:

أولكت السياسة الدينية في المغرب، التأطير الديني إلى مؤسستين رئيسيتين:

أ- المجلس العلمي الأعلى:

تجاوز دور المجلس العلمي الأعلى: "مجرد صيانة الموروث عن السلف وحمايته من الضياع والتلف، ولكننا [يعود الضمير للملك محمد السادس] سنعمل على بعثه وإحيائه وتجديده وتحديثه وتفعيله وتطويره"⁶. وعليه، تمّت إعادة هيكلة المجلس العلمي الأعلى الذي أصبح يتكون إضافة إلى الملك ورؤساء المجالس العلمية في صيغته السابقة، كل من وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية وبعض كبار العلماء يُعيّنون بصفة شخصية من لدن الملك، إلا أنه لا يمكن أن يتجاوز عددهم نصف عدد رؤساء

¹ - ظهير شريف، 1.75.300، بتاريخ 12 ربيع الثاني 1396 (12 أبريل 1976) يحدد بمقتضاه تنظيم واختصاصات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية.

² - ظهير شريف 1.03.193 صادر في 9 شوال 1424 (4 ديسمبر 2003) في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية.

³ - ظهير شريف 1.75.300...، مرجع سابق.

⁴ - عبد الحفيظ ماموح، إعادة هيكلة الحقل الديني بالمغرب - المساجد نموذجاً، رسالة ماستر، جامعة محمد الخامس - أكاد، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2008-2009، ص. 74.

⁵ - خطاب أمير المؤمنين الملك محمد السادس حول إعادة هيكلة الحقل الديني، بالقصر الملكي بالدار البيضاء في 30 أبريل 2004.

⁶ - ظهير شريف رقم 1.03.300 صادر في 2 ربيع الأول 1425 (22 أبريل 2006). بإعادة تنظيم المجالس العلمية.

المجالس العلمية المحلية، كما انضاف إلى هؤلاء الكاتب العام للمجلس العلمي الأعلى¹. وقد عرفت الهيكلية الجديدة إحداث الهيئة العلمية المكلفة بالإفتاء التي تختص وحدها دون غيرها بإصدار الفتاوى الرامية إلى بيان حكم الشريعة الإسلامية في القضايا ذات الصبغة العامة².

أما فيما يخص المجالس العلمية المحلية فقد نصّت الهيكلية الجديدة على الشروط التي يجب توافرها في أعضائها، حيث لم يعد يكفي التمرس في العلوم الدينية كما كان مع النخبة الأصيلة، بل يجب التوفر على المعرفة العميقة بأحوال البلد ومستجدات العصر، ما يعني أن تلك المجالس أصبحت تتوفر على نوعين من النخب³، الأولى تقليدية، والثانية عصرية يمكن أن تضطلع بالأدوار الجديدة الموكولة إلى المجالس العلمية.

ب- الرابطة المحمدية لعلماء المغرب

عملت الدولة على إحياء مؤسسة دينية مهمة في تاريخ المغرب، والتي كانت تُعرف برابطة علماء المغرب حين تأسيسها 19 شتنبر سنة 1960، باعتبارها رابطة دينية، علمية، تثقيفية، تهذيبية غير متأثرة بمذهب سياسي ولا خاضعة لهيئة أخرى كيفما كانت⁴. وفي سنة 2006، تمّ تحويل رابطة علماء المغرب إلى الرابطة المحمدية للعلماء⁵، حيث تمّ تحويلها صفة مؤسسة ذات نفع عام⁶، كما أصبح الظهير المخوّل لتلك الصفة بمثابة النظام الأساسي للرابطة، وقد بيّن الظهير الأهداف التي تسعى الرابطة لتحقيقها. ويتمّ تعيين أعضاء الرابطة المحمدية للعلماء من قبل الملك بظهير، باختيار منه، أو باقتراح من المجلس الأكاديمي للرابطة⁷، كما تمّ التنصيب على وجوب إعداد ميزانية الرابطة على

¹ - المرجع نفسه.

² - المرجع نفسه.

³ - خولة الباز، النخبة الجديدة في الحقل الديني دراسة لرؤساء المجالس العلمية المحلية وكبار العلماء المعيّنين بصفة شخصية من طرف أمير المؤمنين (2004-2009)، رسالة ماستر، محمد الخامس-أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2010-2009، ص.25.

⁴ - محمد ضريف، الإسلام السياسي في المغرب مقارنة وثائقية، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، ط1، 1992. ص.91.

⁵ - محمد ضريف، الحقل الديني المغربي ثلاثية السياسة والتدين والأمن، المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ط1، 2017، ص.78.

⁶ - ظهير شريف رقم 1.05.210 صادر في 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006) بتحويل جمعية رابطة علماء المغرب صفة مؤسسة ذات نفع عام تحت اسم الرابطة المحمدية للعلماء.

⁷ - المرجع نفسه.

أساس مبلغ الإعانة المالية التي تمنحها الدولة لفائدة هذه الجمعية، وتسجيل الإعانة المالية المذكورة في ميزانية وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية¹.

3- الركن التعليمي:

أكدت الإستراتيجية الدينية للمغرب على دور التعليم الديني في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، من خلال مساهمته الفاعلة في الرفع من نسبة التمدرس والتقليل من نسبة الأمية وإمداده البلاد بما تحتاج إليه من القيميين الدينيين والعلماء ذوي التكوين المتين². وللقيام بتلك الأدوار، تم إحداث مجموعة من المعاهد والمؤسسات لتكون فضاءً موازيا لفضاء التعليم العتيق في تكوين القيميين الدينيين والعلماء القادرين على الدمج بين ضرورات الدين ومتطلبات العصر، ومن جملة تلك المعاهد، معهد محمد السادس لتكوين الأئمة والمرشدين والمرشدات، انطلاقاً من نبل وشرف المهام الدينية في الإسلام ودورها في الحفاظ على الهوية الدينية والوطنية [...] وأثرها في بناء مجتمع متراس متضامن³. كما تمّ إحداث معهد محمد السادس للقراءات والدراسات القرآنية، بهدف إنجاز دراسات جادة ورصينة تبرز عظمة القرآن الكريم وأسراره وحقيقته، وتوسع المعرفة الإنسانية بالتعريف به ونشر تعاليمه في أرقى صورة وبأنجع وسيلة⁴. ومن أجل إنجاح المهام الجديدة المنوطة بالتعليم الديني في المغرب، تمّ إعادة تنظيم دار الحديث الحسنية من أجل توفير موارد بشرية مؤهلة من خلال التكوين المتين لعلماء مفكرين متنورين، يجمعون بين المعرفة المعمقة بالعلوم الإسلامية، والدراية بمناهجها، وبين الانفتاح على الحوار والتفاعل مع مختلف العلوم الإنسانية، والتعايش مع قيم الفكر الإنساني⁵.

¹ - ظهير شريف رقم 1.07.190 صادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نوفمبر 2007) بتتيم الظهير الشريف رقم 1.05.210 الصادر في 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006) بتحويل رابطة علماء المغرب صفة مؤسسة ذات فع عام تحت اسم الرابطة الحمديّة للعلماء.

² - ظهير شريف رقم 1.02.09 صادر في 15 من ذي القعدة 1422 (29 يناير 2002) بتنفيذ القانون 13.01 بشأن التعليم العتيق.

³ - ظهير شريف رقم 1.14.103 صادر في 20 رجب 1435 (20 ماي 2014) في شأن إحداث معهد محمد السادس لتكوين الأئمة والمرشدين والمرشدات.

⁴ - ظهير شريف رقم 1.13.50 صادر في 21 من جادى الآخرة 1434 (2 ماي 2013) بإحداث معهد محمد السادس للقراءات والدراسات القرآنية.

⁵ - ظهير شريف رقم 1.05.159 صادر في 18 من رجب 1426 (24 أغسطس 2005) بإعادة تنظيم دار الحديث الحسنية.

المحور الثاني: إسهام الفاعل الديني في النموذج التنموي

نبدأ بجرد آليات الإسهام (أولاً) التي أُتيحت للمؤسسات الدينية من أجل تفعيل أدوارها التنموية، بعد ذلك نقف على مظاهر الإسهام (ثانياً) التي تعبر عن انخراط الفاعل الديني في العملية التنموية.

أولاً: آليات الإسهام

عمل القائمون على صياغة السياسة الدينية على تضمين مختلف آليات اشتغال الفاعلين الدينيين بالمسألة التنموية من أجل رفع الوعي بضرورة استحضار الأهداف التنموية للمغرب في مختلف التظاهرات الدينية. حيث لا تخلو أي مناسبة مرتبطة بالموضوع إلا ويتم التأكيد على ضرورة إدماج الفاعلين الدينيين في المشروع المجتمعي للمغرب: "وإذ أننا نؤكد على المضي قدماً في إصلاح الشأن الديني، الذي قطع خطوات هامة، باعتباره أحد أركان مشروعنا المجتمعي، فإننا ندعوكم وكافة العلماء المستيرين رجالاً ونساءً على حد سواء إلى النهوض بالمسؤوليات الجسيمة الملقاة على عاتقكم والانخراط في حركة الإصلاح الشامل الذي نقوده"¹. وتعتمد السياسة الدينية في سبيل إدماج الدين في العملية التنموية على "النظرية الاندماجية" التي تم إقرارها في أحد أهم المنشورات التي تنظم عمل القيميين الدينيين وهو دليل الإمام والخطيب والواعظ الذي جاء فيه: "إن التأسيس للنظرية الاندماجية في الشأن الديني أصبح ضرورة ملحة في إصلاح الشأن الديني، لأنها تجري في نفس المضمار، هدفها تقوية عرى الوحدة المذهبية وتجديدها؛ وصيانة دين الأمة من أن يصبح مجالاً للفوضى والنزاع اللذين يؤديان إلى الفشل والانحطاط"².

وأكد الدليل نفسه، على ضرورة اعتبار الوعظ والإرشاد قناة وصل مهمة تنطلق من التنمية الروحية لتصل إلى التنمية الوطنية، وذلك من خلال التأكيد على أن: "الإسلام إنما

¹ - خطاب أمير المؤمنين خلال ترؤسه افتتاح الدورة الأولى لأعمال المجلس العلمي الأعلى بالقصر الملكي بفاس 08 يوليوز 2005.

² - دليل الإمام والخطيب والواعظ، منشورات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، المملكة المغربية، 2006.

اعتمد هذه الوسيلة التربوية عليها [الوعظ والإرشاد]؛ لإحداث التنمية -بشتى أبعادها- في العمران البشري المستخلف في الأرض... ذلك أن مفهوم "المواطن الصالح" الذي تسعى كل الأدبيات التربوية والقانونية في العالم لإنتاجه بشتى الوسائل، فتنجح حيناً بصورة نسبية، وتفشل أحياناً أخرى فشلاً ذريعاً؛ إنما هو مفهوم "الإنسان الكامل"، الذي تعرضه المفاهيم الدينية التربوية. حيث إن التنمية الروحية هي أساس التنمية البشرية في الإسلام، وهي مرجع العمران البشري في الأرض¹.

كما ربط دليل الإمام والخطيب والواعظ بين التعارف الروحي والاندماج الوطني باعتبار أن الأول أساس للثاني وذلك من خلال التنصيص على: "أن التعارف الاجتماعي إنما هو وسيلة للتعارف الروحي، وأن هذا هو أساس قوة ذاك. أي أن عقد الغاية على تمتين التعارف الروحي يجعل للتعارف الاجتماعي مغزى تعبدية أيضاً. [...] إذ المواطنة ترجع بالأمة إلى أعراق منسجمة وثقافة مندمجة، في إطار رابطة الدين التي هي منشأ التعارف الروحي. ومن هناك نشأ ما نسميه بـ"الرحم الوطنية الكبرى"، التي تراكمت ثقافتها الأسرية عبر التاريخ².

وقد خلص الدليل إلى تقديم مجموعة من النقاط الأساسية في هذا المضمار من خلال القول: "ويمكن تلخيص موضوع الوعظ والإرشاد كمحور ثانٍ في دليل الإمام وكأساس يتم الانتقال به من التنمية الروحية إلى التنمية الوطنية، في المسائل العملية التالية³:

- اعتماد الخطاب الوجداني القلبي أثناء الوعظ والإرشاد - تقريباً وتحبيباً - لتنمية المعاني الروحية في الإنسان التي هي أساس التنمية العمرانية الشاملة.
- تعميق الاندماج الوطني بالحض على الفناء في الأسرة الوطنية الكبرى.
- تأكيد الإيمان بالوطن محبةً وخدمةً.

¹ - المرجع نفسه.

² - المرجع نفسه.

³ - المرجع نفسه.

- تشجيع الإيجابية الإنتاجية بالحض على الاعتماد على النفس، وعدم التواكل.

- صناعة النفسية الاستيعابية بتربية الناس على قبول الرأي الآخر.

ويندرج هذا الدليل ضمن تصور عام للدولة أساسه ضرورة تأهيل الأطر الدينية من الأئمة والخطباء والوعاظ والمرشدين والمؤذنين، تأهيلا يتناسب مع المستجدات العصرية التي قد تدفع بالمواطن التخلي عن الذهاب إلى المساجد بسبب التدني على المستوى العلمي والسلوكي والأخلاقي لبعض القيميين¹.

ثانيا: مظاهر الإسهام

يتجلى إسهام الفاعلين الدينيين في المشروع المجتمعي للمغرب في تنزيله للتصورات الجديدة للسياسة الدينية للمغرب، من خلال العمل على:

- حماية الخصوصية الدينية للمغرب: حيث قامت التوجهات الكبرى للسياسة الدينية بالمغرب على تصور مفاده أن خدمة المقاصد الدينية، والمصلحة الوطنية العليا للأمة، لا تتم إلا إذا كان هذا الدليل [دليل الإمام والخطيب والوعاظ] يحقق الخصوصية المغربية في الشأن الديني، ويُمكنُ الأئمة والخطباء والوعاظ والمرشدين الدينيين من الاندماج في تلك الخصوصية، ويسهل عليهم إمكانية تَمَثُّل عناصرها وأهدافها بصورة عملية. ويرى الفاعل الديني الرسمي أن تجسيد الخصوصية الدينية للمغرب يمر عبر أربعة ضوابط هي²:

- الضابط المنهجي الأول: العقيدة الأشعرية

- الضابط المنهجي الثاني: المذهب المالكي، ثقافة اجتماعية ونفسية.

- الضابط المنهجي الثالث: التصوف، تربية على المحبة.

- الضابط المنهجي الرابع: إمارة المؤمنين، دعامة للأمن الروحي.

¹ - الباز، النخبة الجديدة، مرجع سابق، ص.102.

² - دليل الإمام....، مرجع سابق.

- حماية الأمن الروحي للمغاربة: يكتسي الأمن الروحي في السياسة الدينية للمغرب طابعا بالغ الأهمية، ويحضر بشكل مكثف في التشريعات المتعلقة بآماكن العبادة التي يجب أن تساهم في أداء الشعائر الدينية في جو من الطمأنينة¹، وقد أسندت الدولة إلى الفاعلين الدينيين مهمة تحقيق الأمن الروحي باعتباره هدفا أساسيا من أهداف إعادة هيكلة الحقل الديني المغربي، وتحت التوجيهات الملكية علماء الدين على الإصغاء إلى المواطنين، ولا سيما الشباب منهم، بما يحيي عقيدتهم وعقولهم من الضالين المضلين². ويرى صانعو السياسة الدينية بالمغرب أن الأمن الروحي مرتبط بشكل أساسي بثلاث نقط لا بد من تكريسها في الخطاب والعمل الدينيين وهي:

- التقيد بالمذهب الواحد

- وحدة الأمة

- إمامة المؤمنين

قد يتبادر إلى الذهن أن هذه الأهداف المذكورة أعلاه، لا تمت بصلة إلى المشروع المجتمعي للمغربي وأهدافه التنموية، إلا أن أكبر سلطة في المغرب المتمثلة في المؤسسة الملكية تؤكد على أهمية تلك الأهداف الدينية الصرفة في إنجاح الأوراش الإصلاحية والتنموية للمغرب، وذلك من خلال القول: "هدفنا الأسمى تعزيز المساهمة الفاعلة لعلمائنا الأفاضل، في المسار الإصلاحي والتحديثي الذي نقوده في سائر المجالات ولا سيما قيامهم بتعزيز الأمن الروحي للأمة بتحسين عقيدتها السننية السمحة"³.

¹ - خطاب أمير المؤمنين صاحب الجلالة الملك محمد السادس حول إعادة هيكلة الحقل الديني، بالقصر الملكي بالدار البيضاء في 30 أبريل 2004.

² - المرجع نفسه.

³ - خطاب أمير المؤمنين خلال ترؤسه الدورة السابعة للمجلس العلمي الأعلى تطوان 26 رمضان 1429هـ الموافق 27 شتنبر 2008.

وقد أفرز الإدماج الذي عملت الدولة عليه فيما يخص الشأن الديني في علاقته في المشروع المجتمعي للمغرب، مجموعة من المحطات التي تشير إلى انخراط الفاعل الديني في العملية التنموية، مثل تفاعل المجلس العلمي الأعلى مع المبادرة الملكية في خطاب 9 مارس 2011 المتعلقة بصياغة دستور جديد للمغرب يترجم تطلعات وآمال الشعب المغربي، حيث أصدر المجلس بياناً جاء في ثناياه: "إن المؤسسة العلمية تعتبر من واجبها الشرعي أن تقول كلمتها في كل ما يتعلق بتدين المغاربة، وكل ما يهم الحفاظ على اختياراتهم وثوابتهم، وإن من واجبها أن تتعباً وتعبى الناس وراء أمير المؤمنين في كل عمل إصلاحي يقتضيه اكتمال الصرح الديمقراطي، [...] كما أن هذه المؤسسة مدعوة إلى مساعدة الناس بالبيان الشرعي حتى يميزوا بين الخبيث والطيب في كل الدعوات التي تروج في هذا السياق، يحدوهم في هذا الموقف واجب الإخلاص لله وللوطن وإمارة المؤمنين¹".

كما أدّى حضور العملية التنموية في الإطار الناظم للحقل الديني إلى إيلاء الفاعل الديني الاهتمام بالمسألة التنموية، من خلال تنظيم مجموعة من الندوات تتعلق بموضوع التنمية ومنطلقاتها الدينية، وهذه قائمة ببعض تلك الأنشطة:

- تنظيم مختبر البحث في الأصول الشرعية للكونيات والمعاملات بكلية الآداب والعلوم الإنسانية سايس- فاس جامعة سيدي محمد بن عبد الله ندوة علمية في موضوع: "الودائع الادخارية ودورها في التنمية"، يوم السبت 23 نوفمبر 2013.

- تنظيم ماستر: مقاصد الشريعة الإسلامية عند مالكية الغرب الإسلامي بين النظرية والتطبيق، التابع لكلية الآداب والعلوم الإنسانية سايس-فاس، بتنسيق مع "مختبر حوار الحضارات ومقارنة الأديان"، ندوة وطنية في موضوع "المقاصد الشرعية وقضايا التنمية الاجتماعية"، وذلك يوم الخميس 15 رجب 1435 هـ ل 15 ماي 2014م.

¹ - بيان من المجلس العلمي الأعلى في موضوع الإصلاحات التي أعلن عنها خطاب أمير المؤمنين حفظه الله، 30 مارس 2011.

- تنظيم كرسي الإعجاز العلمي في القرآن والسنة، التابع لجامعة سيدي محمد بن عبد الله، سايس، فاس، بشراكة مع المركز المغربي للإعجاز العلمي والتنمية البشرية، وجمعية الثقافة الإسلامية بتطوان، وهيئة الإغاثة الإسلامية العالمية بالسعودية، الملتقى العلمي لمدينة تطوان في موضوع "علاقة الإعجاز العلمي في القرآن والسنة بالتنمية البشرية"، بمشاركة نخبة من العلماء والمفكرين والمقرئين من المغرب وخارجه. أيام: 3، 4، 5 أبريل 2014 بالقاعة الكبرى لجمعية الثقافة الإسلامية ساحة الحرية، مسجد محمد الخامس تطوان.

- تنظيم فريق البحث في ثقافة التميز في القرآن والسنة، التابع لكلية الآداب والعلوم الإنسانية سايس- فاس، اليوم الثلاثاء 5 ماي 2015، بمدرج ابن بطوطة برحاب الكلية، ندوة وطنية في موضوع "مقومات التنمية الذاتية في الخطاب القرآني".

المحور الثالث: التحديات والبدائل

لا تزال فعالية المؤسسات الدينية في العملية التنموية تحتاج لمزيد من تشخيص التحديات (الأول) التي تحول دون إنجاح الدور التنموي للفاعل الديني، من أجل إيجاد البدائل (ثانيا) التي من شأنها إنجاح المهمة التنموية للمؤسسة الدينية.

أولا- التحديات

من أجل تشخيص دقيق نحتاج للوقوف على أصل المشكل، المتمثل في 1- التحدي العام، المتعلق بالجانب الثقافي عموما، ثم تسليط الضوء على تأثيره على فعالية المؤسسة الدينية في العملية التنموية 2- تحديا خاصا.

1- التحدي العام

نقصد بالتحدي العام المسألة الثقافية باعتبارها ركيزة أساسية في أي مشروع تنموي، وللوقوف على أهمية المرتكز الثقافي في التنمية لا بد من الرجوع للأصول النظرية لمسألة التنمية، التي تمّ تعريفها من قبل الأمم المتحدة سنة 1956 بالصيغة التالية: "العمليات التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين والحكومات لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية، ولمساعدتها على الاندماج في حياة الأمة، والمساهمة في تقدمها بأقصى قدر مستطاع"¹. يظهر لنا من خلال هذا التعريف محورية المسألة الثقافية ضمن أي مشروع تنموي يهدف إلى الخروج من الأوضاع الصعبة التي تعاني منها المجتمعات المحلية.

ويرجع سبب تهميش البعد الثقافي في المشاريع التنموية إلى تاريخ بروز مفهوم التنمية الذي تأصل في بداياته على أساس التقدم الاقتصادي باعتباره العنصر الوحيد لعملية التنمية، وإذا ذكرت الجوانب الأخرى الاجتماعية والثقافية فإنما توضع بصورة صريحة أو ضمنية كناتج للتقدم الاقتصادي². وقد تأثر المسار التنموي للمغرب بتلك النزعة الاقتصادية المغالية على حساب الجانب الثقافي الذي لم يكن له ذلك الحضور الوازن في المشروع المجتمعي للمغرب. الأمر الذي حال دون تحقيق العملية التنموية بالمغرب نجاحا كبيرا؛ نظرا لعدم اعتمادها على مقاربة شمولية تتعامل مع الثروة بمنطق أوسع من المنطق المادي الضيق الذي يقتصر على الجانب الاقتصادي فقط.

¹ - سمير قريد، حماية البيئة ومكافحة التلوث ونشر الثقافة البيئية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 2013، ص.67.

² - المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

2- التحدي الخاص

أما التحدي الخاص المتعلق بحدود إسهام الفاعل الديني في العملية التنموية للمغرب، فله عدة تمظهرات، من بينها:

- موقع علماء الدين من الدولة: عرف حضور علماء الدين في الحياة السياسية والاجتماعية للمغرب عدة تحولات حسب السياق والمرحلة، حيث كان يقتصر دور العلماء على تزكية وشرعنة السلطة السياسية، وقد تأرجح تعامل الدولة مع علماء الدين بين أليتي الإدماج والإقصاء، خصوصا بعد فترة الاستقلال، حيث عرفت السنوات الأولى منه محاولة إدماج العلماء في الحياة السياسية للبلاد نظرا لما يتمتعون به من رأس مال رمزي في ضمير الأمة، حيث أسندت بعض العلماء عددا من المناصب من أمثال المختار السوسي وعلال الفاسي، لكن بعد ذلك فضّلت الدولة الاستغناء عنهم، وتعويضهم بنخب حديثة فرانكفونية، علمانية ساعية إلى إضعاف نفوذهم وتقليصه ما أمكن¹. يقدّم لنا هذا التأرجح إشارة على عدم وضوح الدولة في تعاملها مع الفاعلين الدينيين، الأمر الذي ينعكس بالسلب على حضورهم في المشاريع التي تصرح الدولة برغبتها في إدماج الشأن الديني فيها، مثلما حدث في النموذج التنموي.

- موقع القيميين الدينيين من الشأن العام: يقتضي المنطق البسيط أن تقدم الدولة إمكانيات تتواءم مع المهام التي أوكلتها إلى القيميين الدينيين فيما يخص العملية التنموية، خصوصا أن الشواهد كثيرة في الخطب والرسائل الملكية والنصوص القانونية المنظمة للحقل الديني على أهمية المسألة الدينية في العملية التنموية، لكن نطرح سؤالا في هذا المقام يتعلق بالإمكانيات المرصودة من قبل الدولة للقيمين الدينيين، حيث نرى أن منع القيميين الدينيين من ممارسة أي

¹ - رشيد شريت، ((المؤسسة الملكية والمسألة الدينية))، وجهة نظر، عدد 47، شتاء 2010، ص 53.

نشاط سياسي أو نقابي، أو اتخاذ أي موقف يكتسي صبغة سياسة أو نقابية¹، قد يحول دون تمكنهم من تأديهم للمهام التنموية المنوطة بهم، كما أن لذلك المنع مجموعة من التبعات على القيم الديني، من قبيل عدم تمثله للمسألة التنموية تمثلاً جيداً يساعده على فهم واستيعاب مفهوم التنمية ومضامينه، لأن الممارسة السياسية والنقابية هي إحدى أهم المجالات التي يمكن أن يستخلص منها الإنسان دروساً عن المشاكل والاختلالات التي تعاني منها المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

- موقع الفاعل الديني من النموذج التنموي: يتمثل الحضور الوحيد الذي تم تسجيله في صياغة النموذج التنموي للمغرب في مشاركة الدكتور أحمد العبادي رئيس الرابطة المحمدية للعلماء باعتباره مقرراً لتقرير النموذج التنموي الجديد الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي²، إلا أن هذه المساهمة التي لا ندري مدى حضور الصفة الدينية لأحمد العبادي فيها، إذ يمكن أن تكون مشاركته في التقرير من باب عضويته في المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بعيداً عن صفته الدينية. وبالتالي فحضور الفاعل الديني يبقى ضعيفاً في صياغة النموذج التنموي مقارنة بباقي الفاعلين، وقد تركزت تغيب الفاعل الديني في لجنة النموذج التنموي التي لم تسجل أي اسم ينتمي للمؤسسة الدينية بالمغرب، الأمر الذي يتعارض مع تصور الدولة الدامج للمسألة الدينية في العملية التنموية بالمغرب.

ثانياً: البدائل

على غرار تشخيصنا للتحديات، نقدّم البدائل على أساس 1- البديل العام، الخاص بالشأن الثقافي، و2- البديل الخاص، المتعلق بالفاعلين الدينيين.

¹ - ظهير شريف رقم 1.14.104 صادر في 20 من رجب 1435 (20 ماي 2014) في شأن تنظيم مهام القيمين الدينيين وتحديد وضعياتهم.
² - النموذج التنموي الجديد، مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2019.

1- البديل العام

نستحضر في هذا المقام مقولة للفيلسوف الفرنسي الشهير جون بودان (Jean Bodin) هي: "ليس هناك ثروة إلا الإنسان"، هناك حاجة إلى هذه المقولة اليوم أكثر من أي وقت مضى، بعد أن ضاع على الإنسان زمن طويل في الانهيار بعوامل الثروة المادية المختلفة، الطبيعية والصناعية والمادية، وجُعِل الإنسان في خدمتها على حسابه، ليكتشف في نهاية المطاف أن الثروة مهما بلغت فليست لها قيمة إذا لم تكن في خدمة الإنسان¹.

وبالتالي فالتصور الذي يمكن الانطلاق منه لإيجاد بديل للحضور الضعيف للمسألة الثقافية في العملية التنموية بالمغرب، هو تجاوز المنطق المادي الضيق المتمثل في السياسات الاقتصادية الصرفة، ووضع المسألة الثقافية كمُوجّه أساسي للنموذج التنموي الجديد للمغرب، فقد تجاوز العالم النظرة الاقتصادية الضيقة للعملية التنموية، وجعل من المسألة الثقافية رافعة أساسية لإنجاح المشاريع التنموية، ولا أقل من إحداث مجلس ثقافي على غرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، أو إحداث لجنة ثقافية في هذا الأخير، تعمل على تشخيص واقع الثقافة في المغرب، وتقتراح مخططات وبرامج عمل تدمج المسألة الثقافية في النموذج التنموي الشامل للمغرب.

2- البديل الخاص

يمكن أن نلخص البديل الخاص المتعلق بالفاعل الديني، من أجل النهوض بأدواره التنموية، وإنجاح مساهمته فيها، في النقاط التالية:

¹ - رشيدة عزام، التنمية البشرية بين التنظير والتطبيق -المغرب نموذجا-، أطروحة دكتوراه، محمد الخامس-أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2017-2018، ص.119.

- إعادة تَبْيئة المسألة الدينية في المشروع التنموي في المغرب: يبدو أن المجهود الذي بذلته الدولة في سبيل الربط النظري بين الإسلام التنموية، ونقل ذلك الربط، إلى الواقع عبر خلق قنوات تفاعل بين الفاعل الديني والعملية التنموية، لم يؤت أكله، نظرا لاعتبارات كثيرة، من بينها عدم تمثّل الفاعل الديني للعملية التنموية تمثّلا دينيا يحقّزه على الانخراط الجاد والفعال فيها، إضافة إلى عدم تركيز صانعي السياسة الدينية بالمغرب على إقناع المواطنين باعتبارهم المعنيين الأساسيين بالسياسة الدينية في المساجد وغيرها من الفضاءات التي تمثّل قنوات اتصال دائمة وفعّالة بين المواطنين والدولة، الأمر الذي يحتمّ على صنّاع السياسة الدينية إعادة تَبْيئة المسألة الدينية في المشروع المجتمعي للمغرب، من خلال تكوين الفاعلين الدينيين تكوينا يتيح لهم الخطابة في موضوع التنمية كخطابهم في مواضيع الصلاة والصوم، ما سيتيح إمكانية ترسيخ مفهوم التنمية ومضامينه في الذهنية العامة المستقبلية للخطاب الديني والتعامل مع التنمية على أنه مدخل حقيقي من مداخل الفلاح الديني والدينيوي.

- اعتماد مقاربة تشاورية في تحديد الأدوار التنموية للفاعل الديني: يجب على الدولة القطع مع الإملاءات والتعليمات الفوقية على الشأن الديني، إذ أن سبيل نجاح الإسهام التنموي للفاعل الديني، ينطلق أساسا من إشراكه في عملية صياغة وتحديد طبيعة تلك الأدوار التنموية، على أساس مقاربة تشاورية، تنطلق من رؤية الفاعل الديني للمسألة التنموية، والإشكالات النظرية والواقعية التي تعترى ذهنه، وحثّه على تقديم اقتراحات نابغة من خلفيته النظرية وواقعه المعيش، وإعادة صياغة مخرجات التشاور مع القيميين الدينيين إلى قوانين ونصوص تنظيمية يستطيع من خلالها القيم الديني تمثّل العملية التنموية تمثّلا صحيحا ودقيقا، يساعده على الإسهام الفعّال في النموذج التنموي للمغرب.

خاتمة:

ختاما، وبعدما ما حولنا مقارنة موضوعنا المتعلقة بنواظم العلاقة التي تجمع بين الفاعل الديني والعملية التنموية بالمغرب، وعالجنا بالدرس والتدقيق مدخلات ومخرجات الاندماج والتعاون بين المؤسسة الدينية والنموذج التنموي للمغرب، وعملنا على تشخيص التحديات التي تقف حاجزا أمام فاعلية الدور التنموي للقيمين الدينيين، واقترح مجموعة من البدائل ارتأى لنا أنها تمثل مداخل حقيقية لإعادة إحياء الدور التنموي للمؤسسة الدينية، وإضفاء الفاعلية المرجوة على ذلك الدور.

نشير إلى إشكال مهم يتعلق بالسياسة الدينية في المغرب عموما، والدور التنموي للمؤسسة الدينية خصوصا، إذ أن أدوات تحليل وتقييم السياسات العمومية التي نُعْمِلُها مثلا في السياسات الصحية أو الصناعية أو الفلاحية، لا تتيح لنا التحليل الدقيق للسياسة الدينية نظرا لمسألتين أساسيتين تحتاجان لفتح نقاش جاد وهادئ:

- المسألة الأولى: قابلية إدماج الشأن الديني في سياسة عمومية، بحيث أن الدين مبني على مقولات المقدس والمطلق والثابت، بينما السياسات العمومية مبنية على النسبية والتغير الدائم والقابلية للتعديل والتغيير.

- المسألة الثانية: استعصاء أهداف السياسة الدينية على التكميم، بحيث لا نستطيع وضع الأمن الروحي والخصوصية الدينية وإدماج الدين في التنمية في مؤشرات رقمية تمكننا من قياسها وتتبع منحنياتها.

➤ لائحة المراجع:

• الوثائق:

0 الخطب والرسائل الملكية:

- خطاب أمير المؤمنين الملك محمد السادس حول إعادة هيكلة الحقل الديني، بالقصر الملكي بالدار البيضاء في 30 أبريل 2004.
- خطاب أمير المؤمنين خلال ترؤسه افتتاح الدورة الأولى لأعمال المجلس العلمي الأعلى بالقصر الملكي بفاس 08 يوليوز 2005.
- خطاب أمير المؤمنين خلال ترؤسه الدورة السابعة للمجلس العلمي الأعلى تطوان 26 رمضان 1429 هـ الموافق 27 شتنبر 2008.
- نص الرسالة الملكية السامية التي وجهها أمير المؤمنين محمد السادس إلى الدورة العادية للمجلس العلمي الأعلى المنعقدة بالرباط يوم الأربعاء 03 جمادى الأولى الموافق 29 أبريل 2009.

0 الظهائر والقوانين:

- ظهير شريف، 1.75.300، بتاريخ 12 ربيع الثاني 1396 (12 أبريل 1976) يحدد بمقتضاه تنظيم واختصاصات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية.
- ظهير شريف 1.03.193 صادر في 9 شوال 1424 (4 ديسمبر 2003) في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية.
- ظهير شريف رقم 1.03.300 صادر في 2 ربيع الأول 1425. (22 أبريل 2006). بإعادة تنظيم المجالس العلمية.
- ظهير شريف رقم 1.05.210 صادر في 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006) بتحويل جمعية رابطة علماء المغرب صفة مؤسسة ذات نفع عام تحت اسم الرابطة المحمدية للعلماء.

- ظهير شريف رقم 1.07.190 صادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نوفمبر 2007) بتميم الظهير الشريف رقم 1.05.210 الصادر في 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006) بتحويل رابطة علماء المغرب صفة مؤسسة ذات نفع عام تحت اسم الرابطة المحمدية للعلماء.
- ظهير شريف رقم 1.13.50 صادر في 21 من جمادى الآخرة 1434 2 ماي 2013 بإحداث معهد محمد السادس للقراءات والدراسات القرآنية.
- ظهير شريف رقم 1.05.159 صادر في 18 من رجب 1426 24 أغسطس 2005 بإعادة تنظيم دار الحديث الحسنية.
- ظهير شريف رقم 1.02.09 صادر في 15 من ذي القعدة 1422 29 يناير 2002 بتنفيذ القانون 13.01 بشأن التعليم العتيق.
- ظهير شريف رقم 1.14.103 صادر في 20 رجب 1435 20 ماي 2014 في شأن إحداث معهد محمد السادس لتكوين الأئمة والمرشدين والمرشدات.
- ظهير شريف رقم 1.14.104 صادر في 20 من رجب 1435 (20 ماي 2014) في شأن تنظيم مهام القيمين الدينيين وتحديد وضعياتهم.

O المناشير:

- دليل الإمام والخطيب والواعظ، منشورات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، المملكة المغربية، 2006.
- بيان من المجلس العلمي الأعلى في موضوع الإصلاحات التي أعلن عنها خطاب أمير المؤمنين حفظه الله، 30 مارس 2011.

● الكتب:

- أحمد فؤاد باشا، رؤى إسلامية في فلسفة العلم والتنمية الحضارية، روابط للنشر وتقنية المعلومات، القاهرة، 2018.

- جون واتربوري، أمير المؤمنين الملكية والنخبة السياسية المغربية، ترجمة عبد الغني أبو العزم وعبد الأحد السبتي وعبد اللطيف الفلق، مؤسسة الغني للنشر، الرباط، ط 3، 2013.
- سمير قريد، حماية البيئة ومكافحة التلوث ونشر الثقافة البيئية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمّان-الأردن، 2013.
- طلال فائق الكمالي، التنمية البشرية في القرآن الكريم دراسة موضوعية، دار المحجة البيضاء للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 2014.
- عبد الرحمن بن خلدون، كتاب العبر وديوان المبتدأ والخبر في تاريخ العرب والبربر ومن عاصرهم من ذوي الشأن الأكبر، ج1، ضبط خليل شحادة، دار الفكر، بيروت، 2000.
- محمد ضريف، الإسلام السياسي في المغرب مقارنة وثائقية، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، ط1، 1992.
- محمد ضريف، الحقل الديني المغربي ثلاثية السياسة والتدين والأمن، المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ط1، 2017.
- وهبة الزحيلي، أصول الفقه الإسلامي، ج1، دار الفكر للطباعة والتوزيع والنشر، دمشق، ط1، 1986.

● الرسائل والأطروحات:

- آمال وردي، تنظيم الحقل الديني في المغرب العلماء نموذجاً، رسالة الدراسات العليا المعمقة، جامعة حمد الخامس-أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2001-2002.
- خولة الباز، النخبة الجديدة في الحقل الديني دراسة لرؤساء المجالس العلمية المحلية وكبار العلماء المعينين بصفة شخصية من طرف أمير المؤمنين (2004-2009)، رسالة ماستر، محمد الخامس-أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2009-2010.

■ رشيدة عزام، التنمية البشرية بين التنظير والتطبيق -المغرب نموذجاً-، أطروحة دكتوراه، محمد الخامس-أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2017-2018.

■ عبد الحفيظ ماموح، إعادة هيكلة الحقل الديني بالمغرب - المساجد نموذجاً-، رسالة ماستر، جامعة محمد الخامس-أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2008-2009.

● المقالات:

■ أحمد داود محمد الشحروري، ((الإسلام وتنمية رأس المال البشري في ضوء القرآن والسنة))، مجلة الجامعة للدراسات الإسلامية (عقيدة- تفسير-حديث)، غزة- فلسطين، ع27، 2019.

■ رشيد شربت، (المؤسسة الملكية والمسألة الدينية)، وجهة نظر، عدد47، شتاء 2010.

■ زين العابدين الحمزاوي، ((أسس هيمنة المؤسسة الملكية: نموذج إمارة المؤمنين)) المجلة العربية للعلوم السياسية، بيروت، ع20، خريف 2008.

● المرجع الفرنسي:

■ Mohammed El-ayadi, Essais sur la société, l'histoire et la religion, (Collection Essais), Fondation du Roi Abdul-Aziz Al Saoud pour les Etudes Islamique et les Sciences Humaines, Casablanca, 2014.

استثمار الأوقاف كمدخل لتحقيق التنمية بالمغرب في ضوء النموذج التنموي الجديد: قراءة تحليلية

في مدونة الأوقاف.

سعيد بلغريب

مقدمة:

يعتبر الوقف مؤسسة ذات أهمية بالغة ومحورية في المجتمع الإسلامي عامة والمغربي على الخصوص، وكذلك استثماره يحظى بنفس الأهمية بل وأكثر، فبالإضافة إلى كون الوقف عبادة مالية لدخولها في نطاق الصدقة الجارية التي يأجرُ صاحبها مادامت قائمة، فإن لهذه المؤسسة فوائد دينوية عديدة في مجالات مختلفة؛ دينية وتربوية وعلمية واقتصادية واجتماعية...

ومعلوم ما تعيشه أغلب دول العالم الثالث ومنها المغرب من مشاكل اقتصادية واجتماعية وتراكم آثارها نتيجة الأزمة المالية والاقتصادية وهو ما يظهر بجلاء في نسب النمو المنخفضة المسجلة في السنوات الأخيرة في هذه البلدان. في ظل هذا الوضع يمكن أن يشكل الاستثمار في المؤسسة الوقفية فرصة مهمة ودعامة حقيقية من أجل النهوض بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في هذه الدول بتخفيف العبء عنها عن طريق التقليل من تكاليف فاتورتها الاجتماعية والاتجاه نحو تخصيص الموارد المقلصة لتحقيق التنمية الاقتصادية. كما أن دخول المؤسسة الوقفية في النشاط الاقتصادي، خاصة بصيغها الاستثمارية العصرية، سيساهم لا محال في الرفع من نسب نمو اقتصاديات هذه البلدان لما يوفره من موارد مالية جديدة، وخلق فرص للشغل، وتحريك عجلة الاقتصاد بوجه عام.

انطلاقا من هذه الأهمية البالغة للوقف عمل المشرع المغربي على إصدار مدونة جديدة للأوقاف لتجاوز ثغرات النصوص السابقة المنظمة للوقف، وجمع أحكامه الفقهية المتناثرة، وحسم التضارب في أمور مختلفة، وبغية تنظيم الأحكام القانونية للوقف شكلا ومضمونا بما يضمن تقيدها بأحكام الفقه الإسلامي ويضفي عليها طابعا عصريا متميزا، وكذا توفير آليات قانونية حديثة تحمي المال الوقفي، وبنظم تديرية تيسر حسن استغلاله والاستفادة منه.

ومن خلال هذه المداخلة المتواضعة سنحاول البحث في توجهات المشرع المغربي من خلال المدونة الجديدة في مادة الوقف (المبحث الأول)، ثم نبث مختلف الصيغ الاستثمارية في إطارها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: توجهات المشرع المغربي في مادة الأوقاف

لما كان الوقف في منطلقه عبادة مالية ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية تنبني على مبادرة الواقف، لأن الأمر يتعلق بإخراج مال مملوك له ملكا صحيحا من ذمته المالية وجعلها في سبيل الله تعالى خدمة لأطراف آخرين هم الموقوف عليهم، كان لازما توفير جو من الثقة يطمئن الواقف ويشجعه على إتيان هذا النوع من التصرفات دون الخوف على ضياع المال الموقوف أو تبذيره. وهكذا عمل المشرع المغربي من خلال مدونة الأوقاف على تعزيز الثقة في المؤسسة الوقفية والاستثمار فيها سواء على بما تبناه من اختيارات فقهية بدءا من تحديد معناه وأنواعه (المطلب الأول)، أو فيما يوفره لها من نظم الحكامة والحماية بما يضمن قيامها بأداء مهامها على أحسن وجه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الوقف معناه وأنواعه

نظرا لطابعه الاجتهادي فقد عرف الوقف تحديدات مختلفة باختلاف المذاهب الفقهية الإسلامية، بل وداخل نفس المذهب، وهذا المعطى أثر في القوانين الوضعية، بما فيها مدونة الأوقاف، المطبقة للمذاهب المذكورة عند تقنينها لأحكام الوقف، وهو يظهر جليا عند تحديد معنى الوقف (الفقرة الأولى)، وأيضا عند تناول أنواعه المختلفة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: معنى الوقف وطبيعته

أولا: معنى الوقف

لقد عرف المشرع المغربي¹ الوقف من خلال مدونة الأوقاف الجديدة² في المادة الأولى منها حيث جاء فيها: "الوقف هو كل مال حبس أصله بصفة مؤبدة أو مؤقتة، وخصصت منفعته لجهة بر وإحسان عامة أو خاصة، ويتم إنشاؤه بعقد أو وصية أو بقوة القانون."

وفي نظرنا أن تعريف المشرع للوقف أمر محمود، وإن كان الأصل في الأدبيات القانونية أن المشرع لا يضع التعاريف بل يترك مسألة التعريف للفقه والقضاء، وذلك لتعدد التعاريف التي أعطيت للوقف في إطار الفقه الإسلامي مع ما يطرحه ذلك من إشكالات عدة تترك الباب مفتوحا أمام تأويلات متضاربة وهو ما قد يؤثر سلبا على إنشاء الوقف واستثماره.³

¹ سبق للمشرع المغربي أن عرف الوقف من خلال الفصل 73 من الظهير الشريف الصادر بتاريخ 02 يونيو 1915 بشأن التشريع المطبق على العقارات المحفظة والذي جاء فيه: "الحبس أموال أوقفها المحبس المسلم ويكون التمتع بها لفائدة أنواع المستفيدين الذين يعينهم المحبس"

² الظهير الشريف رقم 1.09.236 الصادر بتاريخ 08 ربيع الأول 1431 هـ الموافق لـ 23 فبراير 2010 م المتعلق بمدونة الأوقاف، والصادر بالجريدة الرسمية عدد 5847 بتاريخ فاتح رجب 1431 الموافق لـ 10 يونيو 2010.

³ سعيد بلعريب، استثمار الوقف في ضوء مدونة الأوقاف المغربية، بحث مقدم بمناسبة ندوة الدولية: استثمار أموال الأوقاف وتطبيقاتها المعاصرة، برحاب كلية الآداب والعلوم الإنسانية فاس سايس جامعة سيدي محمد بن عبد الله، بتاريخ 8 و9 دجنبر 2015، ص 3 وما يليها.

وهذا التعريف يتفق مع تعريف ابن قدامة المقدسي للوقف بأنه: "تحبيس الأصل وتسبيل الثمرة"¹، وهو مقتبس من قول النبي صلى الله عليه وسلم لعمر بن الخطاب عندما استشاره في أرض أصابها في خير فقال له رسول الله صلى الله عليه وسلم: "احبس أصلها وسبل ثمرها".

وهو تعريف يتميز بالوضوح والاختصار، ولا يطرح أي إشكال إذ يحدد قوام الوقف المتمثل في منع التصرف في العين الموقوفة، فلا يتصرف فيها ببيع أو رهن أو هبة ولا تنتقل بالميراث، وصرف منفعتها على جهة برواحسان بمقتضى شرط الواقف.

كما أن البعض يعرفه من الناحية الاقتصادية بكونه: «تحويل للأموال عن الاستهلاك واستثمارها في أصول رأسمالية إنتاجية، تنتج المنافع والإيرادات التي تستهلك في المستقبل، جماعياً أو فردياً». فهو إذن عملية تجمع بين الادخار والاستثمار معاً. فهي تتألف من اقتطاع أموال، كان يمكن للواقف أن يستهلكها إما مباشرة أو بعد تحويلها إلى سلع استهلاكية، عن الاستهلاك الآني، وبالوقت نفسه تحويلها إلى استثمار يهدف إلى زيادة الثروة الإنتاجية في المجتمع"².

ثانياً: الطبيعة القانونية للوقف

تعود الطبيعة القانونية للوقف الإسلامي لارتباطه بنشأته الأولى التي كان لها الأثر البالغ في تحديدها وتمييزها عن سائر التصرفات الأخرى بأن جعلت منه نظاماً يقوم على تحبيس الأصل وتسبيل المنفعة، كما كان لتوالي عمليات التحبيس وتكريسها بالنسبة للسنّة القولية والفعلية للرسول صلى الله عليه وسلم، وبعدها بأوقاف الصحابة الأجلاء جانباً من التأكيد على هذه الطبيعة الخاصة.

وهكذا سواء قلنا الوقف أو الحبس فإن المضمون يبقى واحداً؛ استناداً إلى جوهر هذا التصرف القانوني القائم أساساً على تغيير طبيعة المال بإخراجه من دائرة التصرفات القانونية الرامية إلى نقل الملكية حالاً أو استقبالا، إلى مال ذي طبيعة قانونية خاصة قوامه تمييز التعامل مع الأصل والمنفعة، وذلك بتحبيس الأصل وتخصيص منفعته لفائدة جهة برواحسان عامة أو خاصة³.

وتزيد الدكتور مجيدة الزباني أنه: "لا شك أن استعمال عبارة: «تحبيس الأصل وتسبيل المنفعة» يتجاوز مجرد الوفاء للبداية الأولى لمضمون الوقف الإسلامي على النحو المذكور في رواية ابن عمر رضي الله عنهما، لينعكس بشكل واضح على جوهر هذه المؤسسة القانونية ويميزها عن كثير من المؤسسات الأخرى سواء داخل المنظومة الإسلامية أو بالمقارنة مع أنظمة المجتمع الغربي. فقد كان لإعمال حديث الرسول صلى الله عليه وسلم عن الصدقة الجارية أثر على الطبيعة القانونية للوقف، فغني عن البيان أنه على الرغم من كون الوقف عملاً خيرياً بامتياز، فإنه يختلف عن باقي أنواع

¹ عبد الله بن قدامة المقدسي، المغني، كتاب الوقوف والعطايا، دار الفكر بيروت، الطبعة الأولى، المجلد الخامس، ص 348.

² منذر حُف، الوقف الإسلامي: تطوره إدارته وتبنيه، دار الفكر المعاصر، بيروت لبنان، الطبعة الثانية، 1427 هـ / 2006 م، ص 66.

³ مجيدة الزباني، الوقف والأنظمة الخيرية الغربية، مقال منشور بمجلة أوقاف، عدد 36، 2018، ص 42.

الأعمال الخيرية الأخرى؛ فالزكاة مثلا إحسان إلزامي محدد المصارف من قبل الشارع، عكس الوقف الذي تعد مصارفه أكثر تنوعا لعدم وجود ما يقيدھا كما هو الشأن بالنسبة للزكاة، ولكونه مرتبط بشرط الواقف. كما أن الصدقة عمل خيري أيضا له فضله الدنيوي وأجره الأخروي، غير أن الوقف زيادة على ذلك صدقة جارية لا تنقطع بالوفاء بل تستمر لتؤدي ثمارها التي ينتفع بها العباد وينال بها الواقف خير الدعاء والجزاء"¹.

وفي إطار الاجتهاد القضائي المغربي صدر عن المجلس الأعلى، محكمة النقض حاليا، قرار جاء فيه: "وحيث يتضح من الرجوع إلى النصوص والقواعد الفقهية المتعلقة بالصدقة والحبس، أن الفقهاء عرفوا الصدقة بأنها: "تمليك ذي منفعة لوجه الله بغير عوض" وعرفوا الحبس أنه: "إعطاء منفعة شيء مدة وجوده لازما بقاؤه في ملك معطيه ولو تقديرا..." وحيث يظهر جليا من التعريفين الكاشفين لحقيقة الصدقة والحبس أن خاصية الحبس تتجلى في بقاء ملكية الملك المحبس على ذمة المحبس، بخلاف الملك المتصدق به، فإن ملكيته ومنفعته تنتقلان إلى المتصدق عليه."²

الفقرة الثانية: أنواع الوقف

إذا كان الوقف من حيث الأصل هو حبس مال معين عن التصرف الماس برقبته مع تخصيص منفعته لجهة من جهات البر والإحسان، فإن تصنيفه متعدد بتعدد الزوايا التي ننظر إليه منها، وهي كالآتي:

أولا: بحسب الجهة المستفيدة من الوقف

لقد جاء في المادة الأولى من مدونة الأوقاف ما يلي: "يكون الوقف إما عاما أو معقبا أو مشتركا".

1 بالنسبة للوقف العام:

وفقد عرف المشرع المغربي الوقف العام من خلال المادة الخمسين من مدونة الأوقاف أن: "الوقف العام هو كل وقف خصصت منفعته ابتداء أو مآلا لوجوه البر والإحسان وتحقيق منفعة عامة".

وجاء في المادة 6 من قانون الأوقاف الجزائري أن: "الوقف العام ما حبس على جهات خيرية من وقت إنشائه، ويخصص ريعه للمساهمة في سبل الخيرات..."³

¹ مجيدة الزباني، الوقف والأنظمة الخيرية الغربية، مقال منشور بمجلة أوقاف، عدد 36، 2018، ص 42.

² قرار المجلس الأعلى سابقا عدد 6500 بتاريخ 12 دجنبر 1995 ملف مدني عدد 94/3608

منشور ب: مجلة المنازعات القضائية من خلال اجتهادات محكمة النقض ومحكم الاستئناف والمحكم الابتدائية، الجزء الأول، ص 113.

³ وجدير بالذكر أن المشرع الجزائري قد فصل في تصنيف الملك العام الوقفي حيث قسمه إلى ملك عام وقفي محدد الجهة، وملك عام وقفي غير محدد الجهة، إذ جاء في المادة 6 من القانون رقم 91-10 أن:

والملاحظ في التعريفين هو أخذهما بأن تكون الجهة الموقوف جهة برعامة، وهو ما يضيف على هذا الوقف، صبغة العمومية، فسمي وقفا عاما، إذ يرد على جهات كالمدارس والمستشفيات والمساجد والمقابر وغيرها فتعم فائدته كل المجتمع، ومن جهة ثانية صفة الخيرية لاتصال غرضه ونفعه بالمجالات والأهداف الخيرية العامة.

2. بالنسبة للوقف المعقب

وقد عرفه المشرع المغربي في المادة 108 من مدونة الأوقاف بالقول: "يعتبر وقفا معقبا ما وقف على ولد أو عقب أو نسل أو ذرية المحبس أو غيره".

كما عرفه المشرع الجزائري في المادة السادسة من القانون رقم 91/10 بأنه: "ما حبسه الواقف على عقبه من الذكور والإناث، أو على أشخاص معينين، ثم يؤول إلى الجهة التي يعينها الواقف بعد انقطاع الموقوف عليهم"

وكلا التعريفين يتماشى مع رأي الفقه في كون الوقف الذري هو وقف يخصص ريعه لأشخاص محددين تحديدا دقيقا كجهة مستفيدة منه. وقد زاد المشرع المغربي تعريفه للوقف المعقب بذكر مختلف الكلمات الدالة عليه؛ عقب ونسل وذرية.

3. بالنسبة للوقف المشترك

يعتبر هذا النوع الثالث من الأوقاف بمثابة صيغة توفيقية بين الوقف العام والوقف المعقب حيث يجعل الواقف من خلاله منافع الوقف مشتركة بين جهتين من المستفيدين إحداها جهة عامة والأخرى جهة خاصة.

وقد عرف المشرع المغربي الوقف المشترك في إطار مدونة الأوقاف وبالضبط في المادة 108 بأنه: "يعتبر وقفا مشتركا ما وقف ابتداء على جهة عامة وعلى شخص بذاته، أو عليه وعلى عقبه"

وتجدر الإشارة أن هذا الوقف يخضع لنفس الأحكام المتعلقة بالوقف العام حيث نصت المادة 120 من نفس المدونة على أنه: "يخضع الوقف المشترك لنفس الأحكام المطبقة على الأموال الموقوفة وقفا عام، وتقوم إدارة الأوقاف بتدبيره".

الملك العام الوقفي المحدد الجهة: هو الذي يحدد مصرف ريعه، وبالتالي لا يصح ريعه على غيره من وجوه الخير العامة إلا إذا استنفذ وجه الخير الأصلي.

الملك العام الوقفي غير محدد الجهة: هو الذي لم يحدد له الواقف، أو لم يعرف له وجه الخير الذي أرادته الواقف، فهذا يصرف ريعه في نشر العلم وتشجيع البحث وفي سبيل الخيرات المختلفة.

ثانياً: حسب محل التصرف الوقفي

ينقسم الوقف بالنظر إلى محله إلى وقف منصب على العقار، أو وقف منقول، أو وقف منفعة.

1. وقف العقار

إن العقار وما يتصف به من صفة البقاء والديمومة تجعله أصلاً بارزاً في الأموال الوقفية التي تستلزم عند غالبية أهل الفقه تحقق خصوصية الوقف والحكمة منه والمتمثلة أساساً في صرف منفعته على وجه التأبيد.

ويدخل في نطاق العقار كل الأصول الثابتة من أرض وما يلتصق بها من مباني سواء تلك التي تعد بشكل مباشر لأغراض وقفية كالمساجد والمدارس والمستشفيات، أو تلك التي تعد للاستثمار ويصرف ريعها لتحقيق أغراض الوقف كالمساكن والمحلات التجارية، هذا بالإضافة إلى الأشجار المثمرة وكل ما له أصل ثابت في الأرض.

2. وقف المنقول

نظراً لكون المال المنقول عرضة للتلف والاستهلاك، وهو الشيء الذي يتعارض إلى حد ما مع خاصية البقاء والديمومة المطلوبة في الملك الوقفي فإن ذلك جعله محط خلاف بين الفقهاء حول جواز وقفه من عدمه .

وهكذا ورغم اختلاف المبررات الداعية لجواز وقف الأموال المنقولة فقد اتفق جمهور العلماء على ذلك الجواز، وتظهر أهمية ذلك في اتساع مجال تطبيقه فهو متاح لجميع الناس على اختلاف قدراتهم المادية حتى الفقراء منهم، حيث يمكن إتيان وقف أشياء ذات قيمة مادية بسيطة كالمصاحف وأدوات الوضوء بالمساجد، ثم أنه بالإضافة إلى تكلفته المادية المنخفضة فإن المال المنقول لا يتطلب تكاليف باهظة للصيانة كما هو الشأن في العقار سواء للترميم أو الزينة.

3. وقف المنفعة

بداية لا بد أن نشير إلى أن الفقهاء قد اختلفوا أولاً بشأن تعريف المنافع بين من يجعلها شاملة لكل الفوائد العينية وغير العينية، وبين من يخصصها بالمعنى الأخير فقط.

وهذا الرأي الثاني يرى أن مصطلح المنافع لا يراد به مطلق المنفعة وإنما المارد به ما يحصل باستعمال الأعيان من ثمرات وفوائد كالسكنى في استعمال الدار والركوب في استعمال السيارة وغيره. وقد جاء في تعريفها في مجلة الأحكام بأنها: "المنافع جمع منفعة وهي الفائدة التي تحصل باستعمال العين".

وعلى هذا الأساس يخرج ما لا يكون محلاً للإجارة كالغلات والثمار التي تستهلك بالاستعمال،
والحقوق المعنوية كحقوق المؤلف، وبراءة الاختراع، وغيرها باعتبار أنها فوائد عينية تحصل من العين.

وأما الرأي السابق على ما ذكر فيقوم على أن أصل مصطلح المنافع شامل للفوائد العينية
والفوائد غير العينية، وهو ما يكمن الوقوف عليهم من خلال قول ابن حجر الهيتمي الذي جاء فيه: "وقد نطلق المنفعة على ما هو أهم من ذلك فتشمل حتى الغلة التي هي الفوائد الحاصلة لا بفعل أحد".

والجدير بالذكر عموماً فيما يهم طبيعة المال موضوع الوقف أن المشرع المغربي من خلال مدونة
الأوقاف لم يجعل في ذلك تمييزاً معيناً بل كان وصفه شاملاً للمال الوقفي حيث جاء في المادة الأولى
منها حين تعريف الوقف: "الوقف كل مال حبس أصله ... وخصصت منفعته لجهة بر وإحسان ..."،
وهذا الأمر في نظرنا من شأنه أن يوصد الباب أما مختلف النقاشات المتعلقة بالأموال القابلة لإجراء
الوقف عليها، خاصة ما يهم المنقولات والمنافع، ثم أن لهذا الموقف أثراً بالغاً في التقليل من المنازعات
القضائية المرتبطة بذات الأمر.

ومما لا يمكن إنكاره المكاسب الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن تحصيلها جراء توسيع دائرة
الأموال القابلة للوقف وفسح المجال أمام الأفكار الإبداعية في هذا المضمار.

ثالثاً: حسب مدة الوقف

إذا كانت أغلب التشريعات وتطبيقاً للمذاهب الفقهية المعتمدة في بلدانها لا ترى الوقف إلا
مؤبداً، فإن المشرع المغربي من خلال مدونة الأوقاف وتطبيقاً للمذهب المالكي في الموضوع فقد أقرب بأن
الوقف قد كون مؤبداً كما يكمن أن يكون مؤقتاً.

1. الوقف المؤبد

لقد عمد جمهور الفقهاء إلى إقرار مبدأ التأييد في الوقف لحمايته، ومنع إدارة الوقف من
التصرف بالأصل الموقوف بيعاً أو هبة أو استبدالاً أو تحميلاً بدين إلا وفق شروط محددة. فحق الملكية
عندهم يخرج عن إرادة الواقف بالكلية، ويدخل في باب الملكية العامة أو الملكية الجماعية التي هي في
الأصل ملك الله تعالى، بحيث يصبح الوقف بهذه الصيغة وقفاً مؤبداً، فهو على هذا الأساس يمثل قناة
اجتماعية وإنسانية تصب في جميع الاتجاهات التي تؤدي إلى تحقيق التكافل الاجتماعي المتوازن¹.

إن أهمية مبدأ التأييد في الوقف تتأتى من الحاجة إلى إقامة مصادر دائمة لإنتاج خدمات
اجتماعية واقتصادية ذات صفة عامة في أغلب الأحيان، كما أن التأييد في الوقف يسهم بفعل النمو
التركيبي للأصول والأموال الوقفية في تنمية الاقتصاد كقطاع ثالث بشكل متواز مع القطاعين الخاص

¹ ياسر عبد الكريم الحوراني، الوقف والعمل الأهلي في المجتمع الإسلامي (حالة الأردن)، الأمانة العامة للأوقاف، الكويت، 2001، ص 15.

والعام¹، كما يبرز التأبيد في الوقف شرطا جوهريا وضروريا لفهم بعض جوانب علاقات الملكية الكبيرة، ويسمح بتحرير الكثير من موارد المجتمع من ضغوطات السيطرة الفردية ليتم نقلها إلى ملكية المجتمع بحيث يصبح الوقف على أساس التأبيد، قناة اجتماعية وإنسانية يتدفق عبرها قسم من موارد المجتمع لتحقيق التكافل الاجتماعي والإسهام بشكل فعلي في التخفيف من حدة الفقر ومساعدة الفقراء².

2. الوقف المؤقت

يرى المالكية أن الوقف يمكن أن يكون مؤقتا فيقررون بحق الملكية للواقف في العين الموقوفة ويمنعونه من حق التصرف فيها، أي أنه قيد التصرف في الملكية لمدة زمنية محددة هي مدة جعل المال موقوفا.

والمشعر المغربي وتطبيقا لأحكام المذهب المالكي فقد أخذ بهذا التوجه الميسر واعتبر أن الوقف قد يأتي مؤبدا أو مؤقتا حيث جاء في المادة الأولى من مدونة الأوقاف المغربية أن: "الوقف كل مال جبس أصله بصفة مؤبدة أو مؤقتة..."

وأهمية التوقيت في الوقف لا تقل أهمية عن أهمية التأبيد، فالتوقيت يفتح أبوابا للخير وللصدقة الجارية لا يستوعبها مبدأ التأبيد، حيث يحتاج أي مجتمع معاصر إلى وجود أصول استثمارية مؤبدة لتقديم الخدمات والمنافع إلى جانب الأوقاف المؤقتة التي تقدم أشكالا عديدة من المرونة والتسيير وتتيح مجالا واسعا للابتكار بحيث تسمح بتغطية الحاجات المستجدة وتفتح أبواب الخير لكل رغبة في عمل خيري نافع للمجتمع..

والتجارب المعاصرة للمجتمعات الإسلامية وغيرها تدل على أن التأقيت في الوقف يحقق مصالح متعددة، فهناك كثير من الأوقاف هي بطبيعتها مؤقتة، لا تستدعي التأبيد، ينطبق ذلك على رعاية الفقراء والمساكين والأغراض الخيرية الأخرى من تعليم وصحة وبحث علمي وغيرها³.

وعليه يمكن القول أن الوقف المؤقت هو إحدى الدعامتين اللتان يقوم عليهما البناء الوقفي، فلكل واقف ظروفه وإمكاناته، ولكل جهة برما يناسبها ويتفق مع احتياجاتها وعلينا أن نستفيد من كل إمكانات النوعين في خدمة المجتمع⁴.

رابعا: حسب طريقة الإنشاء

¹ منذر القحف، الوقف الإسلامي: تطوره، إدارته، تنميته، دار الفكر دمشق، الطبعة الثانية 2002، ص 105.

² ياسر عبد الكريم الحوراني، الوقف والعمل الأهلي في المجتمع الإسلامي (حالة الأردن)، الأمانة العامة للأوقاف، الكويت، 2001، ص 15.

³ منذر القحف، الوقف الإسلامي: تطوره، إدارته، تنميته، دار الفكر دمشق، الطبعة الثانية 2002، ص 106.

⁴ يوسف إبراهيم يوسف، الوقف المؤقت، أبحاث المؤتمر الثاني للأوقاف، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، 11 ديسمبر 2006، ص 309.

جاء في المادة الأولى من مدونة الأوقاف، في معرض حديثها عن كيفية إنشاء الوقف، ما يلي: "... ويتم إنشاؤه بعقد، أو وصية، أو بقوة القانون...".

1. إنشاء الوقف عن طريق العقد

بالرجوع إلى المادة 17 من مدونة الأوقاف نجد أنه: "ينعقد الوقف بالإيجاب" مما يدل على أن المشرع يقول بقيام الوقف كعقد بإرادة منفردة هي إرادة الواقف فلا يستلزم قيام هذا العقد وجود قبول صادر من الطرف المستفيد من الوقف، الموقوف عليه، وعلى هذا الأساس فالمشرع في هذا المضمار أخذ بالمعنى الواسع للعقد الذي يوصف به كل ما يعقد الشخص العزم عليه ولو كان ينعقد بكلام واحد، أي إرادة منفردة، كما هو الحال في تصرفات قانونية أخرى كالإبراء مثلا.

ولا بد أن ننوه بهذا التوجه للمشرع المغربي لما فيه من تشجيع على إتيان التصرفات الوقفية وتسهيل العقبات أمامها إذكاء لثقافة الوقف داخل المجتمع المغربي والعمل على إحياءه من جديد.

ثم أن المشرع، من خلال مدونة الأوقاف، لم يجعل من القبول إلا شرطا لاستحقاق الوقف، والحديث هنا بهم الحالة التي يكون فيها الموقوف عليه معيناً، وهو ما أشارت إليه المادة 18 إذ جاء فيها: "لا يكون القبول شرطا لاستحقاق الوقف إلا إذا كان الموقوف عليه شخصا معيناً". وهذا توجه فيه من الحكمة الشيء الكثير؛ فمن جهة لا يحرم الواقف أجر إقامة الوقف، ثم أنه من جهة أخرى لا يحرم المجتمع من الاستفادة من الوقف المرفوض بإدخاله في دائرة الأوقاف العامة.

2. إنشاء الوقف بالوصية

وعلاقة الوصية بالوقف تأتي من خلال حالتين اثنتين هما: وقف الموصي، ووقف المريض مرض الموت.

الحالة الأولى: وقف الموصي

وفي هذه الحالة يمكن للشخص، قيد حياته، أن يوصي بأمواله على سبيل الوقف ويكون وقفه هذا لازماً قيد حياته وبمجرد وفاته يخضع للأحكام المطبقة على الوصية فيما زاد عن ثلث التركة.

وبه قال القضاء في حكم للمحكمة الابتدائية بفاس أنه: "لما كان الثابت من رسم الوصية والإشهاد بأن الموصي قد أوصى بأن يخرج بعد وفاته ثلث داره الكبيرة التي بها سكنه بجميع مرافقها ومنافعها وتكون حبسا للسكن فقط على حفدته، وغذا انقرضوا عادت حبسا عاما على القرويين، فإن صفة الحفدة في الانتفاع بالمدعى فيه على وجه التحبيس تكون ثابتة، ويكون لكل واحد منهم رفع دعوى

الطرد للاحتلال في مواجهة كل محتل بدون سند للعين المحبسة، لأن دعوى الطرد حمائية ترفع لكل من له حق في العقار ولا يشترط رفعها من الجميع"¹.

الحالة الثانية: وقف المريض مرض الموت

مرض الموت هو ذلك المرض الذي يستجمع شرطين اثنين هما²:

أولاً: أن يكون من الأمراض التي يغلب فيها الموت حسب تقرير الأطباء.³

ثانياً: أن يتصل الموت به من غير براء مدة طويلة قدرت بسنة حتى ولو كان الموت بسبب آخر غير المرض.

وعليه إن كان للشخص المريض مرض الموت ورثة عند إتيانه الوقف أخذ هذا الأخير حكم الوصية بحيث لا ينفذ إلا في حدود ثلث المال عند موته، أما إن تجاوز هذا القدر فإنه جائز قبل موت الواقف لكنه لا يلزم الورثة بعد موته فيما زاد عن ذلك القدر لتعلق حقهم به ويتوقف نفاذ الوقف في هذه الحالة على إجازتهم؛ فإن أجازه سقط حقهم فيه، وإن لم يجزوه لم ينفذ الوقف في حقهم.

3. إنشاء الوقف بقوة القانون

لقد اعتبر المشرع المغربي بعض الأملاك الوقفية بمثابة أملاك وقفية عامة بقوة القانون حيث ذكر في المادة 50 من مدونة الأوقاف، في الفقرة الثانية منها أنه: "تعتبر وقفا عاما على عامة المسلمين جميع المساجد والزوايا والأضرحة والمقابر الإسلامية، ومضافاتها والأملاك الموقوفة عليها".

وفي نظرنا أن المشرع المغربي قد أحسن صنعا بهذا التوجه، بجعل تلك الأملاك وقفية بحكم القانون، وذلك حتى تستفيد من الحماية القانونية التي توفرها مدونة الأوقاف لهذا النوع من الوقف، وخصوصا إذا تعلق الأمر بمضافات المساجد والزوايا والأضرحة والمقابر الإسلامية والأملاك الموقوفة عليها وما يمكن أن يرد عليها من معاملات مختلفة مدنية كانت أو تجارية وما يستلزمه ذلك من توفير حماية خاصة لهذه الأملاك حتى يقوم الملك الوقفي الأصلي المتعلقة به من أداء المهام المنوطة به بموجب الوقف على أحسن وجه، وحتى يستفيد منه عامة المسلمين استفادة كاملة.

¹ حكم للمحكمة الابتدائية بفاس عدد 415 مؤرخ في 2010/07/01 ملف عدد 364/1401/2009.

منشور ب: المنازعات الوقفية بين مواقف محاكم الموضوع وتوجهات محكمة النقض، الجزء الثاني، سلسلة دليل العمل القضائي، منشورات مجلة القضاء المدني، 2014، ص 171.

² محمد مصطفى شلي، أحكام الوصايا والأوقاف بين الفقه والقانون، مطبعة دار التأليف، 1381 هـ / 1962 م، ص 370.

³ هذا قول المالكية في مرض الموت

المطلب الثاني: آليات الحكامة وحماية المال الوقفي

لقد وضع المشرع من خلال مدونة الأوقاف والنصوص التطبيقية لها مجموعة من المقتضيات القانونية التي تروم من جهة إرساء آلية لحكامة تدبير واستثمار الأملاك الوقفية (الفقرة الأولى)، ومن جهة أخرى تحقيق حماية المال الوقفي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: آليات حكمة الأملاك الوقفية

لقد عمل المشرع المغربي من خلال مدونة الأوقاف على إيجاد قواعد قانونية تيسر حسن استغلال الملك الوقفي والاستفادة منه، وحسن توظيفه استثماريا وفق رؤية عصرية تمكنه من النهوض بدوره التنموي في المجتمع عن طريق إعمال ضوابط الشفافية (أولا)، وتريب قواعد المسؤولية لمختلف المتدخلين فيه (ثانيا).

أولا: ضوابط الشفافية في تدبير الأملاك الوقفية

لقد اعتمدت مدونة الأوقاف مبدأ الشفافية في تدبير الأملاك الوقفية من خلال الباب الرابع بها المتعلق بتنظيم مالية الأوقاف العامة ومراقبتها، بالإضافة إلى النصوص التطبيقية المتعلقة بها، وهو ما يعني من جهة أولى وضع قواعد قانونية تستهدف من جهة تقوية البعد المحاسبي، ومن جهة ثانية وضع آليات صارمة للرقابة من خلال إحداث نظام مزدوج للرقابة على مالية الأوقاف العامة.

فأما الجانب المحاسبي، فقد ألزمت المادة 134 من المدونة المذكورة وضع ميزانية سنوية خاصة بالأوقاف العامة تكون مستقلة عن الميزانية العامة للدولة وتقوم على أساس التوازن المالي بين الموارد والنفقات. كما أُرِدفت بمجموعة من المواد الأخرى التي تستهدف تبيان متعلقات وضوابط تنظيم هذه الميزانية الخاصة.

وهكذا وإمعانا في التدقيق المحاسبي المتعلق بتدبير الأوقاف فقد أصدرت الوزارة الوصية مجموعة من النصوص التطبيقية لموادها متمثلة في مجموعة من القرارات الوزارية ذات الصلة.¹

وفيما يخص الوقف المعقب فقد عهدت المادة 119 من المدونة إلى ناظر الأوقاف العامة بتسيير المال الموقوف، والمحافظة عليه، ورعاية شؤونه، وتحصيل مداخيله وتوزيعها على المستحقين حسب شروط الواقف، كما ألزمته بتقديم حساب سنوي عن تسييره للوقف المعقب إلى كل من المستفيدين منه وإلى إدارة الأوقاف، مدعما بالوثائق المبررة.

¹ انظر:

✓ قرار وزاري رقم 2685.13 صادر في 12 ذي القعدة 1434 هـ (19 شتنبر 2013) بسن التنظيم المالي والمحاسبي الخاص بالأوقاف العامة.

✓ قرار وزاري رقم 257.13 صادر في 22 من جادى الأولى 1434 هـ (03 ابريل 2013) يتعلق بمصنفة ميزانية الأوقاف العامة.

وأما الجانب الذي يخص الرقابة على تدبير مالية الأوقاف العامة فهو عبارة عن نظام مزدوج من الرقابة، داخلية وخارجية، تهدف إلى التأكد من سلامة العمليات المتعلقة بتنفيذ الميزانية السنوية الخاصة بالأوقاف العامة والحسابات المتعلقة بها وتتبعها ومسك محاسبتها ومراقبة مطابقتها للنصوص الجارية عليها.

فأما الرقابة الداخلية¹: فإنه يضطلع بها على صعيد الإدارة المركزية لوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية مراقب مالي مركزي يساعده في أداء مهامه مراقبان ماليان مساعدان، يمارسون مهامهم جميعاً تحت سلطة المفتشية العامة لوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية.

ويمارس هذه المراقبة على صعيد نظارات الأوقاف مراقبون محليون تحت سلطة المراقب المالي المركزي.

وقد ألزم المشرع كل من المراقب المالي المركزي وكذا المراقبين المحليين العاملين تحت سلطته، كل منهم على حدة، بالإضافة إلى الاختصاصات الموكولة له قانوناً، بإعداد تقرير سنوي حول حصيلة نشاطه، يرفع إلى المجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامة، ويوجه نسخة منه إلى إدارة الأوقاف قصد الإخبار.

وأما الرقابة الخارجية²: فيقوم بها المجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامة يتولى خلالها المجلس القيام بمراقبة مالية الأوقاف العامة، ودراسة القضايا المتعلقة بها، وإبداء الرأي بشأنها، واقتراح جميع الإجراءات الهادفة إلى ضمان حسن تدبيرها وفق مبادئ الشفافية والحكامة الرشيدة، بما يكفل حماية الأموال الموقوفة وفقاً عاماً، والحفاظ عليها وتنمية مداخلها.

ثانياً: ترتب قواعد المسؤولية في التعامل بالوقف

لقد عملت مدونة الأوقاف على ترتيب مسؤولية المتدخلين في التصرفات الوقفية متى تبث إخلالهم بمهامهم؛ وهكذا بالنسبة:

✓ للواقف: يعتبر مسؤولاً عن كل فعل عمدي أو خطأ جسيم صادر عنه ألحق ضرراً بالمال الموقوف.³

✓ للموقوف عليه: يسأل عن كل ضرر يصيب المال الموقوف بسبب خطئه أو إهماله أو تقصيره. ويعتبر حارساً للمال الموقوف، ويتحمل مسؤولية الأضرار المترتبة عن الإخلال بواجب الحراسة.¹

¹ انظر اختصاصات المراقبين بالمادة 153 من مدونة الأوقاف.

² انظر المادة 158 من مدونة الأوقاف

³ انظر المادة 39 من مدونة الأوقاف

✓ **للغير:** في حالة هلاك المال الموقوف بفعل الغير، وجب على هذا الأخير تعويضه، وانتقل حق الموقوف عليه إلى عوضه، وإذا هلك المال الموقوف هلاكاً جزئياً، فإن الوقف يستمر على الجزء الباقي وعلى ما يعوض الجزء الهالك.²

✓ **المعاوض:** يجوز لإدارة الأوقاف فسخ عقد المعاوضة تلقائياً في حالة عدم أداء المعاوض له مبلغ المعاوضة كاملاً داخل أجل 30 يوماً من تاريخ عقد الوقف، ولا حق للمعاوض له في استرداد الصوائر ومبلغ الضمان.³

✓ **للمكتري:** في حالة عدم المحافظة على العين الموقوفة أو استعمالها في غير ما رصدت له أو تولية الكراء دون إذن مكتوب من الإدارة المكلفة بالأوقاف.⁴

✓ **ناظر الوقف المعقب:** يعزل ناظر الأوقاف المعقبة بمقرر للسلطة الحكومية المكلفة بالأوقاف إذا ثبت إخلاله بالتزاماته في تسيير شؤون الوقف المعقب أو صدر في حقه حكم نهائي بالإدانة من أجل ارتكابه إحدى الجرائم المشار إليها في المادة 118 من مدونة الأوقاف. وتطبق في حقه أحكام مسؤولية الوكيل بأجر ولو مارس مهمته بالمجان، ويسأل جنائياً عند الاقتضاء.⁵

✓ **ناظر الوقف العام:** يعتبر ناظر الوقف العام بصفته آمراً بالصرف في حدود اختصاصاته المخولة له بموجب مدونة الأوقاف ونصوصها التطبيقية مسؤولاً بصفة شخصية عن:

- التقيد بقواعد الالتزام بالنفقات المدرجة في الميزانية السنوية الخاصة بالأوقاف العامة، والأمر بالصرف وتصفياتها؛

- التقيد بأحكام هذه المدونة والنصوص المتخذة لتطبيقها المتعلقة بتدبير أموال الأوقاف العامة والحفاظ عليها وتنمية مداخيلها، ولا سيما ما يتعلق بالتصرفات القانونية التي يجرونها عليها أو لفائدها؛

- التقيد بالنصوص المتعلقة بإبرام الصفقات؛
- تحصيل المداخل الخاصة بجميع الأموال الموقوفة وقفا عاماً التي يشرفون على تدبيرها.

✓ **المراقبين الماليين المركزيين والمحليين:** يعتبر المراقب المالي المركزي ومساعداه والمراقبون المحليون المكلفون بمراقبة حسابات الأوقاف، كل في نطاق اختصاصه، مسؤولين بصفة شخصية عن أعمال المراقبة التي يتعين عليهم القيام بها طبقاً لأحكام هذه المدونة والنصوص المتخذة لتطبيقها، وكذا النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

¹ أنظر المادة 45 من مدونة الأوقاف

² أنظر المادة 49 من مدونة الأوقاف

³ أنظر المادة 68 من مدونة الأوقاف

⁴ أنظر المواد 84 و85 و86 من مدونة الأوقاف

⁵ أنظر المادة 120 من مدونة الأوقاف

كما أن المادة 156 من مدونة الأوقاف أشارت إلى أنه: " يخضع نظار الأوقاف وسائر الأمورين المساعدين بالصرف الآخرين والمراقب المالي المركزي ومساعداه والمراقبون المحليون، أثناء ممارستهم لمهامهم، لقواعد المسؤولية التأديبية والمدنية والجنائية، طبقا للنصوص التشريعية الجاري بها العمل، وفي حالة ثبوت إخلالهم بالالتزامات الملقاة على عاتقهم."

الفقرة الثانية: حماية المال الوقفي

لقد عمل المشرع المغربي من خلال مدونة الأوقاف على تعزيز حماية الأوقاف العامة وهو ما يشكل عاملا أساسيا في تكريس الثقة في المؤسسة الوقفية وبالتالي تهيئة جو ملائم للاستثمار فيها، ويظهر ذلك من خلال النقاط التالية:

- التيسير في إثبات الوقف بحيث يمكن إثباته بجميع وسائل الإثبات، واعتبار الحوالات الحبسية حجة على أن الأملاك المضمنة فيها موقوفة إلى حين إثبات العكس .
- تمكين الأوقاف العامة من الشخصية المعنوية.
- احترام شرط الواقف متى كان واضحا مقبولا وشروعا وقابلا للتنفيذ.
- عدم جواز الرجوع في الوقف إلا في حالتين اثنتين¹.
- لا يمكن تأسيس أصل تجاري على الأملاك الوقفية.
- استفادة المال الوقفي من الإعفاءات الضريبية المتعلقة بالتسجيل.
- كما أن الإقرار على الوقف سواء صدر من الواقف أو الموقوف عليه ليس له أي أثر باعتبار الوقف غيرا عن باقي الأطراف والإقرار لا يتصور صدوره عن غير صاحبه.
- ترتيب المشرع على اكتساب المال لصفة الوقف العام عدم جواز حجزه أو كسبه بالتقادم، وعدم التصرف فيه إلا طبقا لنصوص مدونة الأوقاف .
- عدم إمكانية نزع الأوقاف الموقوفة وقفا عاما من أجل المنفعة العامة إلا بموافقة صريحة من لدن السلطة الحكومية المكلفة بالأوقاف .
- استثناء من قاعدة التطهير في التحفيظ التي تجعل من تأسيس الرسم العقاري للعقار موضوع مسطرة التحفيظ نقطة انطلاق جديدة تطهر العقار من جميع الحقوق غير المعلنة خلال مسطرة التحفيظ، فإنه بالنسبة للرسم العقاري المؤسسة لفائدة الغير فقد سمحت مدونة الأوقاف بالنظر فيها من طرف المحكمة متى كانت الدعوى ترمي إلى إثبات صفة الوقف العام للعقار المحفظ. وهكذا وبناء على حكم حائز لقوة الشيء المقضي به فإنه يتم التشطيب على كل تسجيل سابق ويقيد العقاري في إسم الأوقاف العامة .

¹ المادة 37 من مدونة الأوقاف

- اعتبار الديون المستحقة لفائدة الأوقاف العامة ديونا ممتازة، لا تسقط بالتقادم، ويكون لاستفاءها حق الأولوية بعد أداء الديون الناشئة عن مهر الزوجة وامتعتها ونفقتها ونفقة الأولاد والأبوين وغيرهم ممن تجب عليه نفقتهم .
- في الدعاوى المتعلقة بالأوقاف العامة يوقف الطعن بالنقض المقدم من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالأوقاف تنفيذ الأحكام المطعون فيها .
- إمكانية الطعن بإعادة النظر في الأحكام القضائية الصادرة في الدعاوى المتعلقة بالوقف العام مت قامت حجية على حبسية المدعى فيه داخل أجل خمس سنوات من تاريخ صيرورة الحكم نهائيا .
- هذا بالإضافة إلى أن الأحكام والأوامر القضائية الصادرة لفائدة الأوقاف العامة في النزاعات المتعلقة ببراء الأملأك الحبسية تعتبر نهائية. ولا يجوز للمكتري الطعن فيها بالاستئناف.

المبحث الثاني: صيغ الاستثمار الوقفي في إطار مدونة الأوقاف

لقد عالج المشرع المغربي التصرفات الاستثمارية للأوقاف في الفصل الثاني من الباب الثاني من مدونة الأوقاف الجديدة، وأيضا من خلال النصوص التطبيقية لها. وعموما يمكن إجمال هذه صيغ هذه التصرفات الاستثمارية في صيغ تقليدية (المطلب الأول) وأخرى حديثة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الصيغ التقليدية للاستثمار الأوقاف

وسنحاول بحث هذه الصيغ فيما يخص الأوقاف العامة (الفقرة الأولى)، ثم فيما يخص الأوقاف المعقبة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: فيما يخص الأوقاف العامة

بداية تجدر الإشارة أن مدونة الأوقاف الجديدة توجهت إلى التقليل ما أمكن من الحقوق العرفية المقررة على الأوقاف العامة وذلك من خلال منع إنشاء هذه الحقوق عليها، وتحديد أسباب انقضاء تلك الحقوق إن وجدت وانقضاؤها في جميع الأحوال بمرور 20 سنة ابتداء من تاريخ دخول هذه المدونة حيز التنفيذ، وكذا تصفية الحقوق المذكورة بكل الطرق الممكنة¹. وهذا التوجه من شأنه الرفع من القيمة التجارية للأوقاف العامة مما يعود عليها بالنفع والتالي تحقيق مقاصدها ودمجها في الدورة الاقتصادية بشكل لا يبخسها حقها الفعلي.

¹ أنظر المواد 104 و 105 و 106 من مدونة الأوقاف

وهكذا تجري على الأموال الموقوفة وقفا عاما جميع التصرفات القانونية الهادفة إلى الحفاظ عليها، وتنمية مداخيلها بما يلائم طبيعتها ويحقق مصلحة ظاهرة للوقف. ولهذه الغاية، تكلف إدارة الأوقاف بتدبير هذه الأموال واستثمارها وفق القواعد المنصوص عليها في هذه المدونة والنصوص المتخذة لتطبيقها.¹

ويتم استثمار هذه الأوقاف بصيغ تقليدية تتمثل في المعاوضة (أولا)، وبيع منتوج الأشجار والغلل مواد المقالع العائدة للأوقاف العامة (ثانيا)، هذا بالإضافة إلى إمكانية كرائها (ثالثا). وهذه التصرفات تخضع جميعها لإجراءات أو طلبات العروض، وفي حالة تعذر ذلك فيمكن بموجب قرار معلل للسلطة الحكومية إتيان تلك التصرفات عن طريق الاتفاق المباشر.

أولا: المعاوضة

تتم المعاوضة إما بمبادرة من إدارة الأوقاف، أو بناء على طلب مكتوب ممن يهمه الأمر. وهي نوعان:

- ❖ **معاوضة نقدية:** وتخصص الأموال المتأتية منها لاقتناء بدل عنها أو استثمارها بهدف الحفاظ على أصل الوقف وتنمية مداخيله.
- وتخضع المعاوضة النقدية بحسب قيمتها التقديرية ل:
 - الموافقة السامية لصاحب الجلالة إذا زادت قيمتها التقديرية عن عشرة ملايين درهم.
 - موافقة المجلس الأعلى لمالية الأوقاف العامة إذا كانت تلك القيمة تتراوح بين خمسة ملايين وعشرة ملايين درهم.
 - موافقة السلطة الحكومية بالنسبة للعقارات والمنقولات الموقوفة وقفا عاما إذا كانت قيمتها التقديرية أقل من خمسة ملايين درهم، وأيضا بالنسبة للقيم المنقولة مهما بلغت قيمتها.
- ❖ **معاوضة عينية:** ويشترط لإجراء أي معاوضة عينية للأوقاف العامة أن تكون العين المعاوز بها محفظة، إذا تعلق الأمر بعقار، وأن تساوي أو تفوق قيمتها التقديرية قيمة العين الموقوفة.²

ثانيا: بيع منتوجات الأشجار والغلل ومواد المقالع

تخضع هذه المنتوجات الوقفية لنفس الشروط فيما يتعلق بالسمسرة وطلب العروض أو حتى الاتفاق المباشر لكن ما يثير الانتباه في النص التطبيقي المتعلق بتحديد كفاءات بيع منتوجات الأشجار العائدة للأوقاف العامة والأوقاف المشتركة هو حضور المقاربة البيئية والمتمثلة فيما يلي:

¹ أنظر المادة 60 من مدونة الأوقاف

² أنظر المادة 72 من مدونة الأوقاف

✓ عملية البيع لا تشمل إلا الأشجار المحدد موقعها ونوعها وعددها والتي يجب وسمها نفيا للجهالة.¹

✓ مراعاة الفترات المحددة في التشريع الغابوي لقطع كل صنف من الأشجار بالنسبة للأشجار الغابوية.

✓ إلزام المشتري بتنقية الموقع من بقايا الأشجار، وتسوية الأرض وإعادةها إلى الحالة التي كانت عليها عند شروعه في تنفيذ العقد.

ثالثاً: كراء الأوقاف العامة

لقد أفرد المشرع لكراء الأوقاف العامة في مدونة الأوقاف مجموعة من الأحكام التي تؤثر في الاستثمار المرتبط بها وهي أحكام عامة وأخرى خاصة:

➤ بالنسبة للأحكام العامة:

لقد عملت مدونة الأوقاف على تعزيز الحماية القانونية للمال الوقفي فيما يتعلق بالكراء من خلال التنصيص في المادة 80 منها على عدم إمكانية كراء الأملاك الوقفية بأقل من كراء المثل وهو ما يحول دون غبن المؤسسة الوقفية من قبل المتعاملين معها.

كما أن المشرع من خلال هذه المدونة أتاح فيما يتعلق باستثمار الأوقاف إمكانية فسخ عقد الكراء في مواضع عدة نذكر منها:

✓ عدم استعمال العين الموقوفة في غير ما أعدت له وفق الشروط المنصوص عليها في عقد الكراء وفي دفتر التحملات عند الاقتضاء.²

✓ عدم إحداث أي تغيير في العين إلا بإذن مكتوب من إدارة الأوقاف.³

✓ عدم إمكانية تولية الكراء إلا بموجب إذن كتابي كذلك من نفس الإدارة.⁴

وكذلك طبقاً للمادة 90 من مدونة الأوقاف ليس لمكتري الملك الوقفي الحق في تخفيض السومة الكرائية المحددة عن طريق السمسرة العمومية أو طلب العروض، وهو أنه يمكن ذلك إذا تم الكراء عن طريق الاتفاق المباشر.

وطبقاً لنفس المادة المذكورة فإن المكتري لا يكتسب الحق في الكراء على المحلات الموقوفة والمخصصة للاستعمال التجاري أو الحرفي، وهو ما يعني أن الأصل التجاري على هذه المحلات يكون أقل قيمة من نظيره على محلات مماثلة وهو أمر له تأثيره في معاملات المتعلقة به التي يجريها التاجر صاحب هذا الأصل خاصة على مستوى الضمان.

¹ أنظر المادة 7 من قرار وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية رقم 565.13 في شأن تحديد كفاءات بيع منتوجات الأشجار العائدة للأوقاف العامة والأوقاف المشتركة

² أنظر المادة 84 من مدونة الأوقاف

³ أنظر المادة 85 من مدونة الأوقاف

⁴ أنظر المادة 86 من مدونة الأوقاف

➤ بالنسبة للأحكام الخاصة

وقد ميز المشرع في المدونة فيما يخص الأحكام الخاصة المتعلقة بكراء الأملاك الوقفية العامة بين بكراء الأملاك الوقفية غير الفلاحية وبين كراء الأملاك الوقفية الفلاحية.

وهكذا بالنسبة للأملاك الوقفية غير الفلاحية فقد حددت المدونة مدة كرائها في مدة لا تزيد عن ثلاث سنوات مع إمكانية تجديد هذه المدة بطلب من المكثري قبل انتهاءها بثلاثة أشهر، شريطة موافقة إدارة الأوقاف والزيادة في السومة الكرائية بنسبة لا تقل عن 10 % من هذه السومة عند كل تجديد.¹

أما بالنسبة للأملاك الوقفية الفلاحية فقد حددت مدة كرائها في مدة لا تزيد عن ست سنوات، وجعل المشرع إمكانية تجديد مدة الكراء في مرتين فقط قبل انتهاءها بست أشهر على الأقل، شريطة موافقة إدارة الأوقاف والزيادة في السومة الكرائية بنسبة لا تقل عن 20 % من هذه السومة عند كل تجديد.

وألزم المشرع المكثري لهذا النوع من الأملاك بمجموعة من الالتزامات يتعين أخذها بعين الاعتبار عند كل استثمار فيها:

✓ اعتبار الأغراس والبناءات والمنشآت المقامة من طرف المكثري تنفيذا لعقد الوقف عند انتهاءه بمثابة أملاك وقفية.²

✓ عدم إمكانية تغيير نوع الزراعة وكيفية الاستغلال المنصوص عليها في عقد الكراء، وفي دفتر التحملات عند الاقتضاء، إلا بإذن كتابي من إدارة الأوقاف، تحت طائلة فسخ العقد والتعويض عن الضرر.³

✓ وعدم إمكانية إعطاء الأرض الموقوفة بالغرس.⁴

الفقرة الثانية: فيما يخص الأوقاف المعقبة

لقد أشارت مدونة أن الأوقاف المعقبة توضع تحت مراقبة إدارة الأوقاف. ويتولى النظر في شؤون كل وقف معقب ناظر خاص به يعين من طرف الواقف، وإلا فممن طرف السلطة الحكومية المكلفة بالأوقاف بعد استشارة الموقوف عليهم.⁵

كما أنه يعهد إلى ناظر الأوقاف المعقبة بتسيير المال الموقوف، والمحافظة عليه، ورعاية شؤونه، وتحصيل مداخيله وتوزيعها على المستحقين حسب شروط الواقف مع مراعاة أحكام هذه المدونة.⁶

¹ أنظر المادة 94 من مدونة الأوقاف

² أنظر المادة 99 من مدونة الأوقاف

³ أنظر المادة 100 من مدونة الأوقاف

⁴ أنظر المادة 102 من مدونة الأوقاف

⁵ أنظر المادة 118 من مدونة الأوقاف

⁶ أنظر المادة 119 من مدونة الأوقاف

وتجدر الإشارة إلى أن المال الموقوف وقفاً معقبا لا تجوز قسمته قسمة بتية، إلا أنه تجوز قسمته قسمة مهايأة فيما يخص الأملاك ذات المداخل المنتظمة.¹

وفيما يهم المعاوضة فإنه تطبق على معاوضة الوقف المعقب نفس الأحكام المطبقة على معاوضة المال الموقوف وقفاً عاماً.²

وبالنسبة لكراء الوقف المعقب فلا يكرى لأكثر من ثلاث سنوات إلا بإذن من إدارة الأوقاف، وإلا كان العقد باطلاً.³

المطلب الثاني: الصيغ الحديثة لاستثمار الأوقاف في إطار مدونة الأوقاف الجديدة

لم تنظم مدونة الأوقاف المغربية صيغاً عصرية لاستثمار المال الوقفي لكنها أشارت في ديباجتها لإضفاء الطابع العصري عليها، والحرص على مواكبة هذه المدونة لأحدث الأنظمة القانونية المعاصرة، والتأكيد على استقلالية الوقف المستمدة من طابعه الإسلامي الخالص، والحفاظ على خصوصيته، وتزويده بوسائل قانونية حديثة، وبنظم تدبير تيسر حسن استغلاله والاستفادة منه، وبطرق استثمارية تمكن من المساهمة في مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وقد جاء في الفقرة الأولى من المادة 60 من مدونة الأوقاف أنه: "تجرى على الأوقاف الموقوفة وقفاً عاماً جميع التصرفات الهادفة إلى المحافظة عليها، وتنمية مداخلها بما يلائم طبيعتها ويحقق مصلحة ظاهرة للوقف..." وهذا الأمر يجعل الباب مفتوحاً أمام كل الطرق الاستثمارية الحديثة مادامت تحترم الخصوصية المذكورة للوقف، ومادامت تفيد استمراريته وتنميته وتحقيق أهدافه.

وما يمكن الإشارة إليه فيما يخص تمويل المشاريع الوقفية فقد نصت الفقرة الأولى من المادة 140 من مدونة الأوقاف أنه: "يجوز للسلطة الحكومية المكلفة بالأوقاف التماس الإحسان العمومي تلقائياً ودون سابق إذن لفائدة الأوقاف العامة عن طريق جمع تبرعات نقدية أو عينية أو عن طريق إصدار سندات اكتتاب بقيمة محددة تسمى "سندات الوقف"، تخصص مداخلها لإقامة مشاريع وقفية ذات صبغة دينية أو علمية أو اجتماعية."

وقد تم تنظيم سندات الوقف وجمع التبرعات من خلال نص تطبيقي تمثل في قرار وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية رقم 68.12 في شأن تحديد شكل سندات الوقف وكيفية إصدارها وطرق الاكتتاب فيها وكذا جمع التبرعات النقدية والعينية لإقامة مشاريع وقفية ذات صبغة دينية أو علمية أو اجتماعية.

¹ أنظر المادة 114 من مدونة الأوقاف

² أنظر المادة 115 من مدونة الأوقاف

³ أنظر المادة 116 من مدونة الأوقاف

البعد الرقمي في النموذج التنموي الجديد.

أية أهمية ؟

إعداد : د. اسماعيل احديدو

ملخص

موضوع هذه المقالة هو إبراز أهمية الرقمنة في المجهود التنموي للمغرب، بما تتيحه من إمكانيات لتجويد أداء كل الفاعلين، سواء كانوا أفراد أو مؤسسات في القطاع الخاص أو العام. وقد عرف المغرب حتى اليوم صياغة و تنفيذ أربعة مخططات للرقمنة، و هي المخطط الخماسي 1999-2003 ، "استراتيجية المغرب الالكتروني 2010" (e-Maroc)، "استراتيجية المغرب الالكتروني 2013" (Maroc Numeric) وأخيرا، "استراتيجية المغرب الرقمي 2020" (Maroc Digital). حسب مجموعة من التقارير، الدولية منها و الوطنية، لم يستطع المغرب بعد الاستفادة من الفرص التي تتيحها الرقمنة من أجل الدفع بمسار التنمية، مما جعله يتبوأ مراتب دنيا بين الدول.

لهذا السبب، نعتبر أن مناسبة التفكير في نموذج تنموي جديد فرصة مواتية للتأكيد على أهمية و ضرورة إدماج البعد الرقمي في كل الاستراتيجيات التي تنوي بلادنا سنها لمعالجة الاختلالات الاجتماعية و المجالية و القطاعية. أكثر من مجرد أداة لعصرنة الإدارة و الاقتصاد، تشكل الرقمنة اليوم دعامة لا محيد عنها في نمو كل الدول الصاعدة؛ إنها أيضا القاسم المشترك في كل النماذج التنموية الناجحة في العالم؛ كما أنها، حسب مجموعة من الكتاب، ثورة ثقافية تمس بشكل جذري مختلف قطاعات النشاط البشري و العلاقات بين الأفراد و الجماعات. و هذا بالذات ما يجعلنا نعتبر أن غفال البعد الرقمي في النموذج التنموي الذي تنشده بلادنا، سيحرمها لامحالة من إحدى المقومات الأساسية للتنمية في وقتنا الراهن.

إن الطابع الشمولي هو سمة مفهومي الرقمنة و التنمية. من جهتنا نقترح بمناسبة التفكير في نموذج تنموي جديد أن تشمل الرقمنة أربعة محاور كبرى. الأول هو الإدارة و الخدمات العمومية التي رغم كل الاستراتيجيات المتبعة منذ سنة 1999، لم ترق بعد إلى مستوى مفهوم "الحكومة الرقمية" (Digital Gouvernement) الذي يتيح خدمات مبتكرة تطبعها الجودة و الفعالية و تؤسس لعلاقة شفافة و واضحة بين الدولة و المجتمع بمختلف مكوناتها. المحور الثاني هو التعليم و التكوين

اللذان يشكلان، حسب العديد من الدراسات و الأبحاث، أهم الإكراهات التي تواجه التنمية في بلادنا؛ و تؤكد العديد من التجارب الدولية أن من شأن الرقمنة أن تسهم في حل مجموعة من الإشكالات التي تعيق تعميم و تجويد منظومة التربية و التكوين. المحور الثالث هو الاقتصاد و المال بما لهما من تأثير مباشر على رفاه الأمم. أخيرا، المحور الرابع الذي يتعلق بالثقافة و الرأسمال اللامادي اللذان يسهمان في تماسك المجتمع و تثمين الذاكرة الجماعية، و بالتالي تحقيق التنمية الشاملة و المستدامة.

الحديث هنا طبعاً ليس عن استراتيجية رقمية وحيدة و مستقلة و شاملة، بل المطلوب هو أن تصبح الرقمنة مكوناً رئيسياً في كل الاستراتيجيات التي تنهجها الدولة سواء على المستوى الإداري أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو غيره من مستويات العلاقة بينها و بين مواطنيها.

المحتوى

مقدمة

1. مفهوم الرقمنة

2. واقع الحال في المغرب على المستوى الرقمي

3. مستويات الخطة الرقمية في النموذج التنموي المنشود

خاتمة

مقدمة

هناك إجماع اليوم في بلادنا أن النموذج التنموي، أو بالأحرى الخطط و البرامج التنموية المتبعة منذ الاستقلال، قد بلغت مداها و اتضحت محدوديتها، و بالتالي حان الوقت لتجاوزها أو على الأقل مراجعتها. عديدة هي العوامل التي تدعم هذا الطرح، لكن أهمها على الإطلاق يبقى الفوارق الصارخة على المستويات الاجتماعية و المجالي و القطاعي، مما أصبح يهدد السلم الاجتماعي في محيط دولي و إقليمي يتسم بالاضطراب و التوتر، لكن أيضاً بصعود مجموعة من الدول كانت إلأمد قريب في عداد الدول المتخلفة على كل الأصعدة.

أمام تفاقم و خطورة الوضع، دعا ملك البلاد في خطاب 13 أكتوبر 2017 أمام البرلمان إلى التفكير في بلورة نموذج تنموي جديد، يستجيب للمطالب الملحة و الحاجيات المتزايدة للمواطنين، و يحقق بالتالي العدالة الاجتماعية و المجالية و القطاعية. و تفعيلاً لهذه الدعوة قام جلالتة في 19 دجنبر 2019 بتشكيل

لجنة استشارية خاصة مكونة من 35 عضوا و رئيس كلفها بصياغة مقترحاتها في أجل أقصاه نهاية يونيو 2020. التساؤلان هما ماهي المحاور الرئيسية التي ستشتغل عليها هذه اللجنة مع العلم أن تركيبها متنوعة التخصصات و الاهتمامات ؟وما هي القطاعات الأولية التي يجب التركيز عليها ؟

لقد بدأت اللجنة الخاصة بهداً النموذج أشغالها بالإنصات إلى مجموعة من الفاعلين الحزبيين و النقابيين والمهنيين ومن المجتمع المدني، مما يؤشر على تدشين مرحلة جديدة من التفكير الجماعي حول حاضر و مستقبل البلاد ؛ وهذا يتناغم مع المقاربة التشاركية الواسعة التي حث عليها عاهل البلاد في خطبه التوجيهية. هذه المرحلة من التفكير تساءل أيضا الباحثين والأكاديميين في كل التخصصات من أجل بلورة أفكار و تحليلات معمقة تغني و تنير الطريق للنقاش العام الذي فرض نفسه منذ الإعلان عن فشل، أو على الأقل محدودية المخططات المطبقة سلفا.

في هذا السياق، تأتي هذه المقالة لتسليط الضوء على جانب مهم من الورش التنموي المزمع تنفيذه و المتعلق بالرقمنة والتحول الرقمي. فمن المعلوم أن مفهوم التنمية مفهوم شامل و واسع يتجاوز ما هو اقتصادي و تكنولوجي ليشمل المجالات الاجتماعية والسياسية والثقافية و البيئية في أبعادها المادية و اللامادية ؛ كما لا يخفى اليوم مدى تأثير التكنولوجيات الحديثة على كل هذه المجالات. هذه التكنولوجيات شكلت أيضا دعامة قوية في نهوض كل الدول الصاعدة، خاصة الآسيوية منها.

موضوع هذه المقالة هو تبيان مدى أهمية الجانب الرقمي في النموذج التنموي الذي تنشده بلادنا ؛ و هي بذلك مساهمة في النقاش العمومي الذي ما فتئ يتزايد و يتوسع بالنظر إلى الأهمية الاستراتيجية لهذه القضية و تأثيرها المباشر على مدى رفاه أي أمة، اذ يمكن الجزم أن الرقمنة أصبحت اليوم معطى أساسيا لا يمكن إغفاله في أي تفكير أو مجهود يروم النهوض بأوضاع المواطنين. فهي أضحت تهم جميع أوجه الحياة البشرية من اقتصاد و مال و سياسة و إدارة و تعليم و علاقات اجتماعية و ثقافة و فنون وغيرها ؛ ولأن الرقمنة تغطي كافة هذه المجالات فهي تلتقي مع أي نموذج تنموي في المساس بالحياة اليومية للمواطنين، مما يثير التساؤل حول كيف نجعل منها آلية فعالة تسهم في النهوض بالمجهود التنموي، و ما هي أهم المجالات الكبرى المعنية بأي استراتيجية رقمية تروم الاندماج و الدفع بمسار التنمية في بلادنا ؟

لتبيان القيمة المضافة للرقمنة في المجهود التنموي لبلادنا، سنتطرق في نقطة أولى لتعاريف هذا المفهوم الذي يزداد استعماله اليوم سواء من قبل الباحثين أو الممارسين. في النقطة الثانية لهذه

المقالة، سندستعرض واقع الرقمنة في المغرب على ضوء الاستراتيجيات التي تم وضعها منذ سنة 2009 ، وفي النقطة الثالثة، سنقوم بتفصيل المجالات التي من شأنها أن تكون ركائز لأي خطة رقمية سيتم بلورتها في إطار النموذج التنموي المنشود.

1. مفهوم الرقمنة

ارتبط بروز مفهوم الرقمنة¹ والتحول الرقمي² بالتطورات التي عرفتها تكنولوجيات الاتصال و التواصل في السنوات الأخيرة، خاصة على مستوى الأنترنت ؛ هذا الأخير عرف تقدما كبيرا جعل مضامينه أكثر مرونة و ديناميكية بفضل إمكانيات التفاعل و الإنتاج التي أصبحت متاحة لجميع المبحرين والذين عرفت أعدادهم ارتفاعا سريعا. من الجانب التقني الصرف، يمكن القول أن الرقمنة هي تلك التقنية أو التقنيات التي يتم بموجبها تحويل مواضيع ، معطيات، عمليات، إجراءات، مساطر أو غيرها إلى رموز معلوماتية يوفرها النظام الثنائي³ لتحسين أدائها أو استغلالها بشكل أمثل ؛ فبعد المرحلة التقليدية لمعالجة المعطيات و البيانات التي طبعها العمل اليدوي، جاءت مرحلة استخدام الطرق الالكترونية التناظرية⁴، لتحل محلها في السنوات الأخيرة التقنيات الرقمية التي تنبني على تحويل البيانات والمعلومات إلى وحدات و مجموعات منفصلة من الرقمين صفر وواحد. هذا التطور التقني الهام أفرز تجانسا في إمكانية معالجة كل أنواع المعلومات كيفما كانت طبيعتها، مما مكن من تحرير المعلومة من حاملها أو دعائها المادية، فلم يبق بالنص مثلا حبيس الورق ولا الصوت مقتصر على الأشرطة المغناطيسية ولا الصورة على الأفلام⁵.

بتعبير آخر، الرقمنة هي المجهود الذي يبتغي تطبيق التقنيات و التكنولوجيات الحديثة للاتصال و التواصل لتقديم خدمات بسيطة و مبتكرة، لعل أبرزها تحويل مصادر المعلومات على اختلاف أشكالها من العالم الواقعي أو المادي الى الفضاء الافتراضي؛ ويشكل الأنترنت و الإعلاميات أهم الوسائل التي تتيح ذلك. هذه الخصائص تجعل من الرقمنة عملية تحول نوعي في أنماط إنتاج و معالجة

¹ حسب ريمي ريفيل، الرقمنة هي ترجمة لكلمة Digitalisation من النعت اللاتيني digitus الذي يعني أصبع، لكنه يشير أيضا إلى المصطلح الفرنسي يتجه نحو كلمة Numérisation من النعت اللاتيني Numérus والذي يعني رقم.

² التحول الرقمي مصطلح يستعمل منذ سنة 2014 للتعبير عن التغيرات المرتبطة بدمج التقنيات الرقمية في جميع جوانب المجتمع الإنساني.

³ هذا النظام المعلوماتي ينبني على ما يسمى البيئات أو الأرقام الثنائية، المشكلة من الرمز 0 و 1، التي تتم قراءتها بواسطة الحاسبات الآلية.

⁴ الطرق الالكترونية التناظرية أو التماثلية هي أنظمة الإلكترونية تتعامل مع إشارات مستمرة التغير و تأخذ مستويات متعددة على خلاف النظام الرقمي حيث تأخذ الإشارة دائما أحد مستويين (صفر أو واحد) ؛ ويعبر تعبیر التناظرية عن تناسب العلاقة بين الإشارة (signal) والجهد الكهربائي أو شدة التيار الذي يعبر عن تلك الإشارة (موقع وكمبيديا، اقتباس من Oxford University Press Inc., Concise Oxford dictionary, 1999, الطبعة 10)

⁵ مقتبس عن الباحث الفرنسي في الإعلام جيرار بيري من كتابه 2009, Pourquoi et comment le monde devient numérique.

وتقاسم المعلومة بمختلف أنواعها، بدأت عبر الحواسيب لتشمل اليوم حوامل أخرى ميزتها التنقل كالهواتف الذكية واللوحات الإلكترونية.

الرقمنة أيضا صيرورة أو مسار ابتداء مع ظهور الجيل الأول من الأنترنت لهم اليوم كل أوجه الحياة، فهي لم تقتصر على مجال المال والأعمال حيث تم تحقيق العديد من المكاسب والأرباح، بل استقطبت أيضا، بالموازاة مع ذلك، الفاعلين العموميين سواء على الصعيد الوطني أو المحلي. الرقمنة مست بذلك الدولة والمجتمع وكذلك الحياة الخاصة والعامة للأفراد والجماعات. أكثر من مجرد تطبيق للتقنيات الرقمية، أصبحت الرقمنة اليوم في الدول المتقدمة منهجا وأسلوب عمل لربط و تشبيك المؤسسات والهيئات والمقاولات فيما بينها وبكل مستهدفها، مما انعكس إيجابا على أداءها و مردودية العاملين فيها من جهة، وعلى رضا وراحة المرتفقين والزبناء من جهة أخرى.

وبما أن الرقمنة في حد ذاتها عملية تحول فهي تقتضي إذن تطبيق تغييرات جذرية لطرق العمل وكذا الإجراءات و العمليات التي تواكبها. كما أن من ميزاتها التطوير والتجديد الدائمين والتحسين المستمر للمنتوجات والخدمات، ويتحقق هذا بفضل تضافر مجموعة من العوامل، أهمها توفر معطيات أو داتا ضخمة عن المستعملين، تعميم الهاتف الجوال، انتشار شبكات التواصل الاجتماعي، ظهور ونمو الحوسبة السحابية و التطبيقات الإلكترونية وأنترنت الأشياء، وكذا بروز ما يسمى الذكاء الاصطناعي (L'intelligence artificielle).

إن الطابع الجذري للرقمنة يتجلى في كونها جعلت، وبشكل غير مسبوق، من السهل حفظ و تداول و مشاركة جميع أنواع المضامين، في كل وقت و من أي مكان. لكن الرقمنة لم ينحصر تأثيرها في الجانب التقني، بل انعكست أيضا على أنماط التفكير والإبداع والاشتغال والتعلم والإنتاج والاستهلاك والترفيه وعلى العادات و التمثلات والتصرفات المرتبطة بكل هذه المجالات. فهي بالمحصلة، تيار جارف مس بشكل عميق مختلف قطاعات النشاط البشري والعلاقات بين الأفراد والجماعات، مما جعل بعض الكتاب¹ يعتبرون أن الرقمنة ثورة ثقافية.

¹ مثال هؤلاء عالم الاجتماع الفرنسي ربي ريفيل.

2. واقع الحال في المغرب على المستوى الرقمي

ترجع أولى المحاولات للتخطيط حول كيفية الاستغلال الأمثل للتكنولوجيا المعلومات والاتصالات إلى سنة 1996 مع اعتماد القانون 24-96 المتعلق بالبريد والاتصالات¹. هذا القانون هو الذي فتح الباب أمام مسلسل خوصصة هذه القطاع و بروز مجموعة من الفاعلين أبرزهم شركة اتصالات المغرب و بريد المغرب و الوكالة الوطنية لتقنين الاتصالات. ثم جاء المخطط الخماسي 1999-2003 الذي جعل، و لأول مرة، من تطوير قطاع الاتصالات و التكنولوجيات الحديثة أولوية وطنية و خيارا استراتيجيا للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية للمغرب. نتج عن هذا سن بعض القوانين المرتبطة بالقطاع و البدئ في اتخاذ بعض المبادرات لتيسير انتشار و استعمال هذه التكنولوجيات الجديدة، خاصة على مستوى التعليم و تمويل المقاولات العاملة في اقتصاد المعرفة الجديد أو ذات التوجه التكنولوجي.

في سنة 2005 تم إطلاق استراتيجية وطنية تحت مسمى "استراتيجية المغرب الالكتروني 2010" (e-Maroc). هذه الاستراتيجية شملت الفترة الزمنية من 2005 الى 2010، وكان لها هدفان رئيسيان. الأول هو سد الفجوة الرقمية بالعمل على توفير البنيات التحتية و تمكين كافة المواطنين من الولوج للتكنولوجيات الحديثة. الهدف الثاني هو تعزيز مكانة المغرب على الصعيد الدولي بدعم القدرة التنافسية للشركات العاملة في قطاع تكنولوجيا الإعلام و الاتصال، تشجيع صناعات خدمات الاتصال عن بعد الموجهة للتصدير، وتوفير تكوينات ملائمة لامتلاك المهارات و الكفاءات اللازمة.

قبل نهاية مدة هذه الاستراتيجية، تم الإعلان في سنة 2009 عن ثاني استراتيجية رقمية تحت مسمى الاستراتيجية الوطنية لمجتمع الإعلام و الاقتصاد الرقمي 2009-2013 أو "استراتيجية المغرب الرقمي 2013" (Maroc Numeric). و قد ركز هذا المخطط الجديد على أربعة أوليات كبرى تتعلق بالتحول الاجتماعي، بالخدمات العمومية و الحكومة الالكترونية (e-gouvernement)، بإنتاجية المقاولات الصغرى و المتوسطة و بتطوير صناعة تكنولوجيا المعلومات و الاتصال. من أجل مواكبة تنزيل هذه الأولويات تم اتخاذ تدابير لتنمية الرأسمال البشري و إرساء الثقة الرقمية، كما تم إنشاء هيكلين تنظيميين من أجل حكامه و توجيه كل ما يتعلق بهذه الاستراتيجية و هما المجلس الوطني لتكنولوجيات الإعلام و الاقتصاد الرقمي و لجنة الحكومة الالكترونية المشتركة بين الوزارات.

¹ هذا القانون صدر بالجريدة الرسمية عدد 4518 بتاريخ 18 شتنبر 1997.

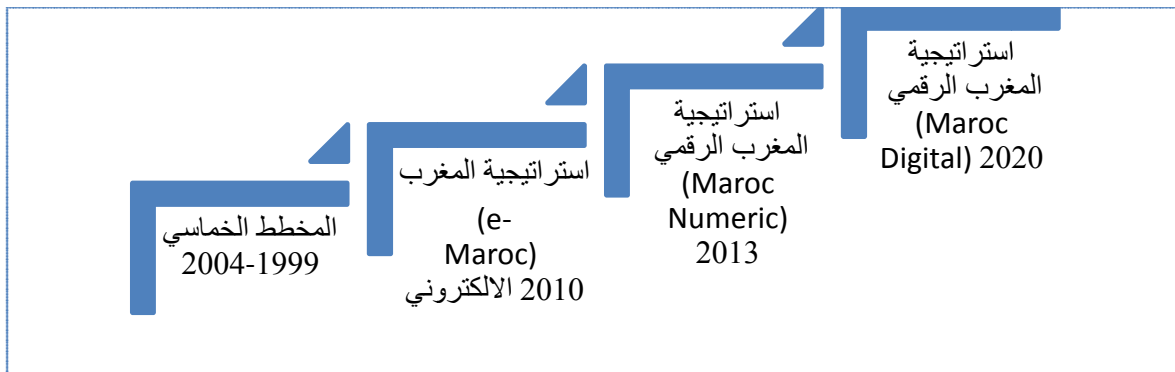
بالرغم من كل هذه الإجراءات، لم يستطع المغرب إرساء أسس صلبة لإنجاح ورش الرقمنة ؛ و جاء التقرير الذي أنجزه المجلس الأعلى للحسابات في فبراير 2014 ليؤكد قصور كل الاستراتيجيات المتبعة، نظرا لمجموعة من مكامن الخلل سواء على مستوى الحكامة و التخطيط و الإعداد أو على مستوى الإنجاز و التتبع و التقييم. في نفسالاتجاه، أشار المجلس أيضا الى أن عدم استقرار السلطة الحكومية المكلفة بتدبير قطاع التكنولوجيات الحديثة، والتي تأرجحت بين كتابة دولة و مديرية تابعة تارة الى وزارة و تارة الى وزارة أخرى، أثر سلبا على تنفيذ و تتبع مشاريع و برامج الاستراتيجيات المقررة. كما نبه إلى غياب الاستمرارية و التكامل بين هذه الاستراتيجيات، رغم التقائها في البحث عن نفس الأهداف، مما أدى إلى ضعف و بطء كبيرين في إنجاز المشاريع المبرمجة، و تسجيل العديد من مواطن الضعف و الارتباك في النظم المعلوماتية و في طرق تدبيرها على مستوى المرافق العمومية.

تقرير المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي لسنة 2016، من جهته، أرجع تأخر و تعثر تنفيذ مجموعة من المشاريع المبرمجة في إطار هذه الاستراتيجية إلى ثلاث عوامل أساسية. الأول يظهر على مستوى إعداد مخطط التنفيذ الذي اتسم بانعدام مقاربة تشاركية حقيقية مع مختلف المتدخلين و الفاعلين. العامل الثاني يتعلق بالقصور في تحديد الأولويات و البرامج الهيكلية و أخيرا، محدودية عمليتي الحكامة و القيادة، مما ساهم في تكريس الفصل بين المشاريع الإدارية و غياب التجانس و الالتقائية بينها. كل هذا يجعلنا نستنتج أن الجهود المبذولة حتى هذا التاريخ لم تستطع أن تسهم بشكل فعال في الدفع بعجلة التنمية في بلادنا و لا في تعزيز موقع المغرب على مستوى التكنولوجيات الحديثة.

في هذا السياق، تمت صياغة استراتيجية ثالثة سنة 2016 تحت مسمى "استراتيجية المغرب الرقمي 2020" (Maroc Digital)، حدد لها كأهداف، تسريع التحول الرقمي لاقتصاد الوطني، تعزيز موقع المغرب كمنصة رقمية على المستوى الإفريقي و معالجة اختلالات المنظومة الرقمية، خاصة إشكاليات الحكامة و الكفاءات الرقمية. على المستوى الكمي، استهدفت هذه الاستراتيجية جعل المغرب ضمن الثلاث دول الأولى في الشرق الأوسط و إفريقيا من حيث التجهيزات و بيئة الأعمال الخاصة بالتكنولوجيات الحديثة، مضاعفة عدد المهنيين المكونين في المجال الرقمي ليصل عددهم 30000 سنويا في أفق سنة 2020، رقمنة 50% من المساطر الإدارية و ربط 20% من المقاولات المتوسطة و الصغيرة بالأنترنت. إضافة إلى هذا، و من أجل مسايرة التطور التكنولوجي، تم إدماج بعض التصورات المبتكرة كالمدرسة الذكية و التجارة الإلكترونية.

أما على الصعيد المؤسسي، فعلى إثر صدور القانون¹ رقم 16-61، تم إنشاء وكالة التنمية الرقمية من أجل السهر على تنزيل الاستراتيجية الرقمية للدولة، سواء على مستوى الحكومة الالكترونية أو الاقتصاد الرقمي. تتكلف هذه الوكالة أيضا بتشجيع انتشار الأدوات الرقمية و النهوض باستخدامها من طرف الجميع أفرادا و مجموعات، و كذا بإعداد تقارير سنوية عن وضعية التنمية الرقمية في بلادنا. تركيبة مجلسها الإداري التي تتشكل من ممثلين عن مختلف الفاعلين في القطاعين العام و الخاص تمنحها إمكانية تنسيق و مواكبة كل السياسات القطاعية على المستوى الرقمي.

رسم بياني حول مسار التخطيط للرقمنة في المغرب منذ 1999



رغم كل هذه الاستراتيجيات، و بالنظر إلى مختلف التقارير التقييمية التي أنجزت حولها، سواء على الصعيد الوطني أو الدولي²، يمكن القول أن بلادنا لم تعرف سوبإنجاز بعض المبادرات و الإجراءات قصد محاولة تحديث المجتمع و تعزيز الاقتصاد و ليس عملية تحول رقمي بالمفهوم الذي شرحناه أعلاه. فلم تستطع كل الاستراتيجيات المتبعة حتى الآن تقليص الهوة الرقمية (Fracture numérique) و تعميم الولوج إلى التكنولوجيات الحديثة سواء من قبل المقاولات أو الأفراد و كذلك على مستوى الجهات و القطاعات الإنتاجية. كما أن الضعف هو الذي لا زال يطبع المضامين المرقمنة، المعاملات التجارية الإلكترونية، التجهيزات و حتى الرأسمال البشري. هذه الاختلالات انعكست سلبا على تصنيف المغرب بين الدول، و هو ما يظهر مثلا في تصنيف البنك الدولي لسنة 2016 والذي تشير مؤشراته أن المغرب يتموقع في الشطر الأدنى للبلدان التي هي في طور الانتقال الرقمي (En transition numérique - Tranche basse)³. و يلح البنك الدولي في تقريره السنوي لسنة 2016 على أهمية البعد المؤسسي في التحول الرقمي و على مركزية الحكامة الرقمية، كما يعتبر أن من أكبر العوائق أمام التنمية الرقمية

¹ هذا القانون صدر بالجريدة الرسمية عدد 6604 بتاريخ 14 شتنبر 2007.

² تجدر الإشارة هنا أن أي تقييم إجمالي و نهائي لاستراتيجية المغرب الرقمي 2020 لم ينجز بعد نظرا لأنها لا زالت في طور التنزيل، لكن هذا لم يمنع من صدور بعض التقارير المرحلية حول الوضعية الرقمية للمغرب.

³ حسب درجة التطور الرقمي، يصنف البنك الدولي الدول الى ثلاث مجموعات : دول ناشئة، دول في طور الانتقال و دول في طور التحول (تقرير 2016، الصفحة 31)

لأغلب بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (Région MENA) ليس الموارد التكنولوجية، وإنما هو غياب مؤسسات عمومية قادرة على حكمة و مواكبة تنفيذ الاستراتيجيات الرقمية المسطرة.

إن حجم الخصاص والقصور الذي تسجله المنظومة الرقمية ببلادنا هو الذي يجعلنا نعتبر أن لحظة التفكير في نموذج تنموي جديد هو فرصة للتصميم والتخطيط لمعالجة كل الاختلالات وإدماج المكون الرقمي في كلالاستراتيجيات المرتبطة بالاقتصاد أو المجتمع أو الثقافة أو غيرها.

3. مستويات الخطة الرقمية في النموذج التنموي المنشود

لقد شكل التحول الرقمي عاملا أساسيا في الدفع بمسار التنمية في العديد من البلدان، نظرا لأنه يمس الاقتصاد والدولة والمجتمع على حد سواء. إن هذا الطابع الشمولي للرقمنة هو الذي يجعل منها أداة للتحول الاقتصادي والاجتماعي ودعامة لأي نموذج تنموي. في نظرنا، ينبغي التمييز بين أربعة مستويات أساسية للرقمنة في النموذج التنموي الذي تنشده بلادنا.

المستوى الأول يتعلق بالإدارة والخدمات العمومية

مما هو معلوم أن الإدارة هي أداة تنفيذ مختلف السياسات العمومية، وهي أيضا حلقة الوصل بين أي دولة ومواطنيها. من بين أكثر المشاكل التي يعاني منها هؤلاء اليوم، نجد من دون شك ضعف الخدمات المقدمة من طرف هذه الإدارة التي من المفروض أن تكون في خدمة الجميع. وقد نبه عاهل البلاد في العديد من خطبه خلال السنوات الأخيرة إلى عدم فعالية أجهزة الإدارة ودعا إلى إصلاحها و تخليقها وعصرنتها من أجل تلبية حاجيات المواطنين ودعم الاستثمار وكذا المقاولات، خاصة الصغيرة منها والمتوسطة.

إن من شأن الرقمنة أن تسهم في تحقيق كل هذه الغايات؛ فطفرة تعميم استعمال الأنترنت بفضل اختراق الهاتف المتنقل جعلت الأغلبية الساحقة للمواطنين تلج اليوم إلى مضامين الشبكة العنكبوتية. فلما لا يتم استغلال هذا الفضاء الافتراضي لتعميم تقاسم جميع المعلومات والوثائق التي يحتاجها المواطن؟ هذا الفضاء يجعل الإدارة تتحرر من إكراهات الزمان والمكان من كلفة الخدمات المقدمة؛ كما أن المواطن سيستفيد من خدمة آنية ومتاحة من أي مكان.

الرقمنة قد تشكل بذلك حلا لمجموعة من العراقيل التي تؤرق بال المواطنين، و على رأسها الرشوة والمحسوبية واستغلال النفوذ، وبالتالي تسهم في تحقيق الإنصاف و خلق علاقة شفافة و

متوازنة بين جميع أطراف الخدمة العمومية. علاوة على أن إمكانيات الاتصال و التواصل التي توفرها الرقمنة بين مختلف الفاعلين العموميين أنفسهم تجعل هذه الخدمة أكثر جودة وفعالية.

لقد انخرطت بعض القطاعات الوزارية و المصالح الإدارية الحكومية في بلادنا في ترحيل بعض خدماتها إلى عالم الويب تفعيلاً للاستراتيجيات الرقمية التي تم وضعها منذ 2005. لكن هذا الورش، بالرغم من أهميته، لا زال يعرف تعثراً و بطناً كبيرين. فآثر كل المبادرات التي تم اتخاذها على المواطنين لا يزال محدوداً بسبب تشتتها و عدم تعميمها و ضعف التواصل حولها. كما سجلت تقارير مجموعة من الهيئات الرسمية كالمجلس الأعلى للحسابات و المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي عدم التفاعل الايجابي للمتدخلين و ضعف تتبع و تقييم المشاريع المبرمجة من أجل تجويد و تحسين الخدمات المقدمة.

كل هذه الاختلالات تستدعي، بمناسبة التفكير الحالي في نموذج تنموي جديد، الالتفات إلى ضرورة استكمال ورش الإدارة الإلكترونية، بدعم المبادرات الناجحة و إيجاد الحلول للعراقيل التي تحول دون رقمنة باقي الخدمات و المساطر العمومية. في هذا الاتجاه، دعا المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي في تقريره السنوي لسنة 2016 إلى نهج مقارنة شمولية و متجانسة و عملية، مع تفعيل ميثاق المرافق العمومية الذي ينص عليه الدستور كإطار مرجعي لتطويرها و تقييمها و تكريس الثقة الرقمية. رقمنة المرافق العمومية تتجاوز بذلك تطبيق أدوات رقمية لتؤسس لعلاقات جديدة بين الدولة بكل مكوناتها و المواطنين. هذا المفهوم يتطابق مع توصية منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية (OCDE) في تقريرها لسنة 2017، و التي تنص على ضرورة الانتقال من "الحكومة الإلكترونية"¹ (e-gouvernement) إلى "الحكومة الرقمية" (Digital government)².

إن مسألة الإدارة الإلكترونية تستلزم، إضافة إلى هذا، تقوية ما يصطلح عليه بالسيادة الرقمية لبلادنا. هذه الأخيرة تقتضي، ليس فقط تأمين النظم و البنيات التحتية للمعلومات و الاتصال، بل أيضاً وجود مقاولات وطنية قادرة مثلاً على النهوض بحوسبات سحابية (Cloud Computing) لتخزين المعطيات و معالجتها. أخيراً، تجدر الإشارة إلى أن إشكالية جودة الموارد البشرية تظل مطروحة بشدة في الإدارة المغربية، خاصة على المستويين الجهوي و المحلي، لأن تنزيل الاستراتيجية الرقمية على المستوى

¹ الحكومة الإلكترونية، حسب منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية، هي استعمال الحكومات لتكنولوجيا الإعلام و الاتصال، خاصة الأنترنت، لتجويد الحكم (تقرير 2017، الصفحة 13).

² الحكومة الرقمية، حسب نفس المنظمة، هي استخدام التقنيات الرقمية كجزء لا يتجزأ من استراتيجيات التحديث التي تتبعها الحكومات لخلق قيمة مضافة عامة؛ و تعتمد الحكومة الرقمية على منظومة رقمية تتشكل من المؤسسات العامة و المقاولات و الجمعيات و الأفراد الذين يساهمون في إنتاج المعطيات و الخدمات و المضامين بالتفاعل مع الحكومة (تقرير 2017، الصفحة 13).

الهيكل الإداري و الحكومية دارة و الحكومة بشكل عام يقتضي التوفر على مجموعة من الكفاءات و المهارات التقنية لا توفرها اليوم منظومة التربية و التكوين بالشكل الكافي و المطلوب.

المستوى الثاني يرتبط بالتعليم و التكوين

لا يجادل أحد اليوم أن المدرسة المغربية تعاني من العديد من الاختلالات جعلت بلادنا تتبوأ مراتب جد متأخرة في مجموعة من التصنيفات الدولية. فبالرغم من المجهودات التي تم بذلها منذ تعيين اللجنة الوطنية للتربية و التكوين سنة 1999 من أجل إعداد الميثاق الوطني للتربية و التكوين وكذا البرنامج الاستعجالي لسنة 2009، وصولاً إلى الرؤية الاستراتيجية 2030.2015 لإصلاح منظومة التربية و التكوين و إصدار قانون إطار في هذا الصدد ، فئن مستوى المتعلمين يعرف تدهوراً غير مسبوق، تؤكدُه العديد من الدراسات المنجزة على الصعيد الوطني و يظهر جلياً في كل التقييمات و التصنيفات التي تقوم بها المنظمات الدولية على مستوي هذا المجال الحيوي في كل مجهود تنموي.

لقد أثبتت التجارب في العديد من الدول أن الأنترنت يمكن أن يسهم في حل مجموعة من الاشكالات التعليمية في الدول المتأخرة في هذا النطاق. فعلاوة على الإمكانيات الهائلة التي توفرها هذه التكنولوجيا الحديثة للاتصال و التواصل من حيث الولوج إلى المعلومات و المعارف في أي زمان و من أي مكان، مما يتيح إمكانية التعلم عن بعد و للجميع بما فيهم الفئات الهشة كذوي الاحتياجات الخاصة أو القاطنين في المناطق النائية، يمكن لاستعمال الأنترنت في التعليم، بخلق بنية بيداغوجية رقمية، أن يعين أيضاً في عقلنة و ترشيد تدبير الموارد المخصصة لهذا القطاع. و بالإضافة إلى الحلول التي قد تقدمها الرقمنة لمجموعة من الإكراهات المادية التي تعاني منها هذه المنظومة، يمنح هذا التحول التكنولوجي فرصاً لا محدودة للتواصل الدائم و الفعال بين جميع المتدخلين في العملية التعليمية، مما قد يسهم في تحسين و تجويد الأداء العام لهذا القطاع الأساسي.

إن توظيف الرقمنة في التعليم هو الذي أدى إلى بروز مفهوم "التعليم الإلكتروني" الذي يمكن من تقديم محتويات تعليمية بطرق مبتكرة و ناجعة تختصر الوقت و الجهد و التكلفة. فظهرت مثلاً عروض للتعلم المختلط (Blended Learning) و دروس و برامج تعليمية مجانية و متاحة للجميع تدعى MOOCs (Massive Open Online Course). هذا التمكين و الاستقلالية التي توفرها الرقمنة هي التي فتحت الباب أمام الانتقال من مفهوم "التعليم التقليدي" إلى مفهوم "التعلم" الذي يحظى فيه المتعلم بالدور المركزي و الذي أسهم في تثمين الرأس مال البشري.

إن توسيع رقمنة منظومة التعليم و التكوين من شأنه أن يجعل من هؤلاء دعامة و قاطرة للتنمية في المغرب ؛مما يستوجب دعم استخدام التكنولوجيات الجديدة للاتصال و التواصل من لدن كل المتدخلين سواء في العملية التعليمية أو التكوينية، مع الحرص على ربط الجسور بين الجميع، خصوصا أن بلادنا على وشك القيام إصلاحات جذرية للمناهج المتبعة (مثل نظام البكالوريوس و خارطة الطريق لتطوير التكوين المهني).

المطلوب اليوم كذلك،للدفع بمسلسل التنمية، غرس ثقافة الخلق و الابتكار. هذه الأخيرةتشكل المحرك الرئيسي للتحويلات المتسارعة التي تعرفها تكنولوجيات الاتصال و التواصل و ما يواكبها من ذكاء اصطناعي و ثورة خدماتية. و من شأن النهوض برقمنة منظومة التعليم و التكوين أن يعين في تحقيق هذه الغايات، لأنالرقمنةتنبني أساسا على مبادئ التجديد والإبداع و الفعالية، مما قد يؤثر إيجابا على باقي أوجه الحياة الاجتماعية، و على رأسها الاقتصاد.

المستوى الثالث له علاقة بالاقتصادو المال

يعتبر النموذج الاقتصادي ركيزة أساسية لأي نموذج تنموي نظرا لعلاقته الوطيدة بإنتاج و توزيع الثروة. تاريخيا، هذا كان له دائماارتباط بالتطور التقني. في هذا الاتجاه، كان لمجيء الأنترنت أثر بالغ على الاقتصاد بجميع قطاعاته الانتاجية و الخدماتية والمصرفية ؛ فتم ترحيل العديد من الأنشطةإلى هذا العالم الافتراضي، كما ظهرت فيه أنشطة جديدة فتحت آفاق واسعة للإنتاج والتوزيع والاستهلاك والتمويل والأداء. لكن موقع بلادنا من كل هذا و ذاك لا زال ضعيفا؛ فرغم تأسيس وكالة التنمية الرقميةلتكون مسؤولة عن تنفيذ استراتيجية الدولة في مجال تطويرالاقتصاد الرقمي وتشجيع نشر الأدوات الرقمية وتعزيز استخدامها ، لا زالت كل المؤشرات تفيد أن بلادنا لم تستثمر بعد كل الفرص التي يمنحها التحول الرقمي. كما تشير إحصائيات الوكالة الوطنية لتقنين الاتصالات أن المعاملات التجارية و المالية لا زالت ضعيفة بالرغم أن استعمال الأنترنت، خاصة عبر الهاتف المتنقل، شهد تزايدا مطردا في السنوات الأخيرة.

الحديث هنا لا يقتصر فقط على فرص خلق وتوسيع النسيج المقاوالاتي، بل يشمل أيضا إمكانيات تشغيل الشباب في المهن الجديدة و توفير فضاء واسع للإبداع و الابتكار بعيدا عن الإكراهاتالإدارية و المادية، مع إمكانية استهداف الأسواق الدولية خصوصا مع بروز و تصاعد ما يسمى بالتجارةالإلكترونية.

إذا كان عاهل البلاد أشار في خطبه التوجيهية الأخيرة أنه يتعين اتباع مقاربة استباقية و استشرافية في صياغة النموذج التنموي الجديد، فئن دعم الاقتصاد الرقمي يندرج في هذا المنحى. فحسب تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئي لسنة 2016، صارت المعرفة والرقمنة من الموارد الأساسية في العملية الاقتصادية، حيث تساهم في إعادة تنظيم البنى الاقتصادية، مما يتيح زيادات هائلة في الإنتاجية، و يخلق قنوات أكثر للتوزيع، و يشجع على إنتاج السلع والخدمات، كما يساهم في افتتاح أسواق ضخمة جديدة كما هو الشأن في مجالات تداول المال والأعمال والأسواق الإلكترونية.

إن دعم الاقتصاد الرقمي و جعله دعامة للنموذج التنموي يقتضيان، حسب العديد من التقارير الدولية و الوطنية، حل الإشكالات القانونية و التشريعية المرتبطة بالمعاملات الإلكترونية للنهوض بالثقة الرقمية. فضلا عن هذا، يلزم العمل على توفير الموارد البشرية المؤهلة للعمل في الرقميات و القدرة على الإبداع بخلق نماذج للأعمال مبتكرة و تأسيس ما يصطلح عليه بالمقاولات الناشئة (Start-up)، مما يساهم في حل معضلة البطالة التي تمس خصوصا فئة الشباب الذي يعتبر من أكثر مستعملي الأنترنت في المغرب.

المستوى الرابع والأخير له ارتباط بالثقافة والرأسمال اللامادي

إن مفهوم التنمية يتجاوز بدون شك الجوانب المادية التي يشكل الاقتصاد أساسا لها، ليشمل كل ما هو ثقافة و تراث أو إجمالا ما يصطلح عليه بالرأسمال اللامادي. و قد فصل الملك في خطاب العرش لسنة 2014 أهمية الثروة اللامادية في نهضة البلاد ؛ هذا المفهوم الجديد يركز أيضا على عناصر ترتبط بالمعارف والخبرات، وكذا أنماط الحكامة والعدالة والرأسمال الاجتماعي ، وهذه كلها عناصر تساهم بشكل مباشر في تحقيق التنمية الشاملة و تماسك المجتمع.

لا يخفى اليوم ما تمنحه الوسائط و المنصات الرقمية من إمكانيات لحفض و تقاسم و تثمين الذاكرة الجماعية من فنون و تراث و قيمولغات و معتقدات و تقاليد؛ كما أنها فضاء خصب للنهوض بالصناعات الثقافية ، و بالتالي فهي أيضا قاعدة لخلق و توزيع أنواع جديدة من الثروات و من القيمة المضافة، دون نسيان ما توفره من إمكانيات للنهوض بالبحث العلمي و التكنولوجي مما يساهم في تعزيزها ما يصطلح عليه باقتصاد المعرفة.

الرقمنة كان لها أيضا وقع كبير على الصناعات الثقافية ؛ فعرفت العديد من المجالات كالسينما و الموسيقى و الكتاب تحولات جذرية جعلت الولوج إليها أكثر سهولة، و أتاحت لها بالتالي انتشارا غير

مسبوق في التاريخ. الفضاء الرقمي أدى أيضا إلى بروز أشكال جديدة من الخلق و التعبير و الإنتاج و التوزيع مما فتح آفاقا جديدة أمام الإبداع الثقافي.

علاوة على كل هذا، من شأن رقمنة كل ما هو تراث و ثقافة أن يسهم في إشعاع المغرب على المستوى الدولي و تسويق صورة إيجابية عنه، مما سيكون له تأثير مهم على القطاع السياحي و حتى على الاستثمارات الأجنبية، والأدهى من كل هذا، تعزيز مكانة المغرب بين الأمم. ولا تقتصر مهمة رقمنة كل ما هو ثقافة و رأسمال لامادي بشكل عام على القطاعات الوزارات المتدخلة بشكل مباشر أو غير مباشر في هذا المجال، كوزارة الثقافة و السياحة مثلا، بل تتعداه إلى الفاعلين في المجتمع المدني و حتى المقاولات التي لها علاقة بهذه القطاعات. الكل ملزم بإدماج البعد الرقمي في الخطط و السياسات التي يتم إعدادها و تنفيذها.

خاتمة

إن مسألة الرقمنة اليوم ليست مسألة اختيار، بل هي مسار للبشرية لا رجعة فيه؛ فإما أن ننخرط فيه بوعي كامل أو نتخلف عن ركب الدول الصاعدة. تجارب عديدة، خاصة في آسيا و حتي في إفريقيا، أثبتت أن الرقمنة يمكن أن تسهم في تحقيق التنمية، نظرا لما تتيحه التكنولوجيات الحديثة من فرص و إمكانيات لتجويد الخدمات العمومية و تحسين أداء كل الفاعلين سواء أكانوا أشخاص أو مؤسسات في القطاعين الخاص و العام، زيادة على الفرص التي تمنحها على مستوى الاستثمار و خلق المقاولات و الاقتصاد بصفة عامة.

لقد شهد المغرب أربعة محاولات لتنزيل الرقمنة ابتدأت بالمخطط الخماسي 1999-2003 الذي جعل من النهوض بتكنولوجيات الاتصال الحديثة أولوية وطنية و خيارا استراتيجيا في خدمة التنمية الاقتصادية و الاجتماعية. سنة 2005، سيتم الإعلان عن استراتيجية "المغرب الإلكتروني 2010" (E-Maroc) التي سيتم التخلي عنها قبل نهايتها بالإعلان عن استراتيجية جديدة سنة 2009 تحت مسمى "المغرب الرقمي 2013" (Maroc Numeric). و في سنة 2016 ستنتقل استراتيجية أخرى تحت مسمى "المغرب الرقمي 2020" (Maroc Digital).

رغم بعض النتائج التي حققتها هذه الاستراتيجيات خاصة على مستوى ولوج المواطنين إلى الأنترنت، تؤكد كل التقارير، الدولية منها و الوطنية، أن المغرب لم يستطع بعد استثمار كل الفرص التي تمنحها الرقمنة سواء على المستوى العام أو الخاص. و حسب أغلب هذه التقارير، يشكل ضعف

الحكامة و التخطيط و غياب مؤسسة عمومية قادرة على مواكبة الاستراتيجيات الرقمية و ضمان استقرارها و ديمومتها من بين الأسباب الرئيسية لهذا الوضع. في نفس الاتجاه، يرى المعهد الملكي للدراسات الاستراتيجية أن التأسيس لثقافة رقمية قوية يقتضي النهوض باستخدام الرقميات من قبل الأفراد و المقاولات و الإدارات و المؤسسات، في إطار حكمة جيدة و مؤسسة عامة بإمكانها قيادة و تتبع و مراقبة عمليات التحول التي تفرضها الرقمنة، بما يتوفر لديها من صلاحيات و موارد بشرية و مادية.

في إطار تفعيل هذه الأدوار، يتعين على وكالة التنمية الرقمية التي تم إحداثها لهذا الغرض، اعتماد منهجية التقييم الدوري و المنتظم لأي استراتيجية رقمية سيتم صياغتها، و البدئ بتقييم "استراتيجية المغرب الرقمي 2020" التي تشرف على نهايتها، من أجل تشخيص الوضع الرقمي للبلاد و التحقق من مدى بلوغ الأهداف المسطرة.

إن المطلوب اليوم، بمناسبة التفكير في نموذج تنموي جديد، هو بعث إشارات قوية و التعبير عن تصميم حازم على إيجاد الحلول لكل الاختلالات التي تعيق تحقيق التحول الرقمي في بلادنا. المطلوب أيضا، في نفس السياق، هو جعل الرقمنة مكونا أساسيا في كل الاستراتيجيات و المخططات المستقبلية، و الإقرار بكونها رافعة للتنمية و دعامة أساسية للنموذج التنموي الذي ستختاره بلادنا. أكثر من هذا، المطلوب هو الانخراط الفعلي في مسار الرقمنة و المرور الى السرعة القصوى في عالم يتطور و يتجه نحو هيمنة الذكاء الاصطناعي على جميع أوجه الحياة العامة منها أو الخاصة.

مرد كل ذلك بإيجاز، هو أن إغفال الجانب الرقمي في النموذج التنموي الذي تنشده بلادنا سيحرمها لا محالة من إحدى المقومات الأساسية للتنمية البشرية في عصرنا الراهن، و من أحد العوامل الرئيسية في نجاح تجارب الدول الصاعدة اليوم.

مصادر

-ريبي ريفيل، "الثورة الرقمية ، ثورة ثقافية ؟"، ترجمة: سعيد بلمبخوت، سلسلة عالم المعرفة، العدد 462، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، يوليو 2018.

-Gérard Berry, Pourquoi et comment le monde devient numérique, Paris, Collège de France/Fayard, 2009.

-استراتيجية المغرب الالكترونية E-Maroc2010, الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بالشؤون الاقتصادية العامة, 2005.

-استراتيجية المغرب الرقمي Maroc Numeric2013, الاستراتيجية الوطنية لمجتمع الاعلام و الاقتصاد الرقمي, وزارة الاقتصاد و التجارة و التكنولوجيات الحديثة, 2009.

-استراتيجية المغرب الرقمي Maroc Digital 2020, وزارة الصناعة و التجارة و الاستثمار و الاقتصاد الرقمي, 2016.

-تقرير بشأن تقييم استراتيجية المغرب الرقمي 2013, المجلس الأعلى للحسابات, فبراير 2014.

-التحول الرقمي في خدمة المواطن و من أجل تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة, الموضوع الخاص للتقرير السنوي 2016, الصفحات 114-146, المجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئي, 2016.

-التقرير السنوي 2016, أهمية الخبرة, مؤسسة التمويل الدولي, 2017.

-التقرير السنوي 2017, الوكالة الوطنية لتقنين الاتصالات, 2018.

-Transformation numérique et maturité des entreprises et administrations marocaines, Institut Royal des Etudes Stratégiques IRES, 5 septembre 2017.

-Benchmarking Digital Government Strategies in MENA Countries, L'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), 2017.

المحور الثاني:

تنمية وتعزيز رأس المال البشري في النموذج التنموي الجديد

موقع القيادة الإدارية في النموذج التنموي الجديد

سناء بن مسعود

دكتورة في القانون الإداري وعلم الإدارة

مقدمة عامة:

إن تحقيق التنمية المنشودة رهين بنجاحة الإدارة العمومية، ونجاحة الإدارة العمومية يتوقف على وجود طاقات بشرية كفأة، باعتبارها حجر الأساس في الإدارة، وهي أحد أهم أسباب تقدم المجتمع أو تخلفه.

وبما أن الإدارة العمومية تتكون من مجموعة من الطاقات البشرية المتميزة والمتعارضة أحيانا، فإنه للاستفادة من معارفها ومهاراتها لابد من وضع نظام قادر على جمعها وتوجيهها نحو تحقيق أهداف الإدارة وتأمين المصلحة العامة. ما يستدعي معه الأمر وجود قيادات إدارية مهمة ذات قدرات تديرية كبيرة تؤهلها للقيام بالمهام المسندة إليها بفعالية، قيادات إدارية تؤمن بالتغيير وتسعى إلى تصحيح المفاهيم والمبادئ التقليدية التي تحكم العقلية الإدارية.

ومادام الرأسمال البشري كذلك، هو أداة وغاية النموذج التنموي الجديد، فلا تنمية بعيدا عن الاستثمار في القدرات التديرية وتعميق الفكر القيادي في الإدارة، وتعزيز روح المسؤولية الفردية والجماعية اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا. وذلك بتوظيف بدهة القائد الإداري في التنظيم الجيد للعمل، ومهارته في الإشراف والتوجيه وضبط العمل الجماعي وترشيده وتوزيع المسؤوليات، وجرأته في اتخاذ القرارات تأمينا للمصلحة العامة، هذا فضلا على مرونة أسلوب القيادة الإدارية في تحديد الأهداف واتخاذ القرارات.

وتنبع أهمية القيادة الإدارية كإجراء ضروري في تحقيق التنمية من منطلق تراكم الاختلالات والمشاكل التدبيرية التي تتخبط بها الإدارة، الأمر الذي يفرض وبالحاح وجود قيادات إدارية بكفاءة وروح وطنية عاليتين على رأس الإدارات العمومية.

وانسجاما مع ما سبق، فإن الإشكالية التي نود معالجتها في هذه الورقة تتمثل في إبراز دور القيادة الإدارية في خلق التكامل ما بين المصالح الفردية للعاملين بالإدارات العمومية ومصالح المواطنين بغرض تحقيق التنمية.

وللإحاطة بهذه الإشكالية وتفكيك عناصرها فإننا سنحاول الإجابة عليها من خلال الأسئلة الفرعية التالية:

- ماهي مقومات القيادة الإدارية في قيادة العملية التنموية بالإدارة العمومية؟

- ما هي أساليب عمل القائد الإداري في الرفع من الإنتاجية وتحقيق المصلحة العامة؟

هذه الأسئلة تدخل ضمن محورين أساسيين؛ يتعلق المحور الأول بقدرات القيادة الإدارية ومركزاتها في تحقيق التنمية، ويرتبط المحور الثاني بأساليب عمل القيادة الإدارية في تحسين إنتاجية الإدارة العمومية في إطار من الانسجام والتكامل ما بين مصالح العاملين بالإدارة وخدمة المواطنين.ولهذا الغرض سيتم تقسيم هذا الموضوع إلى مطلبين،

المطلب الأول: مقومات القيادة الإدارية في تحقيق التنمية

المطلب الثاني: أساليب عمل القيادة الإدارية في تحسين الإنتاجية وتأمين المصلحة العامة.

المطلب الأول: مقومات القيادة الإدارية في تحقيق التنمية

تفرض سرعة الأحداث والتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية التي تعرفها الدولة المغربية وجود قيادات إدارية على رأس الإدارات العمومية، تسعى إلى تعزيز الأداء التنظيمي والاستجابة لمتطلبات المواطنين المتزايدة من خلال الاستثمار في القدرات الفردية والجماعية للعاملين بالإدارة وتوجيها نحو تحقيق التنمية.

الفقرة الأولى: مفهوم القيادة الإدارية leadership concept

تعتبر القيادة الإدارية من أهم عناصر التنظيم بالمنظمات العمومية، فهي تؤثر بشكل مباشر على السلوك التنظيمي للمنظمة بمعنى آخر أن نجاح الإدارة يتوقف على نوع وأسلوب القائد الإداري بها¹. ويتميز القائد الإداري بالعديد من الصفات التي تميزه عن باقي العاملين بالإدارة.

ويرجع حقيقة الفضل في إثارة موضوع القيادة الإدارية لمنظري المدرسة السلوكية² هؤلاء الذين اهتموا بدراسة التنظيمات الإدارية من زاوية تحليل العلاقات الإنسانية داخلها، فمادامت المنظمة عبارة عن مجموعة من الطاقات الفردية المتميزة فيما بينها كان لا بد من إرساء نظام قادر على تجميع وتوجيه وتحفيز قدرات مختلف مكونات المجموعة لتحقيق أهداف المنظمة.

وقد ظهرت اتجاهات متعددة في دراسة موضوع القيادة فهناك من يعتبر القيادة خاصية من خصائص الشخص القائد، هذا الأخير الذي يمتلك الموهبة القيادية التي تميزه عن غيره من التابعين أي الجماعة، في حين ينظر الاتجاه الآخر إلى القيادة من منطلق أنها ظاهرة تتوقف على ظرف وموقف معين يتيح الفرصة لبروز القائد، أما الاتجاه الثالث فيرى في القيادة أنها أسلوب يتبناه القائد في تعامله مع أعوانه في إطار إنجاز أعمال مشتركة وسنعرض كل اتجاه على حدى.

* القيادة موهبة:

يرى البعض القيادة على أنها خاصية من خصائص الفرد³ حيث يتسم الفرد بصفات معينة تهيئه لتبوء مركز القيادة⁴، بمعنى آخر أن القيادة فطرية ويكون القائد موهوبا بسمات القيادة حتى قبل استلامه لوظيفة المدير⁵، ويبرز الفرد كقائد بصورة طبيعية انطلاقا من شخصيته والموهبة التي

¹ ANSERLAYACHI : Conceptions de l'homme au travail et styles de management. Actes des journées 8-9 mai à Annaba sur « management des compétences : communication et leadership dans entreprise ». Cahier n°12, édition CRASC, 2005. P18.

² للمزيد من التفاصيل تراجع أطروحتنا، سناء بن مسعود: إشكالية الشفافية في تدبير المرافق العمومية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية. كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – جامعة القاضي عياض. السنة الجامعية 2018/2019. ص 269.

³ VAN WART MONTGOMERY. (2003): Public sector leadership theory: an assessment. vol 63, No 2. Texas, P 222.

⁴ هشام محمد نور مجوم: سيكولوجية الإدارة، بيروت – لبنان. 2010. ص 234.

⁵ حامد سوادي عطية: العملية الإدارية – معارف نظرية ومهارات تطبيقية - . غير مؤرخ. ص 233.

يملكها. فالقيادة حسب هذا الاتجاه خاصة لصيقة بالفرد الذي أوتي موهبة القيادة وليست مكتسبة بحكم المواقف والظروف التي يفرضها العمل.

* القيادة موقف وظرف معين:

يفترض هذا الاتجاه الذي طوره "فرد فيدلر"، أن القيادة لا تحركها إلا المواقف والظروف التي يواجهها القائد في علاقته بالجماعة، وتختلف نوعية القادة باختلاف المواقف والظروف¹ بمعنى أن بروز القائد إلى الوجود يعتمد على وجود المشاكل وكلما زال أو تغير الموقف فشل القائد، فالقائد لا يوجد إلا إذا وجد الموقف الذي صنعه. أما هيرسي وبلانشارد فقد عرفا القيادة من منظور نظرية الموقف على أنها "عملية التأثير على نشاطات فرد أو جماعة في سبيل تحقيق الأهداف في موقف معين". فيما عرفتها كرين بأنها "عملية التأثير على جماعة في موقف معين، وفي نقطة زمنية محددة وتحت ظروف معينة لغرض تحفيز المرؤوسين على بذل الجهود اختياريا لتحقيق أهداف المنظمة"².

* القيادة أسلوب ومشاركة:

يستبعد هذا الاتجاه أن تكون القيادة موهبة يتمتع بها فرد دون آخر أو نتيجة موقف أو ظرف معين، ولكن القيادة هي نتيجة تفاعل القائد مع أفراد جماعته (القائد، والأعوان، والظروف)، هذا التفاعل الذي يوازي بين ضرورة إنجاز عمل التنظيم بكفاءة والاهتمام بحاجيات الأعوان والحرص على مساعدتهم والاهتمام بشؤونهم وتحقيق مصالحهم الوظيفية، ولكن ليس على حساب أهداف المنظمة³.

ومن هذا المنطلق فإنه يصعب الاعتماد على اتجاه واحد دون آخر لأن كل اتجاه يحمل مركب نقص يمكن تعويضه من الاتجاهات الأخرى من خلال التفاعل بينها، ومتى اجتمعت الخصائص التالية برزت القيادة:

¹ FIEDLER FRED. (1967): Theory of leadership effectiveness. New York.

² حامد سوادى عطية: مرجع سابق. ص 234.

³ حامد سوادى عطية: مرجع سابق. ص 222.

✓ القدرة على تحقيق أهداف الإدارة والعاملين بها وتجاوز التضارب بين المصالح؛

✓ القدرة على استغلال الموارد المتاحة للإدارة وترشيدها؛

✓ القدرة على فرض الهيبة والتميز الشخصي؛

✓ التمكن من بعض الصفات والأساليب التي تمكن الفرد من أداء مهمته.

وهكذا فقد أعطيت للقيادة جملة من التعاريف نعرض بعضها، حيث تعني القيادة الإدارية عند جوهن مكسول "التأثير على الآخرين"¹، أما عند ماكريجر فيصعد بالقيادة "تأثير شخصي متبادل يظهر بوضوح في حالات معينة من خلال الاتصال بين القائد والمرؤوس غايته تحقيق الأهداف المنشودة"، في حين يرى ويرى جليثك أنها "مجموعة من التصرفات التي يقوم بها القائد قاصدا منها التأثير على أفرادها لتحقيق الأهداف المطلوبة"². أما عند روبين كرينليف فتعني "خدمة الجمهور"³.

ويرى كل من هوبر وبوتير في قيادة التغيير على أنها تلك الرؤية الاستشرافية للمستقبل المقرونة باستراتيجية واضحة قابلة للتحقق على مستوى الواقع والتي تعمل على توحيد الجهود من أجل تحقيق نفس الهدف⁴.

وهكذا يمكن تعريف القيادة الإدارية إجرائيا على أنها تلك المهمة التي يقوم بها القائد الذي يتصدر رأس التنظيم الهيكلي للإدارة للتأثير على أعوانه سواء أكانت مستمدة من شخصيته القوية، أو من السلطة المخولة له لقيادة المنظمة والتي تقوم على العمل المشترك بينه وبين مجموعته (الأعوان) في جو يسوده التفاهم والانسجام بغرض تحقيق أهداف الإدارة وحاجيات أعوانه.

إن القائد الإداري هو ذلك الزعيم الذي يتزعم التنظيم ويضمن وحدته ومن دونه تطغى العلاقات الشخصية على التنظيم ويسود فيه الصراع بين المصالح، لذا يعتبر كل تنظيم إداري بدون

¹JULIE FRANK. (2006): The art of leadership and management on the ground. South Africa, P25.

²هشام محمد نور مجموع: مرجع سابق. 218.

³JULIE FRANK. (2006):op. p25.

⁴GILLROGER.(2003): Change management – or change leadership?. Vol 3 .EBSCO publishing, P310.

قائد يسهر على فرض الاحترام ويحافظ على المصلحة العامة وعلى مصلحة أفراد التنظيم تنظيماً فاشلاً.

ومهما اختلف موقع القائد الإداري فيفترض فيه أن يبتعد عن العمل من فوق عبر إصدار التعليمات والأوامر والتوجيهات نحو أعوانه، ويندفع إلى التسلط كما هو معروف بالبيروقراطيات الإدارية لأن القائد الناجح هو من يسعى إلى توزيع المسؤوليات وتنمية الجهود الفردية لأعوانه وتوجيه نشاطهم وتنظيم عملهم في وسط يسوده الإخلاص والثقة والتعاون بهدف تحقيق أهداف الإدارة العمومية.

الفقرة الثانية: قدرات القيادة الإدارية في قيادة التنمية

يجب أن يتبع القائد الناجح كمسؤول إداري عن التخطيط والإشراف والرقابة والتوجيه والتنسيق بالإدارة التي يديرها أسلوباً تديرياً أكثر انفتاحاً على محيطه، أسلوب يتسم بجملة من القدرات الفنية والفكرية والإنسانية التي من شأنها تحقيق النجاح للقائد والأعوان ونذكر أهمها:

1- التنظيم الجيد good organizing

يعتبر التنظيم أساس القيادة الناجحة ويقوم التنظيم الجيد على التحديد السليم للأشياء ووضعها في المكان المناسب لها، أي التوفيق بين متطلبات العمل وقدرات الشخص، فالقائد الناجح ليس كباقي الأعوان وظيفياً الأمر الذي يستدعي منه أن يشرح ويبين لأعوانه نوعية وظيفته والمهام التي يضطلع بها، وكذا تنظيم وتوزيع المهام بينهم كل حسب اختصاصه وقدراته وإمكاناته¹.

2- الرؤية الاستراتيجية leadership is vision

إن القائد الناجح هو من يمتلك الرؤية أي التصور والتفكير والتبصر والحكمة² والقدرة على التخطيط العقلاني للمستقبل دون أن تحوّل بينه وبين رؤيته ظروف الواقع الحالي، فالرؤية يجب أن تترجم إلى استراتيجية واضحة، ودور القائد هو استراتيجي في تحديد الأهداف التي يجب أن تشمل كل

¹JULIEFRANK : op. p 31.

²GILLROGER: op. p312.

مستويات التنظيم في عملية التخطيط والتقرير والتواصل مع الأعوان ونشر القيم، أي كل ما من شأنه أن يحقق أهداف التنظيم و ينتقل بأداء الإدارة إلى أعلى المستويات¹. كما تنم الرؤية عن الحاجة إلى التغيير الذي يتأسس على وجود رؤية واضحة وواقعية، وقد حددت الحكومة البريطانية القيادة على أنها مفتاح للقاء تحديات التغيير بالإدارة².

3- مرونة في الإشراف Flexibility of supervision

يمارس القائد الناجح وظيفة الإشراف على الأعوان بمرونة كبيرة³، فهو يكتفي بتحديد المسؤوليات وشرح الواجبات دون التفصيل والتدقيق في الإجراءات ويفتح المجال للأعوان للاستفسار والإجابة عن أسئلتهم حولها، ثم يترك لهم حرية التصرف وأداء واجباتهم الوظيفية بدون تدخل منه⁴. ولكن لن يتحقق هذا المعطى الأخير إلا إذا كان القائد يهتم بحاجيات أعوانه ويحرص على راحتهم، أما إذا كان القائد مهتما بنتائج الإدارة دون شيء آخر فسيقع العكس.

4- الجرأة في اتخاذ القرارات decision making

يتميز القائد الناجح بجرأة كبيرة في اتخاذ القرارات فهو شخص جريء ومسؤول يحقق التوازن بين روح المبادرة والقيم الديمقراطية، ويستمد مسؤوليته من الثقة التي يضعها فيه أعوانه⁵، فهو لا يتخذ قرارا إلا بعد أن يناقش تفاصيله مع أعوانه كما يتيح لهم فرصة المشاركة في وضعه وتنفيذه⁶، فهو لا يشك في نواياهم وسعيهم إلى بذل الجهد في تحقيق غاية القرار. الأمر الذي ينتفي كليا في المدير الذي ينفرد باتخاذ القرار ويفرض تنفيذه على مرؤوسيه ولا يثق كثيرا في قدراتهم ويعمل على تقييدهم بأوامره وتعليمات جامدة غالبا ما تنتج عنها خلافات بينه ومرؤوسيه.

¹JULIEFRANK : op. pp. 28 - 57.

² (Performance improvement UNIT, 2001), review the roger gill, op. p 213.

³FRY LOUIS W.(2003): The leadership quarterly. USA, P697

⁴حامد سوادي عطية: مرجع سابق. ص 222.

⁵CHRISTENEN TOM & OTHERS. (2007): Organization theory and the public sector- instrument, culture and myth. Edition published in the Taylor & Francis group. New York, p107.

⁶CHRISTENEN TOM & OTHERS. (2007): op.p 99.

ويقول المارشال "فوت" في هذا الصدد إن "الذي يسير دون تفكير لا يمكن أن يقال عنه جريء ويتحمل المسؤولية، والجريء هو الذي يحلل الأمور بهدوء تام ويدرسها باهتمام بالغ، ويرى المحاسن والمساوئ ويوازي بينها، ثم بعد ذلك يأخذ الأفضل ويسير على الطريق بعزم وحزم مستعينا بأفكاره ورجاله"¹.

وتظهر بداهة القائد حينما يتفاعل بشكل جريء مع المتغيرات والظروف والمواقف والمفاجآت، فيبادر ويفاوض ويشارك ثم يتخذ القرار ويتحمل مسؤوليته وتبعاته لأن الجرأة والقدرة على اتخاذ القرار من مهامه الأساسية، لذا فإن القائد الناجح لا يتردد كثيرا في اتخاذ قراراته مهما كانت درجة التغيرات والمخاطر التي يمكن أن تؤثر على القرار.

5- التركيز على الأعوان focus on people

ينظر القائد إلى أعوانه كذوات تحس وتشعر وليس مجرد آلات منتجة فهو يولي اهتماما كبيرا بأحاسيسهم وحاجياتهم²، الأمر الذي يتطلب منه الاحتكاك بهم حتى يعرف قدرات كل واحد منهم ويوزع المهام بينهم حسب قدراتهم وخبرتهم، لأن القائد الناجح هو من يؤمن بإمكانيات أعوانه وحتى إن وجد هناك نقص في قدرات بعضهم فهو لا ينتقدهم بل يعمل على تطوير معارفهم عبر التكوين والتدريب الذي يعتبره حقا من حقوقهم الوظيفية، لأن مهمة المرفق العمومي لا تتحقق إلا إذا تكاثفت جهود الجماعة (الأعوان). لهذا فإن القائد الناجح هو من يتفهم أعوانه ويشعر بهم ويستفسر عن مشاكلهم ويكسب قلوبهم (intelligent leaders win people's hearts)³، ويسعى إلى حفظ وتذكر أسمائهم وينتقي قاموسا راقيا في التواصل معهم الأمر الذي يدفع بالأعوان إلى الاجتهاد في العمل، فكلما شعروا بثقة القائد كونهم معروفون ومرغوب فيهم إلا وازدادت حماسهم في العطاء أكثر وارتفع مستوى أدائهم وتحسنت مردودية المرفق العمومي وتحققت المصلحة العامة.

¹ هشام محمد نور مجموع: مرجع سابق. ص 222.

² FRY LOUIS W: op. p711.

³ GILLROGER: op. p 311.

6- تحقيق المصلحة العامة Achieving the public interest

يعتبر القائد الإداري المصلحة العامة علة تقلده لمنصب المسؤولية القيادية وأمانة يجب أن يؤديها على أحسن وجه، ويستغل سلطته لخدمة المصلحة العامة فهو يتجرد من شخصيته ويضع مصلحة الجماعة فوق كل المصالح الفردية، فهو قائد حازم ومحترم ومسؤول ويدفع بأعوانه إلى سلوك الطرق الشرعية في القيام بمهامهم، فهو مثل وقدوة يحتذى بها في الاحترام والأمانة والإخلاص والوطنية والتفاني في خدمة المصلحة العامة.

7- طلب المعرفة more learning

إن القائد الناجح لا يكتفي بالتحصيل العلمي الجامعي بل يسعى دائما إلى طلب المعرفة ويجتهد في كسب المهارات وتطوير قدراته في المجال المالي والمحاسبي والإداري والتكنولوجي والنفسي والاجتماعي، ونضجه الفكري رهين بالبحث والمثابرة على تجديد معارفه¹ وتنمية خبراته بالدراسة والتحليل ويحظى باحترام أعوانه. ويجب أن يكون شخصا مبتكرا ومبدعا وجريئا يواصل في تقويم ذاته ومعارفه ويتقدم وينمو، ناجح في مجال العلاقات الإنسانية ويعترف بجهود أعوانه ويزكّيها ويشجعهم ويعمل على الاستفادة المتبادلة من قدراتهم العلمية وخبرتهم العملية.

وهكذا فإن القائد الناجح يطمح إلى خلق الانسجام والتوازن بين أهداف المرفق العمومي و حاجيات ورضا أعوانه ولا يحصل على هذه الأهداف إلا بالمشاركة والتعاون والتفاهم الجيد بينه وأعوانه، ويعتمد في قيادته للمرفق العمومي على الإقناع والتأثير، فهو يشارك أعوانه في قراراته ويأخذ بآراهم ويغلب مصلحة الجماعة على مصالحه الشخصية وسلطته في التوجيه أقرب ما تكون إلى النصح منه إلى التوجيه، وثقته بأعوانه هي الرقبة على أعمالهم فسلطة القائد معنوية أكثر من ما هي مادية.

¹ SULLVAN MARY P. (2009): Ethical leadership: guiding principles for educations and administrators. Vol.2. no 2, CPE. P10.

تعتبر مسألة الخلافات من أكثر الظواهر شيوعا بالإدارات العمومية سواء بين القائد والأعوان أو بين الأعوان فيما بينهم، وترجع ظاهرة الخلافات إما لأسباب تنافسية أو عقائدية أو فكرية أو سياسية، وقد أضحت الخلافات مشكلة رئيسية في تحقيق المصلحة العامة.

وهكذا فمادامت الخلافات ظاهرة واقعية بالإدارات العمومية فلا بد للقائد الإداري من التعامل معها بروية وإدارتها بجدية، لهذا يجب على القائد مجابهة الخلاف والسعي نحو توجيه الأعوان وإصلاح ذات بينهم من خلال إذكاء وتنمية فن التواصل بينه وبين الأعوان واستقصاء حاجياتهم ومعرفة انتظاراتهم بهدف حل الخلاف¹. بل محاولة توجيه قدراتهم وتحويل الطاقات المستنفذة في الخلافات إلى مجالات للتنافس البناء والعمل الجاد تحت إشراف القائد².

المطلب الثاني: أساليب القيادة الإدارية في تحسين الإنتاجية وتأمين المصلحة العامة

يعتبر كل عمل أو تصرف إداري نتيجة لنظرية تنظيمية معينة فلكل قائد فلسفته الإدارية الخاصة التي تؤثر على سلوكه وتصبغ تصرفاته بطابع معين، وتعد هذه الفلسفة التنظيمية عاملا أساسيا في تحديد السلوك الإداري، ذلك أن سلوك الأعوان يستجيب للسلوك الإداري ذاته فكلما اتجه القائد إلى إشراك أعوانه في اتخاذ القرارات سعي هذا التنظيم بالديمقراطي، وكلما انفرد القائد بسلطة القرار اعتبر التنظيم أوتوقراطيا أو تسلطيا. وبما أن الإدارة العمومية عبارة عن تنظيم يجمع بين أفراد وعقليات متميزة فإن مسألة الخلافات بينها واردة، الأمر الذي يستدعي نضج وحنكة أكبر من قبل القائد الإداري لتوجيه الأفراد وحل مشاكلهم وخلق بيئة يسودها الرضا المتبادل.

¹ZOBRA SOUALHIA : op. cit . P 75.

²JULIEFRANK: op. p 105.

الفقرة الأولى: تعزيز الذكاء الإداري بين القائد وأعوانه

تتطلب مسألة تعزيز الذكاء الإداري، تعزيز الذكاء الاجتماعي والعاطفي والقدرة على فهم ذوات الآخرين وضبط النفس والتواصل الفعال بأسلوب مناسب مع الآخرين، هذا فضلا عن أهمية الذكاء المعرفي والروحي فهما روحا المشاركة¹.

وتُعدُّ المشاركة مظهرا من مظاهر التفاعل الاجتماعي بين القائد والأعوان، ونمطاً من أنماط السلوك الإنساني الإداري، وعملية المشاركة هي تعبير عن إشراك شخصين أو أكثر بغرض تحقيق أهداف مشتركة.

وتنبع أهمية المشاركة من ضرورة تقرب القائد من أعوانه ومحاولة التعرف على مزاياهم وفهم سلوكهم²، وهذا لا يمكن تحقيقه ما لم يحتك القائد بأعوانه ويتعرف على قدراتهم ويستفيد منها في رسم الخطط وصناعة القرارات بما يوفر الانسجام والثقة بين مكونات الإدارة العمومية. وعموما فإن النهوض بالمشاركة بين القائد وأعوانه يتطلب إرساءها على مستوى التخطيط ووضع القرار.

1- المشاركة في التخطيط:

تعتبر عملية التخطيط من المهام الرئيسية التي تناط بالقائد الإداري فهو المسؤول عن إعدادها وتنزيلها ما يتطلب منه التزاما مشتركا بينه وبين أعوانه، وله أن يستعين في إعداد التخطيط الاستراتيجي كذلك بمتخصصين من خارج الإدارة لإعداد الدراسات والتحليل الاقتصادي ودراسة الجدوى واستعمال الوسائل الكمية والإحصائية³.

ومادام التخطيط يمر بمراحل متسلسلة فإن الإدارة مدعوة بكل مستوياتها ابتداء من الوزارة التي تصدر قمة التنظيم وصولا إلى الوحدة أو المصلحة الإدارية التي تليها المشاركة في عملية التخطيط.

¹ GILLROGER: op. p311.

² SANTIAGO ROCA T&EFRAIN SALAS C: op. p184.

³ حامد سوادي عطية: مرجع سابق. ص 112.

فالوزارة تقترح أهداف الخطة بشموليتها بينما تقوم الإدارة التي تلمها بتحديد الأهداف الفرعية واقتراح البرامج والمشاريع فيما تعد الإدارة المعنية البرامج والمشاريع.

وبما أن التخطيط يشكل عملية مستمرة لصنع القرارات وترشيد الإمكانيات المتاحة قصد تحقيق أهداف الإدارة على المدى المتوسط أو البعيد، فإن ذلك يستدعي من القائد إشراك الأعوان في وضع الأهداف بشكل واضح ومحدد¹ والتواصل معهم باستمرار وشرح تصوراتهم حول الخطة المرتقبة، لأن نجاح التخطيط يتطلب العمل على شكل فريق متكامل عالي الأداء يجمع المعلومات ويجري الدراسات ويعد الخطط من أجل تحقيق نفس الأهداف².

ولعل القائد الذي يؤثر في الأعوان ويكسب ثقتهم هو من يتعاون مع أفراد تنظيمه في تحديد أهداف المخطط وتصوراتهم حول المستقبل ووضع البرامج والمشاريع واختيار الأفضل من بينها وإعداد الخطة النهائية وإقرارها.

ذلك أنتحسين أداء الإدارة يتوقف على تعزيز أسلوب القيادة بإدارتها وإعطاء الفرصة للأعوان في تحديد أهداف الإدارة العمومية، ولئن كانت الأهداف الرسمية موضوعة سلفاً من قبل الإدارة العليا فإن الأهداف الواقعية لا يمكن وضعها بشكل سليم إلا بإشراك الأعوان في تحديدها بشكل يتناسب مع الموارد والإمكانيات المتاحة لها وقياساً بالمشاكل والصعوبات التي تؤثر على تسيير الإدارة، مما يسهل عليها إيجاد الحلول الملائمة لها ووضع البرامج المناسبة.

كما من شأن إشراك القائد لأعوانه في عملية التخطيط إتاحة الفرصة لهم لممارسة مهاراتهم واكتشاف قدراتهم وتحمل المسؤولية³، فمعلوم أن التخطيط يتطلب وضع تنبؤات استشرافية لمستقبل الإدارة الأمر الذي يدعو القائد الإداري إلى أخذ آراء كافة الأعوان واستقصاء توقعاتهم حول مآل أهداف التخطيط حتى لا تتفاجأ الإدارة بظروف وتغييرات يمكن أن تحول دون تطبيق الخطة الموضوعية

P32. ¹CHEEMASHABBIR:(2007): Linking government and citizens through democratic governance. UN

²GILLROGER: op. p315.

³BATISTALEARA C & OTHERS. (2009): The role of leadership style in employee engagement. Florida international university, USA, p17.

كالظروف السياسية والاقتصادية. هذا بالإضافة إلى ضرورة وضع البرامج وترجمتها على شكل مشاريع مفصلة يحدد لكل هدف برنامج يتكون بدوره من مجموعة من المشاريع التي تتيح للإدارة الاختيار وإقرار الأفضل فيها (البدائل).

وتأسيساً على ذلك، فإن نجاح القائد في إشراك الأعوان في عملية التخطيط لن يتوقف على جودة المخطط فقط، وإنما سيطال أداء ومردودية الأعوان الذين سيشعرون بالرضا كونهم ليسوا مجرد أدوات تنفيذية بل سينظرون للخطة على أنها خطتهم¹ لأنهم هم من وضعها وسيحرصون على تنفيذها بشكل سليم كونها نتيجة مشتركة.

2- المشاركة في صنع القرار:

تصنف القرارات التي يتخذها القائد حسب موضوعها إلى قرارات تنظيمية وقرارات مالية. وتستند عملية إنجاح مهمة اتخاذ القرارات على مدى إدراك القائد لظروف عمل الإدارة وتوفره على المعلومات الدقيقة حولها، وكفاية الوقت لوضع القرار، ويتأثر سلوك القائد بالقيم والأفكار التي يتمسك بها.

ولكي ينجح القائد في قيادة فريقه في صنع القرارات لابد له من الإيمان بمهمته في تحقيق المصلحة العامة ونقلها إليهم، وأن يشرح لأعوانه رسالته وهدفه في قيادة العملية التديرية ويبعث فيهم روح الإقدام على تحقيق أهداف الإدارة، ويعمل على رفع معنوياتهم ودفعهم إلى العمل بعزيمة ومثابرة وأمانة ونزاهة وإخلاص والاعتراف بمجهوداتهم البناءة وتزكيته.

ذلك أن التقرير المشترك يتأثر بسلوك وقيم القائد على عكس التقرير الجماعي الذي يتأثر بظاهرة التفكير الجماعي وتكون فيه صلاحية أو سلطة اتخاذ القرار ممنوحة للمجموعة (اللجن والمجالس) كالمؤسسات والمقاولات العمومية، فغالبا ما تتسم قراراتها بالجمود، لأنه لا يتم جمع المعلومات الكافية ولا يتم استشارة الخبراء ولا توضع البدائل الكافية، فعندما تتفق المجموعة على قرار معين فإنه

¹ حامد سوادي عطية: مرجع سابق. ص 114.

يصعب عليها تغيير موقفها حتى لو ظهرت ظروف جديدة تعيق تنفيذ القرار، ومن مساوئ التقرير الجماعي كذلك حسب ماير التسرع في وضع القرار واحتمال تسلط أحد الأعضاء على المجموعة، واهتمام كل واحد منهم بتغليب رأيه ومصلحته بدلا من حل المشكلة¹، الأمر الذي ينعكس على السير العادي للإدارة. أما التقرير المشترك فيتأتى من كون القائد هو من له سلطة اتخاذ القرار ويختار أن يشرك معه أعوانه في اتخاذه، لأن بدل الجهد الذهني والمادي شيء طبيعي بالنسبة للفرد وكلما تلقى الأعوان العناية والاهتمام اللازم من قائدهم اجتهدوا أكثر، فبقدر إشراك الأعوان في عملية صنع القرارات بقدر ما تتحقق التنمية.

كما يحتاج القائد الإداري في وضع القرار لمعلومات توجد بيد الأعوان الأمر الذي يحتم عليه ضرورة إشراكهم لأن المعلومات دائما ما تتوفر لدى القاعدة وليس قمة التنظيم لذا يجب على القائد استقصاء هذه المعلومات وتوجيه أعوانه نحو تحقيق أهداف الإدارة.

وعلى هذا الأساس فإن نجاح القائد الإداري في تحقيق الأهداف الإدارية رهين بوجود فئة مخلصه مؤمنة بنفس الأهداف تضع يدها في يده للتعاون على تحقيق هذه الأهداف، لهذا يعتبر الأعوان المخلصون هم الثروة الحقيقية لأي إدارة كيفما كان نوعها أو نشاطها.

الفقرة الثانية: إقرار الفعالية والجودة في الإدارة أساس التنمية

يعتبر أسلوب التدبير على أساس الفعالية والجودة تغييرا في ثقافة العقلية التدييرية ما يستدعي معه تأهيل الأطر والكفاءات التي تشتغل بالإدارات العمومية وتجديد في أساليب عملها بغرض تطوير الأداء، وذلك بالاستجابة للتغيرات والظروف المحيطة بها وتوجيه طاقتها الذاتية وجهودها نحو تحقيق أهداف التنمية بفعالية وجودة عالية.

¹ حامد سوادي عطية: مرجع سابق. ص 124.

أولاً: تبني الفعالية بالإدارة العمومية

يُقصد بالفعالية تلك العلاقة التي تربط بين الأهداف المعلن عنها مسبقا (objectives) والنتائج المحققة (results). فهي بمثابة منهجية للتدبير تعمل ضمن إطارها الإدارة للاستجابة للأهداف المحددة سلفا.

ويلعب القائد دورا رئيسيا ومؤثرا في نجاح تدبير الفعالية من خلال مراعاة تحقيق الانسجام والتطابق بين أهداف الإدارة وأهداف الأعوان وحاجيات المواطنين قياسا بالنتائج المحققة. وتلجأ الإدارة لهذه الغاية إلى أساليب مختلفة في تقدير مدى فعاليتها، بالاعتماد على بعض المؤشرات التي تعكس الفعالية والتي نجد أسسها في تقييم فعالية أداء المقاولات الخاصة ومنها¹:

- ارتفاع مردودية المنظمة؛

- درجة رضا الأعوان عن ظروف العمل؛

- دوران العمالة ويمثل بنسبة الأعوان الذين تركوا العمل بالمنظمة خلال فترة معينة ومدى

ارتفاع هذه النسبة؛

- درجة رضا المتعاملين مع المنظمة ومدى كفايتهم من الخدمات وجودتها.

غير أن هذه المؤشرات ولئن كانت إيجابية ومحقة بالنسبة للمقاولات الخاصة بحكم مرونة وبساطة إجراءاتها في العمل فإنها تبقى صعبة المنال بالنسبة للإدارة العمومية²، فبلوغ نسبة عالية من النتائج يعني زيادة الضغط على الأعوان الأمر الذي يتناقض ومعيارضاهم عن العمل، خصوصا إذا أخذنا بعين الاعتبار تفاوت كثلة الموظفين بين مختلف الإدارات.

لهذا فإن نهج الفعالية يستوجب تضافر الجهود وقياسها مع الظروف التي تمر منها الإدارة لتحقيق أهدافها، فرغبة القائد في تحقيق الفعالية تجعله متفطن ومستعد للعمل في أي وقت،

¹HOLCMANROBERT : Comment stimuler la productivité des services publics ? Les enseignements tirés de la mise en œuvre à l'hôpital de la tarification à l'activité. RFAP. N°148,2013.p 1045.

²HOLCMANROBERT: op.cit. p1046.

فهو يعتبر كل انتقاد وجه للإدارة بمثابة انتقاد له ولطاقمها الإداري، الأمر الذي يدفع بالقائد إلى البحث عن الأسباب ودراسة الحلول بغرض تحقيق فعالية الأهداف التي سطرها.

وبما أن دور القائد دور استراتيجي بامتياز في توجيه أهداف الإدارة وتحقيق نتائجها فينبغي عليه البحث عن أنجع الأساليب التدبيرية في تحديد الأهداف واتخاذ القرارات وإصدار الأوامر بتنفيذها، والسعي إلى إقرارها ودراسة نتائجها ومجابهة الأخطار ووضع تنبؤاته وتصوراتهِ حول النتائج المبتغاة من الأهداف الموضوعة.

وتعتبر مقارنة التدبير حسب الأهداف والنتائج "Management by objectives" "and results" من أهم الأساليب الحديثة في تدبير الفعالية بالإدارة نظراً لما تتوفر عليه من خصائص في تحديد الأهداف وتحقيق النتائج.

ويقوم مبدأ التدبير حسب الأهداف والنتائج (MBOR) على محاولة تحديد أهداف المنظمة انطلاقاً من حاجيات وألويات الأفراد واستخدامها بصورة أكثر فعالية تمكن من الاختيار بين الإجراءات البديلة وتقييم النتائج¹.

وينطلق (MBOR) من ضرورة وضع مجموعة من الأهداف الرئيسية للأنشطة المتصلة بالبرنامج الرئيسي الذي يهم كل قطاع (التعليم، الصحة، العدل...) ثم تحديد أهداف منفصلة لكل منها وتعبئة الوسائل اللازمة لأجرائها بغرض تقييم مدى استجابة النتائج قياساً بالأهداف².

ويعتبر Johan P. Olsen أن تطوير الأداء رهين بوجود قيادات إدارية بقيم عالية قادرة على توجيه المنظمة والسيطرة على الأهداف والإجراءات وتوقع آثار النتائج، وينبغي أن تكون القيم المصاحبة لها واضحة ومتسقة³. الأمر الذي يتطلب من القائد الإداري تنمية نضجه الفكري وروح المثابرة والمنافسة وتجديد خبراته وقدراته حتى يتأقلم مع أي أسلوب جديد ويعمل على تطويره.

¹CHRISTENEN TOM & OTHERS: op. P89.

²CHRISTENEN TOM & OTHERS: op. P89.

³IBID. P 91.

غير أنه رغم جدية وأهمية هذه المقاربة التديرية ودقتها في تدير الأهداف والنتائج إلا أنها تطرح بعض الصعوبات التطبيقية، فقد طُرحت أسئلة عن إمكانية وضع أهداف واضحة ودقيقة في عالم متغير يزداد تعقيدا ويصعب فهمه؟، وعن آثار التركيز على عملية التنفيذ (Operationalization) من خلال نظام الكم DRG (Diagnosis-related groups)، عوض مراعاة الكيف والنوع؟، هذا فضلا عن تحديات أخرى تتجلى في تناقض الأهداف الرسمية مع الأهداف غير الرسمية كونهما سياسات عمومية تطرح صعوبات على مستوى تنفيذها إداريا، فهي تبقى أهدافا غامضة غير متناسقة ومعقدة، صعبة التنزيل ويمكن أحيانا ألا تكون لها أي صلة ببعضها البعض¹. كما تختلف عملية تحقيق الأهداف باختلاف القنوات ما بين المسؤولين السياسيين والمسؤولين التنفيذيين، ولئن كانت عملية تحقيق الأهداف العملية تُترجم تقنيا وتُقاس فعليا عبر قناة المسؤول الإداري، فإن تحقيق الأهداف السياسية يظل صعباً من قبل قناة المسؤول السياسي².

وهكذا فإن مسألة إقرار وتبني الفعالية اعتمادا على التدير حسب الأهداف بالإدارة العمومية يجب أن ينطلق من التعريف بها وترقيمها وتوجيه المسؤوليات نحو تحقيق الأهداف المحددة³، فالإدارات العمومية لا تبتغي الربح من نشاطها وإنما تسعى إلى تلبية حاجيات الأفراد على أوسع نطاق، فهي بهذا التوجه تسعى التماس رضا مرتفقيها من عدمه وقياس فعاليتها يجب أن يعتمد على إعداد ودراسة مؤشرات تقديرية حول حجم الخدمات العمومية ونسبة المرتفقين منها واحترام الآجال اللازمة لتقديم الخدمة. ففي الدول المتقدمة نجد جل المنظمات تعمل وفق نظام تقصي درجة سعادة ورضا الجمهور عن خدماتها من خلال ملء استمارات تحتوي على أسئلة حول الخدمات العمومية القصد منها جمعها ودراستها ومعالجة معطياتها، واعتماد نتائجها في تقرير سنوي يُناقش ويُشر للعموم. ويبقى الهدف من هذا الإجراء هو تقييم فعالية الخدمات العمومية وتصحيح الاختلالات التي تؤثر على النتائج

¹IBID. pp. 89- 90.

²BRUNETIEREJEAN-RENE :Heurs et malheurs du contrôle de gestion en politique pour un « nouveau management politique ».

RFAP, n°155, 2015.p. p752.

³IBID. p75.

مقارنة بالأهداف وهي تقنية مستنبطة من القطاع الخاص غير أن آثارها في تقييم فعالية أداء الإدارة العمومية تبقى فعالة.

ثانيا: إدارة الجودة في تدير الإدارة العمومية

تعني الجودة عند WilliamSabadie ملائمة الخدمات العمومية لانتظارات المرتفقين والاستجابة لحاجياتهم وتوقعاتهم في ظرف وجيز وبأقل ثمن مع مراعاة احترام المصلحة العامة¹. وينطلق وليام في دراسة وقياس الجودة من فرضيتين أساسيتان وهما H1 و H2:

H1: اعتبار جودة المرفق العمومي تؤثر على رضا المرتفقين

« La qualité perçue d'un service public influence positivement la satisfaction d'un usager ».

H2: الرضا هو متغير يتوسط علاقة الجودة بالالتزام

« La satisfaction est une variable médiatrice de la relation qualité perçue-engagement »².

ويسعى سبادي وليام من خلال هذه الفرضيات إلى إرساء نظام جودة يوفر إمكانيات نجاح المرفق العمومي ما يستدعي ضرورة التزام الأعوان كليا بتحقيق أهداف المرفق العمومي، وتوجيههم نحو إرضاء المرتفق مهما بلغت حاجياته لأن كسب رضا المرتفقين من أشد الرهانات صعوبة.

أما YvesCannac فيرى في الجودة اختيارا، وإنما ليست مجرد نتيجة وإنما وسيلة لإقرار إجراءاتها والالتزام الجاد بعملياتها، ولا تقوم على تحقيق أهداف إضافية وحسب بل على تقويم وإصلاح عميق لوسائل العمل³.

¹SABADIEWILLIAM : Conceptualisation et mesure de la qualité perçue d'un service public. Recherche et applications en marketing, vol. 18. No 1. 2003. P2.

²SABADIEWILLIAM : op.cit., p3.

³CANNACYVES: op. cit. p11.

وحسب Cannac فإن جودة الإدارة يجب أن تسعى إلى إرضاء المرتفقين والاستجابة للأهداف الاجتماعية والاقتصادية المحددة في السياسات العمومية. ويدعو في تقدير جودة المرفق العمومي إلى عدم الاكتفاء بسؤال مدى استجابته لمتطلبات المرتفقين من عدمها بل يجب أيضا التساؤل حول مدى تأمين كفاية الجودة عبر جملة من المعايير مثل كلفة الخدمات، بساطة المساطر الإدارية، درجة استحسان ورضا المرتفقين، ... وغيرها من المعايير¹.

وهكذا يمكن القول إن تدبير الجودة عبارة عن عملية تغيير منتظمة وهادفة الغرض منها الرفع من فعالية وكفاءة أداء الإدارة العمومية، وتطوير وسائل عملها وتحسين علاقتها بالمرتفقين وإرضاء حاجياتهم بجودة عالية. ثم إن إرساء نظام الجودة لا يعني بالضرورة القيام باستثمارات مادية وبشرية إضافية أو تغييرا كليا وشاملا في الهياكل التنظيمية والإجراءات للوصول لمستوى معين من جودة الخدمات العمومية، بل إنه يتمثل في استغلال المكتسبات والإنجازات المتاحة وتسييرها بشكل مستمر نحو الاستجابة لتطلعات وأولويات المرتفقين، ما يتطلب وجود أطر كفأة قادرة على توجيه وتدبير نظام الجودة.

ولعل الحاجة إلى قادة أكفاء تنبع من ضرورة تحقيق الجودة وحل المشاكل التي تحوّل دون ملائمة الخدمات العمومية لانتظارات المواطنين ورصد وتقصي ما يحدث من اختلالات أو عراقيل تحوّل دون بلوغ النتائج المتوخاة وتحديد أسبابها ودراستها.

وبما أن تدبير الجودة هو التزام قوي من قبل القائد الإداري على أعمال مهاراته التنظيمية والتواصلية لتحقيق أهداف الإدارة العمومية²، فإنه ملزم باتباع أساليب وإجراءات تحقق له بلوغ الجودة الأمر الذي يتطلب منه إشراك الأعوان في عملية دراسة المشاكل ووضع الحلول لما لهم من قدرات في بلورة الأداء. خاصة وأن قياس الجودة ليس على مستوى واحد.

¹IBID. p14.

²CANNACYVES: op. citp14.

وعليه يمكن للقائد تشكيل "خلية الجودة"، تعمل تحت إشرافه وقيادته مهمتها تحديد المشاكل ودراستها ومناقشتها وعرض الحلول انطلاقاً من جمع المعلومات والمعطيات عن المشكلة، التي يمكن استقاؤها إما عن طريق البحث في الوثائق والسجلات أو إجراء مقابلات مع الأعوان لاستقصاء آرائهم وأفكارهم حول المشكلة وجمع المعلومات المتوفرة لديهم عنها، أو عبر تقنية تعبئة الاستمارات فيما يتعلق بالمرتفقين ويُستحسن أن تكون إلكترونية سهلة التفريغ والمعالجة. كما يمكن لخلية الجودة الاستعانة بمتخصصين ومستشارين من خارج الإدارة.

فمن شأن هذا الإجراء أن يشكل حافزاً قوياً للعمل بروح الفريق والسعي الدائم للتجديد، كما يمكنه أن يشكل صلة وصل بين الإدارة العمومية ومحيطه الخارجي يتلقى انطباعاته ويستقصي انتظاراته ويدرس توقعاته. أما من جانب المواطن فإن هذا الإجراء سيعزز من ثقته في الإدارة ويُؤمّن حاجياته.

تدابير تنمية وتعزيز الرأسمال البشري في النموذج التنموي المغربي الجديد.

فؤاد غفران

طالب باحث في الجغرافية

مختبر الجيومورفولوجيا، البيئة، التنمية والمجتمع.

كلية الاداب والعلوم الانسانية مراكش، جامعة القاضي عياض.

ملخص:

كان عيب النموذج التنموي في إطار الجهوية المتقدمة، أنه لم يأخذ بالحسبان البعد المجالي، لذلك فهو لم يحد و يخفف الفوارق بين مناطق المغرب، ولم يفلح في التقسيم العادل لآليات خلق الثروة، وثمار النمو الاقتصادي بين الجهات الغنية و الأخرى المعوزة، وما كان لذلك من تداعيات وانعكاسات سلبية على المؤشرات الاجتماعية للسكان، لتدعو الضرورة في ظل المطالب الملحة، والحاجات المتزايدة، إلى وضع خطة لنموذج تنموي جديد، يتغيا بناء مغرب مزدهر، يضمن مقومات جودة الحياة للجميع، وقائم على مقاربة تشاركية، ينخرط فيها جميع الفاعلين في استراتيجية شاملة، في إطار ماكرو-اقتصادي متماسك، تندمج فيه مختلف السياسات القطاعية، احد أهم محدداته، ومدخله الحتمي هو تنمية وتعزيز الرأسمال البشري، بعدما ساهمت باللموس تجربة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، في الحد من مظاهر التأخر في القطاعات الاجتماعية، عبر تعزيز القدرات الفردية والجماعية، وتشجيع ثقافة الإنتاج والإبداع، بحيث يبقى مقصد هذه التنمية والتعزيز، هو الارتقاء بفكر هذا الإنسان، واستثمار قدراته الكامنة وطاقاته الإبداعية، وتحقيق الحياة الكريمة له، على اعتبار الانسان وسيلة لتحقيق التنمية وغاية لها في ذات الآن، وهو المطلب الذي يمكن تحقيقه من خلال استيفاء مستلزمات الديمقراطية التمثيلية التشاركية، العدالة الاجتماعية واقتسام الثروة، ليصبح النموذج التنموي المنشود، امتدادا لمسلسل من الإصلاحات، وقائما على تجاوز أخطاء التجارب السابقة، في سبيل مواكبة التطورات والتحولات العالمية المضطربة.

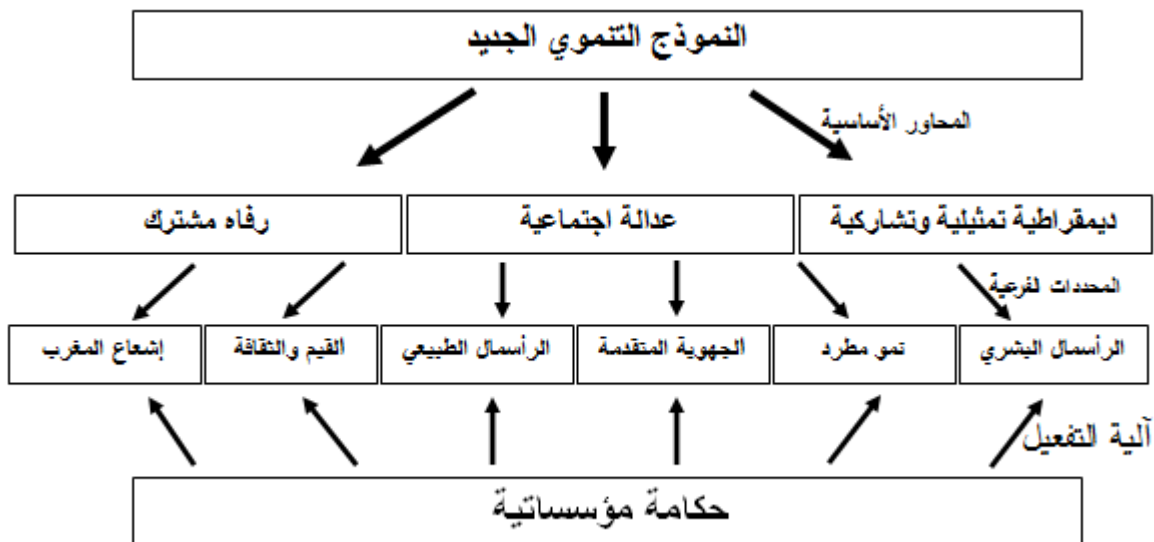
مقدمة:

بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة للولاية التشريعية العاشرة، في 21 أكتوبر 2018، سيلقي الملك محمد السادس خطابا أعلن فيه، عن تكليف لجنة خاصة، مكلفة ببلورة مشروع نموذج تنموي جديد بالمغرب، تساهم فيه مختلف المؤسسات والكفاءات الوطنية، ويطمح إلى

بناء مغرب مزدهر يضمن مقومات جودة الحياة للجميع، ويتيح لهم فرص استثمار مؤهلاتهم، وطاقاتهم الإبداعية وتحسين مستوى عيشهم، ويسود فيه القانون والمساواة، ويستمد قوته من تاريخه العميق، وحضارته الغنية ذات الروافد المتنوعة، ومؤسساته وقيمه الراسخة، بحيث يرتكز هذا النموذج على سياسات عمومية منسجمة وتشاركية، هدفها خدمة المواطن، تُوَهِّل البلاد للانتقال إلى عتبة جديدة في التنمية المَطْرَدَة، المستدامة والمندمجة، التي فرضها واقع التحولات الهيكلية الكبرى، التي تشهدها البلاد على جميع المستويات، في ظل تسارع وتيرة الانتقال الديموغرافي، والتعمير، وتنويع البنية الانتاجية وانفتاح الاقتصاد الوطني، بعد توقيع العديد من اتفاقيات التبادل، حيث اصبح المغرب وجهة لجلب الاستثمارات الاجنبية، باعتباره قطبا للأمن والاستقرار، وهو ما أثمر صعود أقطاب تنموية جهوية، كما هو الشأن بالنسبة لميناء طنجة المتوسط، ما مكّن من تحقيق نمو اقتصادي ملموس، جرى تعزيزه على المستوى المؤسسي باعتماد دستور جديد، كرس جيلا جديدا من حقوق الإنسان الفردية والجماعية. لكن على الرغم من حجم الجهود المبذولة والاصلاحات المنجزة، لا تزال هناك نواقص بنيوية، على مستوى الفوارق الاجتماعية والمجالية، بطالة الشباب، جودة الخدمات، مردودية الاستثمار، الحكامة الجيدة، والثقة في المؤسسات، ما فرض بلورة رؤية تنموية جديدة، ستقوم على ثلاث مرتكزات اساسية هي الديمقراطية التمثيلية والتشاركية، التي تمكن من تدبير المصير المشترك في إطار من الحرية والتسامح واحترام الحقوق، والعدالة الاجتماعية، التي تقضي على الامتيازات، وتعلي قيم الاستحقاق، والعمل، وتحصر على إشراك الفئات الهشة في صيرورة التنمية الشاملة، واقتسام ثمار الازدهار الاقتصادي، القائم على نمو مستدام، ومندمج، يخلق مناصب الشغل، والثروة، ويوفر فرصا يستفيد منها الجميع، في مناخ يمكن لكل فرد فيه تطوير ذاته والارتقاء بها، مرتكزات تتفرع عنها محددات سبعة ، تمثل مخرجات الدراسات والتقارير التي اعدّها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تتمثل اولا في تنمية الرأسمال البشري وتعزيزه، ثانيا في إرساء ميثاق اجتماعي جديد قائم على الثقة وتقليص الفوارق، ثالثا في تحقيق نمو مستدام من خلال الاستثمار الأمثل لكل إمكانات البلاد، في ظل ما يشهده العالم من تحولات مستمرة، رابعا في استكمال ورش الجهوية المتقدمة والإسراع في تنفيذه، خامسا في تحسين رفاه المواطنين والمواطنات والنهوض بمستوى عيشهم، من خلال التثمين المسؤول، والمستدام والمندمج للرأسمال الطبيعي، سادسا في تعزيز أرضية القيم الوطنية عبر جعل الثقافة والرياضة رافعتين للتنمية، وسابعا في ضمان تموقع أفضل للمغرب في محيطه الاقليمي والدولي، بحيث يعد المحدد الأول، وهو موضوع الدراسة التي بين أيديكم، بما يمثل من اهمية، بالنسبة لباقي المحددات متغيرا ومدخلا (بضم الميم) تابثا فيها جميعها.

1. المنهجية المعتمدة:

على اعتبار أن الموضوع المحوري في الدراسات الجغرافية، هو علاقة الإنسان بمحيطه الحيوي المعاش، وتفاعلاتهما المتبادلة، من خلال علاقات التأثير والتأثر الكائنة بينهما، وانطلاقاً من جوهرية موضوع التنمية في الفكر الجغرافي المعاصر، هذه الأخيرة التي، تحققها رهين بمدى نجاعة وفعالية تدبير الموارد الاقتصادية بكافة إشكالاتها والتي يعتبر الإنسان أحد أهم مكوناتها، وفي سياق "البارادايكم"¹ المعرفي الجديد الذي تبنته العلوم الإنسانية والاجتماعية، في ظل تفاعل الظواهر الانسانية، وتعهدها، الذي فرض تناولها وفق مقاربات علمية متعددة، في اطار رؤية شاملة، امكن تحقيقها بعد بروز المقاربة النسقية العابرة للتخصصات، والقائمة على تفاعلات المنظومة المدروسة الداخلية والخارجية، حاولت هذه الدراسة تسليط الضوء على احد اهم محددات التجربة التنموية الجديدة التي سيخوضها المغرب، وهو تنمية وتعزيز الراسمال البشري، من خلال إبراز مختلف التدابير الكفيلة بتأهيل وتنشئة قدرات المواطنين، في سياق التحولات والطفرات العالمية السريعة، حيث تبين الخطاطة الآتية مكانة مجال الدراسة داخل منظومتها العامة.



¹. "البارادايكم": مجموعة متناسقة من المفاهيم تسود خلال عصر ما مشكلة افقه الذهني، يتطور بالتراكم الى ان ينقسم عن الواقع، فتحدث ازمة معرفية تتيح الفرصة لتبلور بارادايكم جديد يشكل قطعة منهجية مع القديم.(عبد الفتاح ابو العز، قضايا المنهج في العلوم الانسانية المعاصرة، الطبعة الاولى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2008، ص 23).

المصدر بتصرف: تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمغرب.

2. تحديد مفاهيم الدراسة:

2.1. ماهية النموذج التنموي المغربي الجديد.

يمثل النموذج التنموي الجديد خريطة طريق لسياسة تنموية شاملة جديدة، تبلورت في سياق المخططات القطاعية المعتمدة، التي على الرغم من نجاعة بعضها، بعدما حققت تراكمات كمية ونوعية، إلا أن غياب الانسجام والرؤية الواضحة، جعلها قاصرة عن تحقيق الأهداف المطلوبة، إضافة الى تعدد المخططات التي ترتبط بعمر الولايات الحكومية، وبالتالي إنهاء مخطط قبل تحقيقه الأهداف المسطرة واستبداله بمخطط آخر، زيادة على تعثر عدد من البرامج والمشاريع دون تقييم أو محاسبة رغم الميزانيات المرصودة، حيث انه ورغم الإنجازات التي تم تحقيقها في مجالات الصناعة والفلاحة والطاقات، بقيت جملة من الاكراهات العالقة، المرتبطة بقطاعات حيوية، على رأسها التعليم، الصحة، والتشغيل أشار إليها تقرير البنك الدولي الأخير، فالمستوى المعيشي للمغاربة يعادل حاليا نظيره لدى الفرنسيين في عام 1950، ولدى الإيطاليين في 1955، والإسبان في 1960، والبرتغاليين في 1965، ومعدل وفيات الرضع في المغرب في عام 2015، على المستوى نفسه المسجل في الدول الأوروبية في عام 1960، أي في حدود 24 حالة وفاة عن كل 1000 ولادة، وحصص الإنفاق على الغذاء في ميزانية الاسر، ارتفعت، ولا تزال في مستوى عال، إذ تصل حوالي 40 في المائة، ما يعكس ضعف القدرة الشرائية، كما توقع التقرير أن مستوى معيشة المغاربة لن يمثل سوى 30 في المائة من مستوى المعيشة في جنوب أوروبا، بحلول عام 2040¹، هذا الواقع ألزم بضرورة تعزيز العقد الاجتماعي، القائم على النهوض بمجتمع منفتح، وإعادة تركيز عمل الدولة على مهامها السيادية، وتنمية الرأس مال البشري، في ظل فشل السياسات التنموية السابقة التي عجزت حتى عن تلبية المتطلبات الاجتماعية البسيطة، كتوفير الماء الصالح للشرب، تجويد الخدمات الصحية والتعليم وما الى ذلك، وهو ما تبين من خلال احتجاجات الشارع، ما فرض التفكير الجدي وفق مقاربة تشاركية لإرساء نموذج تنموي جديد، يشعر فيه المواطن انه قادر ومطالب في ذات الان بالمساهمة في تنمية بلاده، في اطار مؤسسات أكثر اندماجا وفعالية، واقتصاد قائم على تشجيع ودعم مبادرات الإبداع والابتكار و تساوي وتكافؤ الفرص، بعد فشل تجربة دعم الاستهلاك، من خلال عروض القروض التي حققت نتائج باهرة خلال سنوات قليلة،

¹ تقرير البنك الدولي، المغرب في افق 2040: الاستئثار في الراسمال اللامادي لتسريع الاقلاع الاقتصادي، 2017.

لكنها سرعان ما ستصطدم، بغياب مقومات الاستدامة، ما جعل فئات عريضة من المجتمع خاصة الطبقة الوسطى، التي تمثل محرك والقلب النابض لهذا الاخير، تتحمل اعباء اضافية، وبالتالي جاءت نتائج التجربة معاكسة للاهداف المسطرة التي ارتكزت على جعل الديون رافعة للتنمية المنشودة.

2.2. مفهوم الراسمال البشري:

ورد مفهوم الرأسمال البشري لأول مرة في كتاب "راس المال البشري" لمؤلفه الاقتصادي "غاري بيكر" سنة 1964، للدلالة على مخزون المعارف، المهارات، الخبرات والقدرات التي يمتلكها الأفراد وتمثل شكلا من اشكال الثروة التي يمكن توجيهها لتحقيق الرفاه الاقتصادي، حيث انه لا يقل أهمية عن الرأسمال المادي الذي تمثله وسائل ومدخلات عملية الانتاج، خاصة في ظل التقدم التكنولوجي الذي يحتاج متطلبات ومهارات خاصة للتعامل معها، وهو ما جعل التعليم والتدريب اهم عناصر السبق في التنافس على الريادة العالمية¹.

وعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المفهوم بكونه كل ما يزيد من انتاجية العمال والموظفين، من خلال المهارات المعرفية والتقنية التي يكتسبونها. واعتبرته اليونيسيف ذلك المخزون الذي تمتلكه الدولة من السكان الأصحاء المتعلمين الأكفاء، والمنتجين، الذي يعد عاملا رئيسا في تقدير إمكاناتها من حيث النمو الاقتصادي، وتعزيز التنمية البشرية، بحيث خلصت دراسة لها سنة 2000 الى ان ربع الدخل لاي دولة يتم توليده من خلال راس المال المادي، بينما الباقي يتحقق بواسطة الامكانيات البشرية، ما استدعى بالضرورة فحصا شاملا لنظم التعليم الذي يعد اساس بناء راس المال بصفة عامة. وراى فيه المجلس الاقتصادي والاجتماعي للامم المتحدة عملية تنمية مهارات ومعارف الافراد، الذين يساهمون او يمكنهم المساهمة، في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلد، ووضع ثلاثة متطلبات لتنمية انتاجية الموارد البشرية، التي توجد على قمة عناصر الانتاج أجملها في:

- الاستخدام الامثل للقوى العاملة من خلال ايجاد فرص التوظيف المناسبة.

- تحسين وزيادة انتاجية العاملين من الافراد عن طريق توفير التعليم المهني والتدريب.

- اشراك جميع الفئات الاجتماعية الفعالة في تحقيق التنمية الاقتصادية².

1. منشورات اتحاد الغرف العربية، تعزيز طاقات الإنسان العربي لمواكبة البيئة الاقتصادية العالمية الجديدة، يوليو، 2019، ص 4.

2. نفس المرجع، ص 5 و6.

3. تدابير تعزيز وتنمية الرأسمال البشري في النموذج التنموي الجديد:

يفرض الانخراط في دينامية تنموية مطردة ومستدامة، تطوير وتعزيز القدرات الفردية والجماعية لمجموع مكونات المجتمع، حيث يمثل الاستثمار في تنمية الرأسمال البشري، باعتباره مكملاً أساسياً للرأس المال المادي أولويةً استراتيجيةً وطنية، في سبيل توسيع القاعدة الاجتماعية للإنتاج، على اعتبار الإنسان، الثروة الاقتصادية الأولى للمجتمع وأساس تقدمه، لكونه محور كل نشاط اقتصادي، فهو المنتج عندما يبذل الجهد ويقوم بالعمل، ويستخدم طاقاته الذهنية والجسدية، وهو المستهلك عندما يقوم باستعمال السلع والخدمات، التي تلبي حاجاته ورغباته، وهو المستثمر عندما ينتج وسائل الإنتاج الجديدة، ومهما توافرت مقومات الثروة الأخرى فإن تطويرها أو هدرها، يتوقف على طبيعة العنصر البشري وضمان تكافؤ الحظوظ والفرص، وتشجيع ثقافة الإنتاجية والإبداع، وتحسين ظروف الولوج إلى اقتصاد المعرفة، وفي هذا الصدد، ولتحقيق هذا الهدف وضع المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي خمسة تدابير، فرضها واقع تدني مؤشرات التنمية البشرية، وسلبية معطياتها في ظل المقاربات التنموية السابقة، التي فشلت في تمكين شريحة عريضة من المواطنين من حاجياتهم الأساسية.

جدول مؤشرات التنمية البشرية في المغرب.

1. معدل نشاط النساء في الوسط الحضري	17,80% (2015)
2. معدل بطالة الشباب (15 - 24 سنة) في الوسط الحضري	39% (2015)
3. معدل الأمية	32% (2014)
4. معدل تـمدرس الفتيات (12-14 سنة) في الوسط القروي	68,8% (2015-2016)
5. معدل تـمدرس الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة	34,7% (2009)
6. نسبة العاملين في القطاعات المتصلة باقتصاد المعرفة (النسبة المئوية)	6,8% (2014)
7. مدة القراءة الأسبوعية للفرد الواحد	14 دقيقة (2014)
8. عدد الأطباء للفرد الواحد	6,2 (2014)
9. حصة النفقات المباشرة للأسر في تمويل الصحة	53,6% (2010)
10. أمد الحياة في صحة جيدة بعد 60 سنة	19,4 (2006)

المصدر: تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول المقاربة النيابية للنموذج
التنموي الجديد للمغرب.

وتشمل تدابير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في مجال تنمية وتعزيز الرأسمال البشري
الإجراءات التالية:

- الرفع من المستوى المعرفي العام للمواطنين.
- جعل المدرسة ركيزة لضمان تكافؤ الفرص ووسيلة للارتقاء الاجتماعي.
- تعزيز قدرات التكيف والابتكار لدى الرأسمال البشري.
- وضع بنيات وبرامج للتكوين مدى الحياة.
- ضمان ولوج الساكنة إلى خدمات صحية ذات جودة، وإلى أنظمة الحماية الاجتماعية.

1.3.1 الرفع من المستوى المعرفي العام للمواطنين.

عبر الحرص على اكتساب الجميع لحد أدنى مضمون ومشارك من المعارف الأساسية والتعليم
الوظيفي من خلال:

- اعتبار اكتساب الجميع لأرضية مضمونة، و مشتركة من المعارف الأساسية والتعليم الوظيفي
الاشهادي قضية وطنية كبرى.
- تكثيف برنامج محو الأمية.
- إعداد برنامج للإدماج الرقمي.
- إعداد برنامج خاص بالتربية المدنية.

3.2 جعل المدرسة ركيزة لضمان تكافؤ الفرص وقوة دفع للحركة الاجتماعية والارتقاء
الاجتماعي.

من خلال:

-تعزيز تكافؤ الفرص في مجال التكوين واكتساب الكفاءات.

-الانتقال إلى مستوى جديد في مجال تعميم التمرّدس باعتبار المدرسة كمكان للعيش.

-ادماج الأطفال ذوي الاعاقة في المنظومة التربويّة، ومحاربة الهدر المدرسي.

- تحسين جودة المنظومة التربويّة بتثمين دور ومكانة المدرّس، داخل المجتمع وتعزيز الجودة، المهارات، الاستقلالية، والتنافس.

- تحسين قدرات إدماج منظومة التّربية والتّكوين في الحياة المهنيّة، عبر إصلاح قطاع التّكوين المهني، وإدماج جزء منه في المنظومة التربوية العامّة، وتمتين الجسور بين المنظومة التّربوية والتّكوين المهني والفاعلين الاقتصاديّين، وحاضنات المشاريع.

3.3. تعزيز قدرات التّكيّف والابتكار لدى الرّأس مال البشري.

يهدف تحسين ظروف الولوج إلى مجتمع المعرفة عبر:

-تحسين القدرات في مجال الابتكار وتيسير الولوج إلى مجتمع المعرفة.

-تسهيل الحركة المهنية بين القطاعين العام والخاص، وبين الأكاديميين والمهنيين، على الصعيدين الوطني والدولي.

-استغلال الفرص التي تتيحها التكنولوجيا الرّقمية، من خلال إنشاء محتويات مكتوبة وسمعية بصرية قابلة للمشاركة بكيفية غير محدودة.

3.4. وضع برامج للتكوين مدى الحياة.

بواسطة:

-تثمين المهارة والدراية المكتسبة في إطار التجربة المهنية من خلال إحداث آليات إشهاديّة.

-النهوض بالتكوين المستمر داخل المقاولات والإدارات العمومية.

-تقريب آليات التعلم وتحيين المهارات من المستفيدين.

-تعزيز عرض التعلم عبر تكنولوجيات الإعلام والاتصال.

-تطوير عرض التعلم عبر وسائل الإعلام.

3.5. ضمان ولوج الساكنة إلى خدمات صحية ذات جودة، وإلى أنظمة الحماية الاجتماعية.

من خلال:

-بلورة سياسة وطنية للصحة تستهدف في المقام الأول الفئات الفقيرة الهشة، والعالم القروي.

- تجميع الموارد البشرية العاملة في المراكز الصحية التي لا تشهد إقبالا كبيرا وتركيزها في التجمعات الحضرية والقروية الكبرى، من أجل خلق مراكز صحية مندمجة.

-بلورة استراتيجية وطنية لتدبير الموارد البشرية، مع وضع إطار مرجعي للوظائف والكفاءات، وإجراء مراجعة عميقة لوضعية أطباء القطاع العام.

-إحداث نظام ضمان اجتماعي إجباري لفائدة العاملين غير الأجراء، نساء ورجالا بهدف تمكينهم من الاستفادة من منظومة للحماية الاجتماعية تضمن لهم إمكانية الحصول على حد أدنى من الدخل المادي في نهاية سن العمل، والولوج إلى الخدمات الصحية بصفتهن مؤمنين اجتماعيين وليس فقط بصفتهن منتمين إلى فئة المعوزين اقتصاديا، والحصول على دخل للتعويض في حالة العجز.

خاتمة:

في سبيل تحقيق محددات تعزيز وتنمية الرأس مال البشري، لا بد من إرساء حكمة مؤسسية ناجعة، أساسها تفعيل أحكام الدستور المتعلقة بالحكمة المسؤولة، من خلال أعمال آليات المحاسبة، وتكريس حق المواطنين في الحصول على المعلومات والولوج إلى سبل التظلم، وتعزيز فعالية أداء المؤسسات العمومية، وضمان الانسجام بين السياسات العمومية، ووضعها وفق منظور للمدى الطويل، وتعزيز اعتماد المقاربة التشاركية، بدءًا من إعداد السياسات العمومية إلى تقييمها ومروًا بتنفيذها، وذلك من أجل تحقيق نسبة أعلى من انخراط المواطنين والمواطنات، وتعبئتهم حول هذه السياسات واعتماد المؤسسات لنمط تدبير مبني على النتائج، وتجويد نجاعة النفقات العمومية وأداء الإدارة، في إطار الجهوية، وجعل التواصل المؤسسي ركيزة من ركائز الحكامة الجيدة، وإيلاء أهمية قصوى وعناية خاصة بفئة الشباب باعتبارها الثروة الحقيقية والركيزة الأساسية المشكلة للرأس مال البشري.

المراجع:

- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، 2019.
- منشورات اتحاد الغرف العربية، تعزيز طاقات الإنسان العربي لمواكبة البيئة الاقتصادية العالمية الجديدة، يوليو، 2019.
- عبد الفتاح ابو العز، قضايا المنهج في العلوم الانسانية المعاصرة، الطبعة الاولى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2008.
- تقرير البنك الدولي، المغرب في افق 2040: الاستثمار في الراسمال اللامادي لتسريع الاقلاع الاقتصادي، 2017.

الرأسمال البشري مورد أساسي لتأهيل التراب المحلي وإنجاح النموذج التنموي:

حالة الجماعة الترابية اسجن، إقليم وزان

عادل الصافي * الخبوس بشري *

ملخص

يعد العنصر البشري في الوقت الراهن أحد مرتكزات التنمية وتأهيله صار خيارا استراتيجيا في العملية التنموية. فالمهام التي أضحت موكولة للجماعات الترابية اليوم، تفرض عليها التوفر على وسائل العمل الضرورية لترقي بها لمستوى الجماعات المقابلة بالارتكاز على طاقات بشرية مؤهلة لتدبير الشأن المحلي، وقادرة على تبني مشروع تنموي ينهض بالمجال والإنسان. ثم العمل على بلورته وتنفيذه وأجرائه على أرض الواقع ليستجيب لمتطلبات وحاجيات الساكنة المحلية، ويساهم بالتالي في تحقيق النمو والتنمية على المستوى الوطني.

الكلمات المفتاحية: الرأسمال البشري - التراب المحلي - التنمية الترابية - الجماعة الترابية - النموذج التنموي.

Le Résumé :

Le capital humain, source indispensable pour la mise à niveau du territoire locale et la réussite du modèle de développement cas la commune (ASJEN), province d'Ouazzane le facteur humain qui se considère à l'heure actuelle comme l'un des piliers du développement et sa mise à niveau, est devenu un choix stratégique dans le processus du développement. La mission qui incombe actuellement aux communes territoriales exige l'impératif de disposer des moyens de travail nécessaires pour qu'elles puissent s'ériger au rang des communes entrepreneurs en se basant sur les compétences humaines ayant le profil idoine leur permettent d'assurer pleinement la gestion de la chose locale et valoriser un projet de développement dans les domaines humains et territorial.

Ce projet de développement doit être concrétisé sur le terrain pour rependre aux aspirations et besoins de la population locale, et partant, contribuer à la réalisation de la croissance et de développent au niveau national.

Les mots clés :

Capital humain- territoire local- développement territorial- La commune territoriale- modèle de développement.

* - طالب باحث بوحدة التكوين و البحث في الدكتوراه: إعداد المجال و التنمية الترابية، بجامعة ابن طفيل، القنيطرة.

* - طالبة باحثة بوحدة التكوين و البحث في الدكتوراه: إعداد المجال و التنمية الترابية، بجامعة ابن طفيل، القنيطرة.

مقدمة:

يعد العنصر البشري في الوقت الراهن أحد مرتكزات التنمية وتأهيله صار خيارا استراتيجيا في العملية التنموية، فالمقاربات الجديدة للتنمية تقتضي الانطلاق من الساكنة المحلية بتنظيماتها وخصوصياتها الثقافية، لتعبئتها وضمها انخراطها الفعلي في المشاريع التنموية. وهكذا، فمن الضروري تشجيع البحث في ميدان المعارف والمهارات المحلية قصد تثمينها، فالموارد البشرية المؤهلة وذات التكوين الجيد أضحت تشكل اليوم أحد أهم الامتيازات المقارنة وتبقى المورد الأساسي لخلق الفارق بين الكيانات الترابية.

في هذا الإطار، نجد أن الجماعة الترابية اسجن تتوفر على موارد بشرية مهمة إلا أنها تبقى محدودة التكوين، إذ يقتصر دورها على التدبير اليومي لحاجيات الساكنة المحلية من خدمات إدارية وغيرها، التي لا يتجاوز عددها 18 فردا يتوزعون بين متصرفين ومحررين وتقنيين ومساعدين إداريين وتقنيين، كما أنها تبقى ضعيفة التكوين ويقتصر دورها على ما هو إداري خدماتي صرف، مما يجعلها تفتقر لنخب مؤهلة ومكونة في مجال اقتراح وتدبير المشاريع الشيء الذي انعكس سلبا على واقع التنمية بالجماعة.

فالمهام التي أضحت موكولة للجماعات الترابية اليوم، تفرض عليها التوفر على وسائل العمل الضرورية لترقى لمستوى الجماعات المقابلة. بالارتكاز على طاقات بشرية مؤهلة لتدبير الشأن المحلي وقادرة على بلورة المخططات وتنفيذها وأجرائها على أرض الواقع لتستجيب لمتطلبات وحاجيات الساكنة المحلية عبر تبني تصور ومشروع تنموي ينهض بالمجال والإنسان.

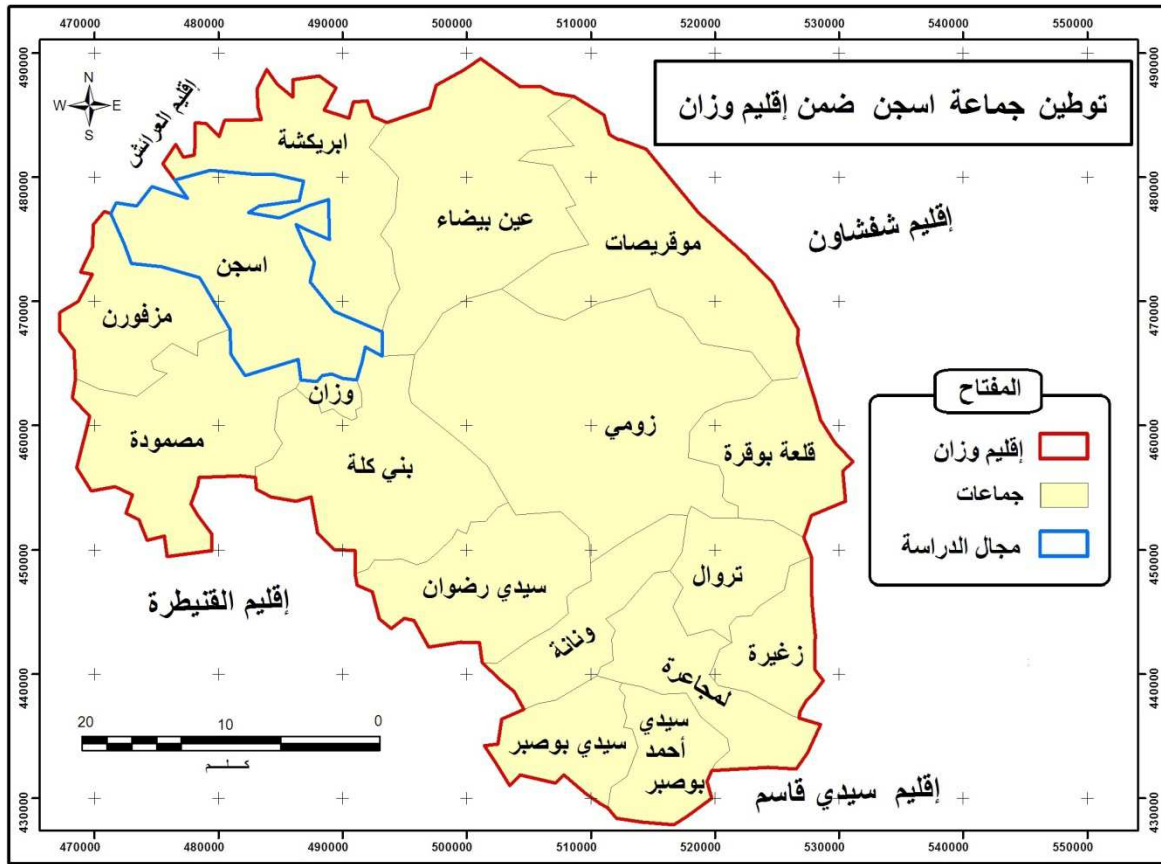
سنتطرق في هذه المداخلة للمحاور التالية:

أولاً: تشخيص الموارد البشرية للجماعة الترابية اسجن؛

ثانياً: المنتخب المحلي ودوره في تحريك عجلة التنمية المحلية؛

ثالثاً: الآفاق التنموية لجعل الموارد البشرية المحلية رافعة للتنمية المحلية؛

❖ توطين مجال الدراسة



المصدر: موقع المندوبية السامية للتخطيط (بتصرف)

تنتهي جماعة اسجن إلى تلال مقدمة الريف الغربي، وهي بالتالي تشكل مجالا انتقاليا ما بين وحدتين تضاريسيتين مختلفتين، وحدة جبلية تنتهي إلى سلسلة جبال الريف ووحدة سهلية تنتهي إلى سهل الغرب، هذا التموقع سينعكس على تضاريس الجماعة حيث نجدها تتشكل من وحدات تضاريسية مختلفة مما سيساهم في غناها وتنوعها.

تمتد هذه الجماعة على مساحة تقدر ب 169.4 كلم²1 تنتهي لقيادة ابريكشة دائرة مقريصات إقليم وزان، تابعة لجهة طنجة تطوان الحسيمة، تحدها شمالا الجماعة القروية ابريكشة، إقليم وزان، وتطفت إقليم العرائش، أما جنوبا فتحدها مدينة وزان والجماعة الترابية مصمودة إقليم وزان، في حين تحدها من جهة الشرق كل من جماعات بني كلة وعين بيضاء وابريكشة، إقليم وزان، أما في

¹ -موناغرافية جماعة اسجن، 2015- إنجاز وكالة الحوض المائي اللوكوس.

الغرب فتحتها كل من جماعتي مصمودة وامزفرون، إقليم وزان، وجماعة وادي المخازن إقليم العرائش.

هذا التوزيع الجغرافي مكثها من التواجد بالقرب من بعض المدن الصغرى، إذ تبعد بحوالي تسع كيلومترات عن مدينة وزان، كما تبعد ب 64 كلم عن مدينة سوق أربعاء الغرب، أما مدينة شفشاون فتبعد عنها بحوالي 78 كلم، في حين تبعد عن القصر الكبير بأزيد من 81 كلم. من هنا يتضح على أن المجال المدروس نجده محاطا بمجموعة من المدن الصغرى، والتي تبقى ضعيفة من حيث ديناميته الاقتصادية، وهو ما سينعكس سلبا على دينامية الاقتصاد المحلي للجماعة، فإلى جانب عامل البعد نجد أن هذه المدن لا تتوفر على مؤهلات اقتصادية كبرى تمكنها من التأثير بشكل إيجابي في محيطها، والتي من شأنها تحريك وتطوير الاقتصاد المجاور لها، يحكم طبيعة أنشطتها التي تبقى خدماتية بالدرجة الأولى، إلى جانب ضعف عدد ساكنتها مما يجعل منها سوق استهلاكية ضعيفة بحكم تدني مداخيل ساكنتها. وهكذا نجد أن الموقع الجغرافي لحيز ترابي ما، يعد أحد المحددات الرئيسية التي من شأنها أن تساهم إلى جانب عناصر أخرى في ازدهاره وتطوره.

ويرجع تأسيس الجماعة إلى سنة 1988 حيث كانت عبارة عن ملحقة لجماعة ابريكشة بحكم شساعة المساحة. ومن أجل تقريب الخدمات والمرافق من المواطنين فقد تم إحداث هذه الملحقة والتي كانت تتوفر فقط على فرع للحالة المدنية ومكتبا لتصحيح الإمضاء. إلا أنه في سنة 1992 أصبحت هذه الملحقة جماعة محلية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، حملت اسم "جماعة اسجن" لاتخاذها من دوار اسجن مركزا لها، وذلك بمقتضى المرسوم رقم: 2.92.468 الصادر في 28 ذي الحجة 1428 هـ الموافق 30 يونيو 1992¹ الذي أعيد بموجبه تقسيم جماعات وأقاليم المملكة.

1- تشخيص الموارد البشرية للجماعة الترابية اسجن

يقصد بالموارد البشرية كل الإمكانيات والطاقات البشرية التي يمكن توظيفها واستغلالها لتحقيق تنمية شاملة ومندمجة فوق حيز ترابي معين. لذلك يبقى الاستثمار في ميدان التعليم والتكوين والبحث والإرشاد والتوجيه، الموجه الإستراتيجي اللازم سيما والعالم القروي بالمغرب يعرف نقصا بينا في هذه الميادين².

¹ - الجريدة الرسمية، عدد 4157 بتاريخ 29 ذي الحجة 1412 هـ الموافق 01 يوليوز 1992.

² - المجلس الوطني للشباب والمستقبل 2000- مرجع سبق ذكره، ص 105.

لذا، فتنمية الموارد البشرية في بلد يشهد نموا ديمغرافيا قويا كالمغرب، تشكل إحدى المؤهلات النادرة التي من شأنها المساهمة في بلورة استراتيجية حقيقية للتنمية، والحد من الآثار السلبية للعولمة والانفتاح¹. لهذا تكتسي الدراسة السكانية في الوقت الراهن أهمية كبرى باعتبارها مؤشرا أساسيا لمعرفة حاجيات الحيز الترابي وموارده المحلية.

وتبقى المؤسسة الجماعية الإطار الأنسب لبلورة التصورات وتنسيق مختلف التدخلات التنموية. إلا أن وظيفتها لن تتأتى إلا بتوفرها على موارد بشرية مؤهلة وقادرة على أجرأة المشروع التنموي على أرض الواقع باعتبارها الجهة المسؤولة عن تدبير شؤون الجماعة. وتنقسم إلى قسمين المستشارين المنتخبين والموظفين الجماعيين.

1-1 مؤسسة جماعية بموارد بشرية في حاجة إلى التأهيل الكمي والكيفي

إن الدور التنموي الذي خوله القانون للجماعة الترابية ليس أمرا سهلا، إذ لا يمكن للجماعة المحلية تنشيط اقتصادها المحلي إلا إذا توفرت لها مجموعة من الشروط، من بينها تعبئة واستنفار كل الطاقات البشرية المحلية من أجل الاستغلال والاستثمار العقلاني لهذا المورد²، والذي يتطلب وجود موارد بشرية مؤهلة قادرة على ترجمة اختيارات وقرارات المؤسسة الجماعية إلى وقائع مادية ملموسة. وفي ظل التحولات التي عرفتها الجماعات الترابية بالمغرب منذ الاستقلال إلى اليوم، والرهان الذي أصبح مطروحا عليها اليوم، بات يفرض توفرها على الأطر والكفاءات القادرة على معرفة خصوصيات واحتياجات الساكنة المحلية، ومن ثم بلورة مخططات تنموية تدمج فيها مختلف مؤهلات الحيز الترابي، وتستحضر إكراهاته أيضا.

كما يعتبر جهاز الموظفين الجماعيين الفئة الأكثر أهمية من العنصر البشري داخل الجماعات الترابية عامة، والجماعات الترابية الحضرية والقروية خاصة لكونهم الأداة التنفيذية التي تسهر على تحضير وتنفيذ المقررات الجماعية في مجال التسيير الإداري وميادين التنمية وكل الأشغال المتعلقة بالقضايا الجماعية³. فالمهام التي أضحت موكولة للجماعات الترابية اليوم، فرضت عليها التوفر على وسائل العمل الضرورية، وفي مقدمتها العمل على استقطاب طاقات بشرية كفأة وخبيرة في تدبير الشأن المحلي، كونها تبقى أهم محرك للتنمية من خلال المخططات التي تعمل على بلورتها وتنفيذها، وأجرائها

¹ - المجلس الوطني للشباب والمستقبل 2000- العولمة، التنمية القروية وتشغيل الشباب، البورة الثامنة ص 58.

² - المختار الأكل - 2004- دينامية المجال الفلاحي ورهانات التنمية المحلية، حالة: هضبة بنسليمان - الطبعة الأولى، ص 151.

³ - كريم لحرش - 2012- الميثاق الجماعي الجديد (نحو حكمة محلية لجماعة الغد)، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، الطبعة الثانية.

على أرض الواقع، لتستجيب لمتطلبات وحاجيات الساكنة المحلية. فما طبيعة الموارد البشرية التي تتوفر عليها الجماعة؟

2-1 توزيع الموارد البشرية حسب الإطار والمستوى التعليمي بجماعة أسجن

الجدول رقم(1): توزيع الموارد البشرية حسب الإطار والمستوى التعليمي بجماعة أسجن

الإطار	العدد	%	المستوى التعليمي
متصرف	05	27,8	جامعي
مساعد تقني	01	05,5	ثانوي
	01	05,5	إعدادي
	02	11,2	ابتدائي
المحررون	03	16,7	جامعي
المساعدون الإداريون	05	27,8	جامعي
التقنيون	01	05,5	جامعي
المجموع	18	100	-

المصدر: المكتب التقني بجماعة أسجن 2020

تتوفر جماعة أسجن على موارد بشرية محدودة وضعيفة التكوين في المجال التقني، حيث لا يتجاوز عددها 18 موظف بالجماعة، يمثل فيها التقنيون والمساعدون التقنيون 27,7%، والمساعدون الإداريون 27,8%، أما المحررين فيمثلون أزيد من 16,7%، فيما المتصرفون لا تتجاوز نسبتهم 27,8%. ما يمكن استنتاجه من هذه النسب هو أن نسبة كبيرة من الموظفين يقتصر دورهم على ما هو إداري خدماتي محض، وبالتالي فالجماعة تفتقر إلى موارد بشرية كفأة وخبرة في تدبير الشأن المحلي، وتفتقر إلى رؤية وتصور تنموي لإعداد مخططات تنموية قادرة على تلبية احتياجات الساكنة المحلية وتحسين مستوى عيشها وتوفير فرص الشغل لها. وذلك راجع لضعف التكوين في هذا المجال الذي من شأنه أن يجعل منهم منشطين وفاعلين حقيقيين في التنمية المحلية.

تحدد الاختصاصات التي يقوم بها أطروموظفي الجماعة في استخلاص الجبايات المحلية وإعداد الرخص التجارية وشواهد إبراء الذمة وإنجاز عقود الأكرية، إضافة إلى إعداد مشروع الميزانية ومشروع

الحساب الإداري...، وبالتالي فإن مساهمة هذه الفئة في التنمية المحلية تبقى بعيدة المنال لأن عملها يقتصر على ما هو خدماتي وإداري. الأمر الذي يستدعي تطوير أدائها وقدراتها وانفتاحها على محيطها ونخبها المحلية لتكثيف الجهود والخبرات خدمة للصالح المحلي المشترك.

2- المنتخب المحلي محرك أساسي لدينامية المجال المحلي

المنتخب هو من تم انتخابه ليكون ممثلاً لمن انتخبه في مجلس أو برلمان، ويكون منبثقاً من صناديق الاقتراع ضمن الاستحقاقات الجماعية لتدبير الشأن المحلي داخل الحيز الترابي الذي يمثله، ووفق مجلس منتخب تحدد مدة انتدابه و شروط انتخابه وفق الأحكام المقررة في القانون المتعلق بمدونة الانتخابات. ويبقى المنتخب العنصر الحقيقي والمسؤول عن تدبير الشأن المحلي ويقتضي هذا التدبير صياغة استراتيجية عمل على الصعيد المحلي تعزيزاً لسياسة القرب. وبالتالي بات من الضروري أن ينتقل دوره من المساهم إلى الشريك الفعلي في التنمية والمنسق الأمثل لتدخلات مختلف الشركاء الاقتصاديين آخذاً بعين الاعتبار حاجيات المجال وإمكانياته وأولوياته.

1-2 المجلس الجماعي: صلاحيات محدودة وحاجيات متزايدة

يعتبر المجلس الجماعي الجهاز الذي يتكلف بتدبير الشؤون اليومية للجماعات الحضرية والقروية، حيث طور الميثاق الجماعي الجديد رقم 17/08 بشكل كبير من اختصاصاته، وسار به في اتجاه واحد هو تدعيم وتقوية مفهوم اللامركزية الترابية¹. كما تعد المجالس الجماعية إحدى المرتكزات الأساسية للدفع بعملية التنمية، في إطار الدور الذي أصبحت تلعبه الجماعات كأحد الأبعاد الرئيسية لعملية الإقلاع الاقتصادي². فالمجلس الجماعي هو المخول قانوناً بحكم الاختصاصات التي يتوفر عليها، لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويشرف على هذا المجلس مجموعة من الأعضاء الذين يتم انتخابهم من طرف السكان. ويقتصر دورهم على تلبية حاجيات الساكنة المحلية من خدمات صحية وتعليمية وتجهيزية، إضافة إلى إعداد مخططات جماعية سيكون هدفها تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية. إلا أن ذلك يتوقف على تركيبة المجلس المسير ومدى قدرته على تنزيل مخططاته التنموية لتلمس واقع الجماعة وتنهض بأوضاع ساكنتها.

¹ - كريم لحرش - 2012- الميثاق الجماعي الجديد (نحو حكمة محلية لجماعة الغد)، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، الطبعة الثانية/ ص 116
² - خليل الفاهي - 2000- المجالس الجماعية والتنمية، نحو صياغة دور جديد للعمل الجماعي في ظل بلورة دور جديد للسلطة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 36 ص45.

جدول رقم (2): تركيبة أعضاء مجلس جماعة أسجن حسب الانتماء السياسي (2015-2021)

الانتماء السياسي	عدد المقاعد	النسبة
حزب الاستقلال	07	36,85
حزب الأصالة والمعاصرة	04	21,06
حزب العدالة والتنمية	05	26,31
حزب الاتحاد الدستوري	02	10,52
حزب التجمع الوطني للأحرار	01	5,26
المجموع	19	100

المصدر: الجماعة الترابية أسجن 2018

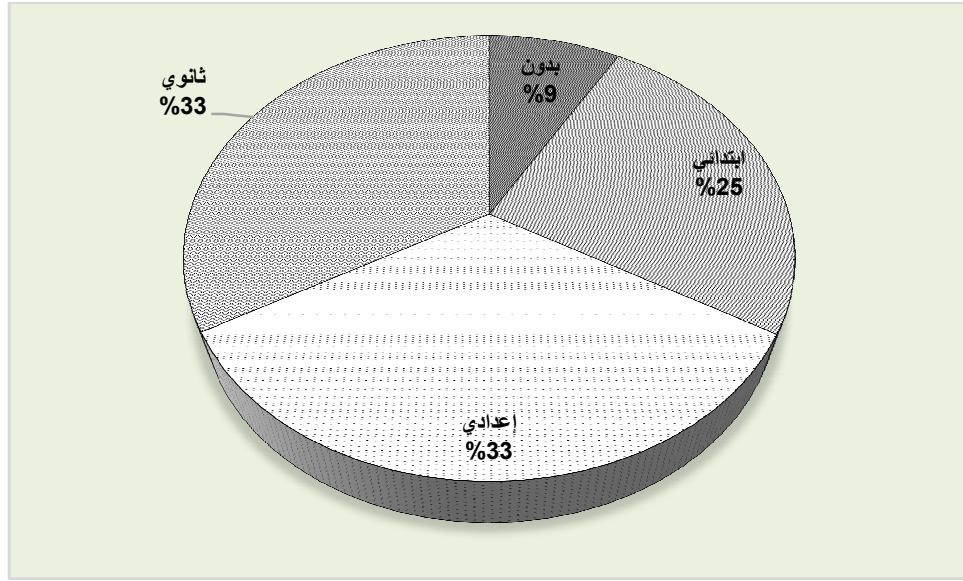
يتكون المجلس القروي لجماعة أسجن من 19 عضوا يمثلون الدوائر الانتخابية التي تشكل منها الجماعة، والمستشارون هم أعضاء بهذه المجالس يشاركون بقوة القانون في تدبير أمور منطقتهم، وهم مطالبون بالمساهمة في وضع خطط التنمية المحلية والاهتمام بشؤون الساكنة المحلية. وبالنسبة لتركيبية المجلس فتتشكل من 05 أحزاب، تعود رئاستها لحزب الاستقلال بعد تحالفه مع حزبي الأصالة والمعاصرة والاتحاد الدستوري مما مكنه من تشكيل أغلبية أعضاء المجلس.

لنصل إلى القول على أن التحولات العميقة التي مست دور الدولة والجماعات الترابية تستلزم على الرئيس والمنتخبين بصفة عامة أن يكونوا أكثر استراتيجية وأعمق تحليلا ومعرفة لواقعهم المحلي، مع مراعاة طبيعة جغرافيتهم ونسبة سكانها ومواردها البشرية وطاقاتها الاقتصادية، وتشخيص المشاكل والبحث عن الحلول إما بشكل أحادي أو الدخول في المنظومة التشاركية مع الفاعلين وآليات أخرى¹.

2-2 المستوى التعليمي للمنتخبين محدد أساسي لإنجاح البرنامج التنموي المسطر

¹ - كريمة لحرش - 2011 - مرجع سبق ذكره، ص 174.

مبيان رقم(1): توزيع أعضاء المجلس الجماعي حسب المستوى الدراسي



المصدر: الجماعة الترابية أسجن 2018

أهم ملاحظة يمكن استنتاجها من هذا الجدول هي ارتفاع المستوى التعليمي لأغلب المستشارين، حيث نجد أن أكثر من 36% لديهم مستوى جامعي، وأزيد من 42% لديهم مستوى يتراوح ما بين الإعدادي والثانوي، في حين نجد من لديهم مستوى دراسي ابتدائي يصل إلى 15,8%، في حين نجد أن الأعضاء الذين هم بدون مستوى دراسي لا تتعدى 05,3% وهي نسبة تبقى ضعيفة مقارنة ببعض الجماعات الترابية القروية الأخرى.

إلا أنه على الرغم من ارتفاع المستوى التعليمي لمختلف أعضاء المجلس الجماعي، إلا أنها لا تنعكس على مستوى تدبير وتسيير الشأن المحلي. كما أنها تفتقر إلى المقومات التقنية والمهنية التي من شأنها تحريك عجلة التنمية بالجماعة، سواء تعلق الأمر بالقدرة على اقتراح البرامج أو التتبع والإشراف. ومن هنا تقتصر مهام هؤلاء على التنسيق والتواصل مع ساكنة الجماعة وتلبية حاجياتهم ومتطلباتهم والمتعلقة أساسا بالوثائق الإدارية بالجماعة. بالتالي فالمستوى التعليمي ليس محددًا كافيًا لتحقيق تنمية ترابية شمولية على مستوى الجماعة، في ظل غياب وعي حقيقي لدى الأعضاء بالمهام المنوطة بهم مع طغيان المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة للسكان، ثم غياب ثقافة تخطيط وبلورة المشاريع والقدرة على تنفيذها لدى أغلب أعضاء المجلس، وضعف الكفاءة اللازمة لدى جل الأعضاء للقيام بتشخيص دقيق يبرز مؤهلات وإكراهات وخصوصيات المجال المحلي، إلى جانب غياب الخبرة في تدبير الشأن المحلي، نتيجة ضعف التأطير السياسي لجل المنتخبين من مختلف الأحزاب حيث نجد

التزكية تمنح لهم فقط خلال فترة الانتخابات، وبالتالي فإن علاقتهم بالأحزاب وبرامجها محدودة جدا في ظل غياب تمثيلية لهذه الأحزاب على مستوى الجماعات، إضافة إلى انعدام الجدية والالتزام في صفوف المستشارين وحضورهم الباهت لدورات المجلس، وتفرغهم لمزاولة مهامهم الأصلية على حساب التدبير الجماعي الذي يبقى مهمة ثانوية. كما أن المستشار بالجماعات الترابية القروية تغيب لديه الرؤية التشاركية والالتقائية بين تصورات وتمثيلات الأحزاب المشكلة للمجلس لأنه يدافع عن برنامج حزبي محدد، مما يجعلنا نؤكد أن الحزب لا يقوم بوظائفه المتعلقة بتكوين وتوجيه طاقاته، ليتحول هذا المستشار إلى أحد أعيان المنطقة يتوفر على قاعدة شعبية من الساكنة القروية التي تنتظر منه الدفاع عن مصالحها المحلية. وبناءا عليه، يصعب الحديث بالمجالس القروية عن الأحزاب السياسية ولكن عن القوى السياسية¹.

فإذا كان حسن التدبير الجماعي يعتبر ضروريا للمساهمة في إعداد المجال والتنمية، فإن ذلك يتطلب الرفع من مستوى تكوين المنتخبين. وذلك عن طريق تنظيم دورات تكوينية للمنتخبين، واستكمال التكوين في الميادين المتعلقة بإعداد التراب والتنمية المحلية وتدبير الشأن المحلي، والإسراع بتفعيل دور المؤسسة الجهوية والقوانين المنظمة لها ووضعها قيد التنفيذ، مع مدها بالوسائل المالية والبشرية حتى تصبح شريكا فاعلا في التنمية².

لقد نتج عن تواتر عملية التقطيع الإداري ظهور مجموعة من الوحدات الترابية، التي تفتقر لكل ما هو أساسي لجعلها كمنطلق للبرامج التنموية. فأغلب الجماعات الترابية القروية ظلت تعاني من نقص في الأطر وكثرة المنتخبين يفتقرون للاختصاص، إضافة إلى هشاشة أوضاعها المالية، مما شكل عقبة في طريق تطوير دور المؤسسة الجماعية. لهذا، فإن الجماعة لا تعدو أن تكون، في بعض الأحيان، سوى دائرة إدارية أو سياسية لا ترقى إلى مستوى الجماعة الترابية الحقيقية³.

خلاصة القول، نجد أن تركيبة المجلس الجماعي بأسجن ليس مؤهلا بعد لقيادة مسار التنمية، في ظل غياب موارد بشرية ومالية كافية وقارة بالجماعة، إلى جانب تهميش المنتخبين وعدم استشارتهم في مختلف القرارات التي تتخذ على المستوى المحلي وخاصة من طرف السلطات المحلية والإقليمية والجهوية والتي تمارس دور الوصاية على المنتخب.

¹ - محمد الأسعد -1999- البيئة والتنمية القروية المستدامة بالمغرب، نماذج في جغرافية الأرياف، الطبعة الأولى، دار القرويين، ص 153

² - نور الدين الشيعي -2006- معوقات التدبير الجماعي في مدينة تطوان، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، ص 137.

³ - المجلس الوطني للشباب والمستقبل -1998- إدارة الغد وتطلعات الشباب، الدورة السابعة، الرباط، 21-22 ماي، ص 33..

3-2- تدخلات المؤسسة الجماعية على مستوى المجال المحلي وانعكاساتها على التنمية

القروية

يتجلى الدور الاقتصادي للجماعة الترابية من خلال وظيفة التنمية المحلية التي تتولاها هذه الأخيرة والتي لا يمكن فصلها عن المفهوم العام للتنمية الوطنية والشمولية¹. فالجماعة بالمغرب ليست وليدة فترة زمنية معينة أو مكان معين، بل إنها وجدت منذ أن وجدت الأسرة والقبيلة، وإنها كما قال الأستاذ لويبركولارد "كالأسرة سابقة لوجود الدولة"² وهو ما مكناها من فرض وجودها بفضل صدور ظهير 30 شتنبر 1976، المتعلق بالتنظيم الجماعي، الذي أعطى للمجلس الجماعي الحق في أن يضع مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة، طبقا للاتجاهات والأهداف المقررة في المقرر الوطني "كما ساهم في ديمقراطية النظام المؤسسي انطلاقا من القاعدة.

لقد حقق الميثاق الجماعي، بالفعل، تغيرات كبرى على مستوى توزيع السلطات والصلاحيات، حيث أصبح للجماعة اختصاص عام في مجال تدبير الشؤون المحلية. فبالإضافة إلى اختصاصاتها الاقتصادية، أصبحت مكلفة بمجموع القضايا ذات الارتباط بإطار حياة السكان. وعلى هذا الأساس، تقيم الجماعة التجهيزات والبنيات التحتية الأساسية، التي من شأنها إنعاش الحياة المحلية، كما تقيم أسس التنمية على مستوى محيطها الترابي³. كما خول الميثاق الجماعي الجديد صلاحيات هامة للمجلس الجماعي، حيث ينص في المادة 35 على أن "المجلس الجماعي ينص بمداولاته في قضايا الجماعة، ويتخذ لهذه الغاية، التدابير اللازمة لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، وبمقتضى هذه المادة قسمت اختصاصات المجلس الجماعي الحضري والقروي إلى ثلاث أصناف، وهي الاختصاصات الذاتية والاختصاصات القابلة للنقل من الدولة إلى الجماعات، والاختصاصات الاستشارية. كما أن المادة 36 من نفس الميثاق تنص على أنه: "يدرس المجلس الجماعي ويصوت على مشروع مخطط جماعي للتنمية، يعده رئيس المجلس الجماعي، يحدد المخطط الجماعي للتنمية الأعمال التنموية المقرر إنجازها بتراب الجماعة لمدة ست سنوات، في أفق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي يأخذ بعين الاعتبار على الخصوص مقاربة النوع".

من خلال هاتين المادتين يتضح أن المسؤولية التنموية للجماعة تتخذ ثلاثة أوجه:

¹ - المهدي بغير- 1998- الإدارة المركزية والمحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية (7) ص 98.

² - عبد الكبير بيجا 2010- تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد ديموقراطية سياسية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية "سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية" الطبعة الأولى، ص 107.

³ - المجلس الوطني للشباب والمستقبل 1996- الجهة، الجهة، التشغيل، العيون 15 و16 يناير، الدورة الخامسة، ص 38.

مسؤولية اقتصادية: تتجلى في البرامج الاقتصادية المحلية التي يعدها المجلس بصفته فاعلا في التنمية المحلية. فحسب المادة 36 من الميثاق الجماعي، يضع المجلس كل التدابير التي من شأنها المساهمة في الرفع من القدرات الاقتصادية للجماعة، خاصة في مجالات الفلاحة والصناعة والصناعة التقليدية والسياحة والخدمات، كما يعمل المجلس كذلك على إنعاش وتشجيع الاستثمارات الخاصة، ولاسيما البنيات التحتية والتجهيزات، وإقامة مناطق للأنشطة الاقتصادية وتحسين ظروف المقاولات.

مسؤولية اجتماعية: بما أن المجلس الجماعي هو المعبر عن إرادة الناخبين على المستوى المحلي، فهو بذلك الأقرب لمعرفة حاجيات المواطنين وترتيب أولوياتهما ومدى تأثير الاستجابة لها على نفسية سكان الجماعة. فالمجلس يضع برامج تجهيز الجماعة في حدود وسائلها الخاصة والوسائل الموضوعية رهن إشارتها، وتشمل هذه البرامج مجالات الصحة، التربية والتعليم والشبيبة والرياضة.

مسؤولية ثقافية: تتمثل في النهوض بالشأن الثقافي على المستوى المحلي ودعم الجمعيات الثقافية من أجل الحفاظ على التراث الثقافي المحلي وإنعاشه، كما يساهم في إنجاز وصيانة وتدبير المراكز للإيواء ودور الشباب والمراكز والمنزهات ومراكز الترفيه. ويساهم المجلس كذلك في إنجاز وصيانة المركبات الثقافية والمتاحف والمسارح والمعاهد الفنية والموسيقية، ويشارك في التنشيط الاجتماعي والثقافي والرياضي بمساعدة الهيئات العمومية المختصة. وهذا كله يتم في إطار ظهير 30 شتنبر لسنة 1976، والذي فتح آفاقا جديدة للمؤسسة الجماعية، من خلال منحها فرصة المشاركة في إعداد المخططات والتصاميم التي تعنى بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك لكونها تبقى المجال الخصب لبلورة سياسة اقتصادية محلية.

وعلى العموم فإن الجماعات الترابية وخاصة القروية منها تظل المحرك الرئيسي لعجلة التنمية، في ظل ما تتوفر عليه من صلاحيات في إعداد وإنجاز المخططات الاقتصادية والاجتماعية، والخلية الأولى في تدبير الشأن المحلي. إلا أنه ومن خلال المعاينة الميدانية والوقوف على حجم ونوع الموارد المالية والبشرية التي تتوفر عليها الجماعة، يتضح باللموس بأن المؤسسة الجماعية لازالت بعيدة كل البعد عن تلك المهام والصلاحيات التي تم تفويتها لها، في ظل وجود موارد بشرية على قلتها، تعاني من ضعف التكوين والتأطير، كما تفتقر للطرق الحديثة في تدبير الشأن المحلي المبنية على الانفتاح والتشارك في إعداد وصياغة المخططات التنموية، إلى جانب محدودية الموارد المالية والتي تشكل في جزء كبير منها من الضريبة على القيمة المضافة.

تبقى هذه إذن أبرز المشاكل التي تواجه المؤسسة الجماعية وتحد من فعاليتها كفاعل رئيسي للتنمية بإمكانه تحريك عجلة الاقتصاد المحلي.

3- الآفاق التنموية لجعل الموارد البشرية المحلية رافعة للتنمية بالجماعة

ترتبط مسألة التنمية بالقوى السياسية المحلية في إطار المجال السياسي للجماعات المحلية. لذا، فإن تحليل القوى السياسية بالمجالس الجماعية القروية¹، قد يبين لنا القيم السياسية السائدة لتسيير المجلس الجماعي.

لذا، فالمؤسسة الجماعية اليوم ملزمة بتحديد آفاق واضحة لتدخلها في مختلف المجالات التي تهم الحياة اليومية لسكانها، وذلك وفق تصور يحدد تدخلات أطرها وهيكلها الإدارية وهيئاتها المنتخبة، للانتقال بأدوارها التقليدية المتجلية في تقديم الخدمات الأساسية إلى خلق حركية اقتصادية واجتماعية وفق برنامج عمل يحدد إستراتيجيتها التنموية. والذي يعد أحد أشكال الحكامة المحلية الجيدة كما يشكل عنصر تواصل وانسجام بين كافة الموارد البشرية داخل الجماعة. باعتباره الوثيقة المرجعية للجماعة لبرمجة المشاريع والأنشطة ذات الأولوية المقرر أو المزمع إنجازها بشكل تشاركي، خاصة وأن جميع البرامج التنموية التي تم تفعيلها بشكل عمودي أثبتت فشلها وعدم جدواها لتغييرها لرأي الساكنة وانخراطها في إنجازها وتنفيذها. لهذا يبقى إشراك السكان في تنمية منطقتهم ضرورة ملحة، كونهم الطرف المعني بالمشاركة الفعلية لمحاربة الفقر والهشاشة الاجتماعية والمساهمة في الحفاظ على الموارد الطبيعية والتوازنات البيئية، لذا، فالاستثمار في العنصر البشري أنجع وسيلة وأكثرها فعالية من أجل تدبير الموارد الطبيعية وتحقيق التنمية المستدامة². وذلك عبر الرفع من أداء أطر الجماعة واستفادتهم من تكوينات تهم طرق تسيير العمل الإداري من جهة، مع الحرص على التحلي بروح المواطنة بين القوى المنتخبة للابتعاد عن الحسابات السياسية الضيقة والالتفاف حول المشروع التنموي ضمانا لتحقيق المصالح العليا للمواطنين من جهة ثانية. خاصة وأن جماعة أسجن تتوفر على ساكنة مهمة يتجاوز عددها حسب الإحصاء العام للسكنى والسكنى لسنة "2014" 13139 نسمة وبمعدل أسري يصل إلى 2865 أسرة. تمثل فيها الساكنة النشيطة أزيد من 60,1%، وهو ما يتطلب ضرورة الاستثمار في هذه الفئة النشيطة التي تشكل قاطرة التحول في أي مجتمع نحو الرقي والازدهار، إذ تشكل نقطة قوة يجب توظيفها واثمينها لتنمية المنطقة وذلك عبر تشجيعها لإخراج العنصر الفعال في التنظيمات المهنية

¹ - محمد الأسعد: (1999)، البيئة و التنمية القروية المستدامة بالمغرب، نماذج في جغرافية الأنظمة الريفية، مطبعة دار القرويين، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، ص: 149.

² - عبد المجيد هلال، إبراهيم التركي، رشيدة نافع، تربة بوحفاص -2013- المقاربة التشاركية مدخل أساسي للتنمية الاجتماعية واستدامة الموارد الطبيعية، حالة منطقة زعير اقتصاد الاجتماعي سند للتنمية الترابية بالمجال الجبلي، منشورات الجماعة القروية لإغزران رقم 03 ص 180 - 181 الطبعة I.

باعتبارها مؤسسات موازية تساهم في نشر ثقافة الحوار والتشاور، وكذا في تأطير السكان، كما تزرع كذلك لدى المنخرطين والمهتمين روح المسؤولية بمهام التسيير والتدبير والإطلاع على تجارب مغايرة جديدة في مجال التنمية.

فالوفرة الموجودة في اليد العاملة على مستوى الجماعة، يجب أن تشكل الهاجس الفعلي للمشاريع الترابية المحلية، والاحتفاظ بها محليا لاستدامة التنمية بالمنطقة وإلا فإنها ستصير سهلة الاستقطاب من طرف بعض الجماعات الترابية الأخرى¹، الأمر الذي يتطلب تحسين شروط العيش وتوفير الخدمات والتجهيزات الضرورية بالمجال وكذا فتح مؤسسات للتكوين بمختلف المهن القروية.

بهذا، ستظل الساكنة المحلية هي الفاعل النشط داخل الحيز الترابي لما يمكن أن يشهده من تحولات وتفاعلات نوعية على المستوى السوسيو-اقتصادي والسوسيو-مجالى والمستوى الإيكولوجي، لذا يجب الحرص على إشراكه في صياغة اتخاذ القرار. وذلك عبر:

- تكوين الفلاحين في المعارف والمهارات المحلية.
- تطوير منظومة التعليم والتكوين ومواصلة المجهودات في ميدان محاربة الأمية خصوصا في صفوف النساء.
- تشجيع البحث في ميدان المعارف والمهارات المحلية قصد تثمينها.
- تكوين الشباب في المهن الفلاحية وتحفيزهم للاهتمام بالقطاع الفلاحي، كالفلاحة والصناعة التقليدية وغيرها، لتأهيل الساكنة المحلية وجعلها قادرة على الاندماج في سوق الشغل والتكيف مع التحديات التي تواجهها، وكذلك تمكينها من المؤهلات الضرورية لمجابهة متطلبات الحياة وضمان تثبيتها داخل مجالها الترابي.
- تعليم المواطنين وتكوينهم، نظرا لما له من دور في تغيير العقلية والسلوكات التي تهدر الطاقات وتكبح المبادرات وتمنع من تطور روح المواطنة الفاعلة².

¹ محمد موساوي -عبد الرحيم فراخ- 2015- دينامية السكان ورهانات إرساء المشروع الترابي بجماعة إغزران القروية، ورد في المشروع الترابي أداة استراتيجية للتنمية المحلية حالة جماعة إغزران الجبلية، أشغال الدورة الخامسة لمنتدى الخامسة لمنتدى التنمية والثقافة لإغزران.

² الميثاق الوطني لإعداد التراب: (2001)، ص: 36.

خاتمة:

تعتبر الموارد البشرية سلاحا ذو حدين فهي محددا رئيسيا في التنمية المحلية، كما يمكن أن تشكل عائقا في وجه التنمية. لهذا يشكل الاستثمار في الموارد البشرية في الوقت الراهن أحد الرهانات التنموية لمواجهة التحديات والنهوض بواقع التنمية على مستوى الجماعة، التي تتوفر على موارد بشرية تهيمن فيها الفئة النشيطة، لتستجيب لمتطلبات الظرفية المبنية على الانفتاح والتشارك وتفعيل مبادئ الحكامة في التدبير، لتأهيل التراب المحلي وضمان تنافسيته مع الحيازات الترابية الأخرى في ظل التنزيل الفعلي للجهوية المتقدمة.

البibliوغرافيا

- المجلس الوطني للشباب والمستقبل -2000- العولمة، التنمية القروية وتشغيل الشباب، الدورة الثامنة.
- المختار الأكحل -2004- دينامية المجال الفلاحي ورهانات التنمية المحلية، حالة: هضبة بنسليمان -الطبعة الأولى.
- كريم لحرش -2012- الميثاق الجماعي الجديد (نحو حكمة محلية لجماعة الغد)، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، الطبعة الثانية.
- خليل الفاهي -2000- المجالس الجماعية والتنمية، نحو صياغة دور جديد للعمل الجماعي في ظل بلورة دور جديد للسلطة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 36.
- محمد الأسعد -1999- البيئة والتنمية القروية المستديمة بالمغرب، نماذج في جغرافية الأرياف، الطبعة الأولى، دار القرويين.
- نور الدين الشيعي -2006- معوقات التدبير الجماعي في مدينة تطوان، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الآداب والعلوم الإنسانية.
- المجلس الوطني للشباب والمستقبل -1998- إدارة الغد وتطلعات الشباب، الدورة السابعة، الرباط، 21-22 ماي.

- المهدي بنمير-1998- الإدارة المركزية والمحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية (7).

- عبد الكبير يحيا -2010- تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية "سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية" الطبعة الأولى..

- المجلس الوطني للشباب والمستقبل -1996- الجهة، الجهوية والتشغيل، العيون 15 و16 يناير، الدورة الخامسة.

- إدريس عميرة، محمد أوشرو -2015- المجالات الجبلية وإشكالية التنمية، المشروع الترابي آلية للتدخل حالة كتلة تيشوكت بالأطلس المتوسط، المشروع الترابي أداة استراتيجية للتنمية المحلية، حالة جماعة إغزران الجبلية، منشورات الجماعة القروية لإغزران، رقم 05، الطبعة الأولى.

- عبد المجيد هلال، إبراهيم التركي، رشيدة نافع، ثرية بوحفاص -2013- المقاربة التشاركية مدخل أساسي للتنمية الاجتماعية واستدامة الموارد الطبيعية، حالة منطقة زعير الاقتصاد الاجتماعي سند للتنمية الترابية بالمجال الجبلي، منشورات الجماعة القروية لإغزران رقم 03، الطبعة الأولى.

- امحمد موساوي -عبد الرحيم فراح- 2015- دينامية السكان ورهانات إرساء المشروع الترابي بجماعة إغزران القروية، ورد في المشروع الترابي أداة استراتيجية للتنمية المحلية حالة جماعة إغزران الجبلية، أشغال الدورة الخامسة لمنتدى الخامسة للتنمية والثقافة لإغزران.

تحسين أداء الموارد البشرية بالجماعات الترابية

كمدخل للتنمية المستدامة في النموذج التنموي الجديد

حالة جماعة سيدي إسماعيل

يونس عاميري¹ نورالدين أوشكير² حسن مزين³ الحسين مغراني⁴

¹أستاذ السلك الثانوي التأهيلي، باحث في الجغرافيا

²باحث في سلك الدكتوراه، جامعة ابن طفيل، القنيطرة

³أستاذ باحث، كلية الآداب والعلوم الانسانية، الجديدة

⁴أستاذ باحث، كلية اللغات والفنون والعلوم الانسانية، آيت ملول

ملخص

تعرف الجماعة الترابية سيدي إسماعيل تحولات سوسيوإقليمية هامة لا يواكبها تطور على مستوى البنيات التحتية والخدمات العمومية الأساسية، بسبب عدة إكراهات خصوصاً المرتبطة بالرأسمال البشري. تتجلى في تفاوت المستوى التعليمي للفاعلين المحليين واختلاف انتماءاتهم السياسية، والنقص الحاد في الموارد البشرية الجماعية المتخصصة، وغياب نخب محلية تقود العمل الجماعي. يعتبر تحسين أداء الموارد البشرية الجماعية مدخل أساسي للتنمية المستدامة في النموذج التنموي الجديد من خلال تنظيم ورشات تكوينية لتنمية مهارات وقدرات المنتخبين المحليين والفاعلين الجمعويين في مجال التدبير والتخطيط للمساهمة في صنع القرار المحلي وفي الاختيارات الاستراتيجية للتنمية المستدامة.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الترابية، التنمية المستدامة، النموذج التنموي الجديد، الرأسمال البشري.

Résumé

La Commune territoriale Sidi Ismail est connue des mutations socio-spatiales importantes qui ne s'accompagnent pas d'un développement au niveau des infrastructures de base et des services publics. Les carences que connaissent cette commune sont dues à plusieurs contraintes. Elles sont liées à leur capital humain. Cela se manifeste dans le décalage du niveau d'enseignement des acteurs locaux et la composition politique du conseil

communal. De plus, L'absence des élites locales œuvrant dans le travail associatif donne naissance à une société civile incapable de diagnostiquer les besoins de sa population. Cette situation impose l'adoption d'un nouveau modèle de développement durable basé sur l'amélioration de la performance des ressources humaines collectives. Cela se fait à travers l'organisation des ateliers de formation pour développer les compétences et les capacités des députés et des acteurs associatifs dans le domaine de la gestion et de la planification pour qu'ils puissent prendre des décisions convenables permettant d'adopter des choix stratégiques qui contribuent au développement durable.

Mots clés: Communes territoriales, Développement durable, Nouveau modèle de développement, Capital humain.

تقديم

أصبح النموذج التنموي الوطني أمام تفاقم المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، غير قادر على توفير الحاجيات المتزايدة للمواطنين، ولم يتمكن من الحد من الفوارق الاجتماعية بين الفئات المختلفة ومن الاختلالات المجالية. لذلك عمل المغرب في إطار التقسيم الجهوي الجديد على مراجعة النموذج التنموي الحالي، واقتراح نموذج تنموي جديد في ظل الجهوية الموسعة، يقوم على الاستثمار في الخدمات الاجتماعية خاصة التعليم والصحة والتجهيزات الأساسية والاقتصاد الاجتماعي والتضامني والاهتمام بالفئات الهشة.

تشكل الجماعات الترابية أهم مقومات التنمية المحلية، حيث تمثل الفضاء الذي يهدف إلى تأطير العمل السياسي، وتعزيز قيم الممارسة الديمقراطية لتحقيق التنمية الترابية. يستلزم تفعيل دور الجماعات الترابية في تحقيق التنمية المستدامة، توفير الوسائل المالية والبشرية اللازمة لابتكار أساليب ومناهج تسيير حديثة، لتطبيق المفاهيم الاقتصادية الجديدة والحكامة الجيدة في ميدان تدبير المرافق الاجتماعية والاقتصادية لتلبية حاجيات الساكنة المحلية.

أولاً: الإشكالية

تشكل الجماعة أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة المغربية، وهي جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي. تتوفر على تنظيم وأجهزة إدارية

ومنتخبة وموارد بشرية ومالية مستقلة، وهي المرفق المسؤول عن تحقيق التنمية بجميع مستوياتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية¹. يقتضي دراسة دور الجماعات الترابية في التنمية الترابية تسليط الدور على مواردها البشرية باعتبارها المحرك الأساسي في المسار التنموي المحلي.

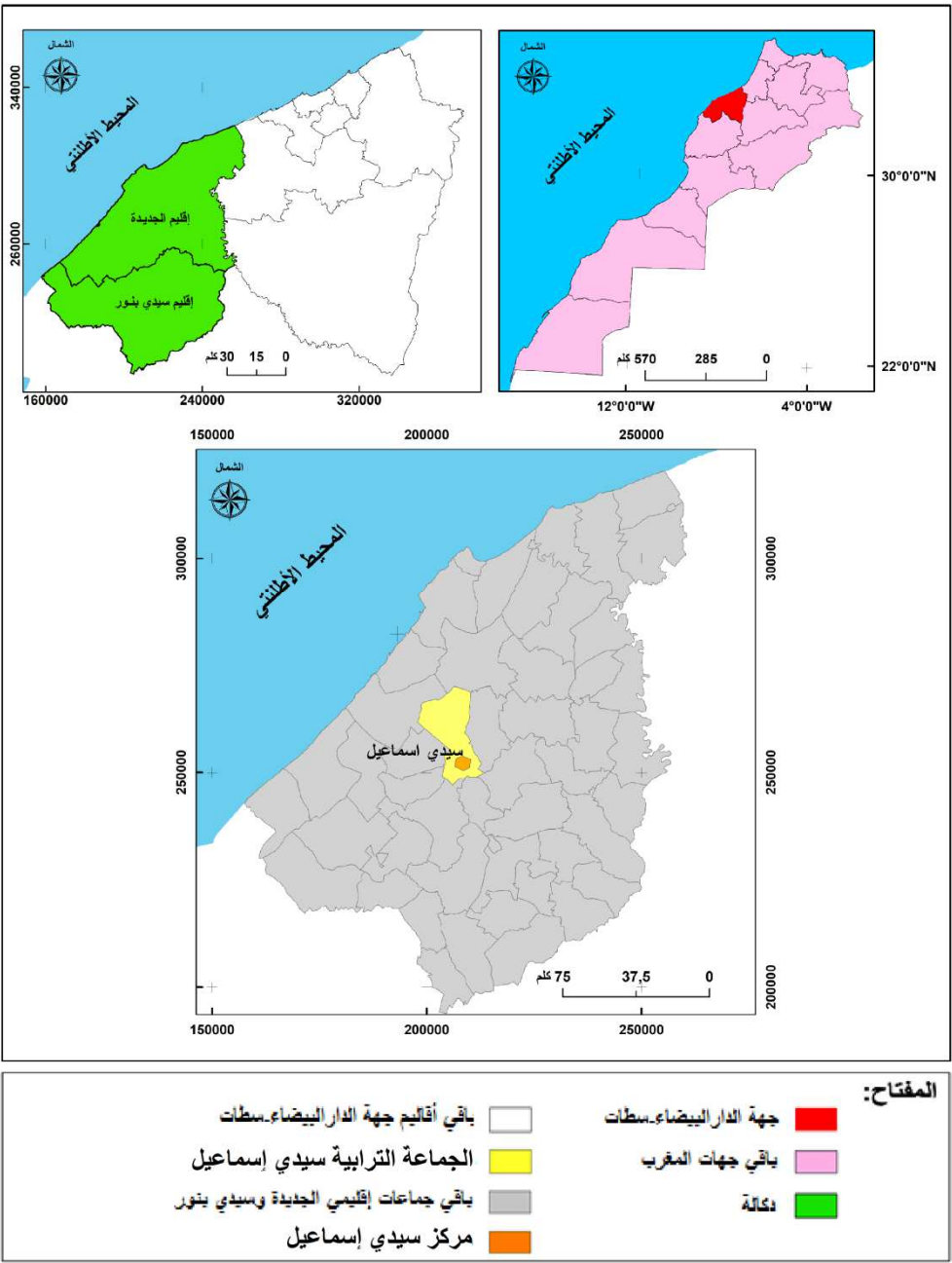
تتمحور إشكالية المقال حول التساؤل المركزي التالي: ما واقع الموارد البشرية بالجماعة الترابية سيدي إسماعيل؟ وما تحديات تأهيلها كمدخل للتنمية المستدامة في النموذج التنموي الجديد؟

أولاً: توطئـن مجال الدراسة

تنتمي الجماعة الترابية سيدي إسماعيل إلى المجال الترابي لإقليم الجديدة، تأسست سنة 1959. يقطنها حوالي 28733 نسمة حسب إحصاء 2014، تحدها شمالا جماعة أولاد عيسى بإقليم الجديدة، وجنوبا جماعتي المشرك وسانية بركيك بإقليم سيدي بنور، وغربا أحد أولاد أفرج، وشرقا جماعة سبت سايس بإقليم الجديدة. تتكون من 36 دوارا ومركز سيدي إسماعيل الذي يصل عدد سكانه 5565 نسمة، أي بنسبة 19.36% من مجموع سكان الجماعة حسب إحصائيات 2014، يقع عند ملتقى الطريقين الوطنية رقم 1 الرابطة بين الدارالبيضاء وأكادير، والطريق الوطنية رقم 7 الرابطة بين سيدي إسماعيل ومراكش. يبعد عن مدينة الجديدة بـ 45 كلم، وعن مدينة سيدي بنور بـ 20 كلم (الخريطة رقم 1).

¹ الفصل 135، دستور المملكة المغربية الصادر، الظهير الشريف رقم 1.11.91، الجريدة الرسمية عدد 5964، مكرر، بتاريخ 29 يوليوز 2011.

الخريطة رقم 1 : توطين الجماعة الترابية سيدي إسماعيل



Source: Diagnostic Territorial de la Commune rurale de Sidi Smail (P :8), Royaume du Maroc, Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales & Agence de Développement Social & L'Initiative Nationale pour le Développement Humain, 2010, (avec modification).

ثانياً) : المنهجية

اعتمدنا في معالجة إشكالية هذا المقال على دراسة إحصائية ومجالية، وذلك بالاعتماد على المنهج الاستنباطي التحليلي الذي ارتكز على قراءة وتحليل مختلف الدراسات والمراجع والوثائق التي تناولت الإشكالية. كما اعتمدنا عدة أدوات للعمل الميداني كالاستمارات والمقابلات مع مختلف الفاعلين

المحليين بمجال الدراسة. إضافة إلى المصادر الإحصائية الرسمية، مع اعتماد مقارنة نسقية تحليلية بهدف إبراز واقع الموارد البشرية بالجماعة الترابية سيدي إسماعيل، وتحديات تأهيلها كمدخل للتنمية المستدامة في النموذج التنموي الجديد.

ثالثاً: النتائج العامة ومناقشتها

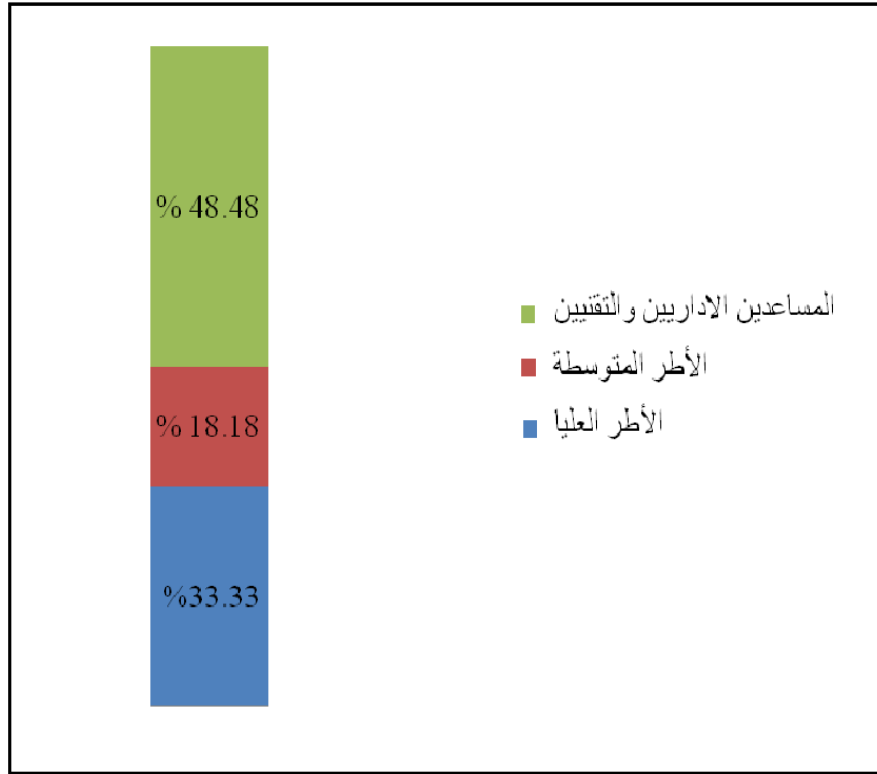
1. واقع الموارد البشرية بالجماعة الترابية سيدي إسماعيل، وتحديات تأهيلها كمدخل للتنمية المستدامة في النموذج التنموي الجديد

أ. نقص وضعف تكوين أطر وموظفي الجماعة الترابية المدروسة، ومحدودية مشاركتها في المسار التنموي المحلي

تشكل الموارد البشرية في الجماعات الترابية العنصر الأساسي الذي يضع الرؤية الاستراتيجية للمسار التنموي للحكامة المحلية، لذلك يرتبط تحقيق التنمية الترابية بتأهيل العنصر البشري واحترام الاختصاصات بوضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وفتح المجال للطاقات الشابة ذات التكوين العالي وإعطائها فرصة للتدبير. لا يمكن إدراك مساهمة الجماعة الترابية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية دون دراسة البنية التظيمية والمستويات الدراسية لأعضائها من موظفين ومنتخبين، اتضح من خلال دراسة بنية وتكوين موظفي الجماعات الترابية سيدي إسماعيل أنها تعاني من ضعف التأطير كما ونوعاً، حيث يبلغ متوسط التأطير موظف واحد لكل 870 نسمة¹.

¹ عامري يونس، (2019): "المراكز الناشئة بدكالة: سيرورة التحولات السوسيوإقليمية ورهانات التنمية المحلية حالة مولاي عبد الله، الواليدية، سيدي إسماعيل، وأربعاء العونات"، أطروحة دكتوراه في الجغرافيا، جامعة شعيب الدكالي، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، الجديدة، ص: 266.

الشكل رقم 1 : البنية التنظيمية لموظفي جماعة سيدي إسماعيل



المصدر: الجماعة الترابية سيدي إسماعيل، 2016 .

نلاحظ هيمنة صنف المساعدين الإداريين والتقنيين على حساب الأطر العليا بالجماعة الترابية سيدي إسماعيل بنسبة 48.48%، في حين نسجل نقصا في الأطر العليا التي لا تمثل سوى 33.33% (الشكل رقم 1). وبالتالي تعاني الجماعة الترابية سيدي إسماعيل نقصا حادا في الأطر العليا المتخصصة في مجالات متعددة كالمهندسة المعمارية والجبايات المحلية وتدير الممتلكات العقارية، واليد العاملة المتخصصة في مجالات التعمير والتطهير السائل والصلب، لأن الأطر التقنية هي التي تضع الرؤى الاستراتيجية للمسار التنموي للحكامة المحلية وبلورة المخططات والمشاريع التنموية والسهر على تنفيذها.

ب. تباين المستوى التعليمي للمنتخبين المحليين واختلاف انتماءاتهم السياسية، وتأثيرها على وحدة العمل الجماعي

يعتبر المنتخب الجماعي عنصرا أساسيا في البناء التنموي المحلي، غير أن هناك بعض المعوقات التي تحول بين المنتخب وما هو متوخى منه، وفي مقدمتها عدم توفره على مستوى تعليمي وخبرة كافية

لممارسة مهامه¹. تختلف المستويات التعليمية لأعضاء المجلس الجماعي بسيدي إسماعيل، حيث نجد أن متوسط التعليم العالي للمنتخبين المحليين يمثل 31.03%، يليه مستوى التعليم الثانوي بنسبة 20.69%، ثم مستوى التعليم الابتدائي بنسبة 24.14%. في حين نجد أن 24.14% من أعضاء المجلس الجماعي بدون مستوى تعليمي (الشكل رقم 2).

الشكل رقم 2: المستوى التعليمي لأعضاء المجلس الجماعي المنتخب بجماعة سيدي إسماعيل

¹ عمل المشرع المغربي على حصر ممارسة مهام رئاسة المجلس في الذين يتوفرون على الأقل على مستوى تعليمي يعادل مستوى الشهادة الابتدائية (المادة 28 من القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي)، فهذا الشرط يعد غير كاف وغير ملائم بالنظر إلى المهام الموكلة إليه كدبر الجماعة، الشيء الذي يتطلب توفره على مؤهلات ومستوى عال من التكوين يمكنه من فهم الوعي بالاختصاصات الموكلة إليه.

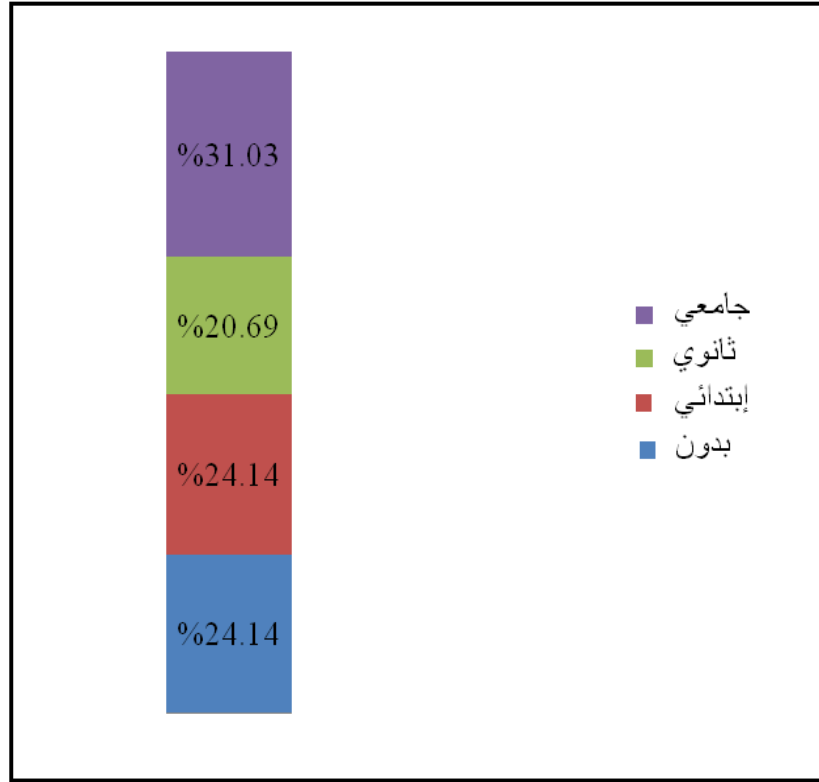
أعطى المشرع اختصاصات كثيرة للمجالس الجماعية، حيث تنص المادة 35 من الميثاق الجماعي على أن المجلس يفصل في قضايا الجماعة، ولهذه الغاية يتخذ التدابير اللازمة لضمان تميزها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يمارس المجلس بالأخص اختصاصات ذاتية واختصاصات تنقلها إليه الدولة ويمكنه علاوة على ذلك تقديم اقتراحات وإبداء آراء حول المسائل التي تهم الجماعة والتي تدخل في اختصاص الدولة أو أي شخص معنوي آخر من أشخاص القانون العام، ويمكن للمجلس القيام بالمهام المسندة إليه أن يستفيد من مساعدة الدولة والأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام.

تنص المادة 36 وهي الأبرز في هذا الإطار والمتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية على :

أولاً: يدرس المجلس الجماعي مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة ويصوت عليه طبقاً للتوجهات وأهداف المخطط الوطني. ويضع برنامج تجهيز الجماعة في حدود وسائلها الخاصة والوسائل الموضوعة رهن إشارتها، ويقترح كل الأعمال الواجب إنجازها بالتعاون أو بشراكة مع الإدارة والجماعات المحلية الأخرى أو الهيئات العمومية.

ثانياً: يقوم بجميع الأعمال الكفيلة بتحفيز وإنعاش تنمية الاقتصاد المحلي والتشغيل ولهذه الغاية؛ يتخذ كل التدابير التي من شأنها المساهمة في الرفع من القدرات الاقتصادية للجماعة خاصة في مجالات الفلاحة والصناعة والسياحة والخدمات؛ يقوم بالأعمال اللازمة للإنعاش وتشجيع الاستثمارات الخاصة ولا سيما إنجاز البنيات التحتية والتجهيزات وإقامة مناطق للأنشطة الاقتصادية. ويبت في شأن مساهمة الجماعة في المقاولات وشركات الاقتصاد المختلط ذات الفائدة الجماعية أو ذات الفائدة المشتركة بين الجماعات والمناطق والأقاليم والجهات، ويقرر إبرام كل اتفاقيات التعاون أو للشراكة من أجل إنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويحدد شروط القيام بالأعمال التي تنجزها الجماعة بتعاون أو بشراكة مع الإدارات العمومية والجماعات المحلية والهيئات العمومية أو الخاصة والفاعلين الاجتماعيين.

ثالثاً: يحدد شروط المحافظة على الملك الغابوي واستغلاله واستثماره في حدود الاختصاصات المخولة له (الظهير الشريف رقم 1.02.297 الصادر في رجب الموافق لـ 3 أكتوبر 2002، بتنفيذ القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، الجريدة الرسمية، عدد 5058، بتاريخ 21 نونبر 2002).



المصدر: الجماعة الترابية سيدي إسماعيل، 2016.

ينعكس التفاوت في المستوى التعليمي للمنتخبين المحليين بشكل سلبي على وحدة العمل وعلى الانسجام المطلوب داخل الوحدة الجماعية المحلية. لأن توفر مستوى تعليمي وخبرة كافية لدى المستشار الجماعي تجعل منه فاعلا أساسيا في البناء التنموي المحلي، ومؤهلا للدفع بقاطرة التنمية بالمجال المدروس خاصة مع ظهور أشكال جديدة من التسيير كالتدبير التشاركي والتخطيط الاستراتيجي والحكمة الجيدة.

نسجل أيضا اختلاف الانتماءات السياسية لأعضاء المجلس الجماعي بسيدي إسماعيل الذي يتقاسم فيه حزبي الأصالة والمعاصرة والحركة الشعبية مقاعد المجلس على التوالي بنسبتي 68.97 % و 24.14 % (الجدول رقم 1). الشيء الذي يمكن أن ينعكس سلبا على وثيرة اتخاذ القرارات التنموية، بسبب الصراع السياسي أحيانا لأعضاء المجلس الجماعي، حيث تتعدد مصادر ومجالات الصراع والتنافس، ويرجع ذلك إلى ضعف الوعي والإلمام بالقيم السياسية والعمل الجماعي لدى قسم كبير من المنتخبين، بنقل الجدل الحزبي إلى داخل المجلس وشحن مناخه بخلافات ومشاكل تعثر أدائه ودوره التنموي. كما أن سيادة الانتماء القبلي لدى المنتخبين المحليين تلعب دورا حاسما في عملية صنع القرار التنموي، من خلال تشتيت إمكانيات الجماعة على مشاريع صغيرة تدخل أغلبها في إطار تسهيل ولوج

الساكنة إلى بعض الخدمات الاجتماعية كالماء الصالح للشرب والكهرباء والتي تضعف من إمكانيات القيام بمشاريع تجهيزية كبيرة خاصة بمركز سيدي إسماعيل، وبالتالي تحقيق التنمية الترابية.

الجدول رقم 1 : التركيبة السياسية للمجلس الجماعي المنتخب لجماعة سيدي إسماعيل

الأحزاب	النسبة %
الأصالة والمعاصرة	68.97
الحركة الشعبية	24.14
التجمع الوطني للأحرار	6.9

المصدر: الجماعة الترابية سيدي إسماعيل، 2016 .

كما أن أغلب أعضاء المجلس الجماعي سبق لهم أن مارسوا العمل الجماعي لأكثر من مرة. هذا الأمر بقدر ما يكسب المنتخب الجماعي التجربة والخبرة، بقدر ما يطرح إشكالا سياسيا وثقافيا يتعلق بمسألة تجديد النخب المحلية، ومن جهة ثانية يؤكد العلاقة الوطيدة التي تجمع المنتخب بسكان دائرته والتي لا تستند في الغالب كقاعدة عامة في القرى على مرجعية ديمقراطية في الوصول إلى السلطة بقدر ما تستند على العلاقات الشخصية والقربا، وهذا ناتج عن إفرازات الاقتراع الأحادي الإسمي الذي يسمح بربط مثل هذه العلاقات واستغلالها في فترة الانتخابات، عكس الاقتراع باللائحة الذي يتيح للناخبين والأحزاب السياسية أيضا تقديم أشخاص ذوي كفاءة وتكوين عاليين .

يتصل المنتخبين المحليين بمجال الدراسة بالسكان في السوق الأسبوعي أو عبر زيارة العضو للدائرة الانتخابية، حيث لاحظنا أن علاقة المنتخب بسكان الجماعة الترابية يغلب عليها الطابع الإداري كالمساعدة على إنجاز بعض الوثائق الإدارية كعقود الإزدياد وشواهد الحياة وغيرها، أو خدمات إجتماعية كنقل المرضى والنساء الحوامل إلى المستشفى الإقليمي بالجديدة أو بسيدي بنور، أو تسهيل إجراءات الدفن أو الحصول على خيمة في بعض مناسبات. وبالتالي تتميز الخدمات التي يقدمها المنتخب

لساكنة المجال المدروس ببساطتها وعدم رقيها إلى مستوى التدبير الإداري المفترض، مما يظهر الدور المحدود للمنتخب الجماعي في المساهمة في التنمية الترابية.

ج. غياب نخب محلية تقود العمل الجماعي للمساهمة في خلق دينامية تنموية محلية

رغم الحراك الذي عرفه المشهد الجماعي بالمغرب، خصوصا بعد انطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية سنة 2005، فالجماعة الترابية سيدي إسماعيل تعرف ضعفا للنشاط الجماعي¹، ويعزى ذلك إلى غياب نخب محلية قادرة على الاضطلاع بمهمة العمل الجماعي، وضعف الوعي بفعالية هذا النشاط خاصة في الميدانين الاجتماعي والثقافي. فالنسيج الجماعي بمجال الدراسة حديث ويفتقد إلى التجربة، نظرا لضعف تكوين الفاعلين الجماعيين المحليين، وضعف مبادرة الساكنة المحلية في خلق جمعيات تنموية تعنى بالبنيات التحتية والتجهيزات الاجتماعية والأنشطة المدرة للدخل، حيث تنشط أغلب الجمعيات في المجال الرياضي والقنص والفروسية، كجمعية النادي الرياضي لسيدى إسماعيل لكرة اليد وكرة السلة، وجمعية سيدي إسماعيل للقنص والرمية. تسعى تلك الجمعيات إلى تلقين الشباب المحلي المبادئ الخاصة بتلك الأنواع الرياضية (الجدول رقم 2)، وبالتالي نجد أن الجمعيات التي تهتم بالشأن التنموي المحلي قليلة، وتعتبر الجمعية الإسماعيلية للتنمية، وجمعية الزاوية للثقافة والرياضة والأعمال الاجتماعية بمركز سيدي إسماعيل أهم الجمعيات التي تعمل على تنمية مجال الدراسة من خلال إعداد مشاريع ذات طابع اجتماعي وثقافي وبيئي.

¹ عرف ظهور الحريات العامة الصادر بتاريخ 15 نونبر 1958 في فصله الأول أن الجمعية هي اتفاق لتحقيق تعاون مستمر بين شخصين أو عدة أشخاص لاستخدام معلوماتهم أو نشاطهم بغاية غير توزيع الأرباح فيما بينهم. يمكن القول إن مصطلح جمعية يحتوي على معنيين. الأول عام: يحيل إلى مجموعة من الأفراد، منظمين إداريا، وتتوخى القيام بعمل جماعي ومستمر، بغض النظر عن شكل هذا التنظيم أو موضوع عمله وهدفه، والثاني خاص: يهتم اتفاق لتحقيق تعاون مستمر بين شخصين أو أكثر لاستخدام معلوماتهم أو نشاطهم، لغاية غير توزيع الأرباح فيما بينهم .

وصل عدد الجمعيات بالمغرب برسم سنة 2016 إلى 130 ألف جمعية، مقارنة مع سنة 2014 التي أحصت فيها السلطات 116 ألف جمعية، حيث تنصدر جهة الدار البيضاء-سطات عدد الجمعيات النشيطة، إذ يبلغ عددها 19 ألف و 500 جمعية، وذلك وفقا للتقرير الحكومي لسنة 2016 حول الشراكة بين الدولة وجمعيات ومنظمات المجتمع المدني، المتعلقة بالتقويل العمومي، هاته الجمعيات تشمل جميع الفئات وتخص العديد من المجالات. وحسب نفس التقرير فحوالي 70% من هذه الجمعيات تنشط في مجال التنمية الاجتماعية (المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2016، "وضع ودينامية الحياة الجمعية"، طباعة: Station & Media Group، الرباط).

الشكل رقم 4:

مجالات عمل أهم جمعيات المجتمع المدني النشيطة بجماعة سيدي إسماعيل

العدد	المجال
3	الأنشطة الاقتصادية
1	الصحة
3	الثقافة
2	البيئة
1	التنمية الحضرية
11	الرياضة
1	حقوق الإنسان
3	الأعمال الاجتماعية

المصدر: قيادة سيدي إسماعيل، 2016.

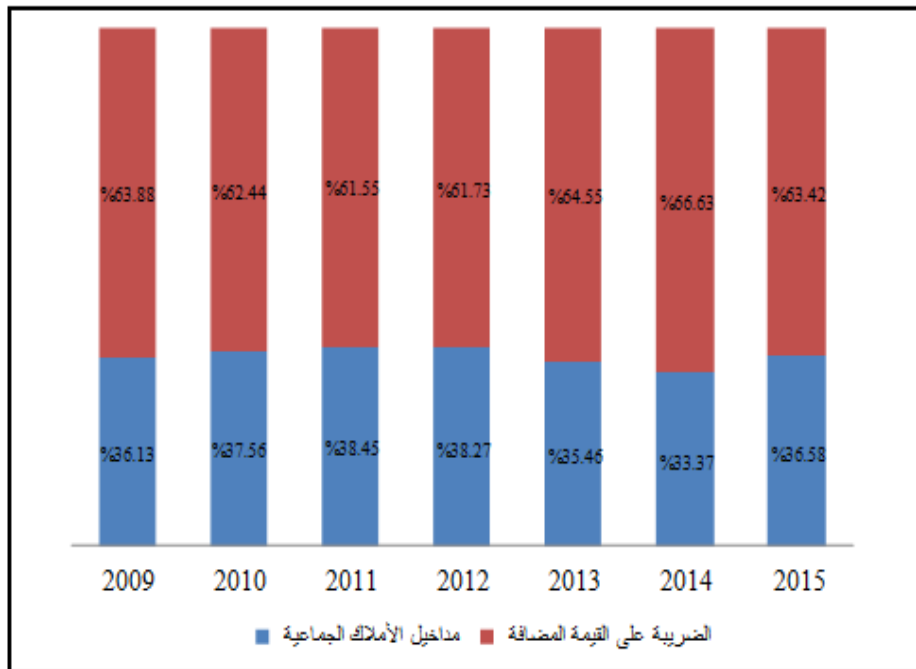
إن مسألة تنمية مجال الدراسة لا تعزى لضعف الأنشطة الاقتصادية ومؤهلات الجماعة الترابية سيدي إسماعيل، لكن تعود لضعف النسيج الجمعوي القادر على تأطير هذه الأنشطة لتحقيق التنمية المستدامة. إن العمل الجمعوي يبقى أنجع الوسائل للنهوض بالمجتمع المحلي وتنميته، وإذا كانت السياسات العمومية موجهة للمواطنين، فهي يجب أن تكون نتاج تفاعل بين الدولة وفعاليات المجتمع المدني. وفي هذا الصدد ينص الفصل 136 من دستور 2011 "يرتكز التنظيم الجهوي والتراحي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة". هذا الفصل يحمل إشارة واضحة على طبيعة التوجه الجديد في التدبير الحكامتي للشأن الترابي بالمغرب¹.

¹ خول دستور 2011 لمنظآت وهيئات المجتمع المدني صلاحيات واسعة في مجال إعداد برامج التنمية وتبنيها بمشاركة مع أجهزة الدولة، حيث حدد في الفصل 139 صيغ هذا التشارك عن طريق وضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات لتقديم عرائض الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصاته ضمن جدول أعماله (القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015).

2. ضعف الموارد المالية للجماعة الترابية سيدي إسماعيل، واستخدام أغلبها في مصاريف التشغيل الذاتي

تتكون الموارد المالية¹ للجماعة الترابية سيدي إسماعيل من موارد ذاتية ومداخل الضريبة على القيمة المضافة، تشكل فيها هذه الأخيرة الجزء الأهم، مقارنة مع الموارد الذاتية. كما تمثل مداخل السوق نسبة مهمة من الموارد المالية للجماعة المدروسة تصل تقريبا إلى الربع، وبالتالي يعتبر الارتكاز على مداخل السوق مصدر هشاشة، ويتجلى ذلك في تأثير موارد الجماعة بتراجع مداخل السوق الأسبوعي بين الفينة والأخرى، نظرا لغياب المنافسة في عملية كرائه، حيث تتراجع مداخله لصالح حصة الضريبة على القيمة المضافة، كما هو الحال بالنسبة للسنة للسنة المالية 2015 التي مثلت فيها حوالي 66.63% من مجموع الموارد المالية للجماعة (الشكل رقم 3).

الشكل رقم 3: تطور الموارد المالية لجماعة سيدي إسماعيل ما بين 2009 و 2015



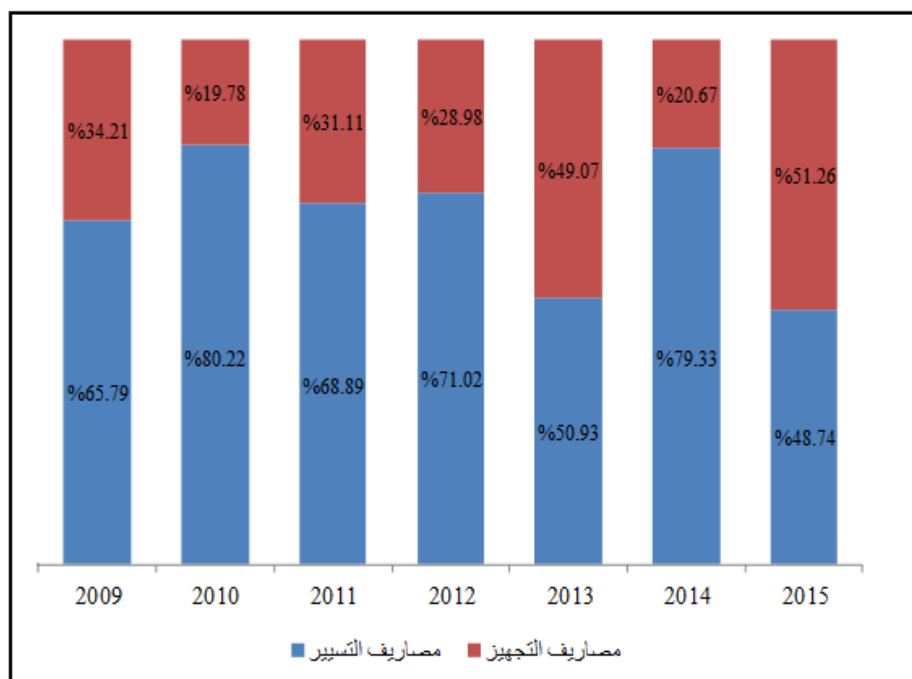
المصدر: الجماعة الترابية سيدي إسماعيل، 2016.

¹ حسب المادة 173 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الترابية، تتوفر الجماعة الممارسة لاختصاصاتها على مجموعة من الموارد، هذه الموارد تنقسم إلى موارد مالية ذاتية وأخرى مرصدة من قبل الدولة. كما أن هذه الأخيرة ملزمة عند نقل كل اختصاص إلى الجماعة الترابية بتحويل الموارد المطابقة له حسب ما ينص عليه الفصل 141 من دستور 2011: "تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى على موارد مالية ذاتية وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة، كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له" (القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015).

² يقتضي العمل مبدأ سنوية الميزانية الذي أكدت عليه المادة 3 من القانون رقم 45.08 المتعلق بتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها بوجوب إعداد الميزانية والتصويت والمصادقة عليها قبل بداية السنة التي تتعلق بها وبعدم صلاحية هذه الوثيقة سوى لسنة واحدة فقط. وتبتدئ السنة المالية في الفاتح من يناير وتنتهي في 31 من دجنبر من نفس السنة، وبدون هذه الوثيقة فإن الجماعة لا تستطيع من حيث المبدأ الشروع في تحصيل المداخل وأداء النفقات (القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015).

نلاحظ من خلال دراسة تطور ميزانية الجماعة الترابية سيدي إسماعيل ما بين 2009 و 2015 أحيانا انخفاض ميزانية التجهيز لصالح ميزانية التسيير¹، كما هو الحال بالنسبة لسنة 2010، حيث وصلت ميزانية التسيير 80.22%، مقابل 19.78% بالنسبة لميزانية التجهيز، وذلك راجع إلى انخفاض الميزانية العامة، حيث كلما انخفضت هذه الأخيرة انخفضت معها ميزانية التجهيز. كما نسجل أن نسبة ميزانية التجهيز تقترب أحيانا أو تفوق نسبيا نسبة ميزانية التسيير، وذلك راجع لزيادة ميزانية الجماعة وليس لانخفاض ميزانية التسيير. فكلما ازدادت الميزانية العامة ازدادت معها ميزانية التجهيز² كما هو الحال سنة 2013 و 2015، حيث وصلت ميزانية التجهيز سنة 2015 نسبة 51.26%، مقابل 48.74% بالنسبة لميزانية التسيير (الشكل رقم 4).

الشكل رقم 4: تطور ميزانية التسيير والتجهيز بجماعة سيدي إسماعيل ما بين 2009 و 2015



المصدر: الجماعة الترابية سيدي إسماعيل، 2016.

¹ مصاريف التسيير: هي المبلغ المرصود من أجل تلبية المتطلبات العادية للجماعة؛ مثل مصاريف الموظفين والأنشطة المتعلقة بوسائل التسيير الأخرى ككثراء الأوراق والمطبوعات وتسيير مرآب السيارات (الوقود والزيت، صيانة وإصلاح السيارات)، وتأمين شراء مواد البناء، ومصاريف الإنارة العمومية، واسترجاع فوائد القروض، والإعانات المقدمة للجمعيات، صيانة شبكة الإنارة والمياه والصرف الصحي (القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015).

² مصاريف التجهيز: هي المصاريف الموجهة للاستثمار والمفترض منها تحقيق المنفعة العامة للسكان على المدى القريب والمتوسط، وتعتبر ميزانية التجهيز الفرق بين المداخيل المحصلة وميزانية التسيير. ويعتبر هذا الفائض هو الأساس الذي يرجى منه تطوير البنية التحتية للجماعات الترابية (القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015).

² يتم تحديد الفائض التقديري بناء على الطريقة الثلاثية؛ أي حساب معدل المداخيل خلال السنتين الماضيتين مضاف إليها 9 أشهر من السنة الجارية، ويسهر على ذلك وكيل مصلحة المداخيل، حيث يتم ذلك في أكتوبر من كل سنة ويكون بمثابة بوصلة يتم على أساسها برمجة المشاريع للسنة المقبلة. أما الفائض الحقيقي فيتم تحديده من طرف وكيل المصاريف في نهاية كل سنة وهو فائض الميزانية؛ أي مجموع المداخيل المحققة للسنة الفارطة، مطروح منها مجموع المصاريف بمختلف أشكالها، ويتم على أساسه برمجة المشاريع في فبراير من كل سنة أثناء جلسة الحساب الإداري (القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015).

نستنتج من خلال تحليل صرف ميزانية جماعة سيدي إسماعيل أن الإشكالية المالية تعد من أهم العراقيل التي تقف أمام تدبير الشأن المحلي، بسبب الخصائص المالي الذي تعاني منه، في غياب تنمية حقيقية لمواردها الذاتية. لذلك تبحث تلك الجماعة على موارد مالية إضافية عن طريق التوجه نحو جعل الشراكة¹ أسلوباً فعالاً للتعامل مع قلة الموارد المالية، حيث تشكل المقاربة التديرية التشاركية مستقبل عمل الجماعات الترابية خاصة بالعالم القروي، لأن حاجيات الساكنة في تزايد مستمر، مما يفرض تعبئة الطاقات وجمع الإمكانيات وفق منهجية محكمة ومتكاملة.

1. يحد ضعف الامكانات البشرية والتنظيمية والمادية من مساهمة الجماعة الترابية سيدي إسماعيل في التخطيط الاستراتيجي الترابي

نستخلص من خلال دراسة طبيعة المشاريع المنبثقة عن المخطط الجماعي للتنمية بالجماعة الترابية سيدي إسماعيل ما بين 2009 و 2016، أن المجهودات المنصبة والمشاريع المبرمجة موجهة أساساً لتحسين الولوج للخدمات الاجتماعية الأساسية كالكهرباء والماء الصالح للشرب وتهيئة المسالك بالأرصفة لتستجيب للحاجيات الأولية للمواطنين، حيث تتركز أهم التدخلات في مجال البنية التحتية فقط في إطار تهيئة المسالك بالدواوير التابعة للجماعة. كما تقتصر التدخلات في إنجاز المنشآت السوسيو ثقافية والتعليمية والصحية فقط على إحداث حجرات دراسية بالسلك الابتدائي، وتعويض حجرات من النوع المفكك وتأهيل المدارس بالصباغة (الجدول رقم 3).

الجدول رقم 3: طبيعة أهم المشاريع المنبثقة عن المخطط الجماعي للتنمية بجماعة سيدي إسماعيل 2011-2016

النشاط	عدد المشاريع
تقوية البنيات التحتية	21
الولوج للماء والكهرباء	15
انجاز المنشآت السوسيو ثقافية والتعليمية والصحية	18

¹ في هذا الإطار أشار الميثاق الجماعي لسنة 2009 في مادته 78 على أنه: "إمكان الجماعات الحضرية والقروية ومجموعاتها أن تبرم فيما بينها أو مع جماعات ترابية أخرى أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية أو الهيئات غير الحكومية ذات المنفعة العامة، اتفاقيات التعاون أو الشراكة من أجل انجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص، وتحدد هذه الاتفاقيات بالخصوص الموارد البشرية والمالية التي يقرر كل طرف تعبئتها من أجل إنجاز المشروع أو النشاط المشترك" (الظهير الشريف رقم 1.02.297 صادر في رجب 1423 الموافق لـ 3 أكتوبر 2002، بتنفيذ القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، الجريدة الرسمية عدد 5058، بتاريخ 21 نونبر 2002).

3	تحسين الولوج للخدمات الصحية وتأهيل الأنشطة السوسيو ثقافية والرياضية
1	تأهيل الاقتصاد المحلي وتنمية مداخل الجماعة
3	تنظيم المجال الحضاري
3	المحافظة على البيئة
1	تأهيل العنصر البشري

المصدر: المخطط الجماعي للتنمية بالجماعة الترابية سيدي إسماعيل، 2011-2016.

تتسم تدخلات الجماعة الترابية سيدي إسماعيل بالضعف بصفة عامة، خصوصا تلك المتعلقة بالبرامج الموجهة نحو دعم وتنشيط القطاعات الاقتصادية المحلية، أو تلك الموجهة نحو الاستجابة للحاجيات الاجتماعية والثقافية لمختلف الفئات الاجتماعية. فلا مجال للحديث عن استثمارات توفر مناصب شغل لشباب المنطقة، ولا عن تطوير والاهتمام بقطاعي الصحة والتعليم أو عن الأنشطة الثقافية والرياضية أمام تلك الأولويات حسب منطق جل المنتخبين وخصوصا مع ضعف الإمكانيات وعلى جميع المستويات المادية والبشرية والتنظيمية. مما يحد من الاستثمار في تقوية البنية التحتية وباقي المجالات الأخرى وبالأخص في الميدان الاقتصادي لتأهيل الاقتصاد المحلي وتنمية مداخل الجماعة الترابية. الشيء الذي يطرح إشكالية التدبير الترابي كمفهوم يركز اهتمامه على القدرات الخاصة للمجال في إنتاج الأنشطة، مع ما يقتضيه من تطوير في طرق التدبير التي ظلت لمدة طويلة مرتبطة بالتدبير المركزي والمقاربات القطاعية، مع ضعف إشراك الفاعلين المحليين.

خلاصة

تتميز موارد وإمكانيات الجماعة الترابية سيدي إسماعيل التنظيمية والبشرية والمادية بالضعف، فجل الميزانية تذهب في مصاريف التسيير الذاتي والفائض الذي ينتج عن ذلك يذهب إلى ميزانية التجهيز التي يدخل في إطارها أيضا المصاريف المتعلقة بصيانة دار الجماعة، وكذا تنظيم وإحياء الحفلات في بعض المناسبات، إضافة إلى سداد أصول الديون، في حين يذهب ما تبقى منها إلى مشاريع ضرورية وأساسية كالماء الصالح للشرب والكهرباء التي يتركز جلها في الدواوير التابعة للجماعة الترابية بالمجال المدروس. كما نلاحظ من خلال دراسة توزيع نفقات التسيير غياب التوجه الاستثماري الذي يسمح للجماعة ببرمجة نفقاتها فيما من شأنه أن يخدم التنمية الترابية. مما يجعل التنمية المستدامة

عملية معقدة ورهانا وتحديا كبيرا، يصعب تحقيقه في الظروف الراهنة في المجالات التي تسجل فيها العديد من أشكال الخصاص، مما يقتضي تطوير طرق التدبير التي ظلت لمدة طويلة مرتبطة بالتدبير المركزي والمقاربات القطاعية، مع ضعف إشراك الفاعلين المحليين.

تفرض الوضعية الحالية التي يوجد عليها مجال الدراسة تبني نموذج تنموي جديد يقوم على الاستغلال الأمثل لموارد ومؤهلات المجال، خاصة الرأسمال اللامادي المرتبط بالموارد البشرية الذي أصبح له دور كبير في تحقيق التنمية المستدامة، من خلال تنظيم ورشات تكوينية محلية لتأطير الرأسمال البشري، تركز على تنمية مهارات وقدرات المنتخبين المحليين والفاعلين الجمعويين وأطر الجماعة الترابية المدروسة في مجال التدبير والتخطيط، لتأهيلهم للانخراط بفعالية في دينامية التحول المجالي للجماعة الترابية سيدي إسماعيل، وتقوية وتفعيل دور الشراكة بين المجالس المنتخبة ومؤسسات الدولة المعنية وممثلي القطاع الخاص وفعاليات المجتمع المدني باعتبارها أهم استراتيجية لتجاوز الاكراهات التي تعيق التنمية المستدامة بمجال الدراسة، مع ضرورة اعتماد التسويق المجالي والتدبير المالي المحلي كمدخل من مداخل الحكامة الجيدة، وتفعيلا لكل برامج الجهوية المتقدمة التي تعتبر نموذجا للتدبير العمومي عالميا.

المراجع :

- بنمير المهدي، (2010): "الحكامة المحلية بالمغرب وسؤال التنمية البشرية"، المجلة المغربية للإدارة والقانون والتنمية، الطبعة الأولى، مطبعة وليلي للطباعة والنشر، مراكش.
- عاميري يونس، (2019): "المراكز الناشئة بدكالة: سيرورة التحولات السوسيو مجالية ورهانات التنمية المحلية حالة مولاي عبد الله، الواليدية، سيدي إسماعيل، وأربعاء العونات"، أطروحة دكتوراه في الجغرافيا، جامعة شعيب الدكالي، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، الجديدة (غير منشورة).
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2016، "وضع ودينامية الحياة الجمعوية"، طباعة : Station & Media Group، الرباط.
- المشاريع المنبثقة عن المخطط الجماعي للتنمية بالجماعة القروية سيدي اسماعيل، العونات، 2011-2016، الجماعة الترابية سيدي إسماعيل.
- دستور المملكة المغربية الصادر، الظهير الشريف رقم 1.11.91، الجريدة الرسمية عدد 5964، مكرر، بتاريخ 29 يوليوز 2011.

- الظهير الشريف رقم 1.02.297 الصادر في رجب 1423 الموافق لـ 3 أكتوبر 2002، بتنفيذ القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، الجريدة الرسمية، العدد 5058، بتاريخ 21 نونبر 2002.
- الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق لـ 7 يوليوز 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015.
- المرسوم رقم 2.15.40 الصادر بتاريخ فاتح جمادى الأولى 1436، الموافق لـ 20 فبراير 2015، والذي يحدد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، الجريدة الرسمية عدد 6340، بتاريخ 5 مارس 2015.
- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015.

- Diagnostic Territorial de la Commune rurale de Sidi Smail, Direction Générale des Collectivités Locales & Agence de Développement Social & L'Initiative Nationale pour le Développement Humain, 2010.
- Monographie de la commune Sidi Smail, 2003, 2006 , 2010. Commune Territoriale Sidi Smail .

المحور الثالث:

ورش الجهوية المتقدمة ورهان النموذج التنموي الجديد

الجهوية المتقدمة وسؤال النموذج التنموي بالمغرب: أي علاقة؟

ياسين بلال:

باحث في سلك الدكتوراه جامعة شعيب الدكالي

يتخذ موضوع النموذج التنموي المستدام بالمغرب في الأونة الأخيرة ، مكانة مهمة على مستوى الخطاب السياسي والاقتصادي والمدني، وذلك منذ إشارة رئيس الدولة المغربية العاهل محمد السادس، إلى ذلك في خطاب افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة بتاريخ 13 أكتوبر 2017: "وتأتي هذه الدورة بعد خطاب العرش، الذي وقفنا فيه على الصعوبات، التي تواجه تطور النموذج التنموي، وعلى الاختلالات، سواء في ما يخص الإدارة، بكل مستوياتها، أو في ما يتعلق بالمجالس المنتخبة والجماعات الترابية... مما تولد معه الاهتمام المتزايد حول هذا الموضوع علميا وأكاديميا.

يعتبر الإجماع الحاصل، على أن النموذج التنموي السابق – إن وجد فعلا كمفهوم وظاهرة اقتصادية واجتماعية، قائمة بمستلزماتها الواقعية- استنفذ كل مقوماته وإمكاناته، وبلغ مداه، الأمر الذي يدعو إلى إعادة النظر فيه، بما يضمن تجاوز كل العراقيل والمطبات التي تقف حجر عثرة في تنمية البلاد.

إن تعدد الجوانب التي يمسه النموذج التنموي، اقتصاديا سياسيا قانونيا اجتماعيا...، الأمر الذي جعل كل الأطراف والفاعلين، وانطلاقا من التشخيص الذي أقره رئيس الدولة: "أصبح اليوم النموذج التنموي غير قادر على الاستجابة للمطالب الملحة والحاجيات المتزايدة للمواطنين، وغير قادر على الحد من الفوارق بين الفئات، والتفاوتات المجالية وعلى تحقيق العدالة الاجتماعية"، يجمعون على ضرورة المساهمة كل من زاويته في النموذج التنموي المرتقب والذي يعد بمثابة العقد الاجتماعي الجديد إن صح التعبير.

وإذا كان الهدف من الجهوية المتقدمة كما هو منصوص عليها في الدستور المغربي لسنة 2011¹ في فصله الأول وتحديدًا في الفقرة الأخيرة، في إشارته إلى أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا

¹ - ظهر شريف رقم 1.11.91 صادر بتاريخ 27 من شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليو 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011 ص.3600.

مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة، -الهدف- هو تحقيق قفزة نوعية في مجال الديمقراطية المحلية وتوسيع اللامركزية، وجعلها أحد المحاور الأساسية في عملية الإصلاح التي يعرفها المغرب، وذلك عن طريق جعل 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 وممثلها على الصعيد الترابي¹.

تشكل الجهوية المتقدمة، أداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وإطارا للحوار والمشاركة بين مكوناتها، يكون من نتائجها تقليص الفوارق الجهوية وتحقيق التنمية المتكاملة والمتماسكة لفائدة كافة المواطنين، فلا يمكن الحديث عن هذه الأهداف في ظل غياب الحديث عن النموذج التنموي، كون ورش الجهوية، المنطلق الرئيس لجميع المشاريع والاصلاحات. وهذا غير محصور على النموذج المغربي فقط، بل يمتد الى العديد من البلدان التي أخذت على عاتقها التخلص من الطابع المركزي للسلطة وممارسة شؤون الدولة المختلفة، وانفتاحها على اللامركزية، محاولة تجاوز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والمجالية، المترتبة على انفراد الدولة بالتدخل في جميع الميادين بشكل أحادي، والذي أثبت التطور العالمي على أنه غير لائق وممكن لتحقيق التنمية.

هذه المتطلبات - المعتبرة من أهم أسباب ظهور الجهوية المتقدمة- تعد من صميم الأهداف التي يطمح إليها النموذج التنموي بالمغرب، وهو ما يشكل في نظرنا نقطة ترابط وتكامل وتأثير وتأثير، بين موضوع النموذج التنموي والجهوية المتقدمة.

من خلال ما سبق يمكن الغوص في هذه الورقة البحثية، الموسومة بعنوان: "الجهوية المتقدمة وسؤال النموذج التنموي بالمغرب: أي علاقة"، انطلاقا من الإشكالية الرئيسية التالية:

ماهي تمفصلات علاقة الجهوية المتقدمة وسؤال النموذج التنموي بالمغرب؟ وما هي الفرص التي يمكن أن تقدمها تنمويًا -الجهوية المتقدمة- في أفق إصلاح هذا النموذج التنموي؟

سنحاول تفكيك هذه الإشكالية وتحليلها، انطلاقا من الفرضيتين الثالثتين والتي توطر في نظرنا هذا البحث وهما كالتالي:

¹ - ابراهيم شليح: "الجهوية المتقدمة والثقافة التشاركية المواطنة، واقع ورهانات حالة الجهات الجنوبية الثلاث"، منشورات مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، سلسلة مواضيع مؤلفات جاعية، عدد خاص، طبعة يناير 2020، ص: 355.

ورش الجهوية المتقدمة، عرف إصلاحات دستورية وقانونية قيمة، ساهمت في لعب أدوارا تنموية مهمة بالمغرب، وهذا سيشكل لا محالة نافذة للنموذج التنموي المرتقب للاستفادة من هذا الورش الإصلاحي والوقوف على حصيلته ومكامن خلله، لأنه في نهاية المطاف تتقاطع الأهداف والكل يصب في ناحية التنمية.

الجهوية المتقدمة تنضاف إلى المشاريع والإصلاحات التي عرفت نوع من التعثر وبطئ في تحقيق المنشود من وراءها في مجالات التنمية، مما يجعل مكانتها في أفق النموذج التنموي المرتقب وفرص دعمها له أقل أهمية.

منهجية البحث:

يمكن في هذا الصدد الاعتماد على المنهج الوظيفي، لأنه بحسب طبيعته يتلائم مع هذا النوع من الأبحاث، حيث في رحلة البحث عن العلاقة التي تجمع بين النموذج التنموي والجهوية المتقدمة، سيتم الاعتماد عليه – المنهج الوظيفي- بشكل أساسي في تحديد وجرد الوظائف والمداخل التنموية للجهوية المتقدمة، وتحليل مدى تحقيق الأهداف المرجوة من وراءها، والمعوقات التي تواجهها، بما يشكل منطلقات للإصلاح التنموي الذي يعرفه المغرب.

ومنه، فدراسة الأسس والأدوار التنموية للجهوية المتقدمة في محور أول، ثم التعرّيج على مداخل إصلاح النموذج التنموي الجديد من خلال ورش الجهوية المتقدمة، في محور ثان، سيمكننا من تثبيت ماهية وحقيقة العلاقة النازمة، لما يسمى بالنموذج التنموي والجهوية المتقدمة، وذلك باستحضار- ما أمكن- المعطيات الدستورية والقانونية، وبعض المعطيات المتمخضة في هذا الصدد عن تقارير مؤسسات دستورية وطنية.

المحور الأول: مظاهر الفعل التنموي في ورش الجهوية المتقدمة

المحور الثاني: الجهوية المتقدمة مدخل لإصلاح النموذج التنموي الجديد

المحور الأول: مظاهر الفعل التنموي في ورش الجهوية المتقدمة

يعتبر 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 والمندمجة. 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 تدير التراب وإعادة توزيع الأدوار والوظائف وتقاسم الاختصاصات مع الفاعلين الجهويين والمحليين¹، كل هذا في سبيل قطع الأشواط المهمة نحو الديمقراطية وبناء دولة الحق والقانون؛ التي يمتلك ضمن نظامها الفاعل المحلي، مكانة مهمة وقيمة عالية، تعتبر من المحددات الأساسية للتقدم ديمقراطيا، إلى جانب باقي المحددات الأخرى.

تعد الجهوية المتقدمة نتيجة مجهود متجه إلى تحليل المجال الوطني وتركيبه، ترنو إلى إعطاء البلاد إطارا للتنمية يمكن من تجميع المصالح المشتركة والمتكاملة، بل هي المجال الأنسب لتكييف تسيير الشأن المحلي مع الواقع المعاش والإطار الملائم لتفاعل مختلف الطاقات المحلية وتنسيق مختلف الجهود الكامنة في الفعل المحلي، بهدف تحقيق التنمية المستدامة².

لقد انطلق مسار الجهوية بالمغرب التي تسعى إلى التحقيق الملموس للمكتسبات التي جاء بها الدستور الجديد للبلاد. وهي دينامية تعززت بالقوانين التنظيمية المتعلقة على التوالي بالجهات والأقاليم والعمالات والجماعات، والتي خولت لكل وَحْدَةٍ ترابية جملة من الصلاحيات والاختصاصات، من بينها تلك المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

لقد انخرط المغرب، منذ عدة سنوات، في دينامية إرساء الجهوية المتقدمة، وقد كانت بوادر ظهور معالم الجهوية في المغرب، يعتبر الميثاق الجماعي بتاريخ 23 يونيو 1960 الحجر الأول المؤسس للتطورات والإصلاحات التي عرفها المغرب في الإطار المتعلق بالتنظيم الترابي، ليأتي الدور بعد ذلك على دستور 1962 الذي سيرتقي بالجماعات المحلية وذلك بدسترتها ضمن فصوله، ثم ظهير 12 دجنبر 1963 المنظم للعمالات والأقاليم، ليأتي الدور على صدور الظهير الشريف رقم 1.71.77 بتاريخ 16 يونيو 1971 والذي أحدثت بموجبه المناطق الاقتصادية السبعة، ومع صدور هذا الأخير ستبرز بوادر

¹ - نبيل بوشرمو: "الهندسة الجديدة لتدبير الشأن العام الترابي على ضوء الميثاق الوطني للاندماج الإداري"، منشورات مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، سلسلة مواضيع مؤلفات جماعية، عدد خاص، طبعة يناير 2020، ص: 355.

² - نجيب جيري: "الجهوية المتقدمة بالمغرب: سؤال الديمقراطية والرهان التنويعي"، مؤلف: الجهوية المتقدمة والاندماج الإداري: قراءات متقاطعة، منشورات المجلة المغربية للأظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم: 15، الصفحة: 18.

جهوية -اقتصادية- كأداة لتحقيق التنمية، وستعرف سنة 1976 طفرة نوعية في هذا المجال وذلك بنسخ أحكام الميثاق الجماعي لسنة 1960 وتعويضه بالميثاق الجماعي لسنة 1976 الذي سيوسع من مجال اختصاصات الجماعات، وفي سنة 1997 سيتم إعادة النظر في التقسيم الإداري للمغرب، بإحداث الجهات تطبيقا لمقتضيات دستور 1992، وتنظيما بالقانون 47.96 والذي شكل إطارا ملائما لتطوير آليات ومناهج جديدة كفيلة بثمين أمثل للموارد البشرية والطبيعية والبيئية للجهة، وتقوم على أسس الديمقراطية المحلية والتضامن بين الجهات والتنسيق بين مختلف الفاعلين. ستستمر التحولات في الأنظمة القانونية للجماعات الترابية. بصدر القانون 79.00 المنظم للعمالات والأقاليم. ثم تعديل الميثاق الجماعي بالقانون 78.00 الذي عدل هو الآخر بالقانون 17.08 لسنة 2009¹.

إن الهدف من الجهة هو تحقيق قفزة نوعية في مجال الديمقراطية المحلية وتوسيع اللامركزية، لأنها تشكل أداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وإطارا للحوار والمشاركة بين مكوناتها، يكون من نتائجها تقليص الفوارق الجهوية وتحقيق التنمية المتكاملة والمتماسكة لفائدة كافة المواطنين²، وعلى اعتبار أن التنمية هي عملية إرادية وذاتية بالأساس أي قائمة على ما يسمى في الخطاب التنموي بمبدأ الاعتماد على الذات، فإن ذلك يصدق على الجهة نفسها، أي أن تنميتها يجب أن تستند بالضرورة على مقوماتها وشروطها الخاصة³.

مما لا شك فيه أن نقاش التنمية -وبالخصوص تعريفها- بصفة عامة، والتنمية المحلية على وجه الخصوص، يعتبر عملية مركبة، كون هذه الأخيرة تنتمي للمفاهيم التي يصعب الإجماع وتوحيد الرؤى عليها، مفاهيميا، وظيفيا، وبخصوص مسألة تطورها... لأنه في نظرنا تختلف زوايا النظر، والمقاربات، ومجالات البحث المهمة بموضوع التنمية، سواء من حيث الجانب القانوني أو الاجتماعي أو اقتصادي والسياسي... وعلى العموم، يمكن تعريف التنمية، انطلاقا من نقط الالتقاء التي تجمع كل الفرقاء، أو ما أجمع عليه المتخصصون والباحثون، على أن التنمية تبقى في نهاية المطاف؛ ظاهرة اجتماعية، تهدف إلى الرفع من المستوى المعيشي للسكان في مجال معين، - يمكن أن يكون ترابيا، إن كنا بصدد الحديث عن التنمية المحلية- وذلك عبر تنويع وتطوير الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية بواسطة تفعيل وتنسيق موارد وطاقات هذا المجال المحدد سلفا، وهذا فهي ليست عملية اعتباطية، جاءت

¹ - عبد الفتاح بلخال و جواد الرابع، الجهة بين تبوء مكانة الصدارة ترابيا وحدود التمويل الجبائي، سلسلة أشغال الندوات حول التمويل الترابي، التمويل الترابي في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب، المركز المغربي للبحث والدراسات الترابية، العدد الأول، 2017، ص 42-43.

² - محمد بلمحجوبي، التحدي الجهوي بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 16، 1998، ص 109.

³ - محسن مصطفى، المسألة الجهوية وإشكالية التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 16، 1998، ص 73.

بمحض الصدفة، بل العكس من ذلك؛ فهي عبارة عن نسق متكامل من التنظيم والتخطيط، والبناء والتفعيل والمتابعة والتقييم الجيد، كل هذا من أجل الانتقال من وضعية معينة، إلى وضعية أفضل منها تنمويا، وأحسن من سابقتها.

إن الجهوية المتقدمة بالمغرب، كونها ورش إصلاحي كبير، نهجه المغرب من مدة، تركز على العديد من المبادئ الدستورية والقانونية تنظمها، وتحيط بكل الأدوار التي توطر، الفعل التنموي، لهذا الإصلاح الكبير، والذي يتجلى بالأساس، في منح الوحدات الترابية، بمختلفها، الجهات، والعمالات والأقاليم، والجماعات القاعدية (حضرية أو قروية)، كون هذه الأخيرة تشكل مستويات للتنظيم الترابي للمملكة المغربية، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والإستقلال الإداري والمالي، والحجر المؤسس للامركزية الإدارية والمجالات الترابية غايتها المثلى تحقيق التنمية المندمجة والمستدامة، بما يضمن التنزيل الفعلي لورش الجهوية المتقدمة، بعدما وضع رهن اشارتها -الجماعات الترابية- العديد من الآليات والأدوات الكفيلة بالنهوض بمهامها وقدراتها التديرية وتدعيم تدخلاتها المختلفة، بما يضمن تحقيق التنمية بكل تجلياتها ومظاهرها.

إن الحديث عن الأدوار التنموية للجماعات الترابية، أو بالأحرى، في محاولتنا لجرد الأدوار التنموية، لورش الجهوية المتقدمة، يفرض علينا الانطلاق من الجهة، كونها حلقة الوصل بين الدولة والجماعات، فيما معناه؛ اضطلاع الدولة بالقضايا الكبرى مثل الأمن والدفاع، الصحة والسياسات والعلاقات الخارجية، أما الجماعات تناط بها مهام النهوض بقضايا الشأن المحلي، والقرب من المواطن، والخدمات المرتبطة بذلك كالهرباء وتوزيع الماء والتجهيزات الاجتماعية، أما التدخلات الاقتصادية وما يتعلق بها من تحسين التنافس والاستثمار، فقد كانت من نصيب الجهة، وهو ناتج عن شموليتها الجغرافية لباقي الوحدات الأخرى.

- لقد مكن القانون التنظيمي رقم 111.14 الصادر في 2015، المتعلق بالجهات، هذه الأخيرة، صلاحيات مهمة، في مجال التنمية الجهوية، تناط بالجهة داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها، ولا سيما فيما يتعلق بما يلي¹:
- تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية ؛

¹ - المادة 80 من القانون التنظيمي 111.14، الصادر بالظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

- تحقيق الاستعمال الأمثل للموارد الطبيعية وتثمينها والحفاظ عليها ؛
- اعتماد التدابير والإجراءات المشجعة للمقاولة ومحيطها والعمل على تيسير توطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل ؛
- الإسهام في تحقيق التنمية المستدامة ؛
- العمل على تحسين القدرات التديرية للموارد البشرية وتكوينها.
- تقوم الجهة بهذه المهام، مع مراعاة السياسات والاستراتيجيات العامة والقطاعية للدولة في هذه المجالات.
- ولهذه الغاية، تمارس الجهة اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة.
- حيث هناك من اعتبر أنه شكل، تحولاً تاريخياً في مسار اللامركزية الترابية، بالنظر لتنوعها وحجمها، وتتجلى هذه الصلاحيات في إطار المهام الذاتية التي تمارسها الجهة، استناداً للقانون التنظيمي المتعلق بها في الميادين التالية¹:
- التنمية الاقتصادية:
- دعم المقاولات ؛
- توطين وتنظيم مناطق للأنشطة الاقتصادية بالجهة؛
- تهيئة الطرق والمسالك السياحية في العالم القروي؛
- إنعاش أسواق الجملة الجهوية؛
- إحداث مناطق للأنشطة التقليدية والحرفية؛
- جذب الاستثمار؛
- إنعاش الاقتصاد الاجتماعي والمنتجات الجهوية.
- التكوين المنهي والتكوين المستمر والشغل:
- إحداث مراكز جهوية للتكوين وكذا مراكز جهوية للتشغيل وتطوير الكفاءات من أجل الإدماج في سوق الشغل ؛
- إشراف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجالس وموظفي الجماعات الترابية¹.

¹ - المادة 82 من القانون التنظيمي 111.14، المرجع السابق.

- التنمية القروية:
- إنعاش الأنشطة غير الفلاحية بالوسط القروي ؛
- بناء وتحسين وصيانة الطرق غير المصنفة.
- النقل :
- إعداد تصميم النقل داخل الدائرة الترابية للجهة ؛
- تنظيم خدمات النقل الطرقي غير الحضري للأشخاص بين الجماعات الترابية داخل الجهة.
- الثقافة:
- الإسهام في المحافظة على المواقع الأثرية والترويج لها ؛
- تنظيم المهرجانات الثقافية والترفيهية.
- البيئة :
- تهيئة وتدبير المنتزهات الجهوية ؛
- وضع استراتيجية جهوية لاقتصاد الطاقة والماء ؛
- إنعاش المبادرات المرتبطة بالطاقة المتجددة.
- 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.
-
- إن المجالس الجهوية، لتقوم بتنزيل الصلاحيات السالفة الذكر وتفعيلها والقيام بالمهام المنوطة بها، قد ألزمها القانون التنظيمي، بالقيام بوضع تحت إشراف رئيس مجلسها خلال السنة الأولى من مدة انتداب المجلس، برنامج التنمية الجهوية والذي يعد وثيقة مرجعية لبرمجة المشاريع والأنشطة ذات الأولوية المقرر أو المزمع إنجازها بتراب الجهة بهدف تحقيق تنمية مندمجة

ومستدامة تهم، على وجه الخصوص، تحسين جاذبية المجال التربوي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية¹، وتعمل الجهات على تتبعه وتحسينه وتقييمه.

- يحدد برنامج التنمية الجهوية لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة، اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة و وفق منهج تشاركي وبتنسيق مع والي الجهة بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية.
- يجب أن يتضمن برنامج التنمية الجهوية تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجهة وتحديد الأولوياتها وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع.
- يتعين أن يواكب برنامج التنمية الجهوية 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.
- يتم تفعيل برنامج التنمية الجهوية، عند الاقتضاء، في إطار تعاقد بين الدولة والجهة وباقي المتدخلين.
- بالإضافة إلى ما سبق، من الجانب المتعدد للاختصاصات والصلاحيات التدبيرية المنوطة بالجهة، وحتى تتمكن من القيام بها، على أتم وجه، وتدبير أمورها بشكل، يتجاوز العراقيل؛ التنسيق والتقنية والمالية.. فقد خول القانون التنظيمي السالف الذكر - 111.14 - استنادا على دستور 2011، عدة آليات يمكن تسميتها الأدوات التنموية إن صح التعبير، يتجلى دورها، في تبسيط كل عمل الجهات، ومنها؛ الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، باعتبارها الآلية التي تعتمد عليها الجهة، في كل القضايا القانونية والهندسة التقنية المتعلقة بإعداد ودراسة المشاريع، وتنفيذ البرامج التنموية، زيادة على شركات التنمية الجهوية التي تحدث لغرض ممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية وكل ما له علاقة بالصناعة والتجارة، في حدود اختصاصات الجهة، ناهيك عن إحداث صندوقين ماليين، أحدهما يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات (صندوق التأهيل الاجتماعي)، والآخر يتولى التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليل من التفاوتات بين الجهات (صندوق التضامن بين الجهات).

¹ - المادة الثانية من مرسوم رقم 2.16.299 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتبنيه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده.

— إن المتأمل في المنظومة القانونية المغربية؛ بدء من دستور 2011 ومرورا بالقوانين التنظيمية وانتهاء بالنصوص التطبيقية، يجد الجهوية المتقدمة احتلت مكانة مهمة وبالغة الأهمية في ميدان التنمية، "إن لم نقل بلوغها الريادة والقيادة، لأن المجال الجهوي يعتبر مجالا ملائما للإستراتيجية الجهوية. فالجهات التي تتوفر على مساحات أوسع بإمكانها أن تطور وتنتشر بشكل أكثر فعالية الآثار المباشرة وغير المباشرة للقطاعات الاقتصادية لاسيما فيما يخص أهم محركات التنمية والتي تشكل أقطاب المنافسة، سواء تعلق الأمر بقطاعات صناعية مستقبلية أو مراكز بحث أو مؤسسات التعليم العالي"¹.

يمكن القول أن محاولة جرد الفعل التنموي للجهوية المتقدمة وتدخلاتها في هذا الميدان، وبما أن النقاش الدائر اليوم حول النموذج التنموي في المغرب، يبقى هدفه الأول هو التنمية بالدرجة الأولى، كله هذا في نظرنا يشكل، بروز معالم العلاقة النازمة بين هذين المعطيين الإصلاحيين- الجهوية المتقدمة والنموذج التنموي- لتتحقق في نهاية المطاف الشرعية المنهجية للتساؤل حول معيقات الجهوية المتقدمة في ميدان التنمية منذ بداية التجربة إلى حدود الساعة، هذه المعيقات التي ستشكل منطلقات مهمة في إصلاح النموذج التنموي المأمول مستقبلا.

المحور الثاني: الجهوية المتقدمة مدخل لإصلاح النموذج التنموي الجديد

لقد عرف المغرب منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، عدة تحولات وإصلاحات جوهرية في شتى المجالات والميادين ساهمت بشكل مهم هذه الإصلاحات، "في تَمَكَّنَ المغرب من تحقيق تقدُّم على مستوى الاستقرار والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، وهو تقدم جرى تعزيزه على المستوى المؤسسي باعتماد دستور جديد، أكد فيه المغرب الخيار الديمقراطي الذي ارتضاه خيارا لا رجعة فيه، مكرسا في هذا الصدد، الجيل الجديد لحقوق الإنسان الفردية والجماعية، وموليا بالغ الاهتمام للجهوية المتقدمة، ومدمجا الخصوصيات الثقافية للأمة في تنوع مكوناتها، لكن تجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من حجم الجهود المبذولة والإصلاحات المنجزة، لا تزال هناك نواقص ذات طابع بنيوي، لا سيما على مستوى الفوارق الاجتماعية والمجالية، وبطالة الشباب والنساء، وجودة التعليم، ومردودية الاستثمار، ومجال الحكامة الجيدة والثقة في المؤسسات. هكذا، جاءت نتائج هذه الدينامية متباينة، وأسفرت عن

¹ - نبیه محمد، "الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركز - الجانب القانوني والمحاسبي - Rabat - Crossmedia Communication، الطبعة الأولى 2019، ص 181.

حصيلة تنموية تنطوي على جملة من المفارقات"¹، الأمر الذي جعل ملك البلاد، يقر بذلك صراحة بقوله: "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. وفي هذا الصدد، ندعو الحكومة والبرلمان، ومختلف المؤسسات والهيئات المعنية، كل في مجال اختصاصه، إلى إعادة النظر في نموذجنا التنموي، لمواكبة التطورات التي تعرفها البلاد..."².

أعطى عاهل البلاد في إشارته إلى أن النموذج التنموي المغربي، بلغ مداه، وأبان عن فشله؛ في مواجهة التحديات والإكراهات التي يعرفها المسار التنموي بالمغرب، التشخيص العام والذي يتمثل في الصعوبات ومعوقات التنمية بالمغرب في:

- ✗ وجود الخلل في الإدارة بكل مستوياتها؛
- ✗ مشاكل المجالس المنتخبة والجماعات الترابية؛
- ✗ الفوارق بين الفئات المجتمعية؛
- ✗ التفاوتات المجالية؛
- ✗ عدم القدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية؛

إن الوقوف عند الاختلالات والمعوقات - المؤدية إلى فشل النموذج التنموي- التي تم تشخيصها، وكما أجمع جل الذين تطرقوا للموضوع، باحثون أكاديميون... بشكل دقيق ومفصل عندها وعند مداخلها بإختلاف مشاربها؛" مثل ضعف حجم الاستثمارات المخصصة للتنمية، وسوء استغلال الموارد، وغياب الحكامة الجيدة في إدارة المشاريع التنموية، وانخفاض مستويات الإنتاجية وضعف الكفاءة الاقتصادية لكافة القطاعات، وغياب الأمن الغذائي، وضعف الأمن الاجتماعي، بالإضافة إلى ارتفاع نسبة البطالة، وانتشار الفقر، والبطء في استيعاب العلم والتكنولوجيا الحديثة واستخدامها لأغراض التنمية. ويرجع القصور التنموي في المغرب بالأساس، إلى فشل التحكم في علاقاته الاقتصادية بالسوق العالمية، وخضوعه المستمر لتبعية تجارية ومالية وثقافية وتكنولوجية، وتغيب الإنسان لسنوات طويلة، عن عملية التنمية؛ الأمر الذي يتجلى في ضعف أداء المنظومة

¹ - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في موضوع: "المقاربة النبائية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية"، منشور بالموقع الإلكتروني للمجلس: WWW.CESE.MA ص: 17 و 18.

² - مقتطف من الخطاب السامي لجلالة الملك محمد السادس، بمناسبة ترؤس جلالته افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة، 13 أكتوبر

التعليمية والتكوينية، وعدم ملائمتها مع مستلزمات التنمية؛ إضافة إلى تهميش الطاقات الابتكارية، وقصور الأداء السياسي، وضعف تأهيل الدولة للانخراط في مشروع الديمقراطية، وتهميش المجتمع المدني على مستوى اتخاذ القرار في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية¹.

وبالرجوع إلى إشكاليتنا المقاربة لموضوع النموذج التنموي ومسألة تموقع الجهوية المتقدمة ضمنه، انطلاقاً من التشخيصات السالفة الذكر الذي أثبتت خلل التنمية، ومحاولة ربطها بالأدوار والتدخلات التنموية لورش الجهوية المتقدمة، بكل تطوراتها والاصلاحات التي عرفتها، مما يحقق في نظرنا، نقطة تمقصل واضحة، تثبت وتؤكد على علاقة الجهوية المتقدمة بالنموذج التنموي؛ هذه العلاقة التي تتجلى في رأينا، من خلال تقاطع العديد من مدخلات فشل النموذج التنموي، بأهداف كانت مسطرة من قبل، ومرجوة تنموياً من وراء الجهوية المتقدمة، وهنا نستحضر على سبيل الذكر لا الحصر الإشكالات المتعلقة بالعدالة المجالية والتي أنتج عليها التفاوتات الصارخة بين جهات المملكة، بالإضافة إلى مشاكل الجماعات الترابية ومجالسها وخدمات القرب المتعلقة بالمواطنين مباشرة... وكلها اليوم تعتبر نقطة رئيسية في الإصلاح المرتقب للنموذج التنموي المغربي المأمول، وهو ما يحقق في هذا الصدد، شرعية طرح التساؤل حول أدوار الجهوية المتقدمة في هذا الإصلاح التنموي الشامل. ومن جهة أخرى وفي محاولة ربطه بالخطاب الرسمي كما أكدده عاهل البلاد مؤخراً والمتمثل في تأكيده على أن التطبيق الفعلي لمختلف مضامين الجهوية المتقدمة ببلادنا، يظل رهينا بوجود سياسة جهوية واضحة وقابلة للتنفيذ، في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، وذلك وفقاً لسياسة عمومية مبنية على البعد الجهوي وعلى اقتصاد ناجع وقوي، يهدف إلى خلق النمو، وتوفير فرص الشغل، وتحقيق العدالة الاجتماعية. وكذا الرفع من نجاعة السياسات والبرامج والمشاريع على المستوى الجهوي، لضمان استفادة المستهدفين الفعليين منها، إحقاقاً لمبادئ العدالة الاجتماعية والمجالية التي نريدها لجميع مواطنينا على حد سواء.

إن ورش الجهوية المتقدمة كما تم التسطير له من قبل وكما حددت أهدافه في "الجهوية التي نريدها يجب أن تقوم على الاجتهاد في إيجاد الحلول الملائمة لكل منطقة، حسب خصوصياتها ومواردها، وفرص الشغل التي يمكن أن توفرها، والصعوبات التنموية التي تواجهها. والجهة يجب أن تشكل قطبا للتنمية المندمجة، في إطار التوازن والتكامل بين مناطقها، وبين مدنها وقراها، بما يساهم

¹ - رضوان زهرو: "نموذجنا التنموي من أجل تعاقد جديد"، منشورات مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديد، (CTP) - الدار البيضاء- س 2019، ص 119.

في الحد من الهجرة إلى المدن"¹، اليوم بعد مرور فترة أربعة سنوات من الممارسة الفعلية بعد الانتخابات الجهوية والمحلية التي جرت سنة 2015، والتي أفرزت نخبا سياسية جهوية، وجب التساؤل حول معطيات وإنجازات وحصائل هذا الورش بعد هذه الفترة، وهو الأمر الذي كان دافعا حقيقيا وأساسيا وراء تنظيم المناظرة الوطنية الأولى حول الجهوية المتقدمة، والتي نظمت بمبادرة من وزارة الداخلية وجمعية جهات المغرب، بتاريخ 20 دجنبر 2019 بمدينة أكادير.

إن المناظرة الوطنية الأولى من نوعها حول موضوع الجهوية المتقدمة بالمغرب التي عقدت مؤخرا، والتي أطرتها الرسالة الملكية: "نعتبر أن تجربة الولاية الانتدابية الجهوية الأولى، كانت مرحلة بناء لازمة لتفعيل متطلبات هذا الورش المهم، وذلك عبر اعتماد رزمة من الإجراءات والتدابير العملية، خاصة فيما يتعلق باستكمال الترسانة القانونية والتنظيمية، اللازمة لتفعيل مضامين القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، ومواكبتها لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها، وممارسة اختصاصاتها، وغيرها من التدابير المتخذة، الرامية في مجملها إلى تنظيم إدارات الجهات، وتقوية الآليات الهادفة لدعم تمثيلية نسائية أكبر بمجالس الجهات. ولعل الفترة الانتدابية الحالية، تشكل حقا مرحلة تأسيسية، لتفعيل المنظور الجديد للتنظيم الترابي اللامركزي، الذي بوأ الجهة مركز الصدارة، بالشكل الذي يجعل منها مستوى أساسيا في قيادة السياسات العمومية، وتخطيط البرامج والمشاريع التنموية، وفاعلا أساسيا ومحوريا في مختلف الاستراتيجيات، على مختلف الأصعدة، خاصة منها المتعلقة بالتنمية الاقتصادية، وجذب الاستثمار وإنعاش المقاولات. وهي محاور تعتبر من ركائز أي تنمية اقتصادية مندمجة"²، جعلت هذه المناظرة أرضية النقاش والحوار تنصب أساسا ومجلا في المواضيع التالية:

- اختصاصات الجهة؛
- التعاقد والتنمية الجهوية المندمجة؛
- الإدارة الجهوية؛
- الحكامة المالية؛
- الديمقراطية التشاركية؛

¹ - مقتطف من الخطاب الملكي السامي بمناسبة عيد العرش في 30 يوليو 2015.

² - مقتطف من الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة، التي انطلقت أشغالها يوم الجمعة 20 دجنبر 2019 بأكادير.

إن الوقوف عند هذه النقط السالفة الذكر، وقفة تأني وتبصر، ومحاولة ربطها بالفعل التنموي للجهوية المتقدمة محليا خاصة و التنمية على المستوى الوطني بشكل عام، يؤدي بشكل مباشر إلى مسألة الحصيلة التنموية في المغرب وإلى النتائج التي حققت في هذا الميدان، ووقعها على معالم فشل النموذج التنموي، وهو الأمر الذي جعل من كل المشاركين في المناظرة الوطنية، يجمعون على أنها وقفة تقييمية للشأن العام الجهوي، ولحظة لدراسة وتشخيص أمراض مسلسل ورش الجهوية المهيكل، بما يقدم في نظرنا حلول وإجابات لبعض المطالب الإجتماعية والتنموية التي يهدف إليها النموذج التنموي المغربي مستقبلا.

وبالرجوع إلى التوصيات المتمخضة عن المناظرة الوطنية للجهوية المتقدمة والتي تم إجمالها في:

- 1- تعزيز آليات التخطيط الترابي في تناسق مع السياسات العامة للدولة في مجال إعداد التراب، والعمل على التقائية وتناسق برامج التنمية الجهوية فيما بينها ومع المخططات القطاعية؛
- 2 – تبني العدالة المجالية كأولوية في السياسات العمومية والترابية من أجل تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية؛
- 3 – دعوة الجهات إلى الانخراط في التنزيل الفعلي للمبادئ والأهداف التي حملتها المنظومة الجديدة للتدبير الميزانياتي والمالي باعتماد البرمجة متعددة السنوات التي تستحضر شروط الفعالية والنجاعة والجودة؛
- 4 – حث الدولة على مواصلة مبادراتها لدعم قدرات الجهات في مجال الحكامة والتدبير المالي، والعمل على تنويع مصادر تمويل الجهات عبر حلول مبتكرة من أجل تمويل برامجها الاستثمارية؛
- 5 – إبرام عقود برامج بين الدولة والجماعات الترابية حول الاختصاصات المنقولة لضمان مشاركة الجميع في برامج التنمية الجهوية وتعبئة الموارد الكافية لتنفيذها؛
- 6 – ضمان انخراط المصالح المركزية للقطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية في تنزيل ميثاق عدم التركيز من خلال إعطاء المزيد من الصلاحيات وتحويل الموارد الكافية للمصالح الخارجية قصد تمكينها من القيام بالمهام الموكولة إليها بشكل فعال وناجع؛

7 - فتح الورش المتعلق بالملاءمة التشريعية والتنظيمية للاختصاصات المخولة لمختلف القطاعات الوزارية ذات الصلة باختصاصات الجهة المتعلقة بنفس الميادين؛

8 - تحديد حد أدنى مشترك من الاختصاصات التي يتعين البدء بنقلها إلى الجهات، مع إعطاء الأولوية للصلاحيات المرتبطة بمجالات وخدمات تهم مباشرة المواطنين وتؤدي إلى تحسين مستوى عيشهم؛

9 - دعم قدرات الجماعات الترابية حول آليات الديمقراطية التشاركية والإعلام والتواصل مع المواطنين والمواطنين والمجتمع المدني؛

10 - تعزيز انفتاح الجهة على المواطن والمجتمع المدني لتمكينه من المساهمة بصفة عامة في التنمية الجهوية الدامجة؛

11 - الرفع من القدرات التديرية لإدارة الجهة عبر تمكينها من استقطاب كفاءات عالية تهم اختصاصات الجهة، وتعزيز جاذبية إدارة الجهة عبر اعتماد نظام أساسي خاص بموظفي الجماعات الترابية يأخذ بعين الاعتبار خصوصيتها وطبيعة المهام الموكولة إليها؛

12 - إرساء آليات الحكامة وتفعيل آليات التنسيق والتواصل بين إدارة الجهة وكافة المتدخلين.

إن القراءة التي يمكن أن نخلص إليها ونحن بصدد مداورة هذه التوصيات والخلاصات المهمة التي خرجت بها المناظرة الوطنية والتي ستعود بالنفع لا محالة - وهذا بدون أدنى شك حسب رأينا إن تم تفعيلها- على مسلسل استمرارية وإصلاح الجهوية المتقدمة بالمغرب، ومحاولة ربطها بإصلاح النموذج التنموي المغربي، سيتبين ويتحقق لنا: أن بعض التوصيات تصب مباشرة في إصلاح عدة إختلالات مما تم تشخيصه في إعطاب النموذج التنموي، سواء التشخيص العام السالف الذكر الذي تطرقنا إليه، أو النقاط الدقيقة المتعلقة بمدخلات فشل النموذج التنموي، وعلى سبيل المثال، فالتوصية المتعلقة بتناسق البرامج التنموية الجهوية، أو التوصية الهادفة إلى تبني العدالة المجالية كأولوية من أجل تقليص الفوارق المجالية والإجتماعية، ناهيك عن التوصيات التي جعلت المواطن ضمن اهتماماتها - المتعلقة بتحسين مستويات العيش وانفتاح الجهة على المواطن- أو التوصية الهادفة إلى تنزيل ميثاق اللاتمرکز الإداري بما... كلها تهدف في نهاية المطاف بصفة عامة إلى تجاوز المعوقات - المدخلات الرئيسية لفشل النموذج التنموي- المرتبطة بهذه المواضيع التالية:

✓ العدالة الاجتماعية والمجالية؛

✓ وضعية الإدارة؛

✓ مستويات عيش المواطن؛

كلها في نظرنا محددات ونقط إلتقاء مباشرة، تشكل مرتبط التمثفصل في الإصلاح المرتقب، حيث وجب على اللجنة الخصبة بالنموذج التنموي والمعينة من طرف الملك والتي أنيطت بها مهمة السهر على دراسة وبحث كل المنجزات والإصلاحات والانتضارات، تضمينها وإعطائها مكانة مهمة ضمن تصوراتها المستقبلية، للنموذج التنموي المرتقب، لأن الجهوية المتقدمة، تبقى في نهاية المطاف تجربة إصلاحية سارية المفعول، ستفيد بدون شك كل الإصلاحات الكبرى الذي يعرفها المغرب.

خاتمة:

وفي ختام هذه الورقة البحثية، يمكن القول بأن موضوع البحث في علاقة الجهوية المتقدمة وسؤال النموذج التنموي بالمغرب، يشكل فرصة علمية بالغة الأهمية، نظرا لما يطرحه كلا الموضوعين من أهمية وراهنية في الزمان والمكان – ساحات النقاش العمومي بالمغرب- ، وأهداف تنموية تتجلى في نهاية المطاف في المطالب الكبرى والرهانات التي تسعى الدولة بكل فاعليها رسميين (مؤسسة ملكية، برلمان وحكومة) وغير رسميين (أحزاب سياسية، مجتمع مدني، مواطنين..) إلى تحقيقها، نظرا لارتباطها بشتى المجالات المجتمعية؛ العلمية، الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية.

ويمكن القول بأن العلاقة الناعمة بين موضوع سؤال النموذج التنموي بالمغرب، وموضوع الجهوية المتقدمة، هي علاقة ارتباط شديد، واتصال تام، وتكامل وتعاون، بين هاذين المعطين، ويتجلى هذا الاتصال في العلاقة -كما سبق الإشارة في متن البحث-، إلى توحيد الأهداف التنموية التي تجمعهما، وإن اختلفت أحجامها وأشكالها ومجالاتها، فالجهوية المتقدمة تسعى إلى التنمية على المستوى الترابي جهويا، أما النموذج التنموي فيظل مطلبا تنمويا على المستوى الوطني بصفة شمولية، وما يؤكد هذه العلاقة الجامعة بين الموضوعين، وجود نوع من الإجماع والتداخل حول المعيقات والمشاكل التي يحاول كل من النموذج التنموي والجهوية المتقدمة العمل على تجاوزها في المستقبل، مع احتفاظ كل واحد منهما، بخصوصيته؛ في ما يخص المجال – المستوى الترابي/ الوطني الذي يشملها-، الفاعلين الرئيسيين المتدخلين في العملية التنموية، السياق الزمني، دوافع ومراحل الإصلاح..

وبالتالي يمكن القول بأن تجربة ورش الجهوية المتقدمة بالمغرب، بما عرفته من إصلاحات دستورية وقانونية وتنظيمية ونقاش علمي مهم، شكلت قيمة مضافة في ساحة النقاش العمومي وبالخصوص المرتبط بالإصلاحات الكبرى، وهو ما سيجعلها في نظرنا تفرض نفسها في المستقبل على مشروع النموذج التنموي المرتقب، وسيكون لها الأثر البالغ الأهمية، ضمن هذا المشروع، الأمر الذي يستوجب على اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، أن تضعها بشكل رئيسي بجانب الخطوط العريضة للتصورات والمقترحات.

المراجع المستعملة:

- ✓ خطاب جلالة الملك محمد السادس، بمناسبة ترؤس جلالاته افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة، 13 أكتوبر 2017.
- ✓ الخطاب الملكي السامي بمناسبة عيد العرش في 30 يوليو 2015.
- ✓ الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة، التي انطلقت أشغالها يوم الجمعة 20 دجنبر 2019 بأكادير.
- ✓ الدستور المغربي لسنة 2011 الصادر بالظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر بتاريخ 27 من شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليو 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011-ص.3600.
- ✓ القانون التنظيمي 111.14، الصادر بالظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.
- ✓ مرسوم رقم 2.16.299 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده.
- ✓ نبيه محمد، "الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركز - الجانب القانوني والمحاسبي - - Crossmedia Communication -Rabat ، الطبعة الأولى 2019.
- ✓

✓ ابراهيم شليح: "الجهوية المتقدمة والثقافة التشاركية المواطنة، واقع ورهانات حالة الجهات الجنوبية الثلاث"، منشورات مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، سلسلة مواضيع مؤلفات جماعية، عدد خاص، طبعة يناير 2020.

✓ نبيل بوشرمو: "الهندسة الجديدة لتدبير الشأن العام الترابي على ضوء الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري"، منشورات مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، سلسلة مواضيع مؤلفات جماعية، عدد خاص، طبعة يناير 2020.

✓ نجيب جيري: "الجهوية المتقدمة بالمغرب: سؤال الديمقراطية والرهان التنموي"، مؤلف: الجهوية المتقدمة واللاتمرکز الإداري: قراءات متقاطعة، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم: 15، الطبعة الأولى 2019.

✓ عبد الفتاح بلخال و جواد الرباع، الجهة بين تبوء مكانة الصدارة ترابيا وحدود التمويل الجبائي، سلسلة أشغال الندوات حول التمويل الترابي، التمويل الترابي في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب، المركز المغربي للبحث والدراسات الترابية، العدد الأول، 2017.

✓ محمد بلمحجوبي، التحدي الجهوي بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 16، 1998.

✓ محسن مصطفى، المسألة الجهوية وإشكالية التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 16، 1998.

✓ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في موضوع: "المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية"، منشور بالموقع الإلكتروني للمجلس:

WWW.CESE.MA

✓ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في موضوع: "متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية"، منشور بالموقع الإلكتروني للمجلس:

WWW.CESE.MA

دور مجالس الجهات في إنجاح النموذج التنموي الجديد

عبدى مصطفى

دكتور فى القانون العام

مقدمة

إذا كانت جهود اللامركزية الإدارية التي جرى إطلاقها منذ نهاية الستينيات من القرن الماضي مروراً باعتماد الميثاق الجماعي سنة 1976 والتعديلات التي لحقته وصولاً إلى اعتماد القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى سنة 2015 قد مكَّنت من نقل وتقاسم - محدود نسبياً - للسلطات والموارد بين الدولة المركزية والهيئات اللامركزية، فإن مسار تطور اللامركزية شهد منذ دستور 2011 إصلاحاً عميقاً وجوهرياً مكن من إعطاء دفعة جديدة لمسألة الجهوية على إثر التوجيهات الملكية التي حملها الخطاب المؤرخ في 3 يناير 2010 الذي يشكل الإطار المرجعي وخارطة الطريق لنظام الجهوية، حيث ترجمت هذه التوجيهات في التقرير الصادر عن اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة التي عينها الملك، وتوجت بدخول القوانين التنظيمية المنصوص عليها في الفصل 146 من الدستور حيز التنفيذ في 23 يوليوز 2015.

إصلاح نظامي اللامركزية واللامركزية الإداريين أعطى لمجالس الجهات مكانة استراتيجية عندما أقر لها الدستور في الفصل 143 مركز الصدارة في إعداد وتنفيذ البرامج والمخططات التنموية، لذا يمكن الإقرار بأن نظام الجهوية يشكل أرضية صلبة ومتينة لتنزيل النموذج التنموي الجديد الذي ينشده المغرب، لكون الجهوية ليست مجرد تدبير ترابي أو إداري فقط، بل هي منطق جديد في تدبير شؤون الدولة، وتجسيد فعلي لإرادتها في تحديث بنيتها بما يضمن توطيد دعائم التنمية المندمجة لمختلف المجالات الترابية من خلال السعي إلى تجميع طاقات وجهود كافة الفاعلين حول مشروع موحد وواضح المعالم والأسس لتحقيقه وإنجاحه.

اعتماد نظام جديد للجهوية ودخوله حيز التطبيق لما يكن وحده كفيل بالمساهمة في تحقيق التنمية المندمجة والمستدامة، لذلك رافق اعتماده حركية غير مسبوقة على مستوى تحديث بنية الدولة، فتم تعديل هيكله وزارات الدولة ومصالحها اللامركزية باعتماد ميثاق اللامركزية الإداري الذي دخل حيز التنفيذ في 26 دجنبر 2018، فشكل الميثاق تنظيم مواكب لنظام اللامركزية يضبط العلاقة القائمة بين المصالح اللامركزية للدولة بالجهات وبين الجماعات الترابية بكافة مستوياتها من جانب، وبينها وبين المؤسسات والمقاولات العمومية من جانب آخر، كما تقوى مسلسل إصلاح الهياكل الإدارية

بالجهات باعتماد قانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار في 21 فبراير 2019، إذ أصبحت بموجب هذه المراكز مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تتجسد مهمتها في تنفيذ سياسة الدولة في مجال تنمية وتحفيز وجلب الاستثمارات ومواكبة المقاولات الصغرى والمتوسطة والصغيرة جداً على مستوى الجهات.

موازة مع هذا التغيير الذي طال هياكل الدولة على المستويين اللامركز واللامركزي، أعلن رئيس الدولة بتاريخ 18 أكتوبر 2018 عن الدعوة إلى إعادة النظر في النموذج التنموي القائم لأنه لم يعد قادر على الاستجابة لمتطلبات واحتياجات المواطنين والمواطنات، مما يتطلب ضرورة تعويضه بنموذج تنموي جديد يستحضر تطورات وخصوصيات المرحلة التي يشهدها المغرب، ويساهم في ردم هوة الفوارق المجالية ورتق الصدع الحاصل في العدالة الاجتماعية الذي طال مختلف شرائح المجتمع. ولتحقيق كل هذا، أعطى خلال خطاب 30 يوليوز 2019 الأمر بإحداث لجنة استشارية خاصة تشمل كفاءات وخبرات من مختلف الروافد والتخصصات لإعداد النموذج التنموي الجديد المنشود، فكان هذا تعيين نقطة الانطلاقة الفعلية لتدشين ورش تنموي مهيكل واستراتيجي كبير يمكن اعتباره بمثابة عقد اجتماعي يعزز جملة الإصلاحات الهيكلية التي كان قد شرع في تنفيذها.

أهمية الدراسة

تنبع أهمية دراسة العلاقة بين الجهوية والنموذج التنموي الجديد في كون تفعيل مخرجات النموذج التنموي بعد الانتهاء منه والمصادقة عليه، ستكون له مداخل مختلفة لتفعيله، لذلك يعد نظام الجهوية من أهم وأبرز تلك المداخل نظراً لمكانة الصدارة التي تحتلها المجالس الجهوية في إعداد وتنفيذ برامج التنمية بموجب الفصل 143 من الدستور، ونظراً لأن الفصل 142 من الدستور أتاح لها إمكانية التغلب على العجز الحاصل في مجالات التنمية البشرية والبنيات والتحتية الأساسية، ووفر لها فرصة التقليل من الفوارق المجالية بين الجهات من خلال التوزيع المتكافئ للموارد المالية بين الجهات عبر إحداث صندوق التأهيل الاجتماعي والتضامن بين الجهات، ونظراً لاعتبار الجهة -إلى جانب الوالي- أساس لميثاق اللامركز الإداري باعتبارها الفضاء الأنسب لتحقيق التقائية السياسات العمومية وبلورتها على المستوى الجهوي.

أهداف الدراسة

تهدف دراسة دور المجالس الجهوية في بلورة وتنزيل النموذج التنموي الجديد إلى إبراز آفاق تفعيل التوجهات الاستراتيجية الكبرى للنموذج التنموي، وإلى تحديد الفرص المتاحة ونقاط القوة التي ستساهم في بلورة المشاريع والبرامج التي سيطرحها البرنامج التنموي الجديد انطلاقاً من الإطار القانوني

الذي يحكم تنظيم وتسيير مجالس الجهات، كما تهدف الدراسة إلى استشراف التحديات وتشخيص لبعض مكامن الضعف المحتملة التي قد تواجه جهود مجالس الجهات الرامية إلى الانخراط السليم والفعال لتفعيل مخرجات النموذج التنموي الجديد.

إشكالية الدراسة

الإشكالية التي تسعى من خلالها إلى موقع ودور نظام الجهوية باعتباره مدخلاً للمساهمة في إنجاح النموذج التنموي الجديد الذي تعكف اللجنة الاستشارية الخاصة التي عينها الملك على إنجازها، تجد أساسها في كون نظام الجهوية -الذي شُرعَ في تطبيقها منذ الانتخابات الجهوية المنظمة في 4 شتنبر 2015- حمل حزمة من المقتضيات التنظيمية والمالية والتدبيرية الجديدة، إضافة إلى تعزيزه لاستحضار آليات الحكامة الجيدة لتدبير الشؤون الجهوية، ومن ثم مكن اعتمادها من إضفاء دينامية على بعض الأوراش السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأخرى، وبالتالي أصبح لها دور وموقع محوري للإسهام في تسريع وثيرة التنمية المندمجة والمستدامة عبر إعداد وتنفيذ وتتبع تنفيذ برامجها التنموية التي يجب أن تراعي إدماج مشاريع وبرامج النموذج التنموي الجديد كونه توجه استراتيجي للدولة بقوة القانون، وذلك مع استحضار المؤهلات والخصوصيات والقدرات التدبيرية والمالية لكل جهة على حدة بما يضمن انعكاس أثار ونتائج النموذج التنموي الجديد على حياة المواطنين في كافة المجالات الترابية دون مفاضلة أو تمييز بينها.

بناء عليه يمكن طرح الإشكالية المحورية للدراسة في الصياغة التالية: أي دور لنظام الجهوية في إنجاح وتنزيل توجهات النموذج التنموي الجديد انطلاقاً من موقعها المحوري في المنظومة اللامركزية المغربية؟

للإجابة عن الإشكالية المحورية وتفكيك عناصرها الأساسية، سنحاول الإجابة عن الأسئلة الفرعية التالية: ما هي الإمكانيات والضمانات التي يوفرها القانون التنظيمي 111.14 للجهات من أجل الانخراط الإيجابي في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمجالات الترابية التابعة لها؟ كيف يمكن للوثائق الاستراتيجية التي تشرف مجالس الجهات على إعدادها وتنفيذها وتتبع تنفيذها أن تساهم في إدماج أبعاد وتوجهات النموذج التنموي الجديد؟ ما هي الضمانات التي يوفرها القانون التنظيمي 111.14 لتحقيق الالتقاء بين البرامج التنموية للجهات وبين مضامين النموذج التنموي الجديد؟ كيف للصناديق المحدثّة بموجب الفصل 142 من الدستور أن تشكل نقط قوة لدعم قدرة مجالس الجهات في تنزيل مشاريع وبرامج النموذج التنموي الجديد؟ ثم هل للنخب الجهوية المؤهلات اللازمة والتكوين الكافي للانخراط الفعلي والفعال للمساهمة في التغلب على الفوارق المجالية والاعدالة

الاجتماعية عند الشروع في تنزيل النموذج التنموي الجديد؟ كيف للصراعات الحزبية والسياسية والتنافس على تحقيق المصالح الشخصية للنخب الجهوية أن تشكل خطراً على سلامة تنزيل توجهات النموذج التنموي الجديد؟ وهل يمكن لمحدودية الموارد المالية الذاتية للجهات أن تشكل نقطة ضعف تؤدي إلى الحد من فعالية تنزيل مشاريع وبرامج النموذج التنموي الجديد؟

الفرضيات الدراسة

✓ **الفرضية الأولى:** يوفر القانون التنظيمي 111.14 إمكانيات وضمانات فعلية من شأنها تعظيم فرص الجهات للمساهمة الفعالة في تنزيل توجهات النموذج التنموي الجديد كونها المستوى الترابي المناسب لتحقيق التقائية السياسات العمومية القطاعية وبلورتها؛

✓ **الفرضية الثانية:** طغيان الصراعات السياسية وتحقيق المكاسب والمصالح الشخصية للنخب الجهوية إضافة إلى هزلة الموارد المالية وحدثة عهد إشراف مجالس الجهات في تدبير المشاريع التنموية المهيكلّة تعد من المخاطر المحتملة التي قد تحد من فرص إنجاح النموذج التنموي الجديد بعد اعتماده.

منهج الدراسة

سنعتمد خلال الدراسة على المنهج الوصفي نظراً لاعتمادنا على شرح وتفسير مقتضيات القانون التنظيمي للجهات في شق، وفي شق آخر سنعتمد إلى توظيف المنهج التحليلي من خلال الاعتماد على والنقد والتركيب لتفكيك وتحليل مشكلة الدراسة بهدف الوقوف على مكامن الضعف ورصد نقاط القوة للخروج بنتائج وخلاصات واضحة تجيب عن الإشكالية والفرضيات منطلق الدراسة.

تقسيم الدراسة

لمعالجة الإشكالية ومحاولة الإجابة عن الاسئلة الفرعية وفرضيات الدراسة، سنقسم عناصر الدراسة إلى المطلب الأول الذي سنسعى فيه إلى إبراز نقاط القوة المتاحة لمجالس الجهات من أجل الانخراط الإيجابي في إنجاح توجهات النموذج التنموي الجديد انطلاقاً من نصوص القانون التنظيمي 111.14؛ المطلب الثاني سنتطرق فيه إلى التحديات والمعوقات المحتمل أن تواجه مجالس الجهات عند مرحلة بلورة وتنزيل برامج ومشاريع النموذج التنموي الجديد.

المطلب الأول: فرص إنجاح النموذج التنموي الجديد في القانون التنظيمي للجهات

تجربة الجهوية بالمغرب مرت بمراحل مختلفة منذ اعتمادها، فكانت التجربة الأولى سنة 1971 عندما قُسم المغرب إلى سبع جهات اقتصادية، لكن هذه التجربة لم تثبت نجاعتها في تحقيق التنمية الجهوية، وبعد أن أصبحتغيرها ضرورة حتمية، طرحت الجهوية الإدارية التي قسمت المغرب إلى ستة

عشر جهة كبدل للنظام السابق عند اعتمادها سنة 1997، لكن هذا النظام تم تغييره بموجب دستور 2011 الذي اعتمد الجهوية الوظيفية التي توصف بـ "المتقدمة" كونها أداة لتحقيق التنمية المندمجة والمستدامة على مستوى الجهات الاثني عشر، وعلى أساس الفصل 146 من الدستور دخل القانون التنظيمي للجهات حيز التنفيذ في يوليوز 2015، ليبدأ الشروع في ممارستها فعلياً بانتخاب اعضاء مجالسها وبعد تسلم رؤسائها مسؤولية الأمر بالصرف انطلاقاً من فاتح يناير 2016.

لقد خول القانون التنظيمي 111.14 ممارسة مجموعة من الاختصاصات للجهات، وبالاطلاع عليه نجد أن وفر لها إمكانية تحقيق الالتقائية بين السياسات العمومية القطاعية وبين التصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرامج التنمية الجهوية (الفقرة الأولى)، كما نص على إحداث حسابين خصوصيين يتمثلان في صندوق التأهيل الاجتماعي لسد العجز الحاصل في التجهيزات الأساسية وصندوق التضامن بين الجهات لتوزيع الموارد المالية لتحقيق التكافل والتضامن فيما بين الجهات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تحديد التصاميم والبرامج لاختيارات الجهات في إطار توجهات الدولة

منحت للجهات مجموعة من المهام المتمثلة في تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية من خلال دعم المقاولات وتشجيع الأنشطة المنتجة للثروة والمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة وترشيد استعمال الموارد الطبيعية وتأمينها والحفاظ عليها، ولهذه الغاية منحت ثلاث أنواع اختصاصات: النوع الأول يتمحور في الاختصاصات الذاتية التي يخول للجهات ممارستها من أجل تحقيق التنمية الجهوية على ترابها وفي حدود مواردها المالية، وذلك بالتخطيط والبرمجة والإعداد والإنجاز والتدبير والصيانة، وتضم هذه الاختصاصات الذاتية مجالات التنمية الاقتصادية والقروية؛ والتكوين المهني والمستمر والشغل، إضافة إلى اختصاصات النقل والثقافة والبيئة والتعاون الدولي¹؛ النوع الثاني يتمثل في الاختصاصات المشتركة التي تمارسها في إطار تعاقد مع الدولة إما بمبادرة هذه الأخيرة أو بطلب من الجهة، وتضم مجالات واسعة مثل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والقروية والبيئة والسياحة والثقافة²؛ أما النوع الثالث فيتمثل في الاختصاصات المنقولة من الدول إلى الجهات التي تشمل مجالات التجهيزات والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي؛ الصناعة والصحة والتجارة والتعليم والثقافة والرياضة والطاقة والماء والبيئة³.

¹ - المادتين 80 و 82 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

² - المادة 92 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

³ - المادة 94 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

يبدو أن مجالات اختصاصات الجهات تتقاطع مع العديد من اختصاصات القطاعات الوزارية، لذلك أقر القانون التنظيمي 111.14 على أن تضع وتنفذ كل جهة برنامج تنميتها الذي يجب أن يضم كل الأعمال التنموية المزمع القيام بها على طول مدة ولاية المجلس، ونص على تحيينه بعد مرور ثلاث سنوات من اعتماده، وأكد على أن يضم تشخيصاً للحاجيات التنموية للجهة، مع ضرورة أن يأخذ بعين الاعتبار التوجهات التي يحملها التصميم الجهوي لإعداد التراب¹.

المجالات المتعددة لتدخلات الجهة في تدبير مجالها الترابي تعد من أهم نقاط القوة التي تملكها الجهات للمساهمة في تفعيل توجهات النموذج الجديد، بحيث يشكل التشخيص الذي تقوم به مجالس الجهات في مرحلة الإعداد لبرامجها التنموية مورداً غنياً لتحديد الاختلالات التنموية الحاصلة في كل جهة على حدة من جانب، كما أنها تقرب الصورة أكثر للمتطلبات الملحة للمجالات الترابية التابعة للجهة من جانب آخر، لذلك يمكن أن تشكل البرامج التنموية باعتبارها أهم وثيقة تنبثق عن الجهة مرجعاً مهماً للجنة الاستشارية المكلفة بإعداد النموذج التنموي الجديد.

من الفرص المتاحة لتنزيل توجهات النموذج التنموي الجديد في القانون التنظيمي للجهات، هي إلزام هذا الأخير الجهات بضرورة وضع التصاميم الجهوية لإعداد التراب في إطار التوجهات العامة للدولة في إعداد التراب على المستوى الوطني، وأن تواكب برامجها التنموية التوجهات الاستراتيجية للدولة والعمل على بلورتها جهوياً²، لذلك فإن توجهات النموذج التنموي الجديد ستكون حاضرة بقوة في تصاميم وبرامج الجهات الاثني عشر عند تحيينها إذا تم الانتهاء منه واعتماده رسمياً قبل نهاية الولاية التأسيسية للمجالس الجهوية، كما أنه سيكون الإطار المرجعي الأساس لوضع تصاميم وبرامج مرحلة الجهوية الثانية، لذلك ستكون التصاميم والبرامج للجهات انعكاساً للنموذج التنموي الجديد وامتداداً لمركزاته وتوجهاته جهوياً، هذا مع استحضار الخصوصيات الجهوية والأخذ بعين الاعتبار التفاوتات التنموية الحاصلة فيما بينها.

لعل في تفعيل النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية الذي أنجزه المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي سنة 2013³، تطبيقاً فعلياً وملموساً لتأثير المشاريع والبرامج التي حملها هذا النموذج التنموي الجديد للأقاليم على برامج التنمية الجهوية وتصاميم إعداد التراب لجمتي العيون الساقية الحمراء والداخلية وادي الذهب -على المستوى النظري والوثائقي-، إذ تم إدراج جميع توجهات ومشاريع

¹ - المواد 82 و83 و84 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

² - الفقرة الرابعة من المادة 83 والفقرة الأولى من المادة 88 القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

³ - كان يرأس المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي خلال فترة أعداد النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية السيد شكيب بنموسى رئيس اللجنة الاستشارية الخاصة بإعداد النموذج التنموي الجديد.

النموذج التنموي في البرنامجين التنمويين للجهتين، وكان النموذج أساساً للرؤية الاستراتيجية في إعدادهما، فكان تنفيذ النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية في إطار عقد برنامج بين الدولة والجهات المعنية.

الفقرة الثانية: أهمية صندوق التأهيل الاجتماعي والتضامن بين الجهات في إنجاح

مضامين النموذج التنموي الجديد

إحداث صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات لمدة محددة بموجب الفصل 142 من الدستور كان له دلالة قوية في أهميتهما في توفير موارد مالية من شأنها المساهمة في تحقيق التنمية المندمجة والمستدامة بالجهات، لذلك حدد القانون التنظيمي 111.14 هدف صندوق التأهيل الاجتماعي الذي يعتبر رئيس الحكومة أمره بالصرف في سد العاجز الحاصل في مجالات البنيات التحتية كالماء الصالح لشرب والسكن غير اللائق وشبكة الطرق ومجالات التنمية البشرية كالترية والصحة، فيما تتمثل الغاية من إحداث صندوق التضامن بين الجهات الذي يعتبر وزير الداخلية أمره بالصرف في التقليل من الفوارق الحاصلة في التنمية بين الجهات من خلال ضمان التوزيع الأمثل للموارد المالية¹.

إن تخصيص صندوقين غايتهم التغلب على العجز الحاصل في مجالات التنمية البشرية والتقليل من الفوارق المجالية الحاصلة في التنمية بين الجهات، شكل آلية مبتكرة لتدبير التنمية المستدامة في إطار نظام الجهوية، لذلك من المفترض أن يكون لهذين الصندوقين دور محوري في المساهمة في تنزيل المشاريع والبرامج التنموية الكبرى التي سيتضمنها النموذج التنموي الجديد، لذلك نخلص إلى أنهما يشكلان نقطة قوة محورية لضمان تحقق الالتقاء بين السياسات العمومية التي ستأخذ من مخرجات النموذج التنموي الجديد أرضية وأساساً جوهرياً لصياغتها وبين التصاميم والبرامج المنبثقة عن الجهات، ويمكن الاستناد في هذه الخلاصة على المؤشرات التالية:

- ✓ مسؤولية الأمر بالصرف بالنسبة لصندوق التأهيل الاجتماعي يتحملها رئيس الحكومة الذي يمكن له أن يعين ولاية الجهات كأمريين بالصرف مساعدين، بينما مسؤولية الأمر بقبض مداخيل صندوق التضامن بين الجهات وصرف نفقاته تعود إلى وزير الداخلية²؛
- ✓ معايير تحديد استفادة الجهات من صندوق التأهيل الاجتماعي تستند إلى مؤشرات الناتج الداخلي الخام الفردي؛ عدد السكان بالعالم القروي؛ حجم استثمارات الدولة

¹ - المواد 229، 230، 234، 235 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

² - المادتين 230 و 235 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

والمؤسسات العمومية المنجزة بتراب الجهة؛ نسبة الهشاشة بالجهة؛ طبيعة المشاريع المراد تمويلها، أما توزيع الموارد المالية لصندوق التضامن بين الجهات فيعتمد إضافة إلى ما سبق على معايير مؤشر التنمية البشرية؛ عدد العاطلين وعدد الساكنة في الهوامش الحضرية¹؛

✓ اللجنة التقنية المكلفة بتحقيق غايات صندوق التأهيل الاجتماعي المتكونة من رئيس الجهة ورؤساء العمالات والأقاليم التابعة للجهة وممثلي رؤساء الجماعات وممثلي القطاعات الحكومية المعنية بقطاع التأهيل الاجتماعي العاملين بتراب الجهة تجتمع مرتين في السنة على الأقل وكلما دعت الضرورة بدعوة من والي الجهة الذي يعتبر رئيسها، وتعمل على تشخيص العجز الحاصل في البنيات التحتية الأساسية والتنمية البشرية بالجهة، وكذا تحديد البرامج السنوية والبرامج المتعددة السنوات للتأهيل الاجتماعي بالجهة²؛

✓ خضوع البرامج التي تشرف اللجنة التقنية لصندوق التأهيل الاجتماعي لتتبع والتقييم مرتين في السنة وكلما دعت الضرورة من طرف والي الجهة، كما يرفع هذا الأخير تقارير تتضمن مراحل تنفيذ البرامج وتقييم حصيلة إنجازاتها لوزير الداخلية وإلى الوزراء المعنيين لاتخاذ التدابير من أجل تجاوز الإكراهات والمعوقات التي تواجه تنزيل البرامج، إضافة إلى إخضاع البرامج والمشاريع المنجزة لتدقيق سنوي مشترك بين المفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية³.

لا شك أن المرسومين الذين يحكمان تدبير صندوق التأهيل الاجتماعي والتضامن بين الجهات الذين أسندوا المهام الحيوية لرئيس الحكومة ووزير الداخلية وولاة الجهات، سيُمكن من تحقيق الالتقاء في السياسات العمومية والبرامج التنموية من حيث أنه يتيح فرصة مواكبة الدولة للجهات عن قرب لتنزيل توجهات النموذج التنموي الجديد، كما سيكون وسيلة للقطاعات الوزارية عبر ممثلي الدولة والمصالح اللامركزية للمصالح المركزية في الجهات من تدارك التقصير الذي قد ينتج عند ممارسة مجالس الجهات لاختصاصاتها وإشرافها على المشاريع والعمليات التي تلتقي ببرامج التنموي الجديد، كما أن صندوق التضامن بين الجهات سيكون وسيلة فعالة لتدارك العجز المالي المستمر في ميزانيات المجالس الجهوية، لذلك ستوفر الموارد المالية لهذا الصندوق وموارد مالية إضافية للجهات من أجل تدبير

¹ - المادة 1 من المرسوم رقم 2.17.598 صادر بتاريخ 20 نونبر 2017 بتطبيق أحكام المادة 231 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات فيما يخص صندوق التأهيل الاجتماعي؛ المادة 1 من المرسوم رقم 2.17.667 بتاريخ 20 نونبر 2017 بتحديد معايير توزيع مداخيل صندوق التضامن بين الجهات.

² - المادة 232 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

³ - المادتين 4 و 6 من المرسوم رقم 2.17.598، مرجع سابق.

برامجها التنموية بما يخدم التفعيل الأمثل لمخرجات النموذج التنموي الذي سيشكل سياسة عامة للدولة.

المطلب الثاني: المخاطر المحتملة المرتبطة بتفعيل النموذج التنموي في علاقته

بالجهوية

إذا كان تحقيق العدالة المجالية من خلال السعي إلى التقليل من حدة اللامساواة الاقتصادية والاجتماعية إلى حدود التسعينات مثار جدل ونقاش واسع، فإن الوصول إلى هذه الغاية يقتضي تحديد مكانم اللاعدالة التي تعاني منها فئات مختلفمن المجتمع، ولما كان اعتبار أن النهج الاجتماعي والاقتصادي غير كافٍ لتحديد تلك الاختلالات، فإن البحث عن نموذج بديل قادر على تحقيق العدالة المجالية والاجتماعية من خلال الاعتراف بالآخر وقبوله عبر وضع سياسة ترابية تهتم بحقوق الجماعات والتقليص من الفوارق فيما بينها على أساس أن العدالة في مجتمع متباين إلى مجموعات، يتطلب تحقيق المساواة الاجتماعية في تلك المجموعات، كما يقتضي الاعتراف المتبادل وتأكيد الاختلافات الحاصلة بينها¹. بناء عليه، يمكن القول بأن العدالة المجالية التي يجب أن تتحقق عبر تنزيل النموذج التنموي الجديد ينبغي أن يأخذ في الحسبان أن يتوخى تحقيق العدالة المجالية مراعيًا للخصوصيات والأوضاع الاجتماعية والاقتصادية التي تميز كل جهة عن أخرى، ومميزات كل إقليم عن آخر في الجهة نفسها، وكل جماعة عن جماعة أخرى في الإقليم ذاته من المجال الترابي التابع للجهة المعنية.

ينبغي الإقرار بأن إخراج النموذج التنموي الجديد إلى الوجود والشروع في تنزيله سيحقق الاهداف المتوخاة منه دون معيقات، فمن البديهي أن يواجه تنزيل مخرجاته في إطار نظام الجهوية بإشكالية ضعف تكوين النخب الجهوية الذي لا يساهم في استيعاب مفاهيم كالفوارق المجالية والعدالة الاجتماعية وخدمة المصلحة العامة (الفقرة الأولى)، كما أن سيواجه بإكراهات التدبير المالي وهزلة الموارد المالية الذاتية الكفيلة للاطلاع بالأدوار التنموية للجهات عند ممارسة اختصاصاتها التي تتقاطع مع برامج ومشاريع النموذج التنموي الجديد (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الاختلالات المحتملة لتوزيع مشاريع وبرامج النموذج التنموي الجديد

بالجهات

بالرغم من الجهود المبذولة في سبيل تحقيق التنمية المندمجة والمستدامة في مختلف المجالات من خلال العمل على تقليص الفوارق المجالية الحاصلة بين المجالات الترابية وتعزيز سبل التضامن

¹ - Philippe Gervais-Lambony et Frédéric Dufaux, Justice... spatiale, Revue annales de géographie, 2009/1 n° 665-666, P, P, 5, 7.

الاجتماعي، إلا أن البنك الدولي أقرب بأن المغرب ما زال يعاني من ضعف جودة الخدمات العمومية وصعوبة المساواة في ولولج المواطنين إليها مما يفاقم من تعميق الاختلالات التي تساهم في تعميق الهوة الحاصلة في التفاوتات المجالية، ويعزز توسيع الفوارق بين الجهات على المستويات الاقتصادية والاجتماعية، خصوصاً في المناطق القروية التي تعاني من غياب لبعض الخدمات الأساسية كالتعليم والصحة، وهو ما يقوّض من فرص المغاربة في التمتع بمبدأ المساواة في الاستفادة من خدمات المرافق العمومية¹.

تجاوز الاختلالات الناجمة عن الفوارق المجالية والاجتماعية حسب المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، ينبغي أن يتم عبر مؤسسة آليات لتوزيع الثروة على مستويين اثنين: الأول بين مختلف الفئات الاجتماعية؛ والثاني بين الجهات من جانب، وبين المجالات الترابية للجماعات في الجهة الواحدة²، وعلى هذا الأساس، ينبغي أن تُستحضر مميزات ومؤهلّات كل جماعة في كل جهة على حدة، ومن ثم التفكير بشكل جماعي وتشاركي يجمع مختلف الفاعلين في الجماعات المشكلة للجهة من أجل الوصول إلى الأنشطة الأكثر دخلاً وتداولاً بالمجالات الترابية بغية الاتفاق بشكل أكثر فعالية على خلق أقطاب صناعية أو تجارية أو خدماتية حسب مؤهلّات كل مجال جغرافي.

نظرياً يبدو تحقيق التوافق بين منتخبي المجالس الجهوية ممكناً، غير أن تفعيل البرامج والمشاريع ذات البعد الاستراتيجي تصطدم مع توجهات منتخبي الجماعات الترابية الأخرى، وخصوصاً منتخبي الجماعات القاعدية، وتتسع هوة الاختلاف تبعاً للمستوى العلمي والأخلاقي للمستشارين الجماعيين، كما أن اختلاف اللون الحزبي والتجمعات القبلية/العشائرية يفضي إلى نتائج عكسية على تدبير مسألة التنمية، وبالتالي فإن تحقُّقاً للتقائية بين المشاريع والبرامج التنموية التي سيطرحها النموذج التنموي الجديد وبين برامج تنمية الجهات وبرامج عمل الجماعات الترابية الأخرى، قد تتحقق على مستوى البرمجة -أي أنها ستدرج ضمن وثائق برامج التنمية الجهوية-، غير أن تنزيلها بالفعالية والنجاعة المطلوبتين سيواجهه نقط ضعف كثيرة منها سعي النخب المحلية والجهوية إلى تحقيق المكاسب الانتخابية عبر العمل على توطين المشاريع التنموية في جماعة دون أخرى، ومن ثم فإن تنزيل توجهات النموذج التنموي الجديد عبر نظام الجهوية محفوف بالمخاطر التي تحد من وقعه الإيجابي والفعلي الملموس على السكان والمجال.

¹ - مجموعة البنك الدولي، المغرب في أفق 2040: الاستثمار في الرأس مال اللامادي لتسريع الانقلاص الاقتصادي، 2017، موجز عام، ص، 32.
² - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تقرير حول: المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، إحالة رقم 2019/24، ص، 29.

يمكن الاستشهاد والتأكيد على اختلافات العدالة المجالية في التوزيع المتساوي والمنصف للمشاريع التنموية الكبرى من خلال تجربة تنزيل النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية الذي تم تفعيله في إطار عقد برنامج بين الدولة والجهات الجنوبية الثلاث، حيث يبين واقع الممارسة على مستوى توطين المشاريع وكيفية توزيع البرنامج الاستثماري مجالياً حسب الأقاليم التابعة للنفوذ الترابي في برنامج التنمية الجهوية للعيون الساقية الحمراء مثلاً، أنه خصصت كلفة إجمالية بلغت (44.7 مليار درهم) لإقليم العيون بالرغم من أنه لا يضم سوى 5 جماعات؛ إقليم بوجدور المتكون من 4 جماعات خصص له مبلغ (7.98 مليار درهم)؛ إقليم الطرفية الذي يضم 4 جماعات منحت له (7.73 مليار درهم)؛ وأخيراً إقليم السمارة الذي يضم 6 جماعات خصص له مبلغ (5.82 مليار درهم)¹، وبالتالي فإن التوزيع المجالي للمشاريع على مستوى أقاليم جهة العيون الساقية الحمراء لم يكن متناسباً، بل لم يكن عادلاً مجالياً ولم يراع مبدأ العدالة الترابية في توزيع المشاريع الرامية إلى تحقيق التنمية المندمجة والمستدامة بالأقاليم حسب حاجياتها وعدد جماعاتها ووضعية ساكنها الاقتصادية الاجتماعية².

يأخذ تحديد العدالة المجالية في سياق السياسات الترابية بعداً محدداً، لذلك غالباً ما تفضي ممارسة التدبير التشاركي -في إطار تدبير الوحدات اللامركزية لشؤونها بكيفية ديمقراطية- إلى التفاوتات الاجتماعية وانخفاض في إعادة توزيع الموارد، وبالتالي انخفاض في أشكال العدالة القطاعية³، ومن ثم فإن تدبير نظام الجهوية للتنمية المندمجة والمستدامة وإن كان من الرهانات الكبرى للديمقراطية المحلية، فإن رد هوة الفوارق المجالية والاجتماعية ينبغي أن يستحضر بقوة المخاطر المحتملة التي تشكلها النخب الجهوية والمحلية على الانخراط الفعلي والسليم في تفعيل السياسات العمومية القطاعية المنبثقة عن توجهات النموذج التنموي الجديد على مستوى الممارسة، وهنا يبرز الدور المركزي للأحزاب السياسية في التنزيل السليم والمنتج للجهوية من خلال اختيار وإفراز نخب جهوية ومحلية شابة ومتجددة، تمتلك قدرة اقتراحية وتتوفر على إمكانية تقديم حلول واقعية وإثبات وجودها كفاعل يضمن ربط القرار بصناديق الاقتراع⁴. عطفاً على ذلك، يجب توجيه جهود مختلف الفاعلين المتدخلين (الهيئات المركزية واللامركزية؛ مكونات المجتمع المدني المستقلة...) وتعبئة كل قدراتهم لمواكبة أطوار تنزيل عملية التنمية الجهوية والمحلية عبر مراقبة وتتبع وتقييم وتقييم كيفية توزيع المشاريع المهيكلية الكبرى والمرافق العمومية الأساسية والحيوية على مختلف الجماعات التابعة

¹ - برنامج التنمية الجهوية الخاص بجهة العيون الساقية الحمراء، إعداد مخطط التنمية وقسائم المشاريع، 2017، غير منشور، ص، 18.

² - عدي مصطفي، المبدأ الدستوري للتدبير الحر للجهات: دراسة نقدية تحليلية لتجربة مجالس جهات كلمم؛ العيون والداخلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق بسطات، سنة 2018-2019، ص، 224، 225.

³ - Philippe Gervais-Lambony et Frédéric Dufaux, Justice... spatiale, op, cit, P, 12.

⁴ - زهرو رضوان، نموذجنا التنموي من أجل تعاقد جديد، منشورات مجلة مسالك، الدار البيضاء، 2019، ص، 161، 162.

للجهة بمعزل عن الصراعات الحزبية والميول الشخصية والانتخابية للمنتخبين الجبهويين، كما ينبغي أن يكون هذا التوزيع مبني على تشخيص استراتيجي موضوعي يخدم تحقيق التنافسية الاقتصادية وتحفيز الإجراءات المشجعة للاستثمار والمقاولة وتوطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل التي تعتبر الأعمدة المحورية للنموذج التنموي الجديد.

الفقرة الثانية: انعكاس إشكالية الموارد المالية للجهات على مخرجات النموذج

التنموي الجديد

تطبيقاً للفصل 141 من الدستور الذي نص على أن تخصص للجهات موارد مالية ذاتية وموارد مالية ترصدها لها الدولة من أجل تمكينها من ممارسة أدوارها التنموية، خول القانون التنظيمي 111.14 موارد مالية قارة وكافية للجهات من أجل ممارسة اختصاصاتها الذاتية، وألزم أن تقترن الاختصاصات التي تحولها إليها الدولة بالموارد المالية المطابقة لممارسة الاختصاص المحول، وقد حددت المادة 188 من القانون التنظيمي 111.14 نسبة الموارد المحولة من الميزانية العامة للدولة إلى الجهات في 5% من حصيلة الضريبة على الشركات؛ نسبة 5% من حصيلة الضريبة على الدخل ونسبة 20% من حصيلة الرسم على عقود التأمين، تضاف إليها اعتمادات تصاعديّة ستبلغ 10 مليار درهم من الميزانية العامة للدولة سنة 2021.

الأكيد أن الجهات ضمنّت موارد مالية مرصودة لها من ميزانية الدولة كل سنة، لكن تبقى هذه الموارد موارد محولة من الدولة وليست موارد مالية ذاتية، والملاحظ أن القانون التنظيمي للجهات لم يتطرق بالتفصيل إلى مصادر الموارد المالية الذاتية للجهة، واكتفى بالتنصيص على سريان أحكام القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية الصادر في 30 نوفمبر 2007، والذي كان سارياً خلال مرحلة نظام جبهة 1996، حيث خصص ثلاث رسوم مستحقة للجهات كمصدر للموارد المالية الذاتية¹.

إن الإبقاء على قانون الجبايات المحلية بعد دخول نظام الجهوية الوظيفية التي توصف بـ "المتقدمة" حيز التنفيذ، لا يخدم إطلاقاً تدبير التنمية الجهوية والمحلية، ولا شك أن هزالة المداخل الذاتية وتزايد نفقات التسيير سيكون بالتأكيد على حساب نفقات التجهيز/الاستثمار، ومن ثم فإن هذه الوضعية ستعكس سلباً على تنزيل توجهات ومشاريع وبرامج النموذج التنموي عبر مدخل الجهوية، ولن يساهم بالشكل المطلوب في الحد من تفاقم الفوارق المجالية والتفاوتات

¹ - المادة 4 من القانون 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية على أن تخصص للجهات الرسوم التالية: الرسم على رخص الصيد؛ الرسم على استغلال المناجم؛ الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ.

الاجتماعية. إضافة إلى هذا، ستكون فعالية وأثار تدبير المشاريع التنموية التي ستنبثق عن النموذج التنموي الجديد متفاوتة في الزمان والمكان، نظراً لحصر الموارد الجبائية في قانون صُمِّمَ ليواكب تأطير مرحلة انقضت من مراحل تطور الجهوية بالمغرب، وكنتيجة لهذا -وعلى سبيل المثال لا الحصر- فإن جهة سوس ماسة ستتحصل على موارد مالية متأتية من مداخيل الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ مثلاً، في مقابل أن جهة درعة تافيلالت لن تحصل لها أي موارد متأتية عن هذا الرسم، لأن مجالها الترابي لا يتوفر على ميناء لعدم انفتاحها على واجهة بحرية، وهذه الوضعية غير المتساوية ستفرز نتائج عكسية لمخرجات النموذج التنموي الجديد، وقد تفاقم من الاختلالات التي تطال المساواة المجالية بين الجهات وتوسع من هوة الفوارق الاجتماعية بين الشرائح الاجتماعية.

إن عدم مراجعة القانون 47.06 المتعلق بالجبائيات المحلية الذي نص القانون التنظيمي المتعلق 111.14 على سريان مقتضياته بموجب المادة 253 إلى حين تعويضه بموجب قانون آخر، يجسد مظهراً من مظاهر التخلف في الترسنة القانونية التي تحكم وتؤطر نظام الجهوية، وبالتالي فإن عدم تعديل القانون المتعلق بجبائيات الجهات والجماعات الترابية الأخرى، يحيل إلى رغبة الدولة في تقويض الاستقلالية المالية للجهات وإبقائها تحت الرعاية المالية للدولة.

لا شك أن الجهات ومعها الجماعات الترابية الأخرى تعاني من خلل في بنية مواردها الذاتية، حيث ساهم هذا الخلل في إضعاف مداخيلها الذاتية، لتبقى الموارد الرئيسية للجهات هي تلك المحولة إليها من الميزانية العامة للدولة¹، لذا فإنه في ظل وضعية تتسم بهزالة مصادر التمويل الذاتي بسبب عدم تخصيص إطار قانوني جديد ومحين يواكب مرحلة الجهوية الوظيفية ويراعي الخصوصيات والمميزات الطبيعية والجغرافية لكل جهة على حدة، يفضي إلى استنتاج مفاده أن مجالس الجهات ستواجه تحدي جوهري يقلص ويحد من قدرتها على المساهمة الفعلية في إنجاح برامج ومشاريع النموذج التنموي الجديد بعد إقراره من جانب، كما سينعكس سلباً على تدبير التنمية المندمجة والمستدامة من خلال تنفيذها لبرامجها التنموية التي يجب أن تضعها وتتبع تنفيذها ضمن الآجال المحددة لبلورتها من جانب ثانٍ، هذا دون الحديث عن ضرورة التزامها بالنفقات الإجبارية حفاظاً على استمرارية المرافق العمومية للجهة من جانب ثالث، وذلك على اعتبار أن الموارد المالية المتأتية من حصة الضرائب والرسوم المذكورة سلفاً، إضافة إلى الاعتمادات المالية المحولة لها من الميزانية العامة للدولة، لن تكفي في تغطية

¹ - قدميري أحمد، إشكالية تدبير الموارد المالية والبشرية بالجماعات الترابية في ظل تطور اللامركزية الترابية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق بسطات، سنة 2017-2018، ص، 208.

كل هذه المتطلبات، خصوصاً وأن القانون التنظيمي 111.14 ألزم الجهات بأن تراعي عند وضع ميزانياتها مضامين برامجها التنموية في الجزء المتعلق بنفقات التجهيز في حدود مواردها.

خاتمة

نص القانون التنظيمي 111.14 على العديد من الإجراءات والأليات التي تشكل مدخلاً حقيقياً للمساهمة في التنزيل الفعال للنموذج التنموي الجديد، ومن بينها تخويل مجالس الجهات إعداد وتنفيذ وتتبع تنفيذ برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، ووفر إمكانية كبيرة لإدماج مشاريع النموذج التنموي الجديد ضمن هاتين الوثيقتين الاستراتيجيتين عندما ألزم الجهات بأن تكون المشاريع المدرجة بهما تدخل ضمن اختصاصات الجهات وأن تراعي إدماج التوجهات الاستراتيجية الكبرى للدولة لبلورتها على المستوى الجهوي، كما عزز إمكانية تنزيل مخرجات النموذج التنموي عندما فتح الإمكانية لتنفيذ برامج التنمية في إطار تعاقد بين الدولة والجهات عند الاقتضاء، وكرس ذلك عندما ربط سريان تنفيذ البرامج التنموية للجهات والتصاميم الجهوية لإعداد التراب بالتأشيرة القبلية للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وهذا يكون القانون التنظيمي للجهات قد حمل نقط قوة من شأنها ضمان تحقق الالتقائية بين مخرجات النموذج التنموي الجديد وبين مضامين برامج التنمية الجهوية.

عطفاً على ذلك، يعتبر إحداث صندوق التأهيل الاجتماعي والتضامن بين الجهات من الفرص المتاحة التي من شأنها أن تشكل نقط قوة لدعم قدرة الجهات على الانخراط الفعلي والإيجابيلتنزيل مشاريع وبرامج النموذج التنموي الجديد، فالمعايير الخمس التي اعتمدت لاستفادة الجهات من دعم صندوق التأهيل الاجتماعي، والمعايير الست المحددة لتوزيع الموارد المالية لصندوق التضامن بين الجهات، سيكون لها دور كبير تدارك الخصائص الحاصل في مجالات البنيات التحتية والخدمات الأساسية والتنمية البشرية، ومن ثم ستشكل محركاً قوياً لضمان تنزيل وتفعيل توجهات النموذج التنموي الجديد الذي يتمحور هدفه الأساس في الحد من الفوارق المجالية وتحقيق العدالة الاجتماعية في مختلف الجهات.

لا شك أن الفرص المتاحة أمام مجالس الجهوية للمساهمة في تنفيذ برامجها التنموية وتنزيل مخرجات النموذج التنموي الجديد انطلاقاً من القانون التنظيمي 111.14 - بالرغم من عيوبه - تعد من مظاهر فعالية نظام الجهوية، غير أن التأطير القانوني المتعلق بتنزيل نظام الجهوية في شموليته، حمل بعض نقاط الضعف على مستوى الموارد المالية الذاتية التي تعتبر ضماناً فعلية وقوية جداً لتدبير مسألة التنمية الجهوية، لذلك لا بد من إبداء رغبة حقيقية وفعالية من طرف الدولة لتجاوز

محدودية النصوص القانونية التي تحكم وتؤطر الجبايات المستحقة للجهات والجماعات الترابية الأخرى، وذلك من خلال التوجه إلى صياغة قانون جديد ينظم مجال الجبايات المحلية والجهوية ويُكيّفها مع متطلبات النظام الجهوي القائم ومع خصوصيات كل جهة من الجهات الاثني عشر، بل ويعتبر إخراج القانون المحدث والمنظم للجبايات المخولة للجهات والجماعات الترابية ضرورة ملحة للتنزيل الكامل والمتكامل لنظام الجهوية مع نهاية الولاية التأسيسية على الأقل، كما يعد مطلباً حتمياً من شأنه أن يكون عاملاً مساعداً لمجالس الجهات في الانخراط الفعال والإيجابي في تنفيذ مضامين النموذج التنموي الجديد الذي من المحتمل أن يتزامن الشروع في تنفيذ مخرجاته مع بداية المرحلة الثانية من نظام الجهوية.

إضافة إلى ذلك، يبقى تنزيل النموذج التنموي الجديد مهدد بمخاطر قد تحد من تفعيل مخرجاته وتوجهاته على أساس أن مجالس الجهات تنبثق عن انتخابات مباشرة، مما يفتح المجال أمام مختلف المواطنين إلى مراكز صنع القرار التنموي الجهوي –والشيء نفسه ينطبق على مجالس العمالات والأقاليم ومجالس الجماعات-، وهذا الاختلاف وإن كان له وجه إيجابي يتجلى في تكريس الديمقراطية وتعزيز المشاركة السياسية، فإنه لا يخلو من سلبيات ترتبط بمجموعة من المؤثرات الشخصية والإيديولوجية للنخب الجهوية، وهو ما يقلص من فرص إمكانية استيعاب النخب التي تسهر على تدبير شؤون الجهات لمفهوم المصلحة العامة كأساس وجوهر نظام الجهوية، وبالتالي فإن هذه التمثلات تنعكس سلباً على تحقق الالتقائية بين مشاريع وبرامج واستراتيجيات النموذج التنموي الجيد وبين توجهات وتمثلات النخب الجهوية عند توطین المشاريع التنموية المرتبطة بتفعيل البرامج التنموية للجهات للحد من الفوارق المجالية والاجتماعية على تراب الجهة الواحدة، فيتم تفضيل تراب جماعة معينة لإقامة مشاريع تنموية كبرى، فيما تقصى جماعات أخرى من توطین هذه المشاريع، إذ يكون الدافع إلى هذا الفرز والانتقائية في توطین برامج ومشاريع التنمية ناتج إما لاعتبارات حزبية وشخصية، وإما لخدمة مصالح المتنفذين وأصحاب المصالح المشاريع الاقتصادية الخاصة الذين تربطهم علاقات قرابة أو صداقة أو مصالح متبادلة مع منتخبي الجهة.

ختاماً، مكنت دراسة هذا الموضوع من طرح الاستنتاجات التالية:

✓ نظام الجهوية يُفرض بحكم الواقع كأحد المداخل المهمة والاستراتيجية لتنزيل النموذج التنموي الجديد، لكن تبقى فعاليتها في دعم تنزيله مشروطة بالإسراع من وثيرة تنزيلها كلياً عبر استكمال الترسنة القانونية المرتبطة بتفعيلها؛

✓ ضرورة مراجعة قانون الانتخابات وتضمينه لشروط تهم توفر المنتخبين
الجهويين على مستويات علمية تمكنهم من المساهمة الفعلية في تحقيق التنمية المندمجة
والمستدامة المنوط بالجهات تحقيقها، وتخول لهم القدرة على استيعاب مرامي وأهداف
النموذج التنموي الجديد؛

✓ التزليل السليم لمضامين ومخرجات النموذج التنموي الجديد رهين
بمراعاة الخصوصيات الثقافية والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للجهات وإدراجها ضمن
مخرجاته؛

✓ التركيز على الأهداف السبعة عشر ل خطة التنمية المستدامة في أفق 2030
وجعلها مبادئ توجيهية كبرى للنموذج التنموي الجديد باعتباره حلقة وصل ذات بعض
استراتيجي تضمن تحقيق الالتقاء بين الجهود الدولية في مجال التنمية وبين السياسات
العمومية القطاعية وبين توجهات البرامج التنموية للمجالس الجهوية.

لائحة المراجع

الكتب

✍ رضوان زهرو، نموذجنا التنموي من أجل تعاقد جديد، منشورات مجلة
مسالك، الدار البيضاء، 2019.

أطاريح الدكتوراه

✍ أحمد قدميري، إشكالية تدبير الموارد المالية والبشرية بالجماعات الترابية في
ظل تطور اللامركزية الترابية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول،
كلية الحقوق بسطات، سنة 2017-2018.

✍ مصطفى عبيدي، المبدأ الدستوري للتدبير الحر للجهات: دراسة نقدية تحليلية
لتجربة مجالس جهات كلميم؛ العيون والداخل، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام،
جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق بسطات، سنة 2018-2019.

القوانين والمراسيم

الدستور المغربي

القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.

المرسوم رقم 2.17.598 صادر بتاريخ 20 نونبر 2017 بتطبيق احكام المادة 231 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات فيما يخص صندوق التأهيل الاجتماعي.

المرسوم رقم 2.17.667 بتاريخ 20 نونبر 2017 بتحديد معايير توزيع مداخيل صندوق التضامن بين الجهات.

تقارير ووثائق

مجموعة البنك الدولي، المغرب في أفق 2040: الاستثمار في الرأس مال اللامادي لتسريع الانقلاع الاقتصادي، 2017، موجز عام.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تقرير حول: المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، إحالة رقم 2019/24.

برنامج التنمية الجهوية الخاص بجهة العيون الساقية الحمراء، إعداد مخطط التنمية وقوائم المشاريع، 2017، غير منشور.

مراجع باللغة الفرنسية

Philippe Gervais-Lambony et Frédéric Dufaux, Justice... spatiale, Revue annales de géographie, 2009/1 n° 665-666.

معيقات التنمية الجهوية ورهان النموذج التنموي الجديد بالمغرب.

ياسر عاجل:

باحث بسلك الدكتوراه كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-أكادال- الرباط.

مقدمة :

إن النموذج التنموي الجديد يندرج في سياق السياسات العامة للدولة قصد تحقيق التنمية والتقدم والرفاه، وتوزيع الطاقة الانتاجية وزيادة حجم الناتج الداخلي الخام، ولا يقتصر هذا النموذج على الجانب الاقتصادي بل يطال المستويات الاجتماعية والبيئية التي تعتبر أحد ركائز التنمية المندمجة.

وفي ظل التغيرات التي شهدها المحيط الداخلي والخارجي للمغرب، أصبحت الإدارة الجهوية مجبرة على تجاوز مختلف الإكراهات التي تعرفها السياسات العمومية الترابية المرتكزة على التدبير الأحادي والمنغلق، وذلك لما أصبح يجسده من مظاهر تنتج اختلالات جمة بسبب ضعف الرؤية الاستراتيجية في صنع القرار.

كما يتضح جليا أن الجزء الأكبر من التنمية المستدامة، كما كان يراد لها أن تتحقق، لم تتجسد في العدالة الاجتماعية؛ بل زادت الفوارق وشهد النسق الاجتماعي مجموعة من الأزمات والاحتقانات، مما تطلب ضرورة إعادة النظر في ركائز خلق التنمية وبلورة رؤية شمولية تتمكن من إعطاء نفس جديد للتنمية من أجل تجاوز مكامن الأخطاء والضعف في تلبية الحاجيات ذات البعد المجالي، الذي يركز بالأساس على العدالة المجالية¹.

وترتبا لمت سبق، تظهر الأهمية القصوى التي يكتسبها مفهوم الجهوية المتقدمة، الذي ينحصر في قالبين، من جهة يستمد أهميته من أدبيات التغيير النوعي للهيكل والمؤسسات الإدارية، بما يعنيه ذلك من ارساء حقيقي لديمقراطية في المجالس الجهوية المنتخبة، وتقاسم فعلي للسلط بين المركز و المجال الترابي، ومن جهة أخرى، يؤسس لتوجه وظيفي يجعل من الجهة آلية من آليات النهوض بالتنمية الترابية وتحقيق التوازن الجهوي المندمج.

¹ موني المجدي " النموذج التنموي الجديد ورهانات المستقبل " مقال منشور بجريدة هيسبريس الالكترونية، بتاريخ 27 غشت 2019، على الرابط التالي : <https://www.hespress.com/opinions/442608.html> تاريخ الإطلاع يوم 01-02-2020، على الساعة 20:43.

كما يعتبر تعزيز وتطوير البناء السياسي والمؤسساتي للدولة أحد أسس الصياغة التراكمية لأي نموذج تنموي متكامل، إضافة إلى تطوير البنيات اللامركزية (الجهوية والترابية والقطاعية) وجعلها آليات خلق الثروة والقيمة المضافة عوض أن تبقى مستهلكة لها وعبء على مالية الدولة ومستنزفة لمقوماتها الاقتصادية¹.

وعليه، فإن التحديات العملية الكبرى للجهوية المتقدمة، تبرز في مدى قدرة الفاعل السياسي والإداري على ترجمة القانون التنظيمي للجهات على أرض الواقع، وتجاوز مختلف الإكراهات التي تقف عثرة أمام هذا المشروع الضخم، فبقراءة متأنية للمقتضيات الدستورية والقانون التنظيمي الجهوي، يتبين بجلاء أن تنزيل هذا المشروع ليس بالأمر الهين، بل يتطلب تضافر جهود كل الفاعلين السياسيين والإداريين والإقتصاديين وكل فعاليات المجتمع المدني، كما يستوجب سعيًا حثيثًا نحو تأسيس لبنات إدارية وبشرية ومالية قادرة على حسن تنزيل مضامين النص التشريعي وذلك وفق نظرة متأنية وتحليل متوازن وخطوات متدرجة حتى يكتمل هذا المنظور الحداثي للجهوية المتقدمة². وفق رهانات النموذج التنموي الجديد.

ولتدعيم وجهة النظر هذه بخصوص مدى معاناة الفعل الجهوي التنموي من بعض المعوقات نورد الإشكالية التالية :

- إلى أي حد يمكن للجهة أن تلعب دورًا مهمًا في بلورة السياسات العمومية الترابية في ظل المعوقات التي تحد من نجاح الفعل العمومي الترابي للجهة ورهانات النموذج التنموي الجديدة؟

الفرضيات :

وللإجابة عن هذه الإشكالية نطرح الفرضيات التالية:

الأولى تتعلق بأن تعدد المتدخلين في المجال الترابي يطرح مجموعة من الإكراهات التي تحد من حرية هامش تصرف الجهة في تدبيرها للمجال الجهوي.

¹ عبد اللطيف برحو " نحو صياغة نموذج تنموي متكامل " مقال منشور بجريدة هيسبريس الإلكترونية، بتاريخ 13 نونبر 2018، على الرابط التالي : <https://www.hespress.com/writers/412017.html> تاريخ المشاهدة 2020-02-04.

² كلمة رئيس مجلس جهة فاس مكناس المحند العنصر أثناء تقديمه للكلمة الافتتاحية لندوة المنعقدة بمقر جهة فاس مكناس بعنوان "أبعاد وإكراهات تنزيل الجهوية المتقدمة بالمغرب" يوم 02 يونيو 2016.

الثانية تخص سلطات الجهة في مسلسل تدبير السياسات العمومية الترابية تبعا لتوجهات النموذج التنموي الجديد التي تتعزز بالتوفر على نخبة سياسية وإدارية وبإشراك الفاعلين المحليين غير العموميين.

إن اختياري لهذا الموضوع لم يكن اعتباطيا، بل كان رهينا إلى حد كبير بالتطورات والمستجدات التي عرفتھا اللامركزية مقابل تجديد السياسة العامة للدولة في مجال التنمية، والإعلان عن تقييم لتجربة الجهوية من خلال المناظرة الوطنية الأخيرة للجهوية المتقدمة. لأن هذا الورش كغيره من الأوراش التنموية التي تهدف إلى اصلاح منظومة التنمية الترابية، يعاني بدوره العديد من الإكراهات التي تعوق سيره العادي على مختلف الأصعدة، المالية وتنموية، وسياسية والبشرية.

الأمر الذي يدفعنا للحديث عن الإكراهات الجهات في تحقيق التنمية المندمجة، بعد ما يقارب خمس سنوات من التنزيل، وهذه الإكراهات تهم بالأخص المعوقات المالية (المبحث الأول)، والسياسية والبشرية للجهة (المبحث الثاني) وفي الأخير إبراز التحديات التنموية للجهة في ظل رهانات النموذج التنموي الجديد (المبحث الثالث).

المبحث الأول : المعوقات المالية للجهة في أفق تصورات النموذج التنموي الجديد.

من المسلم به أن الموارد المالية المحدودة تكبل يد الهيئات الترابية وتجعلها عاجزة عن القيام بالأدوار الطلائعية المنوطة بها، والجماعات الترابية تكون قوية ومستقلة في قراراتها عند بلوغ ماليتها لما يناهز ثلث المالية العامة للدولة¹.

لذلك يرتبط التدبير المالي الجهوي بوجود موارد مالية ذاتية فعالة قصد تمويل التدخلات الجهوية في تدبير السياسات التنموية على الصعيد الجهوي، غير أن الشق المالي للجهات يشوبه مجموعة من الحدود والمشاكل التي تعيق التععيد الناجع لمحددات النموذج التنموي الجديد، و هذا ما سنحاول الوقوف عنده من خلال الحديث عن ضعف التمويل الذاتي كمؤشر على انعدام الإستقلال المالي (الفقرة الأولى)، ثم آثاره على تدبير الإنفاق المالي الترابي (الفقرة الثانية).

¹ سناء حمرا، "التدبير المالي الترابي بين آكراهات الواقع و متطلبات الحكامة" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام و العلوم السياسية، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية سلا، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2016-2017، صفحة 24.

الفقرة الأولى : قصور التمويل الذاتي لمالية الجهة.

تشكل الموارد المالية للجهة الوسيلة التي تمارس بها اختصاصاتها وسياساتها العامة المحلية ودعامة أساسية لتحقيق أهدافها وشؤونها بكيفية ديمقراطية¹، فالنظام المالي للجهة نظام مستقل ومختلف عن باقي الجماعات الترابية الأخرى، وقد خصص المشرع الفصل الثاني من القانون التنظيمي 111.14² من المادة 186 الى المادة 191 لموارد الجهة، بحيث تم التنصيص عليها بشكل حصري، فسطر في هذا الباب العديد من الموارد المالية التي تندرج في الجزء المتعلق بالمداخيل من ميزانية الجهة³.

كما يتضح من لائحة موارد الجهات المذكورة في المادة 189 من القانون 111.14، أن الإستقلال الجبائي يستند على حصيلة الضرائب والرسوم المأذون للجهة في تحصيلها طبقا للتشريع الجاري به العمل، لأن حصيلة ضرائب الدولة المخصصة للجهة، وهي تلك المرتبطة بنسب من الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات والرسم على عقود التأمين، هي ضرائب ورسوم ذاتية للدولة، حيث يمكنها التراجع عنها في أي وقت، شأنها شأن المخصصات المالية المتأتية من الميزانية العامة⁴.

بالرغم من تخصيص المشرع المغربي فصلا كاملا للتفصيل في موارد الجهة والتي تنقسم حسب منطوق المادة 186 من نفس القانون الى موارد مالية ذاتية وموارد مالية ترصدها لها الدولة وحصيلة الإقتراضات، لكن تثير الموارد المالية الترابية في المغرب على غرار باقي التجارب المقارنة، مجموعة من الإشكالات، خصوصا في ظل توسيع الإختصاصات و المهام الموكولة للجهات، حيث أن الواقع العملي لا يزال يؤثر على خصائص مالي بنيوي كبير تعاني منه الجهات، الأمر الذي يجعل من المجالس المنتخبة فارغة المضمون، ذلك أن توسيع الإختصاصات القانونية لم توازها اصلاحات مالية هامة تغطي هذه الإختصاصات وتعينها في القيام بوظائفها التنموية.

وبالرغم من أن القانون رقم 47-06⁵ المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، شكل قفزة نوعية على مستوى اللامركزية المالية ، التي تتوفر على ما يقارب 17 رسما محليا مفروضا لفائدة

Mohamed boujida :1- Les finances publiques locales décentralisées, 1ère édition, dar Qalam rabat , 2008, p 69.

² الطهر الشريف رقم 1.15.83، صادر في 20 من رمضان بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14، المتعلق بالجهات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015).

³ عدنان عماري " تدبير الموارد المالية للجهات : حمة فاس مكناس نموذجاً"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام والعلوم السياسية، تخصص التدبير الإداري والمالي، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية-أكاد-، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2018-2019، الصفحة 18.

⁴ مكايي نصير " مدخلات الاستقلال الجبائي للجهات " المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 143، نونبر دجنبر 2018، الصفحة 78.

⁵ قانون رقم 47.06 يتعلق بجبايات الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.07.195 بتاريخ نوفمبر 2007، الجريدة الرسمية عدد 5583، بتاريخ 3 ديسمبر 2007، الصفحة 3734.

الجماعات الترابية، منها 11 مخصصا لفائدة الجماعات و 3 للعمالات والأقاليم و 3 للجهات¹، و عليه نلاحظ أن الإمكانيات المالية التي حظيت بها الجهة ظلت غير كافية على مستوى الموارد الذاتية، فهذه الوسائل المالية تعتبر ضعيفة بطبيعتها، كون أغلبها قد تستفيد منها بعض الجهات في حين أن جهات أخرى لن تستفيد إلا من بعضها، مثلا رسم استغلال المناجم يمكن أن يكون مصدر دخل بالنسبة لجهة معينة، ولكن هناك جهات لا تتوفر على المعادن، وهناك الخدمات المقدمة عن الموانئ مقابل جهات لا موانئ لها (جهة فاس مكناس وجهة درعة تافيلالت، وجهة بني ملال خنيفرة)².

وبالتالي نستخلص غياب التوزيع العقلاني للموارد الجبائية بين المستويات الترابية، إضافة إلى غياب التضريب على الملك الغابوي و الملك البحري، و من القطاعات غير المضربة كذلك نجد غياب الجبائية المحلية على البيئة، و غياب التضريب على النقل الحضري للخواص، فعدم تضريب هذه القطاعات الحيوية قد يفوت على الجهات و باقي الوحدات الترابية مداخيل مهمة تعزز رصيدها المالي و تزيد من قوة استقلالها الترابي.

و من خلال التقارير الوطنية في الفترة الممتدة ما بين سنة 2011- و 2015، يتبين جليا أن مالية الجماعات الترابية بصفة عامة ما زالت دون الهدف المنشود، حيث أن نسبة مداخيل الجماعات الترابية للمملكة لم تتجاوز 17% من مجموع مداخيل الدولة، في حين أن الوضعية الأكثر سوء فيما يتعلق بحصة الجهة من مجموع المداخيل العادية للجماعات الترابية حيث لا تتجاوز نسبة مداخيلها 5% من مجموع مداخيل باقي الجماعات الترابية³.

فالإشكال الأساسي إذن، يتعلق بقدرة الجهات على تمويل برامجها التنموية، فإذا كانت قدرتها محدودة في تمويل تكاليف التدبير و السير العادي للجهات، فلا يمكن بالتالي تصور قدرة حقيقية لها في مجال اعداد مشاريع استراتيجية و تنفيذها بمواردها الذاتية، لأن الموارد المالية تشكل الرأسمال الذي يتحرك بواسطته مجلس الجهة في تدبير السياسات العمومية الترابية. كما أن البحث

¹ عصام القرني " التدبير الجبائي الترابي بين محدودية الحصيلة و ثقل الرهانات " المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 3-2 سنة 2017، صفحة 217.
² فتية بشتاوي " التسويق الترابي و دينامية المجال " أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص قانون عام، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية المحمدية، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، السنة الجامعية 2014-2015، الصفحة 345.
³ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات سنة 2015، صفحة 37.

عن مصادر جديدة لتمويل الجهوية بالمغرب يتطلب إعادة النظر في قواعد توزيع الموارد المالية بين الدولة من جهة، والجهات والعمالات والأقاليم والجماعات من جهة ثانية¹.

وبالتالي يبقى رهان برمجة أي مشروع أو تنزيله على أرض الواقع خاصة إذ كان منبثقا عن تصورات النموذج التنموي الجديد أو إذا تعلق المشروع بإختصاص مشترك بين الجهة والدولة، فإن ذلك يتوقف على ضرورة مصادقة مزدوجة من الوزارات المركزية التي تتجسد في وزارة الداخلية بإعتبارها الوصية على الجهات إلى جانب وزارة المالية.

الفقرة الثانية : تأثير ضعف مردودية الإنفاق المالي الترابي على البرامج التنموية للجهات.

إن الإشكال الذي تعاني منه بلادنا هو أنه هناك جهات تتوفر على إمكانيات مالية مهمة، و جهات أخرى تفتقر إلى ذلك، وكما نعلم أن حجم مداخل الجهة هو الذي يحدد مدى استقلالها المالي في بلورة المشاريع التنموية، لأن ضعف الإستقلال المالي للجهات سينعكس حتما على قدرة هذه الأخيرة من اتخاذ سياسات تنموية سواء كانت اقتصادية واجتماعيا وثقافية، خصوصا في ظل توسيع اختصاصاتها.

ومرد ذلك إلى أن أغلب الجهات ببلادنا تتصف بصعف وهشاشة قدرتها على تمويل نفقاتها، الأمر الذي يجعل ميزانيتها تسييرية وليست ميزانية استثمارية تمول مشاريع مهمة ترجع بالنفع على السياسات التنموية في إطار التنافسية الترابية قصد تحقيق التنمية المحلية.

وبالتالي فإن ضعف الموارد المالية، تضطر معه الجهات إلى اللجوء أكثر للموارد الإستثنائية التي تتمثل في اعانات الدولة والإقتراضات، التي تعتبر كوسيلة ناجعة لتمويل كافة السياسات التنموية الترابية، لكن يترتب عنها تبعية مالية مرتبطة بتمويل المشاريع التنموية على صعيد الجهة. وبالتالي يجعل هذا الأمر من الجهات غير قادرة على تدبير المجال الجهوي بشكل فعال وناجع، نظرا لغياب الدول المستقل للجهة في مجال التنمية.

عموما فننفقات التجهيز، تمكن الجهات من بلورة سياسات عمومية ترابية تحقق التنمية، و تشجع الجهات على إنجاز مشاريع استثمارية بوثيرة متصاعدة مثلا توفير البنيات التحتية... إلخ، لكن

¹ نطن أن المشكلة المفتاح تكمن في الطابع العام لمعايير توزيع مساهمة الميزانية العامة المرصدة للجهات، و هي المعايير المنصوص عليها في المادة 1 من المرسوم رقم 2.15.997 الصادر في 30 دجنبر 2015: 50% بالتساوي بين كافة الجهات، 37,5% بناء على عدد سكان الجهة، 12,5% بناء على مساحة الجهة، لكن من الأجدر تجاوز هذه المعايير واعتماد معايير أكثر دقة من قبيل تحديد مؤشرات الفقر، نسبة تجهيز البنية التحتية... إلخ قصد إعانة الجهات الفقيرة في تدبير مشاريعها التنموية.

غالبا ما نلاحظ أن وثيرة هذه المشاريع دائما ما تتسم ببطء النتائج برغم من أن ميزانيات الجهات ألزمها المشرع بالصدقية وبرمجتها على أساس الأهداف و النتائج، لكن نلاحظ ضعف القدرات التمويلية للجهة الذي لا ينسجم مع متطلبات الساكنة و حاجيات المستثمرين. إذ صار لزاما على النخب الجهوية مضاعفة مجهوداتها لخلق الثروة وتحقيق الجاذبية المجالية وتشجيع الاستثمارات الخاصة، مقابل تقوية الإستثمار العمومي الذي تظل مساهمة الجماعات الترابية فيه جد ضعيفة، حيث تبلغ فقط نسبة 8 في المائة، كما أن الخط الممتد من طنجة إلى الجديدة تركز فيه أهم الإستثمارات العمومية¹.

وعلى هذا الصعيد، يظل مستوى تنمية الجهات بصفة عامة مشروطا بالجاذبية المجالية للاستثمار الخاص، الذي يمكن في نهاية المطاف من خلق القيمة المضافة وتوفير المداخل وخلق فرص الشغل. والحال أن التوزيع المجالي للمقاولات يدل على فوارق صارخة بين الجهات. ففي نهاية سنة 2017، كانت 3 جهات من أصل 12 تستأثر بـ 55 في المائة من المقاولات في المغرب، مما يؤثر سلبا على النمو والتشغيل بالجهات الأقل جاذبية، حيث ما فتئت هذه الأخيرة تعاني من ضعف مواردها الضريبية، نظرا لضيق القاعدة الضريبية المحلية، وبالتالي تستمر في تبعية القوية للتحويلات المالية القادمة من الإدارة المركزية².

وفي ظل هذا الوضع، يصعب الحديث عن وجود سياسة جبائية محلية من قبل الجهات تساعد على توجيه وتنشيط الإستثمار الجهوي، من خلال وضع التخفيضات الضريبية المحفزة على الإستثمار وتوطين الوحدات الإنتاجية وتنمية الأنشطة الاقتصادية بإتخاذ قرارات تناسب الجبايات المحلية³.

¹ مداخلة عبد الاحد فاسي فكري وزير اعداد التراب الوطني و التعمير و الإسكان و سياسة المدينة أشغال الندوة الموضوعاتية حول "الفوارق المجالية وتحديات التضامن بين الجهات"، المنظمة من طرف مجلس المستشارين بشراكة مع جهة الدار البيضاء - سطات بتاريخ 3 يوليوز 2019. وذكر السيد الوزير، بالمجهودات التي تقوم بها الوزارة في إطار البرنامج الحكومي الحالي الذي يركز في ميدان إعداد التراب الوطني على تجاوز الفوارق بين الجهات قصد تحقيق عدالة اجتماعية على كافة القطاعات يكون محورها هو الإنسان، و التي من أهمها: إطلاق دراسة حول التضامن المجالي بهدف تحليل ميكانيزمات التماسك الترابي ووقعها على المجالات الترابية، وتحديد مؤشرات ملائمة لإرساء سياسة منسجمة للتضامن الترابي، وكذا إحداث آليات جديدة لإعادة توزيع الموارد العمومية بين الجهات تتلاءم والمنظور الجديد للتنمية وإعداد التراب. إعداد تقرير تركيبي يصدر بشكل دوري كل ثلاث سنوات حول الديناميات والتفاوتات المجالية والاجتماعية، وذلك على ضوء التحديات والرهانات التي يواجهها المغرب حاليا، الهدف منه هو تسليط الضوء على الديناميات والفوارق المجالية، سواء تلك المرتبطة بالمؤهلات والإكراهات الطبيعية والاجتماعية أو الناتجة عن سياسة إعداد وتنمية التراب الوطني، وقياسها عبر شبكة من المؤشرات المجالية المدققة وذلك من أجل المساهمة في توجيه السياسات والتدخلات العمومية للتقليص من التباينات والاختلالات المجالية والاجتماعية.

² التقرير السنوي لسنة 2017 للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الصفحة 129، أنظر الرابط التالي : <http://www.ces.ma/Documents/PDF/Rapports%20annuels/2017/RA2017a.pdf>
³ عبد الرقيب زعنون " تدبير التنمية الترابية بالمغرب : دراسة مقارنة " مطبعة الأمانة- الرباط، الطبعة الأولى 2020، الصفحة 189.

المبحث الثاني : حدود وظيفة التنمية الجهوية على المستويين السياسي والبشري.

من بين الإكراهات التي تعاني منها الجهة في تدبير برامجها التنموية، وجود تحديات سياسية (الفقرة الأولى)، ثم اكراه الرأسمال البشري في صنع ومواكبة السياسات التنموية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : تأثيرات النخب السياسية على التوجهات التنموية للجهة.

أمام الوضع الحالي نرى أن عاهل البلاد ما فتئ يؤكد على أن الجهوية المتقدمة هي نموذج ملموس لمقاربة سياسية نابعة من خصوصيات وواقع المجتمع المغربي، لكن منظري الرؤية التقنية حولها إلى مشاريع تقنية قطاعية تتحكم فيها التوجهات الحكومية مما أعطى انطباع على أن الجهوية المتقدمة بعيدة المنال.

وانطلاقا من التمعن في ثغرات تنزيل الجهوية المتقدمة، يظهر جليا غياب التأطير السياسي الذي يعتبر سببا رئيسيا في هذا المخاض العسير الذي تعرفه الجهوية المتقدمة، لأن بداية ظهور "خلل سياسي" في تدبير ورش الجهوية المتقدمة يفرض انجاز وقفة تأمل كبيرة في أهدافها، ومستعجلة في طرق تدابيرها التنموية. هذه الوقفة تتضمن بالأساس مقاربة جديدة للتنزيل السياسي للجهوية المتقدمة، تتطلب اعلان القطيعة مع مقاربات جربت وتأكد باللموس عدم صوابها بل وعجزها الواضح في تدبير الملفات السياسية الشائكة، في مجتمع يعرف تغيرات اجتماعية واقتصادية متسارعة تحمل معها اكراهات جديدة لا يمكن معالجتها بأنماط التدبير التقني أو المقاربات القديمة التي تجاوزتها الأحداث و التطورات الجديدة¹.

وتأكيدا لما سبق، وفق ما عايشناه في فترة التدريب بجهة فاس مكناس لاحظنا أن الآمال الكبيرة التي عقدت على الجهوية المتقدمة كمشروع مؤسساتي، مهيكّل يتوخى من خلاله المغرب إقرار منظومة جديدة لتدبير عمومي جديد وفق النموذج التنموي، تحول بفعل طغيان المقاربة التقنية إلى ورش بلا أفق سياسي، تتقاذفه رغبات اجراء الدراسات التقنية و تمرير الصفقات بشكل مسطري²، الأمر الذي حول الجهوية من مشروع سياسي إلى هيكل إداري منتخب، ومرد ذلك إلى غياب التأطير السياسي لأن قوة الجهوية المتقدمة تكمن أساسا في توجهاتها السياسية وأهدافها الاقتصادية و

¹ محمد حمير "تنزيل الجهوية المتقدمة بين إخفاقات المقاربة التقنية و إلزامية التأطير السياسي" مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية عدد مزدوج 2-3، مطبعة المعرفة الجديدة- الرباط، السنة 2017، الصفحة 215.

² نعطي مثال من خلال برنامج التنمية الجهوي لجهة فاس مكناس الذي أعده مكتب الدراسات kpmg وكذلك صيغة المشاريع المهيكلّة في قسم التنمية القروية التي تهم الكهرباء و الطرق مع اغفال الصحة و التعليم و انعاش الأنشطة غير الفلاحية بالعالم القروي كسياسات عمومية ترابية أساسية تغفلها المقاربة التقنية لورش الجهوية المتقدمة.

الإجتماعية، البعيدة كل البعد عن المقاربة التقنية، التي تتضح من خلال مشاريع وضعت من قبل مكاتب الدراسات التي ليست لها خلفية بنمط الممارسة والتدبير السياسي للتحويلات التي يعرفها المجتمع المغربي.

ولعل ما يثير القلق هو نمط التنزيل الحالي لورش الجهوية في ظل رهانات النموذج التنموي الجديد، الذي جعل هذا المشروع غير مكتمل سياسيا من طرف القوى الفاعلة على المستوى الجهوي، بحيث يلاحظ أن الأحزاب السياسية غير قادرة على أن تكون فاعلا حقيقيا في التنزيل السياسي، لأن مقارنة التنزيل التقنية شبيهة بعملية الرياضيات تم بموجها إخضاع المجالس المنتخبة لتصور تقني وضعته الحكومة التي حاولت تدارك الفراغ السياسي¹.

و جدير بالإشارة أن التركيز على البعد السياسي في الجهة لا يعني افرغ محتواه التنموي، بل أن تنمية التراب هو قرار سياسي يعكس توجهات الدولة وليس قرارا تقنيا، لأن الجانب التقني أعتمد أساسا وفق قرار سياسي، أي بمعنى لا بد من ثقة سياسية في المشاريع والبرامج التنموية، وهذا الأمر يعكس البعد السياسي المراد للجهوية المتقدمة.

من المعلوم أنه قد توجد طبقة سياسية على المستوى الجهوي، التي تستمد شرعيتها و مشروعيتها من العملية الانتخابية التي تجري على المستوى الترابي، لكن ما يلاحظ على هذه الطبقة السياسية هو هيمنة الأعيان عليها في الكثير من الأحيان، كما أن غالبية المنتخبين تم إنزالهم من قبل الأحزاب المركزية، الشيء الذي يجعل من الانتخابات الترابية تجري من منطلق الرهانات الوطنية الكبرى للأحزاب السياسية وليس من منطلق الرهانات الترابية.

لعل هذا ما يغيب الرؤية الواضحة لهذه الطبقة السياسية لما يجب أن تكون عليه السياسات العمومية الترابية، بما أنهم يظلون حبيسي الرهانات الوطنية الكبرى لأحزابهم، بمعنى أنهم يفكرون وطنيا فيما هو محلي ترابي، وتبقى مسألة الأولويات على هذا المستوى حاضرة بقوة، وبالتالي تضعنا أمام حقيقة وجود طبقة سياسية ترابية قادرة على انتاج سياسات عمومية ترابية وتديرية للتراب بعيدا عن رهانتها الوطنية، فنحن في هذه الحالة نكون أمام طبقة سياسية يتم إستطائها ترابيا وليس أمام طبقة سياسية ترابية²، وبالتالي لا بد من اعتراف الدولة المغربية بأحزاب سياسية جهوية

¹ محمد حمير " تنزيل الجهوية المتقدمة بين إخفاقات المقاربة التقنية و إلزامية التأطير السياسي"، مرجع سابق، صفحة 216.

² علي الحنودي " الدولة و السياسات العمومية الترابية" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد مزدوج 134-135، ماي غشت، صفحة 194.

مسايرة للتجارب المقارنة مثل إسبانيا الأمر الذي يفسر وجود طبقة سياسية ترابية قوية، وهنا يمكننا أن نتحدث عن القدرة السياسية للجهات في اعداد وتنفيذ السياسات العمومية الترابية.

وتأسيسا لما سبق، فإن التنزيل السياسي لجوهر الجهوية المتقدمة، يتطلب إجراءات ملموسة على الصعيد المحلي من قبيل :

✚ جعل الجهوية الإطار الوحيد لتنزيل وتفعيل السياسات العمومية الترابية في احترام تام للإختصاصات الموكولة لها. تبعا لمحددات النموذج التنموي الجديد.

✚ تفعيل التأطير السياسي الموكول للأحزاب السياسية، لإفراز نخب جهوية تظهر مستقلة عن النخب المركزية و متميزة في تدبير الشأن العام الترابي¹.

✚ إحداث جمعية للمنتخبين بعيدا عن الإلتماءات الحزبية، وتحويلها إلى قوة ضاغطة تساعد في اعداد السياسات العمومية الترابية من خلال تقوية قرارها على المستوى الترابي.

✚ الإعداد الجيد لمؤسسة الجهة، قصد احتواء التأثيرات الاقتصادية و الاجتماعية التي تحدث ، الأمر الذي يتطلب تأهيل الجهات على جميع المستويات.

الفقرة الثانية : المعوقات البشرية.

إن التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للمجالات الترابية تبرر ضرورة أن تتزود الجهات بسياسة عمومية إرادية لتنمية الكفاءات البشرية تركز بالخصوص على المنتخبين المحليين ومستخدمي الجماعات الترابية ومستخدمي المصالح اللامركزية، بالنظر إلى الدور الهام والأساسي الذي يضطلع به هؤلاء الفاعلون المحليون في مسلسل قيادة وتطوير تلك التنمية، وإن من شأن هذه السياسة أن تكون أكثر نجاعة إذا ما تم تصورها وتنفيذها على المستوى الجهوي. كما أنه ينبغي دعمها بتدابير استعجالية وإصلاحات موازية لا مناص منها، وأن يأخذ بعين الإعتبار ما يقدمه فاعلون آخرون عموميون وشبه عموميين.

وهذا ما أكدته عاهل البلاد " لتفعيل التنظيم الترابي الجديد، في إطار حكمة جيدة، تشع التنمية البشرية في صلب اهتمامها. إذ لا سبيل إلى رفع التحديات التي تواجه هذه الحكامة إلا

¹ محمد البوعزاوي " تحديث الإدارة الترابية بالمغرب : نحو ترسيخ الديمقراطية و كسب رهان التنمية " منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، الطبعة الأولى، مطبعة الأمانة - الرباط - 2015، الصفحة 42.

بتحقيق تنمية بشرية عادلة ومنصفة، كفيلة بالتصدي للعجز الحاصل في المجال القروي، والخصاص الذي يعيق النمو في الوسط الحضري"¹.

لكن تبقى أزمة الإدارة الجهوية، في تدبير المشاريع التنموية راجعة بالأساس، إلى المعوقات البشرية التي سيتم تحديدها على مستوى المنتخبين الجهويين (أ)، ثم على مستوى الموظفين الجهويين (ب).

أ : اشكالية انتاج نخب جهوية.

إن فعالية أداء أي جهاز يقتزن بمدى جديته في الإهتمام بالعنصر البشري، فهذه الأولوية إن كانت تصدق على الإدارة المقاولاتية، فهي تصدق أكثر على الجهة التي يرجى منها إرساء التنمية على المستوى الترابي، ويعتبر المنتخب المحلي إحدى الدعامات الأساسية لكسب رهان التنمية، لكن فبقدر اهتمام الإستحقاقات الإنتخابية لسنة 2015 بالنخب المحلية ودعوتهم لتدبير الشأن العام المحلي، فإنها في المقابل أفرزت نخبا محدودة المؤهلات، بالرغم أن تدبير السياسات العمومية الترابية يستلزم معرفة قواعد الحكامة وطرق الإشتغال على المستوى الميداني من خلال التنزيل السليم للمقتضيات القانونية المتعلقة بالجهة، وكذلك العمل بالآليات التديرية تلك المتعلقة بالإعداد والتنفيذ والبرمجة ومواكبة السياسات العمومية الترابية.

فكلما كانت النخب المحلية قادرة على صنع القرار وإتقان اختيار الحلول الناجعة على مستوى الشأن الجهوي، كلما ساعد ذلك على تدعيم مركّزات التنمية المحلية²، وضمن هذا الإطار فإن المشرع لم يشترط الكفاءة التعليمية في المترشحين للمجالس الجهوية، وهذا الأمر سيساهم في خلق صعوبات وعراقيل تحد من تحقيق التنمية في ظل قيادة جهوية مبنية على أساس معرفي وعلمي للنخب، وعلى العموم فإن محدودية التكوين المعرفي قد يسقط المجالس الجهوية أمام صورتين، إما وجود مجالس تعيش إختلالات في تنزيل أهداف النموذج التنموي الجديد، وإما تدخل سلطات الوصاية للقيام بإختصاصات هذه المجالس، وفي كلا الحالتين سنكون أمام تطاول على مبادئ الحكامة الترابية.

¹ مقتطف من الخطاب الملكي السامي الموجه إلى الأمة بمناسبة عيد العرش المجيد 30 يوليوز 2012.

² حميد المختار " تحديات تحقيق التنمية المندمجة في ظل الجهوية الموسعة بالمغرب " المجلة المغربية للإدارة المحلية، عدد مزدوج، 99-100، يوليوز أكتوبر 2011، الصفحة 104.

ومن مظاهر الضعف التي لازمت أداء النخب السياسية المحلية في تدبير السياسات التنموية هو غياب الإلمام ببعض المجالات الحيوية كمجال التدبير المالي، هذا بالإضافة إلى أن علاقة المنتخبين ببعضهم البعض يغلب عليها الولاءات السياسية وانهماز الفرص و التطفل على تدبير الشأن الجهوي، فيصبح بذلك المجال الجهوي عرضة للخطر، إضافة إلى اصطدام النخب السياسية بالإدارية وهي نخب متباينة وظيفيا وهيكلية، وهذا التصادم هو الأكثر تأثيرا على المسار الديمقراطي والتنموي بالمجال الترابي¹.

وتعزى هذه الصراعات إلى انتفاء مبادئ الديمقراطية، وهو ما يتناقض مع الأهداف المتوخاة من العمل التنموي الجهوي التي تبقى فوق كل اعتبار سياسي، الأمر الذي يؤثر على فعالية القرار الجهوي المرتبط بالتدبير الفعال للتنمية الترابية.

و حسب تجارب عدة أنظمة سياسية التي أخذت بأسس وأساليب الحكامة المحلية تؤكد اليوم بأن المعايير التي يعتمد عليها الإنتقاء أو لإنتخاب عناصر النخبة المحلية المؤهلة لتدبير الشأن الجهوي تتجلى فيما يلي²:

- الكفاءة : والتي تعكس القدرة والأهلية على تدبير وتحمل المسؤولية، و صنع القرارات التنموية، و ابتكار الحلول الناجعة للمشاكل المطروحة محليا.
- النزاهة : والتي تركز ظاهرة تخليق المرفق العام خدمة للمصلحة العامة و جعل القانون هو المحدد للحقوق والإلتزامات.
- التواصل : و الذي يترجم إدارة القرب من المواطن، و معرفة ماذا يريد حاضرو مستقبل الساكنة، ورصد متطلبات واقع و آفاق المجال الحضري أو القروي على المستوى الجهوي.

ب : الإكراهات المرتبطة بالموظف الجهوي.

يعد العنصر البشري من بين مؤشرات نجاح الإدارة الجهوية بالمغرب خاصة في مواكبة رهان التنمية، على اعتبار أن العنصر البشري هو حجر الزاوية في تحقيق التنمية في شتى المجالات، و من

¹ عاد تيم " البعد الجهوي في سياسة تدبير الإستثمار و انعكاسه على التنمية : على ضوء الجهوية المتقدمة " مرجع سابق، الصفحة 382.
² حمود المختار، " تحديات تحقيق التنمية المندمجة في ظل الجهوية الموسعة بالمغرب " مرجع سابق، الصفحة 105.

أجل الوصول إلى هذه الغاية لا بد من تقوية العنصر البشري وتأطيره وتأهيله على المستوى الترابي بشكل عام وعلى المستوى الجهوي بشكل خاص.

فالمشرع المغربي لم يعمل على تمكين الإدارة الجهوية من أطر إدارية وتقنية تمكنها من تسيير شؤونها، لأنه في حالة عدم توفرها على الرأسمال البشري الذاتي، سيشكل عائقاً أمام تحمل الجهة لمسؤوليتها على الوجه الأكمل، مما يجعل تنفيذ التوجهات المسطرة في مجال التنمية محصور على إرادة وسلطة مصالح الدولة بالجهة.

ومن خلال مقتضيات القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات عمل المشرع على تنظيم الوضعية الإدارية والوظيفية خاصة بالنسبة لكل من المدير العام للمصالح¹، ومدير شؤون الرئاسة و المجلس²، ومدير الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، لكنه أغفل باقي الموظفين الإداريين.

و أمام ورش الجهوية المتقدمة لا بد من تغيير النظام الأساسي لموظفي الجماعات بنظام يشمل مختلف الجماعات الترابية بما فيه التنظيم الإقليمي والجهوي، وأن تحدد بعض المقتضيات الخاصة ببعض الوظائف، على أن يراعى إعادة النظر في ترتيب سلم الأجور بمختلف الأسلاك الموجودة بالوظيفة داخل الجماعات الترابية، خاصة وأن دور الجهات أصبح يكتسي أهمية قصوى يتطلب معه كفاءات قادرة على تصور مشاريع التنمية وبلورتها ضمن برامج التنمية³.

وجدير بالذكر إلى أن هناك توزيع سيئ وغير متكافئ للموارد البشرية على الصعيد الترابي، حيث تستأثر الجماعات بحصة الأسد من الموارد البشرية⁴، وبالتالي عن أي رهانات نتحدث في ظل غياب توظيف وجذب للكفاءات قصد تدبير السياسات التنموية على الصعيد الترابي؟ لأن هذا الأمر سيسهم في عدم تحقيق أهداف الجهة من حيث زيادة المردودية والنجاعة، والوصول إلى تنمية إقتصادية وإجتماعية المطلوبة، وهنا تتضح أهمية العنصر البشري كأهم عنصر في موقع الفعل الجهوي.

ويمكن تحديد نواقص المنظومة الحالية في تدبير العنصر البشري من خلال النقاط التالية⁵:

¹ المادة 125 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14.

² نفس المرجع المادة 126.

³ عادل تميم " البعد الجهوي في سياسات تدبير الإستثمار و انعكاسه على التنمية : على ضوء الجهوية المتقدمة "، مرجع سابق، صفحة، 388.

⁴ الجماعات الترابية في أرقام وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، سنة 2011، صفحة 51.

⁵ تقرير المجلس الإقتصادي والإجتماعي و البيئي، المعنون ب " تدبير و تنمية الكفاءات البشرية : رافعة أساسية لنجاح الجهوية المتقدمة " الإحالة الذاتية 2013-11، الصفحة 64.

أما أولها فيتمثل في كون منظومة تدبير الكفاءات الجاري بها العمل اليوم تفتقر إلى الاندماجية والانسجام والتكامل. فتداخل الإطارات القانونية المختلفة، والتدخل الكبير للدولة على المستوى الإقليمي، وكذا المستوى الضعيف للتركيز مصالحها، تمثل كلها خصائص جوهرية أفقدت المنظومة تجانسها وانسجامها.

وأما الثاني، فهو ما كان لأعمال تنمية الكفاءات من أثر ضعيف في اشتغال المنظومة الحالية. فتلك الأعمال التي جرى إطلاقها متأخرة وتركزت بالأساس على المستوى الجماعي، لم تنجح في احتواء الآثار السلبية للعجز الثقيل الذي خلفته عمليات المغادرة، ولا في التخفيف من التداعيات السلبية لعملية التوظيف المكثف التي شهدتها بداية التسعينات من القرن المنصرم.

وفي الأخير، يفرض توجه الجهوية المتقدمة على الدولة، نهج سياسة جديدة في تدبير الموارد البشرية، قوامها تزويد المصالح الجهوية بالرأسمال البشري المتمتع بالخبرة والمعرفة والكفاءة في مجال تدبير السياسات العمومية الترابية.

المبحث الثالث: التحديات التنموية للجهة على ضوء رهانات النموذج التنموي الجديد.

هنا ننطلق من التساؤل التالي : ما هو البعد التنموي للجهة ؟ هل نتحدث عن دور الفاعل الإقتصادي أم دور الفاعل السياسي ؟ ثم ماهي طبيعة العلاقة مع باقي المتدخلين بغية تحقيق التنمية ؟ إرتباطا مما سبق سنحاول مقارنة هذه التحديات التنموية وفق نظرة البحث الأكاديمي، انطلاقا من فكرة مفادها أن الجهوية المتقدمة جاء بها المغرب كتوجه استراتيجي عميق لمواجهة كافة إكراهات التدبير العمومي الترابي. في حين أن رهان صياغة نموذج تنموي الجديد ينبنى على واجهتين أساسيتين، آليات إنتاج الثروة والقيمة الاقتصادية المضافة، ثم آليات توزيع الثروة وثمار النمو الاقتصادي، وهذا ما يفرض نسق سياسي واقتصادي واجتماعي، يسمح بتطور اقتصادي واضح، وبإستفادة مختلف الفئات الإجتماعية والقطاعات الاقتصادية والمجالات الترابية بشكل منصف من ثمار التنمية ومن القيمة المضافة التي تنتجها الدولة¹

لمجابهة كافة إكراهات تنزيل الجهوية المتقدمة بالموازاة مع تحديات النموذج التنموي الجديد سنحاول ابراز تحدين إثنين على اعتبار أن الجهوية تعد أحد المرتكزات الأساسية في بناء نموذج تنموي

¹ عبد اللطيف برحو، مرجع سابق.

جديد، وذلك من خلال تعميق الفكر الإستراتيجي للمنتخب الجهوي (الفقرة الأولى)، ثم ضرورة تدبير السياسات التنموية من قبل الجهة وفق منطق التشارك (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : تعميق الفكر الإستراتيجي للمنتخب الجهوي.

فيما يتعلق بالتحديات سنقسمها إلى ثلاث تحديات خاصة إذا تموقعنا موقع المدير الذي يدبر الشأن الجهوي من خلال ما خصه به المشرع وما ينتظره المواطنون وبالتالي أول تحدي يواجهه الجهة نظرا لإختصاصاتها هو تعميق الفكر الإستراتيجي لدى المنتخب الجهوي لأنه رجل استراتيجيات وليس مدبرا عملياتيا، وبالرجوع للقانون التنظيمي للجهات نرى أنه مطالب بوضع برنامج التنمية الجهوية وفق خطة استراتيجية ناجعة ونابعة من خصوصية تراب الجهة، ثم مطالب بالإشراف على التصميم الجهوي لإعداد التراب وإعداد تصميم النقل داخل الجهة كما انه مطالب بوضع رؤية استراتيجية للماء والطاقة، وبالتالي منح المشرع هذه الإختصاصات لرئيس الجهة بالرغم من قيام باقي الوحدات بإختصاصات أخرى تواكب ما خطط له من قبل الجهة إلى أن الرؤية تبقى للجهة التي تدبر استراتيجيات وليست برامج عمل مثل الجماعات.

وعليه فهذا الأمر يؤكد على ضرورة توفر المجلس الجهوي على رؤية محددة، هذه الأخيرة التي تنبثق في الدول الديمقراطية من البرامج الانتخابية للنخب السياسية المؤسسة وفق منطق البناء على التراكم، بالرجوع إلى برنامج التنمية الجهوي لجهة فاس مكناس على سبيل المثال نلاحظ أنه تم التعامل معه كمسطرة يجب استفتاءها حيث تم تشخيص واعداد البرنامج من قبل مكتب الدراسات، و نعتقد على أن هذه المقاربة مبتورة لأنه لا بد من توفر المجلس على رؤية ثم فيما بعد يأتي دور التقني (مكاتب الدراسات).

كل هذه الأمور تحتاج إلى رؤية خاصة عندما نتحدث عن مقاربات جديدة في تدبير المجال الترابي مثل تبني منهجية الذكاء الترابي في خضم كل هاته الرهانات حيث يصبح جواب علمي من قبل الفاعلين الترابيين لكونه يمكن من¹ :

✓ توفير مجموعة من المعارف المتعددة التخصصات تخول فهم البنيات الترابية،
ومجراه وتيرة الديناميات الترابية.

¹ خالد البهالي، " الذكاء الترابي والجماعات الترابية : مداخل للفهم والتفسير " أشغال الندوة العلمية حول الذكاء الترابي والجماعات الترابية : أي رهانات؟، المنظمة بكلية الحقوق أكادير بتاريخ 23 و 24 مارس 2018، الصفحة 24.

✓ توفير معلومات، ومعطيات، تمكن الفاعلين الترابيين من إعداد وبلورة، وأجراً مضامين مشروع ترابي مندمج يتغيا النمو الترابي المستديم.

أما بخصوص الآليات التي تحتاجها الجهة لتنزيل مقتضيات الجهوية المتقدمة من أجل التغلب على التحديات التنموية، تتمثل في تكريس ميكانيزم إدارة ناجعة وفعالة، واعتماد منظومة لتدبير المخاطر وبشكل استباقي لدى الجهة، ثم تكريس علاقة سياسي بالإداري وفق نسق متكامل فالإداري يساعد المنتخب السياسي على بلورة رؤيته في قالب تقني من خلال الخبرة التي يتوفر عليها الإداري.

الفقرة الثانية : ضرورة تدبير السياسات التنموية الجهوية وفق منطق التشارك.

مما لاشك فيه أن المغرب يعمل اليوم على إرساء دعائم نموذج تنموي جديد في ظل جهوية متقدمة، باعتبارها خيارا استراتيجيا لا محيد عنه حيث يضيف دينامية جديدة على الوضع التنموي برؤية مختلفة عن سابقتها وذلك من خلال إعادة التفكير في بلورة نموذج تنموي جديد وفق مقاربة شاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب¹.

إن تدبير الجهة للسياسات التنموية حتما يتم وفق مقاربة تشاركية ومع العديد من المتدخلين ومن أهمهم الجهة نفسها و الدولة والقطاع الخاص، وبالتالي يتعين ضبط هذه العلاقة وفق العديد من المداخل، ولعل أبرزها تبني نهج الالتقائية² الترابية للسياسات التنموية.

إذا فإن رهان معالجة معيقات التنمية الجهوية يضعنا أمام تبني ثقافة جديدة للتدبير العمومية الترابي، قائمة على مداخل الحكامة الترابية :

✓ ترسيخ التدبير المرتكز على النتائج باعتباره مقرب جديد في التدبير العمومي يعتمد على التوفيق بين متطلبات المواطنين والموارد المتاحة بغية تحقيق الأهداف المسطرة مسبقا، ويستلزم هذا النوع من التدبير الأخذ بعين الاعتبار ثلاث عوامل لها علاقة بالنتائج³ :-
تحديد مؤشرات المردودية - عدم إهمال التقييم العام للبرامج مزع انجازها بالجهة -
العلاقة بين تحقيق النتائج الجيدة واحترام القانون.

¹ صفية لعزيز، " الجهوية المتقدمة كأحد دعائم النموذج التنموي الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 143، نونبر دجنبر، 2018، الصفحة، 207.
² الالتقائية يمكن تعريفها بكونها تقنية تتوخى ربط العلاقة بين عدة مراكز لاتخاذ القرار (جماعة ترابية، المصالح اللاممركزة، قطاع خاص...) والتي تتدخل في مجال متقارب أو متطابق في أفق تطوير جودة الفعل التنموي المشترك من خلال ضمان انسجام مجموعة من المشاريع المراد انجازها على المستوى الوطني أو الترابي، قصد الخروج بمشروع واحد مندمج ومتعدد الأبعاد.
³ رشيد باجي، " تحديث الإدارة المغربية بين رصد الاختلالات وتطبيق أسس الحكامة الجيدة" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 125، نونبر دجنبر، 2015، الصفحة 205.

✓ تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية التي من شأنها العمل على المساعدة في تخليق الحياة الإدارية كخطوة مهمة في اتجاه تحديث الإدارة، فلا مراء أن من بين معوقات التنمية الإدارية بالمغرب هو انتشار مجموعة من الأمراض والانحرافات البيروقراطية التي نخرت جسم الإدارة المغربية والتي عطلت فرص عديدة من التنمية على المغرب.

✓ التدبير الجيد للموارد البشرية، حيث يعتبر العنصر البشري أهم محركات الإنتاج فالبرغم من الثورة التكنولوجية والمعلوماتية، فإن مؤشرات المردودية تبقى رهينة بفاعلية هذا العنصر، ومن هذا المنطلق زاد الإهتمام بالرأسمال البشري باعتباره مورد مهم للتنمية¹

إضافة إلى أن إثقال كاهل الجهة بإختصاصات عديدة، جعلها ترجع دائما إلى الدولة لمساعدتها في تنفيذ تلك الإختصاصات وهذا ما يصطلح عليه بإعادة تفويض الإختصاص، كما أن تطبيق مبدأ التمايز يترتب عنه وضع حدود بين أدوار الدولة والجهات، من خلال الاعتماد على تراتبية في تدبير السياسات العمومية الترابية، حيث يجب أن يتم ذلك وفق مبدأ التعاقد، لكن ما نلاحظ أن الطريقة التي يتم بها تعاقد في برمجة المشاريع غير متكافئة حيث لا تعدو أن تكون العقود المبرمة مع الدولة عقود إذعان² وليست عقودا تفاوضية مثلا وزارة الداخلية حينما تعد مشروعا تحدد قيمة تمويله و تقوم الجهة او الجماعة بقبول المشروع دون تفاوض في إطار تمويل مشترك. وبالتالي يجب القطيعة مع هذه المسألة وتبني سياسة تنموية بمفهومها الواسع تمكينا من التفاوض مع باقي الفاعلين، وبرمجتها على مستوى الواقع.

خاتمة :

لقد أبان كل من واقع الجهوية والتنمية بالمغرب، والنقاش المصاحب لدعوة الملك لإعداد نموذج تنموي جديد، جملة من الخلاصات بالرغم من الآثار الجانبية لإنتاج الثروة، التي لم تظهر على كل

¹ رشيد باجي، مرجع السابق، الصفحة 207.

² عقود الإذعان هي صيغة من صيغ إبرام العقود تعتمد على استخدام أنموذج نمطي للعقد يعده أحد طرفي العلاقة التعاقدية بصورة منفردة ويعرضه على الطرف الآخر الذي ليس له إلا الموافقة عليه كما هو أو رفضه دون أن يكون له أن يغير في العبارات الواردة فيه أو الشروط والأحكام التي يتضمنها ولا أن يدخل في مجاذبة أو مساومة حقيقية على شروطه مع الطرف المعد لهذا العقد، ومن هذا وصفت هذه العقود "بالإذعان". وقيل أن أول من ساهم كذلك القانوني الفرنسي سالي في مطلع القرن العشرين. وأهم عنصر في هذه العقود، وهو الذي جعلها عقد الإذعان، هو طريقة عرض العقد من قبل معدة على الطرف الآخر إذ لسان حالة يقول : "أقبله كما هو أو اتركه كما هو" وهو ما يقال عنه باللغة الإنجليزية "Take it-or Leave it". ونحن نقول إن هذا النوع من العقود هو مظنة الإذعان، لأنها لا تكون من عقود الإذعان إلا إذا تضمنت شروطاً ما كان للطرف الآخر أن يقبل بها لو أعطى حرية المساومة ومن ثم يمكن القول بتعيب الرضا فيها. فإذا تحققت من حصول الرضا فيها لم تعد من الإذعان بأي وصف كانت.

الفئات المجتمعية بالمغرب، الأمر الذي يتطلب وضع عدة خيارات استراتيجية تساعد الجهة على انتاج الثروة داخل نفوذها الترابي في إطار التنافسية المجالية، ولعل أبرزها :

✚ ارساء نظام جبائي عادل يكرس إعادة التوزيع الناجع للموارد وتقليص التفاوتات ومحاربة مراكمة الرساميل غير المنتجة¹.

✚ إعادة النظر في معايير توزيع مساهمة الميزانية العامة المرصدة للجهات، المنصوص عليها في المادة 1 من المرسوم رقم 2.15.997 الصادر في 30 دجنبر 2015، واعتماد معايير أخرى تتعلق بنسبة الفقر والهشاشة، البنية التحتية، إلخ قصد تقوية أواصر التماسك الاجتماعي.

✚ ضرورة وجود نخب قوية من حيث الفكر والمعرفة، ولها دراية بتحديات التنمية الجهوية قصد ارساء محددات النموذج التنموي الجديد تماشياً مع متغيرات البيئة الاقتصادية والاجتماعية.

وعلى سبيل الختم، فبلادنا تمتلك العديد من المؤهلات تمكنها من التطلع إلى الطموح التنموي المراد، وهذا الأمر دفعنا للختم بتساؤل جوهري في ظل المكتسبات القانونية والمؤسسية التي أحدثها المغرب ما بعد دستور 2011، وهو كالتالي : إلى أي حد يمكن للنموذج التنموي الجديد تحقيق الرخاء الإقتصادي وتحقيق التضامن المجالي واستدامة المشاريع والبرامج العمومية بين جهات المملكة المغربية؟

¹ مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول النموذج التنموي الجديد للمغرب، سنة 2019، الصفحة 77.

صفقات الجماعات الترابية كركيزة للنموذج التنموي الجديد

د. عبد الرحيم اضاوي

دكتور في الحقوق

تعد الصفقات اللبنة الأساسية المعتمد عليها، لتلبية حاجيات الجماعات الترابية، فبالإضافة إلى كونها تعتبر جزءا من ميزانيتها تساعد على تنفيذ التزاماتها وتحقيق العدالة المجالية الترابية، فهي تشكل عائدا مهما للمقاولات الخاصة التي تحظى بانجاز الأعمال، وقطاعا استراتيجيا لإحداث مناصب الشغل والمحافظة عليها، مما جعل أهميتها تزداد بكيفية متوازنة مع توسع القطاع العام.

وأمام الأهمية البالغة التي تكتسبها الصفقات العمومية، عمل المشرع المغربي منذ سنة 1965 إلى الآن، على الاهتمام بمنظومة الصفقات العمومية. وقد واكب هذا التطور، تعديلات عديدة على مستوى مسلسل اللامركزية ببلادنا، ترتب عنه توسيع حجم الاختصاصات التي أصبحت تطلع بها الجماعات الترابية في مجال الصفقات.

غير أن الواقع العملي لإبرام وتنفيذ صفقات الجماعات الترابية، ما فتئ يكشف من حين لآخر عن وجود العديد من الاختلالات التدييرية. فالتفاوت القائم بين ما يجب على الوحدات الترابية أن تكون عليه لمواجهة الحاجيات، وبين ما هي عليه في الواقع، لا يحتاج إلى التوضيح¹.

وباعتبار أن الصفقات العمومية -بصفة عامة- تعد من أهم الآليات التي يعول عليها في تحقيق التنمية، فإن النموذج التنموي الحالي لم يستطع الاستجابة للمطالب المتزايدة، والحد من التفاوتات الاجتماعية والمجالية، وهو ما أكدته جلالة الملك محمد السادس، يوم 13 أكتوبر 2017 بمناسبة ترؤسه لافتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة "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".

لذلك أصبح تكييف صفقات الجماعات الترابية وفق متطلبات نموذج تنموي جديد، يقتضي معالجة الاختلالات والاكراهات القانونية والعملية التي تعاني منها هذه الأخيرة. وهو ما يجعلنا نتساءل:

1: محمد العيكوني: الجماعات الترابية بين الرقابة القضائية والتنمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 132، يناير-فبراير 2017، ص 35.

أين تتجلى مكامن الخلل التي تحد من دور صفقات الجماعات الترابية في بناء نموذج تنموي جديد؟ أ ذلك راجع إلى قصور النص القانوني أم للواقع العملي؟

لمقاربة هذه الإشكالية سيتم تقسيم الموضوع وفق المقاربة الثنائية التالية:

المحور الأول: شفافية إبرام الصفقات الترابية مدخل لتحقيق نموذج تنموي جديد

المحور الثاني: صفقات الجماعات الترابية ومطلب العدالة المجالية

المحور الأول: شفافية إبرام الصفقات الترابية مدخل لتحقيق نموذج تنموي جديد

يعد مبدأ الشفافية من المبادئ الأساسية المنظمة لعملية إبرام صفقات الجماعات الترابية، حيث نصت المادة 1 من مرسوم 20 مارس 2013 على أنه يخضع إبرام الصفقات العمومية لمبادئ حرية الولوج إلى الصفقات العمومية والمساواة في التعامل مع المنافسين ضمان حقوق المنافسين والشفافية في اختار صاحب المشروع. وقد تضمن مرسوم الصفقات العمومية مجموعة من الآليات الهادفة إلى شفافية إبرام صفقات الجماعات الترابية من بينها التقييد بإشهار مشروع الصفقة بالجرائد الورقية الوطنية ونشر البرامج التوقعية بالإضافة إلى البوابة الوطنية للصفقات العمومية (أولا). بل وفي إطار شفافية إبرام وتنفيذ صفقات الجماعات الترابية بالنسبة للمواطن -بصفة عامة- منحه المشرع الحق في الحصول على المعلومات المتعلقة بها (ثانيا).

أولا: الآليات الهادفة إلى شفافية إبرام صفقات الجماعات الترابية

لم يتوقف المشرع المغربي على إلزامية نشر البرامج التوقعية (أ)، بل ووعيا منه بما أصبحت تمثله الإدارة الإلكترونية من أهمية في المجال التنموي، التي أضحت كخيار استراتيجي، وأداة من أجل تثبيت أسس إدارة ناجعة وشفافة وقريبة من المتعاملين معها، وكسبها ثقة الفاعلين الاقتصاديين، اعتمد أسلوب جديد في مجال الصفقات العمومية يتماشى والتطورات التكنولوجية الحديثة، وذلك من خلال رقمنة هذا مجال (ب).

أ: نشر البرامج التوقعية

تتوخى قاعدة نشر البرامج التوقعية عند بداية كل سنة مالية، إلى تفادي عنصر المفاجئة الذي يضرب مبدأ الشفافية والمساواة¹، حيث كانت المقاولات القريبة من موقع صاحب المشروع، هي من تحصل على المعلومات الخاصة بالصفقة². فأصبحت قاعدة نشر البرامج التوقعية تسمح بتجنب إعلام مقاولات دون أخرى³.

وبالرغم من أهمية نشر البرامج التوقعية، فإن بعض الجماعات الترابية لا تعتمدها، رغم إلزامية نشرها⁴، وأخرى تقوم بنشرها دون التقيد بتخصيص نسبة 20% للمقاولات الصغرى والمتوسطة (أصبحت 30% مع إدخال التعاونيات والمقاول الذاتي)، وبعض الجماعات الترابية تقوم بالإعلان عن صفقات غير مدرجة بالبرنامج التوقعي، مما سيضرب بمبدأ المساواة والمنافسة، وبالتالي احتكار مقاولات دون غيرها لأغلب الصفقات، لذا يجب ربط خرق هذا الإجراء بجزاء.

ومن جهة أخرى، فإن أغلب الجماعات الترابية لا تلي أية أهمية للبرامج التوقعية، إذ تقوم كل سنة بنشر نفس البرنامج، دون تحيينه وفق ما تعترز الجماعة الترابية القيام به من أعمال.

¹: أحمد غزال: المستندات المتعلقة بدعم المقاولات الصغرى والمتوسطة على ضوء مرسوم الصفقات العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 128، ماي-يونيو 2016، ص 252.

²: HMIDANE Abdelatif : Le droit des marchés publics au Maroc quelle adaptation a la réalité des Collectivités Locale, Thèse pour l'obtention du doctorat en droit public, Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, faculté des sciences juridiques économiques et sociales de Fès, Présentée et soutenue publiquement le 25 Décembre 2004, p 27.

³: لقد تم التخصيص لأول مرة على البرامج التوقعية بموجب مرسوم 1998 المتعلق بالصفقات العمومية، تم بعده مرسوم 2007، ليتم تأكيدها بموجب المادة 14 من المرسوم رقم 2.12.349، الصادر في 8 جادى الأولى 1434 (20 مارس 2013) المتعلق بالصفقات العمومية، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6209 بتاريخ 2 محرم 1435 (2 ديسمبر 2013)، ص 7364.

⁴: وهو ما وضعت عليه المجالس الجهوية للحسابات يدها أثناء قيامها بمراقبة تدبير صفقات بعض الجماعات الترابية، وعلى سبيل المثال أنظر تقارير المجلس الأعلى للحسابات:

- تقرير 2008، ص 440؛
- تقرير 2011، ص 284؛
- تقرير 2012، الجزء الثاني الكتاب الأول، ص 532؛
- تقرير 2012، الجزء الثاني الكتاب الثاني، ص 217 و 223 و 272؛
- تقرير 2013، الجزء الثاني الكتاب الأول، ص 186 و 254 و 285 و 371 و 393؛
- تقرير 2013، الجزء الثاني الكتاب الثاني، ص 355 و 446 و 457؛
- تقرير 2014، التقرير الخاص بالمجلس الجهوي للحسابات بطنجة، ص 45 و 74 و 87؛
- تقرير 2015، الجزء الثاني المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدار البيضاء - سطات، ص 136؛
- تقرير سنتي 2016 و 2017، الجزء الثاني المجلس الجهوي للحسابات لجهة بني ملال-خنيفرة، ص 43-96-115-134-154-194؛
- تقرير سنتي 2016 و 2017، الجزء الثاني المجلس الجهوي للحسابات لجهة الرباط-سلا-القنيطرة، ص 116؛
- تقرير سنتي 2016 و 2017، الجزء الثاني المجلس الجهوي للحسابات لجهة الشرق، ص 85؛
- تقرير سنتي 2016 و 2017، الجزء الثاني، المجلس الجهوي للحسابات لجهة الشرق، ص 120؛
- تقرير سنتي 2016 و 2017، الجزء الثاني، المجلس الجهوي للحسابات لجهة درعة-تافلاالت، ص 120-132؛
- تقرير سنتي 2016 و 2017، الجزء الثاني، المجلس الجهوي للحسابات لجهة سوس-ماسة، ص 49-50.

كما يؤخذ على المشرع المغربي تنصيبه بالمادة 14 من مرسوم الصفقات العمومية لسنة 2013 المعدل، على أنه يجب على صاحب المشروع أن ينشر: "البرنامج التوقعي للصفقات التي يعتزم إبرامها برسم السنة المالية المعنية، في جريدة ذات توزيع وطني على الأقل، وفي بوابة الصفقات العمومية". يلاحظ أن المشرع لم يحدد لغة النشر مما جعل جل -إن لم نقل كل- الجماعات الترابية تقوم بنشر البرامج التوقعية باللغة الفرنسية، لذا يجب أن يكون هذا النشر باللغة العربية، خاصة إذا ما استحضرنّا أن أغلبية المقاولات صغرى ومتوسطة، أضف إليهم التعاونيات والمقاول الذاتي الذين أصبح من حقهم المشاركة في الصفقات¹.

ب: بوابة الصفقات العمومية

لقد واكب إصلاح مرسوم الصفقات العمومية، خلق البوابة الوطنية للصفقات العمومية، التي وضعت رهن المقاولات المعنية كل المعلومات المتعلقة بمسطرة تدبير هذه الأخيرة، ابتداء من البرمجة إلى غاية التنفيذ².

وقد تم إحداث البوابة المذكورة بموجب مرسوم 2007 المتعلق بالصفقات العمومية، وصدر بعده مقرر للوزير الأول (رئيس الحكومة حالياً)، رقم 3.71.07 الصادر في 8 شتنبر 2007، يحدد مقر هذه البوابة، ويبين القطاعات الوزارية المعنية، شروط نشر الوثائق فيها، والسلطة الحكومية المكلفة بتدبيرها³. ليتم تكريسها بموجب مرسوم 2013 المتعلق بالصفقات العمومية.

وقد أصبحت البوابة الوطنية للصفقات العمومية تلعب دورين رئيسيين:

الدور الأول: تهتم بنشر النصوص التشريعية والتنظيمية المنظمة للصفقات العمومية، وكذا الوثائق التي تخص أطوار بناء الصفقة، من مرحلة نشر البرامج التوقعية إلى غاية الإعلان عن تقارير انتهاء تنفيذ الصفقة⁴.

¹: المرسوم رقم 2.19.69 صادر في 18 من رمضان 1440 (24 ماي 2019) بتغيير وتتميم المرسوم رقم 2.12.349 الصادر في 8 جادى الأول 1434 (20 مارس 2013) المتعلق بالصفقات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6783 بتاريخ 28 رمضان 1440 (3 يونيو 2019)، ص: 3434.

²: FILALI Fahd : La transparence dans la gestion des marchés publics, Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, N° 96, Janvier-Février 2011, p 92.

³: مقرر للوزير الأول (رئيس الحكومة حالياً)، رقم 3.71.07 الصادر في 5 رمضان 1428 (18 شتنبر 2007)، يتعلق ببوابة صفقات الدولة، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5565 في 18 رمضان 1428 (فاتح أكتوبر 2007)، ص 3197.

⁴: فقد نصت المادة 167 من مرسوم الصفقات الصادر سنة 2013، على الوثائق الواجب نشرها ببوابة الصفقات.

أما الدور الثاني: فبعد صدور القرار رقم 20.14 المتعلق بتجريد مساطر إبرام الصفقات العمومية من الصفة المادية¹، أصبح بإمكان المتنافسين إيداع وسحب أظرفتهم، ببوابة الصفقات العمومية، ويتم فتحها وتقييمها بطريقة إلكترونية.

لكن، إن كان الهدف من الإبرام الإلكتروني، هو الحد من تعقيدات وبطء المساطر المنظمة لإبرام الصفقات الترابية، وتقليص تدخل العامل البشري في المساطر المتعلقة بتسيير الشراء المحلي، مما يمكن من ترسيخ الحكامة الجيدة في مجال الصفقات الترابية، فإن عملية الانتقال من الطريقة التقليدية إلى الطريقة الإلكترونية في إبرام صفقات الجماعات الترابية، ليست بتلك العملية السهلة أو البسيطة، بل تعترضها مجموعة من الإكراهات والتي تبقى من أهمها: القانونية والتقنية، وأخرى مرتبطة بالإدارة والمتنافسين.

أضف إلى ذلك الضغط الذي أصبح على البوابة الوطنية للصفقات العمومية، خاصة بعد إدخال الإبرام الإلكتروني، لهذا يجب إحداث بوابة خاصة بصفقات الجماعات الترابية، ليس لخصوصياتها من حيث ضعف القدرة على التدبير، وضعف القدرة على التأطير، ومراعاة لحجم ميزانيات بعض الجماعات الترابية، وللمستوى التعليمي للمنتخبين المحليين، بل حتى يسهل الاطلاع على الصفقات الترابية، ويتم تقليص الضغط على البوابة الوطنية للصفقات.

ثانيا: شفافية إبرام الصفقات الترابية آلية لإشراك المواطن في تحقيق التنمية

تشكل المعرفة أحد الحقوق الأساسية التي تساهم في تجاوز الصعوبات التي تعترض طموح الشعوب في التقدم، انطلاقا من كون امتلاك المعرفة وتطوير منهجيات وتقنيات توظيفها في مختلف المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، يمكن الأفراد والمؤسسات من توسيع نطاق اتخاذ القرارات التي تساهم في تحقيق التنمية الشاملة.

وإذا ما استحضرن أن المواطن لا يمكنه أن يمارس أي حق من حقوقه إذا لم تتوفر لديه المرجعية المعرفية التي ترفع الجهل والغموض عن هذه الحقوق، باعتبار الحق في الوصول إلى المعلومة ليس مجرد حق مستقل بذاته بل يشكل مدخلا أساسيا لممارسة حقوقية شاملة ومندمجة تساهم في تكريس مفاهيم الديمقراطية والحكامة والتنمية. نص الفصل 27 من دستور 2011²: "للمواطنين

¹: قرار وزير الاقتصاد والمالية رقم 20.14 الصادر في 8 ذي القعدة 1435 (4 سبتمبر 2014)، يتعلق بتجريد مساطر إبرام الصفقات العمومية من الصفة المادية، بالجريدة الرسمية عدد 6298 بتاريخ 9 أكتوبر 2014، ص 7234.

² الدستور الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011)، ص 3600.

والمواطنات حق الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام. ولا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحرريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور وحماية مصادر المعلومات التي يحددها القانون بدقة"، وقد شكل صدور القانون رقم 31.13¹، محطة أساسية في مسار التنزيل العملي للمقتضيات الدستورية المنظمة لحق الوصول على المعلومة.

وتبرز أهمية هذا القانون في كونه من التشريعات الأساسية التي ترمي إلى زيادة شفافية العمل داخل الإدارة، بالإضافة إلى كونه آلية مهمة من آليات محاربة الفساد وربط المسؤولية بالمحاسبة، من خلال ما يوفره من وسائل لمراقبة عمل الإدارة، وبالتالي خلق مناخ ملائم لزيادة الثقة في مصداقية وكفاءة المرفق العمومي.

فالمرتفقين والمواطنين بصفة عامة ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات الإعلامية وشركات القطاع الخاص، أصبحت في ظل واقع الانفتاح السياسي والاقتصادي، محتاجة أكثر من أي وقت مضى إلى المعلومات التي تحتفظ بها الإدارة، كما أن الإدارة محتاجة بدورها للكشف عن ما لديها من معلومات كجزء من استراتيجيتها التواصلية لإثبات فعالية سياساتها المختلفة.

وفي هذا الإطار، يجب إنشاء موقع على الانترنت تنشر فيه الأعمال التي تعتزم الجماعات الترابية طرحها، والتي تم تنفيذها، مع تحديد كلفتها المالية، وذلك حتى يتسنى للمواطن العادي مراقبة جماعته الترابية، كما سيجنب هذه الأخيرة المبالغة في تكلفة صفقاتها. ولن يكتمل هذا المقتضى، دون أن يتم تكليف لجنة لتتبع شكايات المواطنين في مجال الصفقات الترابية، وتشديد العقوبة على كل من ينهب المال العام

كما يتطلب الأمر دعم المجتمع المدني، والعمل على انخراطه الجدي في الهم التنموي الترابي، حتى يكون ذا قوة اقتراحية وازنة ونوعية، وتعزيز دور وسائل الإعلام بالمحيط المحلي. هذا بالإضافة إلى قطاع خاص يمثل مقابلة مواطنة منفتحة على قضايا وهموم محيطها، وذلك عوض أن تلهت وراء الربح.

المحور الثاني: صفقات الجماعات الترابية ومطلب العدالة المجالية

أضحى العمل على مسألة العدالة المجالية أمرا جوهريا في المغرب، نظرا للتنامي المتزايد للاختلالات الترابية التي تحول دون التوزيع المتكافئ والمتوازن للتقسيم الترابي والاستفادة المتوازنة من

¹ القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.18.15 بتاريخ 5 جمادى الآخرة 1439 (22 فبراير 2018)، بالجريدة الرسمية عدد 6655 بتاريخ 23 جمادى الآخرة 1439 (12 مارس 2018)، ص 1438.

الموارد الطبيعية¹، وتعتبر صفقات الجماعات الترابية عنصراً أساسياً لإعطاء دفعة جديدة لمجموعة من الأوراش التي أنكب المغرب على وضع لبناتها من أجل تحقيق تنمية ترابية مستدامة ومندمجة.

أولاً: دور المنتخب الجماعي وأجهزة المراقبة المالية في تحقيق العدالة المجالية

إذا كانت صفقات الجماعات الترابية من أهم الآليات التي يعول عليها للمساهمة في تحقيق عدالة مجالية ترابية، فإن ذلك يتوقف على المنتخب الجماعي (أ)، وعلى أجهزة المراقبة المالية (ب).

أ: المنتخب الجماعي

يعد المنتخب الجماعي، اللبنة الأساسية في البناء التنموي، فعندما تفرز الانتخابات مستشاراً يعرف مشاكل جماعته الترابية، ويتسم بالوعي الكافي والجدية والإحساس بالانتماء إليها، يكون مستعداً لخدمتها، والعمل على إشراك سكان الجماعة الترابية في مرحلة إعداد مشاريعها.

وقد تطور مفهوم الديمقراطية التشاركية، ليشمل أشكال جديدة كاستقراء رأي سكان الجماعة الترابية، بما فيها الأحياء، واستشارتهم للوقوف على اهتماماتهم ومتطلباتهم، والانطلاق منها عند وضع البرامج، كما هو معمول به في فرنسا مع لجان المرتفق *comités d'usagers*، المشكلة انطلاقاً من انتخابات أو قرعة من بين متطوعين (سكان، مرتفقين، ممثلين مهنيين أو جمعويين). حيث يتمكن المواطن في الوقت المناسب من إبداء الرأي والانتقاد في الفضاءات المخصصة لذلك، بما فيها الفضاءات الافتراضية للدراسة التي توفرها الشبكة العنكبوتية².

لكن، قد تفرز الانتخابات الترابية رؤساء وأعضاء، يكون هدفهم من برمجة المشاريع قضاء مصالح شخصية، دون المبالاة بمتطلبات الساكنة، كالحالة التي يقوم فيها بعض رؤساء وأعضاء مجالس الجهات والعمالات والأقاليم، على السعي للظفر بمشروع معين لجماعاتهم الترابية، هدفهم من وراء ذلك، ضمان أصوات السكان في الانتخابات القادمة. فقد يعمل أحدهم على برمجة مسبح أو ملعب لجماعته، في الوقت الذي تجد فيه جماعة أخرى تنتمي لنفس الجهة أو الإقليم في أمس الحاجة للماء أو الكهرباء مثلاً، مما يترتب عنه وجود مشاريع دون فائدة، وأخرى لا يتم تكملتها، وتفاوت بين جماعات الجهة أو الإقليم وبالتالي ضرب للعدالة المجالية.

¹: محمد ايت قاسمي وآخرون، العدالة المجالية ورهان التنمية الترابية، نحو إرساء دعائم النموذج التنموي الجديد، مساهمات علمية في النقاش العمومي حول النموذج التنموي الجديد، منشورات مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، طبعة يناير 2020، ص 317.

²: مولاي محمد البوعزاوي، تحديث الإدارة المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط-أكادال، السنة الجامعية 2012-2013، ص 107-108.

لهذا، فإن إصلاح صفقات الجماعات الترابية، وحده يبقى غير كاف وغير ناجع إذا كانت الإدارة الترابية، مفتقرة إلى المسؤولين الواعيين بأن تواجههم بهذه المجالس، ليس خدمة لجماعاتهم الترابية فقط، بل البحث عن حاجات سكان الجهة أو الإقليم الذي يتواجدون به والعمل قدر المستطاع على تلبيةها.

كما أن الصفقات تتطلب رصيد مهم من المعارف العامة التقنية والقانونية، فكيف يعقل أن نجد رئيس جماعة ترابية لا يعرف القراءة ولا الكتابة، وهو الأمر بالصرف، ورئيس لجنة فتح الأطراف، وهو من يصادق على الصفقات التي تبرمها جماعته، أضف إلى ذلك أن جل الوثائق المكونة للصفقات تكون باللغة الفرنسية.

ب: أجهزة مراقبة صفقات الجماعات الترابية والعدالة المجالية

جاء في كتاب مونتيسكيو (Montesquieu) روح القوانين، أن مالك السلطة، مهما كانت درجة تشبعه بالمثل والقيم الديمقراطية، فإنه يميل ميلا طبيعيا إلى التعسف والجور في استعمالها، ولا يتوقف إلا عند شعوره بوجود سلطة مضادة تقيده وتحد من تعسفه وتراقب أعماله.

ينطبق هذا على تدبير صفقات الجماعات الترابية من طرف المنتخب الجماعي نحو المساهمة في تحقيق العدالة المجالية الترابية، إذ لا يمكن تصور استقامة ونجاعة إبرام صفقات الجماعات الترابية، دون وجود سلطة مستقلة وفعالة توكل إليها مهمة إجراء رقابة على ذلك.

وفي هذا الإطار، يتوفر المغرب في مجال الرقابة على الصفقات الترابية على صرح رقابي متعدد الأجهزة (أجهزة إدارية وأخرى قضائية وسياسية)، التي رغم اختلافها من حيث الوقت الذي تمارس فيه الرقابة، وطبيعة ممارستها وإجراءات تدخلها، وكذا من حيث النطاق القانوني الذي يقننها. فإنها تلتقي في هدف واحد، يتمثل في الحرص على تأمين الاستعمال السليم للمال العام، والتصدي للانحرافات والتجاوزات التي يمكن أن تعتري عمليات إدارته والصحي إلى تصحيحه، وذلك بالنظر إلى ضخامة الأموال المخصصة للصفقات.

وإذا كان مطلب العدالة المجالية يفرض نفسه على جميع المتدخلين في هذا المجال، فإنه يعد تحديا يصعب تحقيقه في ظل واقع هشاشة أجهزة المراقبة، وضعف أدائها وعدم فعاليتها. إذ رغم تنوع هذه الأجهزة -والتي تبقى من أهمها المفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة لوزارة المالية والمجالس الجهوية للحسابات-، واختلاف توقيت تدخلها، وآليات اشتغالها، لم تستطع أن تفلح في

ضبط الاختلالات التي يعرفها مجال الصفقات الترابية، بل أصبحت هذه الاختلالات بفعل تواترها وتواليها من سنة إلى أخرى، أمر مألوف عند المنتخبين والرأي العام... ويرجع ذلك لعدة أسباب، من ضمنها:

- عدم استقلالية أجهزة الرقابة عن الجهات المتحكمة فيها؛
- قلة الموارد البشرية لأجهزة المراقبة بالمقارنة مع المهام المنوطة بها؛
- غياب التنسيق فيما بين هذه الأجهزة الشيء الذي لا يتيح تقاسم المعرفة الرقابية بين كل الفاعلين، كما ينجم عنه إهدار الجهد والمال، على اعتبار أن كل جهاز يراقب قطاعا دون أن يعلم الجهاز الآخر بذلك، حيث لا تتبادل الأجهزة المعلومات حول الهفوات والاختلالات التي يتم اكتشافها؛
- عدم إعطاء العناية اللازمة لتقارير المجالس الجهوية للحسابات ومفتشو وزارة المالية والإدارة الترابية؛
- ضخامة التقرير السنوي وغياب الطرح الموضوعاتي في بسط الاقتراحات الكفيلة بتحسين تسيير صفقات الجماعات الترابية، والتدبير العمومي، ومكافحة الفساد، يعقد من عملية الاطلاع عليه، فالمختصون أيضا يجدون صعوبة بالإلمام ببعض الجوانب من التقرير، فكيف يكون الأمر بالنسبة للمواطن؛
- نفور المنتخبين من الرقابة والمسائلة المالية، وبالتالي استعمال كل الوسائل للانفلات من التفتيش، وتبعاً لذلك كانت تدخلات أعضاء هذه الهيئات تواجه باللامبالاة وعدم التعاون، بل أحيانا بالرفض التام للقيام بهذه التدخلات.

لكن، ومهما وصلت إليه أجهزة مراقبة الصفقات الترابية من أهمية، فإن صاحب الصفقة لا يليها هو الآخر أي اهتمام، لأن هدفه من المشاركة في مشروع الصفقة، هو الفوز بها، وجني الأرباح من ورائها. كما يسعى من جهة أخرى والجماعة الترابية المتعاقدة معه، إلى أن تمر الصفقة من مرحلة إبرامها إلى غاية انقضائها بظروف سليمة. لكن، تحدث في حالات كثيرة نزاعات فيما بينهما، وإذا كانت الجماعة الترابية هي من تدعي المساس بإحدى حقوقها، فقد خول لها القانون مجموعة من السلطات الاستثنائية -لكونها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة- التي تغنيها في غالب الأحيان من اللجوء إلى القضاء الإداري. أما إذا كان صاحب الصفقة هو المتضرر، فقد أعطاه المشرع بعض الحقوق التي لا تسعفه في كل الحالات المتنازع فيها، ليبقى أمامه إمكانية اللجوء إلى القضاء الإداري. لكن، ورغم الدور

الذي يحتله هذا الأخير في مجال منازعات صفقات الجماعات الترابية، فإنه لا يستأثر باهتمام المنتخبين المحليين، وحتى إذا صدرت أحكام عن المحاكم الإدارية فهي لا تخلق بالهم، فالمتابعات الجنائية وعمليات التدقيق هي التي تثير مخاوف هؤلاء المنتخبين، كما أن القضاء الإداري لا يحقق في كل الحالات ما يطمح إليه صاحب الصفقة، إذ يصطدم في مرات عدة بصعوبات تنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة ضد الجماعات الترابية.

إن تحقيق هذه الأهداف يبقى متوقفا على وجود إرادة سياسية فعلية في تخليق الحياة العامة، واتصاف المسؤولين بروح المواطنة حتى يكونوا أسوة لمن يعمل تحت إمرتهم أو لحسابهم في مجال الاحتكام للقانون والانضباط لأحكامه، كي تنشأ قناعة عامة بأنه لا وجود للتستر على المخالفات، وأنه لا مناص من معاقبة التجاوزات كشرط جوهري لاستعادة ثقة المواطن في الإدارة، الذي يعد شرطا أساسيا لكل تنمية اقتصادية¹.

ثانيا: صفقات الجماعات الترابية والتنمية المستدامة

أصبحت حماية البيئة اليوم من المشاريع التنموية المهمة التي تحظى باهتمام جميع الدول، بعد أن تبين لها أن تلك الحماية ليست ضرورية فقط لصحة الإنسان، وإنما للتنمية أيضا، لذلك حرص المشرع المغربي على جعل حماية البيئة والتنمية المستدامة من المبادئ الأساسية لإبرام الصفقات العمومية.

وقد جاء دستور سنة 2011²، مدعما مكانة البيئة من خلال الفصل 31 منه الذي نص على الحق في الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة والتنمية المستدامة، وأيضا من خلال الفصل 35 "تضمن الدولة حرية المبادرة والمقولة، والتنافس الحر، كما تعمل على تحقيق تنمية بشرية مستدامة، من شأنها تعزيز العدالة الاجتماعية، والحفاظ على الثروات الطبيعية الوطنية، وعلى حقوق الأجيال القادمة". بالإضافة إلى مجموعة من النصوص القانونية الأخرى التي تعزز حماية البيئة³.

¹: المصطفى معمر: قراءة في مضمون مدونة المحاكم المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 51-52، يوليو-أكتوبر 2003، ص 145.

²: الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص 3600.

³: من هذه النصوص القانونية نذكر:

- القانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.59 بتاريخ 10 ربيع الأول 1424 (12 ماي 2003)، بالجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 18 ربيع الآخر 1424 (19 يونيو 2003)، ص 1900؛
- القانون رقم 12.03 المتعلق بالمتعلق بدراسات التأثير على البيئة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.60 بتاريخ 10 ربيع الأول 1424 (12 ماي 2003)، بالجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 18 ربيع الآخر 1424 (19 يونيو 2003)، ص 1900؛

وفي هذا الإطار، لم يغيب على المشرع المغربي البعد البيئي في إبرام صفقات الجماعات الترابية، إذ جعل منها أداة تهدف إلى تحسين ظروف عيش السكان وحماية الوسط الطبيعي، حيث تلجأ الجماعات الترابية إلى مواجهة المشاكل البيئية المطروحة، الناتجة عن النفايات الصناعية، وتلوث الشواطئ، وكذا المقذوفات الصادرة عن التجمعات السكنية، عن طريق إبرام الصفقات الترابية.

ويتجلى دور صفقات الجماعات الترابية في هذا المجال أيضا في إقامة التوازن بين الاختلالات الكبرى التي يعرفها هذا الميدان، من أجل خلق تنمية متوازنة ومنسجمة للقرى والمدن، وفي نفس الوقت، من أجل التخفيف من حدة الفوارق بين الجهات وتحقيق التوزيع المتكافئ للتجهيزات والاستغلال العقلاني للطاقات والمؤهلات الترابية، وبالتالي فإن البحث عن الوسائل الكفيلة بمحاربة التصحر، والقيام بعمليات التشجير، والتقليص من تصريف النفايات، تعد عوامل أساسية جعلت من صفقات الجماعات الترابية أداة في خدمة البيئة

وعلى ضوء ذلك، نصت المادة الأولى من مرسوم الصفقات العمومية على أنه: "يأخذ إبرام الصفقات العمومية بعين الاعتبار احترام البيئة وأهداف التنمية المستدامة"، بالإضافة إلى مجموعة من المواد الأخرى من نفس المرسوم (المواد 18، 28، 48، 66، 98 و 115)، وكذا من دفتر الشروط الإدارية العامة المتعلق بالأشغال (المواد 30، 31، 33)، ومشروع مرسوم دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الخدمات (المواد 28 و 29 و 30).

-
- القانون رقم 13.03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.61 بتاريخ 10 ربيع الأول 1424 (12 ماي 2003)، بالجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 18 ربيع الآخر 1424 (19 يونيو 2003)، ص 1900؛
 - القانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.153 بتاريخ 30 من شوال 1427 (22 نوفمبر 2006)، بالجريدة الرسمية عدد 5480 بتاريخ 15 ذو القعدة 1427 (7 ديسمبر 2006)، ص 3747. كما تم تغييره وتتميمه.

المحور الرابع:

النظام الضريبي المغربي والنموذج التنموي الجديد

أي دور للإصلاحات الضريبية الأخيرة في بلورة النموذج التنموي المأمول ؟

مدني أحمد دوش: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بفاس

تعتبر المناظرة الوطنية للإصلاح الضريبي التي نُظمت يوم 3 و 4 ماي 2019 بالصخيرات، المناظرة الثالثة من نوعها بعد أول مناظرة وطنية سنة 1999، ومناظرة ثانية سنة 2013. هذه المناظرة الوطنية التي أعلنت من خلالها الحكومة أنها ستقوم بإعداد قانون إطار خاص بالضرائب لتطبيقه، وذلك من أجل مواكبة التفكير الجماعي حول آفاق النموذج التنموي وكذلك التزاما من الحكومة بتنزيل مقتضيات الدستورية وتفعيل إجراءات البرنامج الحكومي خصوصا الشق المتعلق بضمان تكافؤ الفرص والمساهمة العادلة للجميع في التكاليف العمومية، بالإضافة إلى دعم التنافسية للاقتصاد الوطني وللمقاولة والحرص على تحقيق التماسك الاجتماعي، الأمر الذي لم يحدث بعد.

وقد تجسدت إرادة النهوض بالنظام الجبائي المغربي عبر سلسلة من الإصلاحات، اندرجت جميعها في إطار الرغبة في تحديث هذه المنظومة وتبسيطها، وإضفاء الوضوح والنجاعة عليها. غير أنه على الرغم من التقدم المُحقَّق والنتائج الهامة المسجلة، التي لا يمكن إنكارها، إلا أن النظام الجبائي الوطني لا يزال يعاني من عدد من أوجه المحدودية ومن جملة من الصعوبات، ترتبط بما يعتريه من نقص في الانسجام والوضوح وضعف في المردودية مقارنة مع الإمكانيات الحقيقية للبلاد في المجال الضريبي.

وانخراطا منه في دينامية التفكير الجارية على الصعيد الوطني من أجل بناء نموذج تنموي جديد، أصبح المغرب مدعوا لتغيير عميق للنموذج المعتمد في التعاطي مع الشأن الضريبي، سواء على مستوى إعداد السياسة الضريبية أو حكامتها، أو تنفيذها، وذلك من أجل إرساء نظام جبائي يساهم في بناء أرضية متينة يقوم عليها النموذج التنموي المنشود، بما يَمَكِّن من الاستجابة للتطلعات والانتظارات المشروعة للمواطنين والمواطنات والفاعلين المعنيين بمستقبل المغرب.

أقرت وأجمعت مجموعة من التقارير من خلال عمليات التشخيص والتحليل العميقة على محدودية النموذج التنموي المعتمد حاليا، وهي محدودية دفعت بأعلى سلطة في البلاد إلى دعوة جميع القوى الحية في المملكة إلى اقتراح معالم نموذج تنموي جديد قادر على إخراج المغرب من الوضعية الراهنة التي تثقل كاهل الأجيال الحالية ولا تمنح آفاقا كافية للأجيال القادمة.

وفي هذا السياق يمكن الحديث عن ضرورة إصلاح النظام الضريبي بما سيساهم ويخدم التوجه الجديد في بلورة النموذج التنموي المأمول كما أن من شأن هذا التوجه أن يسمح للنظام الجبائي بالاضطلاع بدوره على الوجه الأكمل كآلية لتعزيز التضامن وتقليص التفاوتات والمساهمة في تقوية أواصر التماسك الاجتماعي، وعليه يجب القيام بإصلاح عقلائي وعميق وبراعماتي، من أجل تحقيق تطور مهم في المجال الضريبي، مع ضمان انخراط أكبر قدر ممكن من الفاعلين في مسلسل الإصلاح طيلة مراحل تنزيله حتى يتسنى إضفاء ما يلزم من الفعالية والنجاعة على النظام الجبائي وجعله يساهم في الدفع بعجلة الاقتصاد. كما يجب أن يسمح هذا الإصلاح بالخروج من سيادة منطق التوازنات بين المصالح القطاعية والفئوية، دون انسجام أو تكامل، والمنطق الذي كان سببا في القصور المسجل، والعمل في المقابل على خلق إطار موافٍ تلتقي فيه المصالح المشتركة ويعود نفعها على أكبر عدد ممكن من المستفيدين.

فما هي هذه الإصلاحات التي جاءت بها المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات لسنة 2019؟ وكيف يمكن لها أن تساهم في إنجاح النموذج التنموي المنشود؟

المبحث الأول: الإصلاحات الضريبية الأخيرة من خلال توصيات المناظرة الثالثة 2019

خلصت أشغال المناظرة الوطنية الثالثة على الإجماع حول مبادئ وتوصيات تهدف إلى تحقيق التوافق حولها بما يؤطر الإصلاح الجبائي المنشود، وتحقيقا للنموذج التنموي المراد استهدافه. وقد اختتمت أشغال المناظرة، التي حملت شعار "العدالة الجبائية" ببلورة مجموعة من التوصيات، التي سيتم أخذها بعين الاعتبار في صياغة مشروع قانون الإطار المتعلق ببرمجة مختلف مراحل إصلاح النظام الجبائي.

المطلب الأول: المبادئ الأساسية

لقد ارتكزت المقترحات المقدمة في ختام المناظرة بشكل عام حول أربعة محاور تهم المبادئ الأساسية والعقلنة الاقتصادية والانسجام والشمولية والحكمة الجيدة. كما تم التأكيد على أن مشروع القانون الإطار المستقبلي المتعلق ببرمجة مختلف مراحل إصلاح النظام الجبائي سيشكل مرجعا لقوانين المالية للسنوات الخمس المقبلة.

الفقرة الأولى: مدخل لمعرفة الإطار العام للمناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات

تندرج المناظرة، التي نظمت تحت الرعاية السامية لرئيس الدولة الملك محمد السادس، في سياق التفكير القائم حول بلورة نموذج تنموي جديد أكثر شمولية ودينامية على المستوى الاقتصادي

والاجتماعي والتراخي والبيئي. وقد توخت المناظرة تحديد معالم نظام جبائي وطني جديد يكون أكثر إنصافاً وتنافسية وأفضل أداء يستوعب المبادئ العالمية للحكامة الجيدة، وذلك في إطار تفكير جماعي ومقاربة تشاورية.

وفي إطار الإعداد لأشغال المناظرة، فقد جرى تشكيل لجنة علمية خاصة، ترأسها الوزير الأسبق للاقتصاد محمد برادة، و14 مجموعة عمل موضوعاتية؛ كما تم تجميع حوالي 120 مقترحاً من مختلف الهيئات السياسية والدستورية والنقابية والمجتمع المدني والقطاع الخاص.

زيادة على أم وزير الاقتصاد والمالية أوضح أنه "بعد تجميع كل الأفكار الجيدة التي طُرحت خلال المناظرة الوطنية، سنشرع على الفور في إعداد مشروع القانون الإطار الذي سيمنح شكلاً ومعنى لهذه الأشغال ونتائجها، وبالتالي سيشكل مرجعاً لقوانين المالية للسنوات الخمس المقبلة".

وأبرز وزير الاقتصاد والمالية إلى اتخاذ جملة من الإجراءات، على ضوء مخرجات المناظرة، التي ستؤثر بشكل كبير في الإصلاح الجبائي. إذ لقت، على سبيل المثال إلى "إعادة تنظيم احتساب الضريبة على الدخل بالموازاة مع توسيع قاعدة هذه الضريبة وتحسين حصة الضريبة على الدخل المني من أجل دعم مواطنينا ذوي الدخل المنخفض والطبقات المتوسطة"¹.

كما أكد ذات المتحدث في كلمته كذلك، على ضرورة تكريس حيادية الضريبة على القيمة المضافة من خلال حذف تأثير المصدّم الجبائي، وزيادة المعدل الهامشي للأنشطة الاقتصادية المحمية وتوحيد الأنظمة التفضيلية المطبقة على التصدير، والمناطق الحرة للتصدير وفي مدينة الدار البيضاء المالية.

وأثار وزير الاقتصاد والمالية على ضرورة تجميع وتبسيط الضريبة على الدخل والضريبة المهنية في إطار مساهمة مهنية موحدة للأنشطة ذات الدخل المنخفض التي تعني فئة صغار التجار والصناع التقليديين. إذ أبرز الوزير أهمية تبسيط الضرائب المحلية وملاءمة أسسها الضريبية وإجراءاتها مع جبايات الدولة، لا سيما بالنسبة للضريبة المهنية. وشدد، في هذا السياق، على أهمية دمج جبايات الدولة والضرائب المحلية وشبه المالية في قانون ضريبي عام واحد، وتعزيز حقوق دافعي الضرائب لتحقيق التوازن بين الحقوق والالتزامات.

ونبه ذات الوزير، إلى أهمية تعزيز جهود تحديث الإدارة الضريبية، حيث قال "أخذت علماً بالطلب القوي المعبر عنه بخصوص تخفيض المعدلات الهامشية للضريبة على الشركات بالنسبة لبعض القطاعات من أجل إحداث دينامية في خلق فرص الشغل وتعزيز الابتكار."

¹ - كلمة السيد وزير الاقتصاد والمالية في افتتاح المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات التي أقيمت بمدينة الصخيرات أيام 3 و4 ماي 2019.

الفقرة الثانية: نظرة عامة حول توصيات المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات

لقد حاولت المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات الإجابة عن مجموعة من التساؤلات من

خلال توصياته، لذلك جاء في مجمل هذه التوصيات ما يلي:

- احترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية للملزمين؛
- إدراج القانون الضريبي في القواعد العامة للقانون؛
- المساواة أمام الضريبة؛
- الحفاظ على التوازنات الماكرواقتصادية؛
- الإنصاف الضريبي (تكريس مبدأ الدخل العام، توسيع نطاق الضريبة على القيمة المضافة لتشمل جميع الأنشطة الاقتصادية من خلال تحويل تلك الموجودة خارج نطاق التضرير إلى إعفاءات أو إخضاعها لسعر صفر إن اقتضت الضرورة ذلك، وتوحيد قواعد الوعاء، وتوحيد وملاءمة المعالجة الجبائية لزائد القيمة العقارية)؛
- واجب الشفافية والحق في المعلومة؛
- الأمن القانوني للملزم؛
- توازن الحقوق بين الملزم والإدارة؛
- تطابق القواعد المحاسبية والضريبية؛
- تجميع جميع الضرائب والرسوم في نفس المدونة؛
- ترشيد التحفيزات الضريبية؛
- إعادة توزيع فعالة عبر الضريبة؛
- تقوية التماسك الاجتماعي؛
- المراجعة العامة للجبايات المحلية؛
- مراجعة الأسعار والطرق الجزافية لتحديد الضرائب؛
- إدماج القطاع غير المهيكل؛
- توحيد وضمان انسجام قواعد الوعاء (الأسس، المعدلات، الإسقاطات والخصوم)؛
- مقاربات جديدة من أجل انخراط أكبر في الضريبة؛
- مواصلة جهود التحديث ونزع الطابع المادي؛

— سيولة العمليات بين الأنظمة المعلوماتية للإدارات؛

— مكافحة الفساد؛

— إحداث مجلس وطني للاقتطاعات الضريبية.

لذلك سنحاول فيما يلي التعمق أكثر في كل توصية من هذه التوصيات، حتى يتسنى لنا معرفة الهدف من وراءها ومدى مساهمتها في تحقيق النموذج التنموي الجديد المنشود.

المطلب الثاني: العقلنة الاقتصادية في توصيات المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات

إن العقلنة الاقتصادية التي جاءت في توصيات المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات، تسترعي من وراءها العمل على جعل النظام الضريبي ركيزة أساسية من أجل إشراك المقاولات المغربية، عبر آليات تحفيزية وأسعار ملائمة ومحاربة القطاع غير المهيكل والتهرب الضريبي، الذي يشكل حجر عثرة وعقبة أمام إصلاح النظام الضريبي بشكل شمولي وعام.

الفقرة الأولى: توسيع الوعاء وإرساء نظام ضريبي يعزز تنافسية المقاولات:

لقد قدرت الموارد الإجمالية العادية لميزانية المغرب برسم سنة 2019 بأزيد من 417 مليار درهم، تُشكل حصة الضرائب المباشرة وغير المباشرة ورسوم التسجيل والجمارك أزيد من 217 مليار درهم منها، أي أن الضرائب تشكل نصف موارد الميزانية، وبهذا تحتل الضرائب المباشرة المرتبة الأولى في موارد ميزانية الدولة (41.45 بالمائة)، تليها الضرائب غير المباشرة (36.98 بالمائة)، ثم رسوم التسجيل (7.49 بالمائة)، وأخيرا الرسوم الجمركية (3.87 بالمائة).

وتأتي الضريبة على الدخل أزيد من 44 مليار درهم، والضريبة على الشركات 51 مليار درهم، والضريبة على القيمة المضافة في الداخل 20 مليار درهم، والضريبة على القيمة المضافة 40 مليار درهم، والضريبة على التبغ 11 مليار درهم، والرسم على المنتجات الطاقية 16 مليار درهم، ورسوم الاستيراد 9 ملايين درهم¹.

فالثقافة المنتشرة لدى الشركات وأصحاب المهن جعلت المواطن المغربي المتمثل في الموظف بالقطاع العام والأجير بالقطاع الخاص، يتحيزان الفرص من أجل القيام بالتجنب أو التهرب الضريبي،

¹ - تقرير النشاط المديرية العامة للضرائب. منشور بالموقع الرسمي للمديرية العامة للضرائب:

<https://www.finances.gov.ma/Publication/dgi/2019/Rpport-activite-DGI2018ar.pdf>

وقد كشف تقرير مؤسسة "أروباروميتر" عن سعي أكثر من نصف المغاربة للتهرب من أداء الضرائب. ولأن الضرائب المتعلقة بالمواطنين تؤخذ من المنبع فلا يجدون أي سبيل للتهرب، لذلك يؤدي 75 في المائة من الأجراء والموظفون مداخل الضريبة على الدخل.

فتطوير النظام الجبائي وتوسيع وعائه يكون بمحاربة التهرب الضريبي، وتضريب بعض القطاعات الاقتصادية المعفية، وكذا الأنشطة الاقتصادية غير المهيكلية، موضحاً أن هذه المجالات الثلاثة تضيع على الدولة مداخل عدة، وبتخاذ الإجراءات الضرورية بشكل حازم ومستعجل من أجل تدارك هذه الاختلالات.

لذلك، حاولت توصيات المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات، الإجابة عن هذا الشق عن طريق تنصيبها على ما يلي: توسيع الوعاء وإعادة توزيع عائداته عبر حصر آليات قياس وتقييم توسيع الوعاء، وتوزيع المداخل الإضافية المترتبة عن توسيع الوعاء ما بين تخفيف الضغط الجبائي وتمويل التغطية والمساعدات الاجتماعية، وتكثيف عمليات محاربة الغش الضريبي والتهريب¹.

إلى جانب ذلك، نجد ضرورة إرساء نظام ضريبي يروم تعزيز تنافسية المقاولات، وذلك بوضع تدابير تحفيزية لفائدة المقاولات الصغرى والمتوسطة، إذ اتفق المتدخلون على أن أنجع السبل لتحفيز المقاولات على الانخراط في القطاع المهيكل يكمن في منحهم مزايا من الناحية الاجتماعية، مثل التغطية الاجتماعية و نظام التقاعد... الخ، مقابل أدائهم للضرائب. على اعتبار محدودية التدابير التحفيزية المعمول بها حالياً (مراكز المحاسبة المعتمدة، الإعفاءات الضريبية، أسعار مخفضة). وذلك بالعمل على ضمان حيادية الضريبة على القيمة المضافة.

وإحداث سعر خاص بالقطاع الصناعي والتكنولوجيات الحديثة، وتعميم تطبيق السعر الأعلى على القطاعات المحمية والمنظمة أو الاحتكارية، والرفع التدريجي للأسعار المخفضة المطبقة حالياً بالنسبة لقطاع التصدير والمناطق الحرة للتصدير والقطب المالي للدار البيضاء حتى يتم مطابقتها لاحقاً مع السعر العادي، ومراجعة قواعد تصفية الحد الأدنى للضريبة بشكل تدريجي و حذفه في أفق سنة 2024، وتعويض الضريبة المهنية التي تفرض حالياً على أساس تكلفة الاستثمار برسم يعتمد على معيار

¹ - التوصيات المنبثقة عن المناظرة الوطنية الثالثة للجبايات المنعقدة بالصخيرات يوم 03 و 04 ماي 2019، منشورة بالموقع الرسمي لوزارة الاقتصاد والمالي:

<https://www.finances.gov.ma/Publication/dgi/2019/recommandations-assises-nationales-fiscalite-ar.pdf>

النشاط الاقتصادي، وتعزيز وتطوير آليات التمويل الذاتي للمقاولات، وإحداث تدابير من أجل دعم الشركات الناشئة (startups) في مجال الابتكار والبحث والتطوير.

الفقرة الثانية: عقلنة الجبايات المحلية وترشيد التحفيزات الجبائية

يعتبر العنصر المالي الأداة التي تمول بها كل المرافق وتنجز بها المشاريع التنموية، وترجم بها المجالس المنتخبة برامجها السياسية إلى واقع ملموس، فإذا كان التدبير المالي يقوم على مبادئ الحكامة الجيدة، فإن ذلك ينعكس لا محالة، على باقي الميادين، وبالتالي أصبح من الضروري حماية المال العام في اتجاه تحقيق التنمية وخلق الاستثمارات. لذا تعتبر التنمية الترابية من الانشغالات الرئيسية التي أصبح التركيز عليها أمرا أساسيا حيث احتكرت مجالا كبيرا من السياسات العمومية والمخططات التنموية¹.

إذا كانت هيكلة القانون الجبائي المحلي الحالي تعتمد على 17 رسما مستحقا لفائدة الجماعات الترابية موزعة بين الجماعات والعمالات والأقاليم والجهات لجمع الشتات الذي كانت تعاني منه الجباية الترابية، فإن هذا التنوع في الالتزام الجبائي الترابي قد يخلق نوعا من الشك لدى الملزم، حيث يجد نفسه محاصرا بمجموعة من الرسوم الترابية خاصة وأن بعض الرسوم الجماعية التي عمل القانون الجبائي الترابي على التقليل من عددها لمردوديتها الضعيفة، وبالتالي هذا ما جعل يمعن الملزم الرغبة في التهرب الضريبي لكونه يشعر بثقل الجباية، وعدم عدالتها، إلى جانب انعدام الوعي لديها بأهمية المشاركة في تحمل الأعباء العامة لأجل الصالح العام الترابي. وتتجسد الفوارق الجبائية بين الجماعات الترابية من خلال استفادة الجماعات الترابية من 11 رسما ترابيا، ولم تستفيد العمالات والأقاليم من هذا الإصلاح حيث مكنتها القانون الجبائي المحلي الحالي من ثلاث رسوم كانت تحصلها بموجب القانون الجبائي المحلي السابق.

على الرغم من الشروط القانونية والتقنية المعتمدة في التوجه الإصلاحية، والتي لا يمكن التقليل من فائدها الإيجابية في تحسين قدرات الجماعات الترابية، إلا أن ذلك لم يمنع من وجود ثغرات ذات طبيعة قانونية وتقنية، وإذا كان التبسيط يشكل أهم أهداف الإصلاح الجبائي المحلي، فإن

¹ -Tarik TAZI, « Le nouveau statut constitutionnel des collectivités territoriales », Revue Marocaine d'Administration local et développement, collection thème Actuels, N° : 82. 2013, p : 185.

واقع الحال يعبر عن محدودية هذا الطرح، على اعتبار أن المشرع بمبرر الازدواج حصر عدد الرسوم المحلية في 17 رسماً حسب القانون رقم 47.06 الضريبي مع جبايات الدولة أو بمبرر ضعف المردودية. ففي الجانب الخاص بمبرر ضعف المردودية للجبايات التي طالتها الحذف، يمكن استحضار جانب من الرسوم التي كان بالإمكان الإبقاء عليها بل وإدخالها في خانة ما كان يعرف "بالجبايات الاختيارية".

ففي باب عقلنة الجبايات المحلية من خلال توصيات المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات لسنة 2019، فقد تم التطرق إلى ما يلي¹:

-تجميع مختلف الضرائب والرسوم ضمن مدونة واحدة، من خلال تقييم وعقلنة الجبايات المحلية وكذا الرسوم شبه الضريبية بهدف دراسة الجدوى من الإبقاء عليها وفق معايير موضوعية. وكذا تجميع الجبايات المحلية والرسوم شبه الضريبية في المدونة العامة للضرائب.

إلى جانب ذلك نجد مشكلة ترشيد التحفيزات الجبائية، فالاستثمار هو العمود الفقري، حيث تعتمد عليه الدولة لتحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الطاقة الإنتاجية، وتوفير مناصب شغل، و لذلك معظم الدول تخصص تحفيزات وتسهيلات جد مغرية لتشجيعا للاستثمارات بكل أنواعها لتنمية ثروة المجتمع، وذلك عبر بالإعفاء الضريبي الذي هو عبارة عن إسقاط دفع الضرائب على الملمزم، سواء تم ذلك بشكل كلي أو بشكل جزئي، وتبنى السلطات العمومية أسلوب الإعفاء الجبائي بالرغم من أن يقلل من إيرادات الخزينة العامة لتشجيع قرار الاستثمار، فيما يتعلق بالأنشطة ذات الأهمية و الفاعلية الكبيرة على الحياة الاقتصادية والاجتماعية، حيث أنها تقلل من المخاطر التي يتحملها المستثمر، بالنسبة للاستثمارات الجديدة و تزيد من الربح الصافي، كما تحقق سيولة ذاتية للمشروعات التي تسمح بها، مما يكون له أثر ايجابي على الهيكل التمويلي.

هذا الشق المتعلق بترشيد التحفيزات الجبائية خصته توصيات المناظرة بما يلي:

- تقييم جميع التحفيزات الجبائية قصد التخلي عن تلك التي لم تحقق الآثار المرجوة
- وضع إطار مقنن يحدد شروط منح التحفيزات الضريبية مع تأطيرها؛
- وضع آلية مؤسسية لتقييم الانعكاسات السوسيواقتصادية للتحفيزات الجبائية؛

¹ - التوصيات المنبثقة عن المناظرة الوطنية الثالثة للجبايات المنعقدة بالصخيرات يوم 03 و 04 ماي 2019، مرجع سابق.

- إعطاء الأولوية للدعم عبر التمويل المالي المباشر من الميزانية العامة؛
- إحداث تدابير لتنمية القطاعين الثقافي والجمعوي.

المطلب الثالث: التماسك والشمولية

لم يعد من الممكن فصل السياسة الضريبية عن باقي السياسات العمومية، المتعلقة بمواضيع التضامن ودعم الساكنة المعوزة وإستراتيجية التغطية الاجتماعية. وعلى سبيل المثال فإن صندوق المقاصة، الذي يستهلك اليوم أكثر من ربع المداخيل الضريبية بالبلد، والذي يمثل أحد أهم أوجه الإنفاق لدى الدولة، يؤثر لا محالة في سياسة مداخيلها وفي سياستها الضريبية. كما أن تمويل مختلف صناديق التضامن أو صناديق تعديل الأسعار من شأنه، إذا لم يتم اعتباره في مجمله، أن يفضي إلى تعدد الاقتطاعات والرسوم، فقد النظام الضريبي المغربي قسما من وضوحه ومن قدرته على الاستجابة للتوقعات¹.

الفقرة الأولى: إعادة التوزيع الفعال عن طريق الضريبة

لقد عملت توصيات المناظرة الوطني الثالثة حول الجبايات الإجابة عن سؤال إعادة التوزيع الفعال عن طريق لضريبة، وذلك بتنصيبها على ضرورة العمل على توسيع الوعاء عبر الرفع من مساهمة الضريبة المترتبة على الدخل المهنية بشكل يضمن توازنا في بنية الضريبة على الدخل.

بالإضافة إلى ضرورة مراجعة جدول أسعار وأشطر الضريبة على الدخل من أجل دعم القدرة الشرائية لذوي الدخل الدنيا والطبقات المتوسطة، ودراسة شروط إرساء مفهوم "العائلة كوحدة للتضريب" foyerfiscal، وإصلاح النظام الجبائي المطبق على الممتلكات من أجل مزيد من العدالة الاجتماعية والعقلنة الاقتصادية، والتضريب في الحد الأقصى لزائد القيمة الناتج عن التغيير في الوضعية العقارية، وإحداث نظام جبائي خاص بالممتلكات الغير المنتجة وكذا الأنشطة التي تهدف الى المضاربة، إلى جانب اعتماد القيمة الأصلية في حالة تفويت عقارات تم امتلاكها عن طريق الإرث.

¹ - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، النظام الضريبي المغربي: التنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي، إحالة ذاتية رقم 2012/9، ص 155. يمكن تحميله من الرابط الرسمي للمجلس:

<http://www.ces.ma/Documents/PDF/Rapport-Fiscalite-VA.pdf>

زيادة على تدعيم التماسك الاجتماعي عبر مراجعة أسعار الضريبة على القيمة المضافة (سعر 0% بالنسبة للمواد الأساسية، 10% بالنسبة للاستهلاك الواسع و 20% كسعر عادي وسعر أعلى بالنسبة لمواد الرفاه)، و توضيح قواعد التطبيق الصحيح للسعر المناسب للعملية موضوع التضريب. زيادة على تخصيص حصة من مداخيل الضريبة على القيمة المضافة لتعميم التغطية الاجتماعية على أساس السجل الاجتماعي الموحد.

الفقرة الثانية: مراجعة شاملة للجبايات المحلية وإدماج القطاع غير المهيكل

إن نجاعة أي نظام جبائي لا تعني التضحية بالفعالية من أجل تحقيق الاستقلالية الجبائية، كما أن هيمنة نظام التوزيع الجبائي لا يجب أن تؤدي إلى الحد من المجهود الجبائي المحلي. ويمكن أن يؤدي الجمع ما بين نظام جبائي محلي قائم على مبدأ الاستقلالية وآخر يعتمد مبدأ التوزيع إلى التكرار والرفع من الضغط الجبائي، مما يستوجب اتخاذ تدابير الدمج اللازمة لأجل التحكم في هذه المخاطر.

إن النظام الجبائي المحلي المعتمد في بلادنا، يفرز نظاما يتسم بتراكم أصناف الجبايات وبمحدودية الوعاء الضريبي، مما يضفي عليه طابع التعقيد ويحد من مردوديته. كما لم يتم تقييم مدى تحقيق الأهداف المتوخاة من الإعفاءات الضريبية الممنوحة في أغلب الحالات لفائدة أجهزة الدولة أو بعض الهيئات العمومية وبعض المؤسسات أو تلك الرامية إلى إنعاش المشاريع التنموية والاجتماعية. في هذا الإطار، فإن عدم تحديد مبلغ النفقات الجبائية المحلية الناتجة عن اعتماد إجراءات استثنائية لا يمكن من وضع مؤشرات دالة ووجهة لوضع سياسات عمومية ملائمة. أخذا بعين الاعتبار تخصيص نسبة 30 % من منتج الضريبة على القيمة المضافة لفائدة الجماعات الترابية، فإن النفقات الجبائية، التي تقلص من مداخيل هذه الضريبة، تؤثر سلبا على موارد الجماعات لكونها معنية في حدود حصتها من هذا المدخول. وفي هذا الصدد، بلغت النفقات الجبائية المتعلقة بالضريبة على القيمة المضافة، خلال سنة 2013، ما قيمته 14 مليار درهم. ويمكن تبعا لذلك تقدير أثر هذه النفقات على الجماعات الترابية بمبلغ 2,4 مليارات درهم. وقد كان لعملية توسيع الوعاء الضريبي بواسطة تخفيض الإعفاءات، نتيجة للسياسة المتبعة فيما يخص النفقات الجبائية، أثر في تدعيم الموارد الجبائية للجماعات من خلال حصتها في منتج الضريبة على القيمة المضافة. فقد سجلت خلال السنوات الممتدة من 2006 إلى 2010 مداخيل إضافية بمبلغ قدره 2,8 ملايير درهم، وذلك، على إثر حذف بعض النفقات الجبائية، منها مبلغ قدره 37,3 ملايير درهم يعود إلى الضريبة على

القيمة المضافة، أي ما يمثل دعما لحصة الجماعات الترابية من مدخول هذه الضريبة قدره مليار درهم¹.

وفي هذا الصدد جاء في توصيات المناظرة الوطنية الثالثة، ضرورة استبدال الرسوم المحلية المحتسبة على أساس القيمة الكرائية، وكذا الرسم على الأراضي غير المبنية برسم عقاري محلي يحتسب على أساس القيمة التجارية، وخلق جبايات خاصة بحماية البيئة وتخصيص عائداتها للتنمية الجهوية، ومراجعة الأسعار والطرق الجزافية لتحديد الضريبة، وأيضا تعويض النظام الجزافي بالنسبة لأنشطة القرب ذات الدخل المحدود بضريبة على شكل "مساهمة مهنية موحدة" تتضمن الضريبة على الدخل والرسم المهني وكذا المساهمة الاجتماعية إن اقتضى الحال، وملائمة نظام المكاوّل الذاتي مع الواقع الاقتصادي من حيث السقف وعدد الأشخاص والتغطية الاجتماعية، مراجعة سقف فرض الضريبة على القيمة المضافة ومطابقته مع المساهمة المهنية الموحدة.

أما قضية إدماج القطاع غير المهيكل الذي يساهم في المغرب بنسبة مهمة من القيمة المضافة الإجمالية للاقتصاد الوطني ويظهر تنافسية قوية تؤثر على القطاعات المهيكلية، ولذلك تحاول الدولة استثمار إمكانيات هذا القطاع عن طريق دمجته بنظيره المهيكل. لذلك حاولت المناظرة الثالثة للجبايات في توصياتها ملامسة هذا القطاع عبر تنصيبها على ضرورة وضع سياسة شاملة ومندمجة من أجل إدماج القطاع غير المهيكل، وتوحيد وملاءمة قواعد الوعاء المتعلقة بالأسس والاسقاطات والخصوم، وحذف نظام النتيجة الصافية المبسطة، وملائمة القواعد الجبائية المطبقة على المنتوجات المالية التشاركية مع المنتوجات المالية التقليدية، بالإضافة إلى توحيد الخصومات المطبقة برسم التقاعد التكميلي بين الأجراء وغير الأجراء

المطلب الرابع: الحكامة الجيدة

إن معظم الدول تحرص على تنظيم المجال الضريبي بشكل دقيق ومحكم خاضع للحكامة الجيدة، رغبة منها في عدم إضاعة المال العام المتحصل من هذه الضرائب على اختلاف أنواعها، وذلك بوضع التقنيات الكفيلة بتحقيق أقصى ما يمكن من مردودية وفعالية عند البحث عن المادة الضريبية، مما يضمن مساهمة الجميع كل على قدر استطاعته في التكاليف العمومية ووضعة بذلك الآليات

¹ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول الجبايات المحلية، ماي 2015، ص 38-39. يمكن تحميله من الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للحسابات:

اللازمة لتنفيذ السياسة الضريبية بشكل جيد¹، مانحة إياها مجموعة من الامتيازات قصد تمكينها من القيام بوظيفتها والدفاع على حقوق الخزينة العامة، كامتياز السلطة العامة بحكم مهمتها في ربط وتحصيل الضريبة، لكن و في المقابل ولحماية الملزم مما قد يلحقه من تعسف أو شطط ضد حقوقه المالية من الإدارة الضريبية أرسى ضمانات قانونية تمكنه من تحصين هذه الحقوق، حيث يساهم بالقدر القانوني في إطار العدالة الجبائية، كما يمكنه الاستفادة من إعفاءات ضريبية جزئية كانت أو كلية متى تحققت شروطها، أو يطالب باسترداد مبالغ مالية دفعها بغير موجب قانوني.

وقد ارتبط النظام الضريبي عادة بالعدالة الضريبية أو الحكامة الضريبية التي تحيلنا مباشرة على ضبط المجال الجبائي وخضوع إجراءاته للقانون، حيث نجد لهذا المبدأ سنداً صريحاً في دستور 2011، لكن يبقى مفهوم العدالة الجبائية نسبياً، طالما أن العدالة ذاتها قيمة نسبية ومن ثمة نجد على الرغم من أن الدستور ينص على هذا المبدأ، فإن الواقع يعكس خلاف ذلك، ونرجى الحديث عن هذه النقطة التي سترد معنا في المحور الثاني عند الحديث عن إكراهات الحكامة الجبائية، وما يجب التنبيه إليه هو أن العدالة الضريبية لها مؤشرات وضوابط منها أحقية الملزم في مراقبة وتصحيح إقراراته؛ حيث يمكن له مراجعة التصريح الذي سبق له أن أدلى به لدى مصالح الإدارة الضريبية، كما يمكنه تصحيح هذا الإقرار تداركاً لما قد يقع فيه من أخطاء، لكن هذا وحده لا يكفي الأمر الذي عجل بوضع مجموعة من التوصيات التي جاءت بها مخرجات المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات من بينها تحديد مخاطب وحيد بالنسبة لكل فئة من الخاضعين للضريبة كيفما كان نوع الضريبة، وتصنيف المقاولات من أجل مقارنة بديلة للمراقبة، ووضع إطار قانوني للدور البيداغوجي المنوط بإدارة الضرائب في مجال المساعدة الجبائية، ووضع دلائل جبائية بالنسبة لكل فئة من الملزمين، ونشر وتعميم المادة الجبائية بما في ذلك إدراجها في منظومة التربية والتكوين.

زيادة على مواصلة مجهودات العصرية والرقمنة، وذلك عن طريق إصلاح سياسة الموارد البشرية الرامية إلى تطوير الرأس المال البشري للإدارة الجبائية، واستكمال مسلسل الرقمنة والتحول الإلكتروني وتنويع مجال استعمال التكنولوجيات الحديثة (البيانات الكبيرة big data، الذكاء الاصطناعي والربط البيئي للأنظمة)، والعمل على تحسين التعامل مع المرتفقين من أجل علاقة مبنية على الثقة، وتعزيز الاحترافية واعتماد تخصص المفتشين في مجال التحقيقات، والعمل على إرساء

¹ - مولاي عبد الرحمان أبليل، الإثبات في المادة الضريبية بين القواعد العامة وخصوصيات المادة-على ضوء الممارسة والاجتهاد القضائي -طبعة 2013، مطبعة الأمانة الرباط، ص 6.

التوافقية بين الأنظمة المعلوماتية للإدارات، وتقوية محاربة الرشوة، وإحداث مجلس وطني للاقتطاعات الضريبية.

المبحث الثاني: إكراهات النظام الضريبي وتأثيراتها السلبية على النموذج التنموي المأمول
إن الضريبة باعتبارها أحد أدوات السياسة المالية والاقتصادية² تهدف إلى تحقيق أغراض متعددة تختلف باختلاف طبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي وكذا مرحلة النمو التي يعرفها الاقتصاد³، غير أن المبالغة في الاقتطاعات الضريبية عن طريق الزيادة في أسعار الضريبة إلى الحد الذي يصل درجة الضغط الجبائي من شأنه أن يفرغ السياسة الضريبية من بعدها الاقتصادي والاجتماعي.

المطلب الأول: تشخيص واقع النظام الضريبي المغربي في أرقام

إن المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات أسفرت عن أكثر من 160 توصية كانت في مجملها مهمة؛ إلا أن وزارة الاقتصاد والمالية اختارت 10 إجراءات فقط ذات أولوية فيما تجاهلت أخرى ذات أهمية كبرى. هذا الاختيار، في حال اعتماده في إطار القانون الإطار المرتقب، سيجعل المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات كسابقاتها، بحيث يتم جمع توصيات عدة تلامس بعضها المشاكل الحقيقية للمنظومة الضريبية؛ لكن لا يتم تطبيقها على أرض الواقع.

كما أن ربط إصلاح النظام الضريبي بالتوازنات الماكرو اقتصادية وتوسيع الوعاء الضريبي يجعل منه إصلاحاً غير ناجحاً، بحيث يلاحظ أن الحكومة تقدم دائماً التوازنات في أي إصلاح، أما توسيع الوعاء الضريبي فهي حديث الحكومات منذ أربعين سنة، وهذين الشرطين يرهن الإصلاح الضريبي الحقيقي والواقعي.

الفقرة الأولى: أزمة النظام الضريبي المغربي

ولفهم الأزمة التي يتخبط فيها الواقع الضريبي ببلادنا، لابد من الوقوف عند بعض عناصر التشخيص، التي أوردتها مجموعة من التقارير، أعدتها مؤسسات وطنية من بينها، المجلس الاجتماعي والاقتصادي والبيئي، والمجلس الأعلى للحسابات، وبعض الأبحاث الأكاديمية، وتظهر البيانات التالية اختلالات نظامنا الضريبي وطبيعته غير العادلة وإنتاجيته الضعيفة¹:

¹-أنظر كل كم تقري ر صندوق النقد الدولي لسنة 2019 وتقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المشار إليه سابقا وتقرير أوكسفام لسنة 2019

62- في المائة من الأطباء بالمغرب البالغ عددهم 16 ألف طبيب، يؤدون أقل من 10 آلاف درهم كضريبة على الدخل سنويا .

-أزيد من 5 آلاف تاجر بالجملة يؤدون أقل من 5000 درهم كضريبة على الدخل سنويا .
- 47 ألف مقاوله بقطاع تجارة الجملة، تحقق رقم معاملات سنوي بـ 53 مليار درهم، دون التصريح بالنتائج المالية .

68- في المائة من المقاولات المغربية التي يصل عددها 240 ألف مقاوله، إما في حالة عجز أو معفية من الضرائب .

- 24 في المائة من المقاولات (أقل من 60 ألف مقاوله) تخضع لنسبة ضريبة على الشركات بمعدل 10 في المائة .

- 10 مقاولات تؤدي 25 في المائة من إجمالي المبالغ المتأتية عن الضريبة على الشركات، وأقل من 1 في المائة من الشركات تضخ 80 في المائة من مداخيل الضريبة على الشركات في ميزانية الدولة.
- 75 في المائة من مداخيل الضريبة على الدخل، يؤمنها المأجورين والموظفين .

-82٪ من عائدات ضريبة الشركات تستخلص من 2٪ فقط من الشركات.

-تبلغ قيمة الخسائر الضريبية التي يتعرض لها المغرب كل عام بسبب الممارسات الضريبية للشركات متعددة الجنسيات 2.45 مليار دولار.

-يبلغ معدل البطالة لدى شباب المدن (24.15) 42.8٪.

-يبلغ متوسط مدة التمدرس في المغرب 4.4 سنوات

-في المغرب لا يوجد إلا 6.2 طبيب لكل 10 آلاف نسمة، مقابل 12 في الجزائر وتونس و 37.1 في إسبانيا.

نضيف إلى ما سبق ما خلص إليه تقرير المجلس الاجتماعي والاقتصادي والبيئي لسنة 2019 حول وضعية النظام الضريبي المغربي فيما يلي:

-هيمنة اقتصاد الربيع واللجوء بكثرة إلى منح الامتيازات من أجل تنمية الأنشطة الاقتصادية، مما يؤدي إلى انعدام النجاعة وضعف القيمة المضافة ويساهم بالتالي في استمرار التفاوتات الاجتماعية والمجالية؛

وعلى سبيل المثال¹ كلفت التحفيزات الجبائية التي تمنحها الدولة لمختلف القطاعات حوالي 27.7 مليار درهم خلال سنة 2019، وهي موزعة على حوالي 293 تدبيراً، مقابل 234 تدبيراً كان معمولاً به خلال سنة 2018.

وتمثل الإعفاءات الكلية النسبة الأكبر من هذه التحفيزات بنسبة تصل إلى 58 في المائة، أي ما يمثل 16 مليار درهم خلال سنة 2019، تليها التدابير المتمثلة في التخفيضات بنسبة 29 في المائة وتقدر قيمتها بـ 8.1 مليارات درهم.

وتنقسم هذه التحفيزات الجبائية إلى أنواع عديدة، وهي الإعفاءات الكلية والتخفيضات والتسهيلات المالية والضرائب الجرافية والخصومات والإسقاطات، وتشمل مختلف أنواع الضرائب، خصوصاً الضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الشركات وواجبات التسجيل والتبر والرسم على عقود التأمين وضريبة لافينييت.

وتُفيد معطيات صادرة عن وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة بأن أكبر مستفيد من التحفيزات الجبائية هو قطاع الطاقة (إنتاج وتوزيع الكهرباء والغاز) بحوالي 5 مليارات درهم ما يمثل 18.3 في المائة، يليه قطاع الأمن والاحتياط الاجتماعي بـ 4.8 مليارات درهم (17.6 في المائة)، ويأتي العقار في المرتبة الثالثة بتحفيزات ضريبية بلغت قيمتها 4.4 مليارات درهم (15.9 في المائة).

وتعتبر الصناعة التقليدية أضعف قطاع مستفيد من التحفيزات الضريبية حيث بلغت حصته 0.2 في المائة بحوالي 47 مليون درهم. أما قطاع التربية فهو الآخر لا يستفيد كثيراً من هذه التحفيزات، حيث تقدر قيمتها بحوالي 154 مليون درهم.

ويتجلى أن المقاولات أكبر مستفيد من هذه التحفيزات، حيث تسيطر على 48.6 في المائة؛ منها ما يمثل 13.5 مليار درهم، يليها الأسر بـ 12.6 مليار درهم؛ وهو ما يمثل 45.5 في المائة، ثم المرافق العمومية بـ 958 مليون درهم بنسبة تمثل 3.4 في المائة.

¹-أنظر القانون المالي لسنة 2019 على البوابة الإلكترونية لوزارة المالية

-التركيز القوي الذي يطبع الاقتصاد، ويتجلى ذلك في العدد المحدود للمقاولات، والتي تُؤلد ثروة وطنية تتسم بدورها بالمحدودية. ورغم تسجيل المغرب لمعدل استثماري يعتبر من بين أعلى المعدلات في العالم (أكثر من 30 في المائة من الناتج الداخلي الإجمالي سنوياً) ورغم استمرار ضخ تلك الاستثمارات على مدة طويلة، إلا أن المملكة لاتزال مصنفة ضمن البلدان متوسط الدخل من الفئة الدنيا. ويذكر في هذا الصدد، أن 387 مقالة وطنية يشكل رقم معاملاتها مجتمعة 50 في المائة من إجمالي رقم المعاملات المصرّح به، في حين أنها لا تمثل سوى 0.16 في المائة من مجموع المقاولات المصرّحة. كما تساهم 73 مقالة بنسبة 50 في المائة من حجم الضريبة على الشركات، علماً أنها تشكل 0.60 في المائة من مجموع المقاولات المصرّحة.

-استمرار التفاوتات الاجتماعية، في سياق يُنظر فيه إلى السياسات العمومية والخدمات التي توفرها الدولة على أنها ضعيفة ولا تستجيب للحاجيات والانتظارات المشروعة للسكان، ويتسم فيه معدل النشاط بالتراجع مع استمرار معدل البطالة في مستوى مرتفع.

-عدم استقرار النظام الجبائي، وذلك جراء إدراج العديد من المقتضيات الضريبية في قوانين المالية المتعاقبة، وهو ما يُفقد المنظومة الجبائية وضوحها وانسجامها.

-غياب كبير لروح المواطنة الضريبية وعدم قبول أداء الضريبة: لمّا كان النظام الجبائي بالمغرب قائماً أساساً على مبدأ الإقرار، فإن جزءاً مهماً من الملزمين لا يزالون لا يقدمون إقراراتهم الضريبية بصفة تلقائية، كما أن العلاقة بين إدارة الضرائب والملزمين لا تزال في الغالب علاقة متوترة، وذلك رغم الجهود المهمة التي تم بذلها خلال السنوات الأخيرة من أجل تحسينها، لاسيما فيما يتعلق بنزع الطابع المادي عن الإجراءات الضريبية وتوضيحها وتبسيطها.

-الطابع المعقد للنظام الضريبي وضعف فعالية بعض الضرائب والاقتطاعات. وتتجاوز الترسنة الضريبية الوطنية مع نظام الجبايات المحلية ينطوي بدوره على إشكاليات أكثر حدة، وذلك بسبب طابعه المعقد، وعدم انسجام مكوناته وقلة نجاعته وكذا ضعف حكامته.

الفقرة الثانية: السياسة الجبائية بين مطلبي العدالة ورهان المواطنة ورهان النموذج التنموي الجديد
يمثل النظام الجبائي المغربي انعكاساً للبنيات الاجتماعية، ومدى وعي الوسط الاجتماعي بأهمية الضريبة وأدوارها الاقتصادية والاجتماعية، ويعتبر من العوامل المساعدة على تقبلها، والاقتناع بالجانب العادل فيها، لكن واقع الممارسة العملية أثبت أن فعالية السياسة الضريبية في حاجة إلى مواطنة طرفي الشأن الضريبي بالمغرب إدارة وملزمين.

أولاً: السياسة الجبائية والعدالة الضريبية

إن قاعدة العدالة تقتضي بأن يكون توزيع المنتج الضريبي على مختلف الملزمين حسب قدرتهم على الدفع، أي ما يحصلون عليه من دخل وما يمتلكون من مال. ويجب التأكد من أن العدالة الضريبية قد روعيت في أي نظام ضريبي بالرجوع إلى مجموعة من الضرائب لا إلى كل ضريبة على حدة، لأن مساوئ بعض الضرائب تصلحها بعض الضرائب الأخرى، نظراً للتكامل الوظيفي والعضوي بينهما في تمويل أي نظام ضريبي متطور.

وإذا كانت العدالة الضريبية من بين الأهداف الأساسية التي يسعى الفرض الضريبي إلى تحقيقها، فإن جل التشريعات الضريبية المطبقة سواء في الدول المتقدمة أو في الدول السائرة في طريق النمو، تنص من الناحية النظرية على الارتباط القائم بين المردودية والعدالة الضريبية وعلى ضرورة التوفيق بينهما¹. ويجد مفهوم العدالة الضريبية أصله في الفصل 13 من تصريح حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789م، الذي ينص على إلزامية الاقتطاع الجبائي حسب القدرة التكليفية للمواطنين، ونفس الشيء ينص عليه الدستور المغربي، إذ ينص في فصله الخامس على أن: جميع المغاربة سواء أمام القانون، ويؤكداه الفصل 17 منه على أن: "على الجميع أن يتحمل كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية التي للقانون وحده الصلاحية لإحداثها وتوزيعها حسب الإجراءات المنصوص عليها في الدستور. ويعتبر مبدأ المساواة الضريبية أحد المكونات الرئيسية لمفهوم العدالة، فباسم العدالة الضريبية تم إقرار مبدأ المساواة أمام الضريبة، وعمومية الاقتطاع الجبائي².

إن إعطاء تعريف دقيق للعدالة الضريبية يستلزم التذكير بأنه قد تعددت واختلفت المحاولات التي ترمي إلى تفسير العدالة الضريبية على امتداد تاريخ الفكر المالي، ومع ذلك لم يتم التوصل إلى تحديد واضح ومستقر نظراً للنسبية التي تمتاز بها العدالة بصفة عامة والعدالة الضريبية بصفة خاصة. وعموماً فقد تجاذبت هذا المفهوم نظريتان أساسيتان، تجلت:

¹ - محمد المشط: المردودية والعدالة الضريبية من خلال الجبائية المباشرة بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا. جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق، الدار البيضاء، 1986/1987، ص1.

² - خالد العسالي. صناعة القرار السياسي الجبائي في المغرب محاولة تقويم السياسات العامة. مرجع سابق، ص10.

- في الفكر التقليدي واعتبرت العدالة الجبائية بمعنى المساواة الحسابية التي تنطلق من مراعاة التناسب الدقيق بين دخل المكلف ومقدار ما يتحمله من عبء ضريبي، وبذلك فالنظرية التقليدية تجد نموذجها الأمثل لهذه الضريبة في الضرائب النسبية.
- أما الفكر المالي الحديث، فيرى أن الضريبة التصاعدية هي الضريبة العادلة لأنها تقوم على أساس توزيع الأعباء الجبائية حسب المقدرة التكليفية من جهة، واستعمال الأداة الجبائية للتخفيف من الفوارق الاجتماعية من جهة ثانية. فقاعدة العدالة حسب المفهوم الحديث تقوم على أساس إعفاء الفئات ذات الدخل المحدود بالنسبة للحد اللازم للمعيشة مع مراعاة الأعباء العائلية، وتتطلب العدالة اختلاف أسعار الضريبة تبعا لنوع وحجم الدخل المفروضة عليه الضريبة تحقيقا لمبدأ المساواة في التضحية، أي تناسب مبلغ الضريبة مع قيمة الدخل¹.

وهكذا فقد تم الانتقال من مفهوم المساواة أمام الضريبة إلى مفهوم المساواة بالضريبة، المعتمد على سياسة شخصية الجبائية وتصاعديتها، أخذا بعين الاعتبار الوضعية الاقتصادية والاجتماعية للملزمين وقدراتهم التكليفية، وهو ما ساعد على تبلور مفهوم الإنصاف الضريبي بشكل جيد، وجعل الضريبة تعبيراً عن التضامن الاجتماعي².

وعليه فإن العدالة الضريبية تشكل حالة معيارية، قد تكون ممكنة أو غير ممكنة بفعل النظام الجبائي القائم، بخصوصياته البنيوية والتاريخية والثقافية، كما أنها تهتم مبدأ وجود الجبائية ذاته وآليات حسابها (الوعاء، النسب، الإعفاءات... إلخ) واسترجاعها وإمكانات الطعن فيها، وبالمقارنة مع هذه الحالة المعيارية تكون مختلف مكونات المؤشر دالة على مدى التقدم أو على مدى التراجع في مجال توسيع نطاق الإنصاف الضريبي³. وتجدر الإشارة إلى أن هناك فرقا بين الضريبة العادلة، والعدالة بواسطة الضريبة. فالضريبة العادلة تنطوي على فرض الضريبة على كل فرد في المجتمع يكون ذا قدرة

¹ - محمد المشط. المردودية والعدالة الضريبية من خلال الجبائية المباشرة بالمغرب. مرجع سابق، ص 2.

² - خالد العسالي. صناعة القرار السياسي الجبائي في المغرب - محاولة تقويم السياسات العامة -، مرجع سابق، ص 10.

³ - وفاء البوعناني: النظام الجبائي بين هاجسي المردودية والعدالة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق، سطات، 2006/2007، ص 10.

مالية، أما العدالة بواسطة الضريبة فتتمثل في تذويب الفوارق الاجتماعية والاقتصادية بين مختلف فئات المجتمع¹.

وفي إطار العدالة الضريبية يمكن التمييز بين شكلين من العدالة:

👉 - **العدالة العمودية**، وتقضي التشخيص والتصاعد الجبائي عن طريق تحميل المداخل المرتفعة عبئا أكبر من المداخل المنخفضة، أي معاملة الملزمين ذوي الوضعيات الاقتصادية غير المماثلة معاملة مماثلة.

👉 - **العدالة الأفقية**، ويقصد بها إخضاع أو مماثلة الملزمين ذوي الوضعيات الاقتصادية المماثلة معاملة الجبائية مماثلة.

إن وضعية العدالة الضريبية تختلف حسب الظروف التاريخية والسياسية والاقتصادية في كل بلد، كما يثير الكثير من النقاش والجدل بسبب نسبيته. وعلى العموم تبقى الضرائب العادلة هي تلك التي تتبنى أحكاما وقواعد فنية خالية من الغموض والتعقيد القانوني والقائمة على تشخيص السعر والوعاء وعلى مرونة الاستخلاص، والتي تستهدف كأداة الحد من الفوارق الاجتماعية، وبذلك فالقواعد الفنية التي تحكم الضريبة من وعاء وأسعار وإعفاءات كلها عوامل تساعد على تشخيص الضريبة هل هي عادلة أم لا. ولا تكفي هذه القواعد لوحدها، بل لا بد بالإضافة إلى ذلك من تشخيص واقع الحال ليبقى المعطى السوسيولوجي محددا أساسيا لمدى عدالة الضريبة ما من عدم عدالتها.

ثانيا: السياسة الجبائية والمواطنة الضريبية

لقد شكل مفهوم المواطنة عبر كل شرط تاريخي قطعه معنى خاصا ومحتوى دلاليا خاصا، فدلالته في الفكر اليوناني أو القرن الوسطي تختلف عن الدلالة التي استعملها الثوار الفرنسيون في إعلان 1789، حيث أخذ المفهوم أشكالا متعددة اصطبغت بالألوان الدينية والمذهبية والإيديولوجية والاقتصادية والسياسية والثقافية التي قطعها الصراع الفكري في حياة تلك المجتمعات، ومن ثم عرف مفهوم المواطنة تبادلا واضحا في مضمونه واستخداماته ودلالاته والوعي الفردي بمبادئه وما يرتبط به من قيم وسلوكات تمثل معول هدم أو بناء لواجهة المجتمع وهيكل الدولة.

¹ - محمد المشط: المردودية والعدالة الضريبية من خلال الجبائية المباشرة بالمغرب، مرجع سابق، ص 3.

وفي علاقة بالسياسة الضريبية، نجد أن مفهوم المواطنة يتميز داخل النسق الضريبي المغربي بضعف واضح لدى طرفي العلاقة الضريبية (الإدارة الضريبية والملمزمين)، ووجود نفور اتجاه الحقوق الضريبية للدولة، وذلك راجع إلى عدة عوامل غدتها الإدارة الضريبية من خلال إجراءاتها وسلوكاتها اتجاه الملمزمين، وهي أسباب إذا ظلت قائمة فليس هناك ما يبرر شعور الملمزم بالواجب الضريبي.

إذا كانت أهمية ثقافة المواطنة من بين المقومات الأساسية، في تهيئة أو إعداد المواطن لكي يعمل على المشاركة الفعالة في تدبير الشأن العام، وعلى مختلف الأصعدة والمستويات ومنها المشاركة المالية لكل فرد في الأنشطة الضرورية للحياة الجماعية. فإن التواصل بين الإدارة الضريبية والخاضعين للضريبة يعتبر من بين أهم الآليات التي تراهن عليها المنشآت الخاصة والعامة، من أجل تحقيق البرامج والوصول إلى الأهداف.

التواصل عبارة عن نظام يتألف -على الأقل- من عنصرين ومعلومة، العنصرين هما الملقى والمتلقى وتجمعهما المعلومة. ولكي تستطيع المعلومة أن تعتبر كما هي يجب عليها أن تندمج Intégrée في استبطان المرسل إليه، يجب على المعلومة أن لا تظل محايدة بل عليها أن تخبر باطن المتلقى، وعليها أن تتلاءم وتعبّر ذلك الباطن¹. لتحدث ردة فعل لديه.

واصطلاحا فإن مفهوم التواصل غني بالدلالات والمعاني ويعرف تطورا مستمرا بحسب تطور المجتمعات وبحسب تطور أنساق التواصل (اللغة-الكتابة- الصورة- الصوت- والأنبوب الرقمي كآخر ما توصل إليه الإنسان)، وتتقاطع في مجموعة من العلوم والمعارف وله أبعاد ثقافية وسياسية وتاريخية واجتماعية وإدارية إلخ.

ولذلك فقد عرف المفهوم اختلافا وتنوعا من حيث العديد من المهتمين والباحثين في مجال التواصل من شخص لشخص، وبحسب الميدان الذي يصف فيه التواصل (الإدارة العمومية/المقاولة/ القطاع الخاص)، ومن حالة لحالة، لذلك لابد من الاعتراف بصعوبة تحديد هذا المفهوم من جهة وبأهمية محاولته معرفته من جهة ثانية.

¹ - فالمعلومة ليست فقط عبارة عن تصور وتواصل داخل ولكنها أيضا ذلك الترابط الداخلي، فهي بنية التنظيم التي تحدث ردة فعل لدى المرسل إليه. والتنظيم هو الذي يشكل استبطان المتلقى. ويتألف نظام التواصل من مجموع: المرسل Eméteur والمرسل إليه Récepteur والقناة Canal والشفرة code والرسالة Message والمرجع (الموضوعي) Le référent Objectif ومعلومة، يجب أن لا نخلط بين المعلومة Information والتفاعل Interaction.

وعموما فلمصطلح التواصل دلالة لغوية وأخرى سوسيولوجية، فيما يتعلق بالمدلول اللغوي للتواصل نجد أن التواصل مشتق من الكلمة اللاتينية Commis وتعني عام ومشارك ويعني أيضا إبلاغ الرسالة بالإضافة إلى خلق شروط التمازج والتفاعل ضمن حركة تواصلية.

وفي المفهوم السوسيولوجي ينظر علماء الاجتماع إلى التواصل باعتباره ظاهرة اجتماعية وقوة رابطة لها دورها في تماسك المجتمع وبناء العلاقات الاجتماعية. "إن الكلام والثقافة مترابطان ضمنا وينبغي اعتبار الكلام جزء لا يتجزأ من الحياة الاجتماعية". في هذا السياق فإن التواصل عملية ضرورية لإضفاء الطابع الجمعي وأيضا لتكوين الفرد. ولقد اقترح مفهوم التواصل عدة مجالات وقطاعات ومن بينها مقاولات القطاع الخاص والإدارات العمومية، وأصبح له حضور على مستوى المنشآت والمؤسسات.

والتواصل بين الإدارة والضريبة والخاضعين لها (الأفراد والمقاولات)، يعني الربط بين المرسل (الإدارة الضريبية) والمرسل إليه (الخاضعين للضريبة) وبينهما المعلومة الضريبية. وعلى المعلومة أن تخبر باطن واستبطان المتلقي (المواطن)، وتحدث ردة فعل لديه في اتجاه المشاركة المالية في الأنشطة الضرورية للحياة الجماعية.

فإذا كان الأساس الديني للالتزام الجبائي أو التصويت على الضريبة في البرلمان يضمن لها (الضريبة) شرعيتها، وقانونيتها، فإن ذلك لا يضمن الشعور بالرضا أو القبول العام للضريبة من طرف الملزم إلا إذا تأسس التواصل بين الإدارة الضريبية والخاضعين للضريبة لكي تتم عملية غرس ثقافة المواطنة في استبطان الخاضعين للضريبة¹، وفي نفس الآن تتم عملية تحصيل الضرائب بأدنى تكلفة مادية ومعنوية.

¹ - إن لفظ الملزم بالضريبة يعني الشخصي (الطبيعي أو المعنوي)، الذي يقع عليه واجب الالتزام بدفع الضريبة، نتيجة قيامه بنشاط خاضع للضريبة أو نتيجة عمله أو حصوله على الأرباح والفوائد من رأسماله. إلا أن اللفظ وإن كان يسهل فهم معناه بمجرد ذكره في المجال الضريبي فإنه حقيقة لا يمكن حصرها في تعريف معين، فالمصطلح يغطي معطيات سوسيولوجية وقانونية معقدة. ولذلك نجد أن معظم التشريعات تتحاشى إعطاء تعريف دقيق للملزم بل تكتفي بتحديد وتعريف الدخول والأنشطة التي تقع عليها الضريبة وهكذا أصبح الملزم يتنوع بتنوع طبيعته إن كان مواطنا أو أجنبيا، شخصا معنويا أو شخصا معنويا عاما. كما أصبح الملزم يختلف بحسب الحجم أو المقدرة التكاليفية التي يتمتع بها والتي تختلف من فرد لآخر بحسب الفئة السوسيو مهنية التي ينتمي إليها أو مركزه الاقتصادي. للمزيد من التفصيل راجع في هذا الشأن: عبد الصادق النصاري: أزمة التواصل بين الملزم والإدارة الجبائية - محاولة نقدية لفهم وتطوير علاقة الملزم بالإدارة الجبائية في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراة في الحقوق، وحدة البحث والتكوين المالية العامة، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، السنة الجامعية 2003-2004، ص: 32.

ويمكن القول بأن التواصل بين الإدارة الضريبية الخاضعة للضريبة هو عبارة عن ذلك الترابط بين هذين العنصرين، فهو علاقة بين الإدارة الضريبية والخاضعين للضريبة تتميز بالتشارك وتنشئ وضعاً لا اجتماعياً. فما هي علاقة الملزم بالإدارة الجبائية في المغرب، لذلك فعلاقة الملزم بالإدارة الجبائية¹ تتميز بالتعقيد والتشابك والتنافر، وذلك نظراً لمجموعة من الأسباب، فبالإضافة إلى اختلاف الوضعية المادية والاجتماعية للملزم. يمكن إجمال هذه الأسباب فيما يلي:²

✎ اختلاف إمكانيات الحصر للملزمين الخاضعين للضريبة حسب المنطقة الجغرافية الداخلة في اختصاص الإدارة التنفيذية (إمكانيات الحصر في المناطق الحضرية أيسر نسبياً منها في المناطق القروية).

✎ عدم إمكانية فحص ومراجعة جميع الملفات الضريبية بدقة اقتصاداً للوقت والنفقات ومن هنا ينشأ الاختلاف في المعاملة الضريبية بين الملزمين.

✎ اختلاف طبيعة البشر وتركيبهم النفسي يؤدي إلى اختلاف في المعاملة الضريبية بين الملزمين فمثلاً، بعض موظفي الضرائب متشدد حيث لا ضرورة وبعضهم معتدل وبعضهم أكثر لياقة وخبرة في مناقشة الملزم.

✎ اختلاف طرق تحصيل الضريبة قد يؤدي إلى اختلاف في المعاملة الضريبية (الحجز من المنبع ليس هو تحصيل الضريبة عن طريق المحاسبة الضريبية إذ تختلف معاملة الأجير بالمقارنة مع أصحاب المهن الحرة).

¹ - إذا كان التواصل الجبائي يعني فن تطوير وتحقيق التناغم والتفاهم الجيد بين الإدارة الجبائية والملزم، بضمان حقوق الملزم في الولوج إلى المعلومات الضريبية التي تعنيه، فإن الواقع التاريخي والثقافي بالمغرب يثبت صعوبة تحقيق هذا التواصل، فقد عانى الملزم طويلاً من تسيير الإدارة الجبائية المخزنية، نير قوانينها المفروضة بالقوة ومن خلال قنواتها التوليدية، كما عانى الملزم من التواجد الاستعماري وانتهاكاته لحقوق الإنسان، حيث تعارضت مصالح الاستعمار مع مصالح الملزم، وكانت الضريبة إحدى الوسائل لاستنزاف الخيرات، وتميزت هذه الضرائب بالفداحة (ضريبة الأذن وضريبة الرؤوس) وتعسف عمال الجباية أثناء تحصيلها.

² - عبد الصادق النصاري: مرجع سابق، ص: 34.

افتتقار الإدارة الضريبية لنظام التواصل سواء داخل الإدارة أو محيطها الخارجي والسبب راجع إلى الهياكل الإدارية التقليدية، والنظام الجبائي المغربي "حينما اعتبرته وثيقة البنك الدولي بأنه غير متوازن"¹.

إذن تتعدد الأسباب ما بين ما هو تاريخي وثقافي وقانوني وهيكلية إداري وبشري فما هي إذن مخرجات التواصل الجيد بين الإدارة الضريبية والخاضعين للضريبة؟.

إن الإدارة الضريبية لكي تبني علاقة تواصل داخلي وتواصل خارجي،² يجب أن تقوم بتحديث هياكلها وأدوات اشتغالها في علاقتها الداخلية، كما يجب عليها أن تقوم بتزويد الخاضعين للضريبة بالمعلومات اللازمة التي يستعملونها في إطار ما يسمى بالحق في الاستعلام الضريبي والذي يجب أن يلي حاجتين من المعلومات هما المعلومات العامة والمعلومات الدقيقة.³

إلى جانب الحق في الاستعلام الضريبي، يجب الاسترشاد بالتجارب المقارنة وبخاصة الأنجلوساكسونية، بالنسبة للحق في المساعدة الضريبية كأحد أهم القنوات التواصلية، والتي تساهم في تقديم المساعدة لمن لا يعرف ملأ البيانات أو قراءة المعلومات لسبب من الأسباب وهذا الحق مقرر تماما خاصة في الدول المتقدمة حيث نجد في الولايات المتحدة الأمريكية هيئة متخصصة مجانية، والتي تنظم 41 ألف موظفا موزعون على 7 آلاف مكتب. وفي فرنسا نجد أن الحق في المساعدة تقوم به الإدارة الضريبية بالإضافة إلى مستشارين ضريبيين حيث تتم المساعدة في تحرير الإقرارات الضريبية.

والتأسيس لحلقات الجودة في التواصل، والسير وفق معادلة تضامن الكفاءات أي التفكير في الإدارة الضريبية كصورة بنية إدارية كلية عوض التصور الانفرادي والشخصاني، وبالتالي تشجيع

¹ - محمد حيمود: الاقتصاد المغربي خلال 2005 - اللغز المخير لغياب الطبقة الوسطى - حالة المغرب 2005 - 2006 كراسات إستراتيجية- منشورات وجهة نظر، الطبعة الأولى، لسنة 2006، ص: 198

² - التواصل الداخلي يعني به تواصل الإدارة الضريبية مع محيطها الداخلي، أي داخل الإدارة الضريبية، ونعني بالتواصل الخارجي، تواصل الإدارة الضريبية مع هيئتها الخارجية أفقيا (مع الملزم) وعموديا (مع باقي المصالح والأجهزة المالية والضريبية والرقابية ذات العلاقة بالإدارة الضريبية: التي تشمل المصالح التابعة لمديرية الضرائب وإدارة الجمارك ومصالح الخزينة العامة).

³ - "ففي فرنسا نجد أن الاستعلامات الضريبية العامة تتابع عن طريقين الأول هو الوثائق الرسمية والثاني هو الوثائق الشبه الرسمية. وبالنسبة للمعلومات الدقيقة التي تهم الممول تتلخص في النتائج الضريبية للنشاط الذي يعتزم الممول القيام به فهو من حقه أن يطلب معلومات فردية من الإدارة الضريبية بطريقة رسمية تعينه على معرفة القوانين واللوائح المطبقة في مثل حالته"، محمد شكيري: حقوق الملزمين بالضريبة، وتطور مفهوم العدالة الجبائية، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 5، 2006، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، ص: 45.

سلوكيات الإخلاص في الاستماع وحسن الإصغاء للغير، العمل على نشر المعلومات اللازمة وفقا لمعايير إدارة العلاقات العامة، وتشجيع ثقافة التعاون والتنسيق الجماعي.

وتفعيل دور الأخلاق الدينية والإنسانية "لقد أصبحت إعادة النظر في المجال الأخلاقي والمجتمعي ضرورة قصوى بالنسبة لهابرمارس بعد أن فقد الدين والتقاليد والميتافيزيقا سلطتهم في توجيه حياة الإنسان كليا وانحصروا في المجال الخاص بكل فرد"¹.

إلى جانب دور الإعلام في تسهيل قنوات التواصل، حيث أن الإعلام يشكل كافة أوجه النشاطات الاتصالية التي تستهدف تزويد الجمهور بكافة الحقائق والأخبار الصحيحة والمعلومات السليمة، عن القضايا والموضوعات والمشكلات بطريقة موضوعية وبدون تحريف، مما يمكن الجمهور من درجة أكبر من المعرفة والوعي والإدراك للحقائق، ويسهم في تكوين وتنوير الرأي العام حول المعلومات المتعلقة بالضريبة وبالإدارة الضريبية وبحقوق وواجبات الخاضعين للضريبة.

والعمل بإدارة العلاقات العامة داخل الإدارة الضريبية وفي علاقتها بالملتزم في تحسين الصورة الذهنية عن الإدارة الضريبية لدى المواطن، ذلك لأن "دور العلاقات العامة حاليا هو حلقة وصل بين المنشأة وبيئتها الخارجية ولن تستطيع المنشأة القيام بأداء مهامها وأعمالها وبالتالي تحقيق أهدافها إلا إذا كانت هناك ثقة متبادلة وتفاهم مشترك بينها وبين جماهيرها".

بالإضافة إلى هذه المخرجات، هناك تفعيل حق المشاركة في تدبير الشأن العمومي أو التحسيس بثقافة المواطنة، والمرور نحو الديمقراطية وبناء علاقة مواطنانية بين الدولة والمواطن/ المواطن يكون قوامها وأساسها أكثر من الحقوق وقليل من الواجبات.

المطلب الثاني: اقتراحات تجاوز الاكراهات سبيل لبلورة النموذج التنموي المأمول

لقد وصل الحديث عن التواصل إلى درجة أضحى وكأن جميع العمليات الإنسانية المتعلقة بالفرد وبالمجتمع تقوم أساسا على محور واحد هو التواصل، غير أن المغرب كغيره من بلدان العالم الثالث يعاني من نقص في توعية المواطنين/المرتفقين للأعمال الإدارية، فمثلا مقولة "لا يعذر أحد بجهله القانون" تنطوي على جانب كبير من المغالطة، فأغلب المواطنين يجهلون المقتضيات القانونية التي تؤطر علاقاتهم، بل منهم من يجهل حتى كيفية التصرف عند اللجوء إلى الإدارة، وذلك راجع إلى

¹ - حسن مصدق - فلسفة التواصل في عصر التقنية - يورغن هابرمارس، في مواجهة كارل ماركس ومارتن هيدغر، فكر ونقد مجلة ثقافية شهرية، العدد: 66، فبراير 2005، دار النشر المغربية الدار البيضاء، ص: 26

انخفاض مستوى وعيهم وثقافتهم، إضافة إلى صعوبة واستحالة فهم النصوص القانونية إلا من ذوي الاختصاصات، وبالدرجة الأولى إلى بدهة ومحدودية وسائل الإعلام والإخبار، التي تعتمد عليها الإدارة الجبائية في التعريف بنفسها وبخدماتها، خصوصا وأننا نعيش داخل قوقعة الثورة العلمية والإعلامية التي يشهدها العالم اليوم، مما حتم على الإدارة الجبائية المغربية أن تقترب أكثر من جمهورها عن طريق تكييف وسائل الإخبار والتوعية وتحسينها حرصا على قيام علاقات ودية وتعاونية بينها وبين الملزمين¹.

الفقرة الأولى: آفاق إصلاح النظام الضريبي على مستوى الملزم

لقد تطورت العلاقة ما بين الإدارة الضريبية التي مثلت على مر العصور السلطة الجبائية، والملزم الحلقة الضعيفة في هذه المعادلة كونه الطرف الذي يتحمل عبء تمويل الميزانية العامة، حيث أصبحت هذه العلاقة تتجه نحو بناء جسور الثقة من خلال دعم التواصل (الفقرة الأولى)، وتحسين العلاقة مع الملزمين (الفقرة الثانية)، من خلال إصدار ميثاق الملزم في إطار مسطرة الفحص الضريبي، وخلق تصنيف للملزمين من أجل الحصول على معاملة مميزة.

أولا: دعم التواصل بين الإدارة الضريبية والملزمين

إذا كانت أهمية ثقافة المواطنة من بين المقومات الأساسية، في تهيئة أو إعداد المواطن لكي يعمل على المشاركة الفعالة في تدبير الشأن العام محليا ووطنيا، وعلى مختلف الأصعدة والمستويات ومنها المشاركة المالية لكل فرد في الأنشطة الضرورية للحياة الجماعية. فإن التواصل بين الإدارة الضريبية والخاضعين للضريبة يعتبر من بين أهم الآليات التي تراهن عليها المنشآت الخاصة والعامة، من أجل تحقيق البرامج والوصول إلى الأهداف.

فإذا كان الأساس الديني للالتزام الجبائي أو التصويت على الضريبة في البرلمان يضمن لها شرعيتها وقانونيتها، فإن ذلك لا يضمن الشعور بالرضا أو القبول العام للضريبة من طرف الملزم إلا إذا تأسس التواصل بين الإدارة الضريبية والخاضعين للضريبة لكي تتم عملية غرس ثقافة المواطنة في استبطان الخاضعين للضريبة، وفي نفس الآن تتم عملية تحصيل الضرائب بأدنى تكلفة مادية ومعنوية.

¹ - أحمد زابيل، التواصل الجبائي المحلي، دراسة في العلاقة بين الإدارة الجبائية المحلية و الملزم، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 207-2008، ص 155.

وتتحدد طبيعة التواصل الجبائي من خلال جدلية الصراع التاريخي الذي ميز العلاقة بين الملزم والإدارة الجبائية والتي تبقى الضريبة محورها الأساسي. هذه العلاقة التي ما فتئت تتحكم فيها مجموعة من العوامل والأوضاع طبيعتها سمة اللاتكافئ بين الملزمين من جهة، ثم فيما بينهم وبين الإدارة الضريبية من ناحية أخرى، وهو ما أفرز لنا أنواعا مختلفة من الملزمين يتقاسمون الشعور بالخوف والضعف وأحيانا القوة أمام إدارة تتمتع بامتيازات السلطة العامة، وبالتالي تنعدم إمكانات الحوار والتفاعل بينهما¹.

إن الإدارة الضريبية لكي تبني علاقة تواصل داخلي وتواصل خارجي²، يجب أن تقوم بتحديث هياكلها وأدوات اشتغالها في علاقتها الداخلية، كما يجب عليها أن تقوم بتزويد الخاضعين للضريبة بالمعلومات اللازمة التي يستعملونها في إطار ما يسمى بالحق في الاستعلام الضريبي والذي يجب أن يلبي حاجتين من المعلومات هما المعلومات العامة والمعلومات الدقيقة³.

إلى جانب الحق في الاستعلام الضريبي، يجب الاسترشاد بالتجارب المقارنة وبخاصة الأنجلوساكسونية، بالنسبة للحق في المساعدة الضريبية كأحد أهم القنوات التواصلية، والتي تساهم في تقديم المساعدة لمن لا يعرف ملأ البيانات أو قراءة المعلومات لسبب من الأسباب "وهذا الحق مقرر تماما خاصة في الدول المتقدمة حيث نجد في الولايات المتحدة الأمريكية هيئة متخصصة مجانية، والتي تنظم 41 ألف موظفا موزعون على 2 آلاف مكتب. وفي فرنسا نجد أن الحق في المساعدة تقوم به الإدارة الضريبية بالإضافة إلى مستشارين ضريبيين حيث تتم المساعدة في تحرير الإقرارات الضريبية⁴.

¹ أحمد زابيل، التواصل الجبائي المحلي، دراسة في العلاقة بين الإدارة الجبائية المحلية و الملزم، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 207-2008، ص 14.

² التواصل الداخلي نعني به تواصل الإدارة الضريبية مع محيطها الداخلي، أي داخل الإدارة الضريبية، ونعني بالتواصل الخارجي، تواصل الإدارة الضريبية مع هيئتها الخارجية أفقيا (مع الملزم) وعموديا (مع باقي المصالح والأجهزة المالية والضريبية والرقابية ذات العلاقة بالإدارة الضريبية: التي تشمل المصالح التابعة لمديرية الضرائب وإدارة الجمارك ومصالح الخزينة العامة).

³ "ففي فرنسا نجد أن الاستعلامات الضريبية العامة تتابع عن طريقين : الأول هو الوثائق الرسمية والثاني هو الوثائق الشبه الرسمية. وبالنسبة للمعلومات الدقيقة التي تهم الممول تلخص في النتائج الضريبية للنشاط الذي يعتزم الممول القيام به فهو من حقه أن يطلب معلومات فردية من الإدارة الضريبية بطريقة رسمية تعينه على معرفة القوانين واللوائح المطبقة في مثل حالته"، محمد شكيري: حقوق الملزمين بالضريبة، وتطور مفهوم العدالة الجبائية، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 5، 2006، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص: 45.

⁴ محمد شكيري: حقوق الملزمين بالضريبة، وتطور مفهوم العدالة الجبائية، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 5، 2006، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص: 46

ثانيا: تحسين العلاقة مع الملزمين

إن الإدارة الضريبية ملزمة بتحسين علاقتها مع الخاضع للضريبة، خاصة في حقه بالمساعدة الضريبية حين تعترضه صعوبات في ملء بيانات الإقرار، أو طلب استشارات حول بعض الضرائب أو الرسوم، بالإضافة إلى تمكينه بالدخول في حوار، وإعطائه الحق في تقديم تظلم إذا تم ارتكاب خطأ مادي في حقه أو إقناعه بمشروعية الضريبة. وقد خطت المديرية العامة للضرائب خطوات مهمة في هذا الاتجاه، من خلال السرعة في تسليم الوثائق الإدارية، والبت في مطالباتهم بما يحفظ حقوقهم من جهة، وحقوق الإدارة من جهة أخرى. وفي إطار وإرساء مناخ الثقة مع الملزمين تم إصدار ميثاق الملزم في إطار مسطرة الفحص الضريبي لتعريفه بحقوقه والتزاماته، كما تم وضع تصنيف للملزمين حسب فئاتهم.

إن النظام الجبائي المغربي يخضع لتأثيرات الوسط الاجتماعي والسياسي، حيث تحدد درجة ثقافة المواطن بدرجة الوعي لدى المواطن ومدى تقبله للضريبة وأسلوب تعامله معها، فكلما تفاقمت النزاعات الجبائية وحجم التهرب والغش الجبائيين، كلما ترجم ذلك مدى الحيف الجبائي وغياب العدالة الضريبية، الشيء الذي يكون له تأثير في نفس الوقت على مستوى التشريع الجبائي وعلى مستوى الحصيلة الجبائية¹.

لذلك فتوعية المواطن بأهمية الضريبة يساهم بلا شك في تغيير نظرة الملزم نحو الضريبة، وهذه المهمة موكولة لوسائل الإعلام من جرائد وكتب وبرامج تلفزيونية وإذاعية. ففي فرنسا مثلا، يمكن للملزم أن يقتني في أي مكان كتيبات تصدرها الإدارة الجبائية الفرنسية، تبين فيها للخاضعين طرق وضع التصريحات، مع توضيح مختلف الإجراءات والنصوص القانونية الخاصة بمختلف الضرائب بأسلوب واضح، كذلك الشأن بالنسبة للإذاعات (بفرنسا دائما) التي تقدم برامج خاصة حول المشاكل التي يثيرها موضوع الجبايات².

الفقرة الثانية: السرعة في البت في المطالبات والتظلمات

باشرت مديرية الضرائب بتاريخ 15 ماي 2011 حملة وطنية لتصفية الملفات المتعلقة بالنزاعات، أسفرت عن تخفيض ملحوظ لمخزون الملفات المتراكمة لعدة سنوات 171 ملفا إلى غاية فاتح يناير

1- عبد السلام أديب، السياسة الضريبية واستراتيجية التنمية، دراسة تحليلية للنظام الجبائي المغربي 1956-2000"، إفريقيا الشرق، الطبعة الأولى، 1998، ص: 72.

2- عبد السلام أديب، نفس المرجع، ص : 74.

2011 ليتقلص في نهاية السنة إلى 197 التي بلغت 25 777، مسجلا بذلك انخفاضا بلغ 47 % مقارنة مع الوضعية التي كانت في (31 دجنبر).

أولا: إصدار ميثاق دافع الضرائب في إطار الفحص الضريبي

في إطار استعادة الثقة مع الملمزم، أصدر المدير العام للضرائب السيد عبد اللطيف زغنون في آخر سنة 2010، مذكرة مصلحة تتعلق باعتماد ميثاق لدافع الضرائب يعد ملزما لمراقبي الإدارة الضريبية في عملهم ولدافعي الضرائب في علاقتهم بهذه الأخيرة، ويرمي الميثاق حسب المذكرة إلى تقوية الضمانات الممنوحة إلى المساهمين في الواجب الضريبي من خلال استفادتهم من الحق في الإطلاع على حقوقهم وواجباتهم لدى قيام مراقبة الضرائب بعملها في فحص الحسابات والتصريحات الجبائية.

ويلزم الميثاق الجديد، الذي دخل حيز التطبيق مع بداية 2011، إدارة الضرائب بإرفاق هذه الوثيقة مع الإشعارات التي ترسلها إلى دافعي الضريبة، مخبرة إياهم بتاريخ بدء عملية فحص محاسبتهم، وفي حال عدم إرفاق الإشعار بالميثاق فإن العملية برمتها تكون ملغاة، ويوضح مصدر مطلع أن الميثاق بادرة جيدة رغم أنه لم يأت بجديد حيث إن دليلا مبسطا وعمليا يذكر بحقوق وواجبات دافع الضرائب المتضمنة في المدونة العامة للضرائب.

رغم تطوير النظام الضريبي المغربي ليوافك الأنظمة الدولية، إلا أنه يعاني من عدد من الاختلالات، فأداء المواطن في المجال الضريبي ضعيف وغير طوعي، كما أن التكلفة الضريبية غير موزعة بصورة عادلة بين الفئات السوسيو-اقتصادية، ويستفحل الغش الضريبي وتنامي القطاع الغير المهيكل الذي لا يساهم في تمويل الميزانية، وبالتالي يبقى تطبيق النظام الضريبي رغم تضمينه مختلف الضرائب والرسوم العصرية وكذلك ميكانيزمات ومساطر متطورة للمراقبة والمنازعة، غير ناجح من حيث المردودية وعدم تناسب الاقتطاع الجبائي والمنتوج الداخلي الخام وعدد المقاولات النشيطة.

وقد فتحت أورايش للإصلاح الضريبي، استجابة للتحديات والتحوليات التي تعرفها بلادنا في هذه الظرفية الدقيقة، وذلك بهدف إعادة التوازن بين الاقتطاع الجبائي، والمنتوج الداخلي الخام، وعدد المقاولات النشيطة، وتوزيع العبء الضريبي بشكل عادل ومنصف، كما أن مردودية الضريبة على القيمة المضافة تأتي في مجملها من عمليات استيراد مواد الطاقة، والمواد الأكثر استهلاكاً، وغير كافية نظرا لعدم تعميمها على كل القطاعات، زيادة على تنوع الأسعار وأهمية النفقات الجبائية المتمثلة في الإعفاءات والأنظمة الاستثنائية التي بلغت حوالي 76 مليار و710 مليون درهم نهاية 2012، مقابل 77 مليار و277 مليون درهم سنة 2011، أي بزيادة نسبتها 11%.

فالبرنامج الحكومي أعطى الأولوية للإصلاح الضريبي بهدف جعل المنظومة الضريبية المغربية أكثر انصافاً وللرفع من مردوديتها، من خلال توسيع الوعاء الضريبي وتحسين أداء الإدارة الضريبية والتقليص المعقلن للاستثناءات والإعفاءات الضريبية وكذا تعزيز مراقبة الغش والتملص الضريبي. وفي هذا السياق يجب أن يشمل الإصلاح إعادة بناء منظومة ضريبية عادلة وذات جاذبية تقوم على مبادئ الشفافية والحكامة الجيدة، وإرساء ثقافة ضريبية جديدة تقوم على علاقة أمثل بين الإدارة والمواطن بطريقة تجعل منها مثالا للانفتاح والقرب.

كما لا يمكن أن يكون تفسير النصوص والقوانين الضريبية من مسؤولية المديرية العامة للضرائب أو الإدارة بشكل عام. لكن يجب أن تكون العلاقة بين الملتزمين والإدارة ذات طبيعة مؤسسية، بين الشركاء المتساويين في الحقوق والالتزامات. ومن هنا تأتي الحاجة إلى إنشاء هيئة مستقلة، هيئة الوساطة الضريبية، الوحيدة المخول لها اتخاذ القرارات بشأن المنازعات الضريبية.

وختاماً يمكن القول أن النظام الجبائي يُعد وسيلة فعالة للحد من الفوارق الاجتماعية، بحيث يساعد على توزيع الدخل الأولي، ويمكن من التأثير على مستقبل الأفراد من خلال تحرير الموارد الكافية لتمويل البنى التحتية والخدمات العمومية، لا سيما للأشخاص في المناطق الأكثر هشاشة، خاصة الوسط القروي، الذي تتمركز فيه 80 في المائة من الفقر في المملكة.

واحتلال المغرب للمرتبة الـ123 في مؤشر التنمية البشرية لسنة 2018 سببه غياب التنسيق في العديد من البرامج الاجتماعية؛ وهو ما يجعل الكثير من الموارد لا تصل إلى وجهتها، بسبب غياب الحكامة الجيدة.

ضغط الديون العمومية وتحديات النموذج التنموي الجديد

عمر العسري:

أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق السويسي الرباط

مقدمة:

يعتبر الدين العمومي من أبرز المخاطر المالية والتدبيرية التي تواجه الدول والمؤسسات. وقد شكلت الديون عاملا رئيسيا لاستعمار الدول الفقيرة ونهب ثرواتها وإخضاعها للتبعية الاقتصادية والمالية، كما تعتبر سببا أساسيا في وقوع الأزمات الاقتصادية والمالية الدولية.

إن بداية أزمة الديون في المغرب قد بدأت مع هزيمة الجيش المغربي الأولى في موقعة إيسلي سنة 1844 م أمام القوات الفرنسية، والثانية بعد احتلال القوات الإسبانية لتطوان سنة 1860 م، حيث فرضت إسبانيا على المغرب غرامة مالية كبيرة، وأمام عجزه على تسديد تلك الغرامة اضطر للتنازل عن جزء من مداخله الجمركية لفائدة المصالح الجمركية الإسبانية.

لقد تزايدت الضغوط على المغرب بسبب سياسة الانفتاح على الغرب، فعانى من عجز تجاري بنيوي منذ نهاية سبعينيات القرن 19. وقد أدى تهريب رؤوس الأموال إلى أزمة في العملة الوطنية، بسبب تهريبها من المغرب نحو الخارج، وذلك ابتداءً من عام 1850 عندما تم توقيع معاهدة مع المملكة المتحدة، حيث ساعد تطبيق "حق الحماية الفردية الذي خول للأجانب والمحميين عدة حقوق منها الإعفاء من جميع الضرائب مما فوت على خزينة المغرب جزءا مهما من الموارد المالية، الشيء الذي مهد لدخول الاستعمار الفرنسي وفرض الحماية والاحتلال لمدة تزيد من 40 سنة.

ومنذ الاستقلال عرف المغرب عجزا مزمنًا في ميزانياته المتتالية بسبب اعتماد الدولة على إمكانياتها الذاتية في تمويل البنيات التحتية والتجهيز والاستثمارات العمومية، مما يدفعه للاقتراض من الداخل والخارج. فحسب تقارير العديد من المؤسسات بما في ذلك المجلس الأعلى للحسابات وبنك المغرب ووزارة المالية والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، ارتفع الحجم الإجمالي للمديونية العمومية خلال الفترة ما بين 2010 و2017 من 534.1 مليار درهم إلى 970 مليار درهم مع نهاية 2017، لتنتقل بذلك حصته من الناتج الداخلي الخام إلى 91.2 في المائة.

إن دين الخزينة العامة عرف وتيرته تصاعدية، وبلغ مع نهاية السنة المالية 2017 ما يناهز 692.3 مليار درهم، بنسبة 65.1 بالمائة من الناتج الداخلي الخام. كما أن مديونية المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية (بشقيها المضمون وغير المضمون من طرق الدولة) عرفت تصاعدا، حيث بلغت ما يقارب 277.7 مليار درهم بنسبة 26.1 بالمائة من الناتج الداخلي الخام.

وحسب تقرير البنك الدولي في أكتوبر 2019 الذي يحمل عنوان "إحصاءات الديون الدولية 2020"، أوضح أن الديون الخارجية طويلة الأمد للمملكة انتقلت من 19.242 مليون دولار عام 2008 لتصل إلى 41,469 مليار دولار عام 2017، ثم عرفت تراجعاً لتصل إلى حوالي 40,803 مليار دولار مع نهاية العام. وأشار التقرير إلى أن الديون قصيرة الأمد للمغرب انتقلت من 1,631 مليار دولار عام 2008 لتصل إلى 7,446 مليار دولار السنة الماضية، ليكون إجمالي الدين العام للبلاد هو 49,029 مليار دولار. إن حجم الديون المرتفعة يعتبر مكبحاً للاقتصاد الوطني سواء بالنسبة للاستثمارات العمومية للدولة والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية، وكذا بسبب الضغط على القطاع الخاص للاستفادة من تمويلات النظام المالي الوطني بسبب مزاحمته من طرف الدولة والمؤسسات العمومية، الشيء الذي يشكل عائقاً للتنمية ويحد من التطور الاقتصادي. فكيف تطورت الديون العمومية على المغرب؟ (المبحث الأول).

إن تحقيق النموذج التنموي الجديد يحتاج وضع استراتيجية عميقة وجريئة للبحث عن بدائل تمويلية قصد التخفيف والحد من الديون الداخلية والخارجية وإيجاد الحلول المناسبة لتدبير الديون العمومية عبر تمويلات بديلة كالعقود البديلة والتمويلات التشاركية كالصكوك وعقود الشراكة والتعاون وتمكين القطاع الخاص من تدبير القطاعات الانتاجية وتقويم وهيكلية المؤسسات والمقاولات العمومية لتصبح ذات مردودية وإنتاجية كبيرة، هذا ما سنتناوله في المبحث الثاني المتعلق بتدبير عمليات الدين العمومي بالمغرب في أفق تحقيق نموذج تنموي جديد.

المبحث الأول: عوامل تزايد الديون العمومية على المغرب

عرفت الساحة الدولية بعد الحرب العالمية الثانية تطورات كبيرة بعد تحرر أغلب الدول النامية من الاستعمار، بالإضافة إلى التغيرات التي طرأت على السياسات المالية الدولية. ونتج عن ذلك تأثر الدول النامية بعامل التبعية للدول المستعمرة التي عملت كل ما في وسعها للحفاظ على مصالحها الحيوية والاستراتيجية التي كانت تربطها بمستعمراتها، حيث قدمت لها مساعدات مالية وفنية مختلفة في شكل قروض ودعم تنظيمي وتقني في شكل قوانين وأنظمة وتأطير إداري ومالي. على غرار الدول النامية، فقد ساهمت مجموعة من العوامل التاريخية والاقتصادية والمالية في تزايد ديون المغرب (الفقرة الأولى)، بالرغم من السياسات والاستراتيجيات التي تبناها للحد من عجز الميزانية والحد من اللجوء للديون والاقتراضات العمومية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مسار تطور الديون العمومية على المغرب

مع استفحال أزمة مديونية دول العالم النامية خلال الثمانينات لم يعد أمامها أي حل إلا الحصول على المزيد من الديون الخارجية، والعمل على تعبئة الادخار المحلي وجلب الرساميل

والاستثمارات الأجنبية، وعلى إعادة تنظيم وتحريك مختلف مكونات النظام المالي الوطني. وموازية مع ذلك لجأت هذه الدول بشكل تدريجي للتخلي عن فكرة القطاع العام، فقامت بتفويت معظم المرافق الاقتصادية إلى المستثمرين المحليين والأجانب، بهدف توسيع قاعدة عدد شركات المساهمة الخاصة وخلق نوع من المنافسة الاقتصادية داخل مختلف القطاعات الإنتاجية والمالية لتحريك عجلة التنمية. والمغرب بالرغم من الإصلاحات الشاملة التي قام بها على مستوى القطاعات الاقتصادية والمالية، إلا أنه لم يستطع الحد من تزايد حجم ديونه العمومية بسبب عدة عوامل تاريخية (أولا)، وكذا بسبب محدودية السياسات العمومية التي اعتمدها (ثانيا).

أولا: العوامل التاريخية المساهمة في تطور الديون العمومية على المغرب.

إن بداية تطور النظام المالي والنقدي بالمغرب ترجع إلى العقد الثالث من القرن التاسع عشر، وذلك منذ انفتاح السياسة الخارجية على التجارة الخارجية لدول غير دول دار الإسلام، على عهد السلطان المولى عبد الرحمان سنة 1822 بعد انغلاق على الأسواق الأوروبية دام لأكثر من 65 سنة. هذا الانفتاح مكن من عقد عدة معاهدات تجارية مع كل من البرتغال سنة 1824، ومع فرنسا سنة 1825 بهدف استيراد المواد الغذائية، خاصة وأن المغرب قد تعرض خلال هذه الفترة لقحط اضطر معه السلطان إلى إبرام مثل تلك المعاهدات.

فهذه الدول التي تعاملت مع المغرب تجاريا لم تكن تطمع فقط في تجارته، وإنما استكشاف خيرات والبحث عن السبل والذرائع الكفيلة لاحتلاله. وبالفعل فقد بدأت متاعب المغرب تتزايد منذ احتماء المجاهد الأمير عبد القادر الجزائري بأهل المغرب، مما أدى إلى وقوع حرب إيسلي التي انكشف فيها الضعف العسكري للمغرب، فانهزم فيها ضد فرنسا سنة 1844. ومن ثم أخذت الضغوط الأجنبية تتوالى على الحكام المغاربة بهدف إبرام المزيد من المعاهدات التي أجبرت المغرب على التنازل عن مجموعة من الحقوق، كإقرار مبدأ الحماية الفردية الذي استفحل بشكل كبير، واستفاد منه جميع الأجانب المعمرين بالإضافة إلى المحميين المغاربة.

وقد تكرر هذا الوضع بعد هزيمة المغرب في حرب تطوان سنة 1860 ضد إسبانيا، واضطر معها بالالتزام بدفع حوالي 100 فرنك ذهبي كتعويض لإسبانيا على الحرب. وأمام عجز السلطات المغربية عن أداء المبلغ المذكور، فقد أجبرت على التنازل عن معظم المداخل الجمركية إلى حين استيفاء الإسبان لديونهم¹.

¹ نتج عن حرب تطوان تعويض إسبانيا مقابل خروجها من المدينة بمبلغ قدره 100 مليون فرنك ذهبي. وافق المغرب على أداء المبلغ داخل أجل ثمانية أشهر، مقابل التزام إسبانيا بالخروج مباشرة بعد أداء نصف التعويض المتفق عليه. تم أداء 25 مليون فرنك منها 10 مليون فرنك اقترضها المغرب من إنجلترا. فاستمر بذلك جفاف مداخل الخزينة إلى غاية 1855 بسبب أداء المغرب لـ 69 مليون فرنك ذهبي منها 25 مليون فرنك ذهبي من إسبانيا و 44 مليون فرنك ذهبي من إنجلترا بنسبة فائدة 5% وعمولة 15%. فعملت إسبانيا على زرع رجالها بالموانئ المغربية لاستخلاص نصف المداخل الجمركية، التي تعتبر إحدى أهم الموارد الجبائية للدولة المغربية، فلجأ المغرب إلى الاقتراض من بعض التجار المغاربة والأجانب بسبب الضغط الجبائي الأجنبي، ولم تعرف مالية المخزن انقراجا إلا بانتهاء القرن سنة 1885.

2- <https://attamaroc.org/> الديون الخارجية المغربية-حكاية لها-تا/

ومنذ ذلك التاريخ أخذت تتزايد حاجة المغرب للتمويل فقامت الحكومة باقتراض مجموعة كبيرة من الديون خاصة من فرنسا. بجانب قيام سلاطين المغرب بعدة إصلاحات إدارية ومالية استهدفت بالأساس تقوية سبل البحث عن موارد جديدة لبيت المال كفرض ضرائب ورسوم وتكليفات جديدة بالإضافة إلى الزكاة والعشور¹.

وقد كان يعتبر بيت المال إلى جانب دار السكة ومؤسسة الأمناء من أقدم المؤسسات المالية التي عرفها التاريخ المالي للمغرب وكذا التاريخ الإسلامي. فبيت المال كان بمثابة الخزينة العامة للمملكة، وقد كان يختص في جمع الضرائب ومختلف المداخل الموجهة إلى حضرة السلطان، ويهتم بتسديد النفقات السلطانية، ورواتب أعوان الملك، ومختلف نفقات الجيش والإدارة.

ومع انعقاد مؤتمر مدريد في يوم 19 ماي 1880 لحل مشكلة الحماية القنصلية التي تسببت في التدهور والانخفاض الكبير لموارد بيت المال - حيث كان مبدأ الحماية الفردية يقضي بأن لا يدفع الأجانب والمحميون الضرائب - تم إقرار مجموعة من البنود التي تقضي بتقليص قاعدة الحماية القنصلية، وإلزام جميع المزاولين للأنشطة الاقتصادية بأداء الضرائب بما في ذلك الأجانب والمحميين. إلا أن هذا المؤتمر قد سمح في المقابل بفتح الباب لغير المغاربة من جميع الجنسيات بحق الملكية العقارية، وذلك طبقا لمقتضيات الفصل 11 من الاتفاقية المذكورة².

لقد نص الفصل الأول من معاهدة الحماية على : (أن جلالة السلطان ودولة الجمهورية الفرنسية قد اتفقتا على تأسيس نظام جديد بالمغرب يشتمل على الإصلاحات الإدارية والعدلية والتعليمية والاقتصادية والمالية والعسكرية التي ترى الدولة الفرنسية إدخالها نافعا بالإيالة المغربية...).

وفعلا فقد قامت السلطات الحامية - طبقا لما جاء في النص أعلاه - بإدخال إصلاحات شملت كل القطاعات. ومن بينها وضع أسس نظام مالي جديد، حيث تم إحداث إدارة مركزية خاصة بالمالية، على رأسها مدير عام (وكانت بمثابة وزارة المالية حاليا)، وتم بموجب ذلك إلغاء نظام الأمناء بموجب ظهير 24 يوليوز 1924.

منذ سنة 1956 عملت السلطات العمومية المغربية على إعادة هيكلة مختلف القطاعات الاقتصادية والمالية، ولازالت قاطرة الإصلاح متواصلة في هذا المجال إلى يومنا هذا. فعلى مستوى النظام المالي، عرف هذا القطاع إصلاحات تدريجية ابتدأت منذ سنة 1959، وذلك بإحداث بنك المغرب بتاريخ 30 يونيو 1959 الذي حل محل البنك المخزني، وأسندت له مهام استراتيجية فيما يخص تحديد السياسة النقدية، وإصدار العملة الوطنية والسهر على الحفاظ على استقرارها، ومراقبة الجهاز البنكي.

¹ عبد الغني خالد: السياسة الجبائية المغربية في القرن التاسع عشر، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق - الدار البيضاء، سنة 1991.

² د. إبراهيم حركات: المغرب عبر التاريخ : الجزء الثالث - دار الرشاد الحديثة ، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1985، ص : 275 .

ثانيا: محدودية السياسات العمومية في الحد للجوء إلى المديونية

بعد الاستقلال حاول المغرب منذ بداية الستينات من القرن العشرين العمل بسياسة التخطيط عبر تبنيه المخطط الخماسي (1960-1964) الذي فشل نتيجة لضعف الإمكانيات المالية لتنفيذه، بحيث أن 3/4 ميزانية التجهيز كانت تمول بالاقتراضات الأجنبية.

في 24 يونيو 1964 سيتم التوقيع على أول اتفاق مع صندوق النقد الدولي حصل المغرب بموجبه على "تسهيلات مالية" وصلت إلى 1.3 مليون دولار. حيث قام كل من صندوق النقد الدولي والبنك العالمي بتشخيص واقع الاقتصاد المغربي وقدا مجموعة من التوصيات إلى السلطات العمومية المغربية أكدت على ضرورة الاعتماد على الفلاحة وتوجيهها نحو التصدير. فدفع ذلك بالمغرب لاعتماد سياسة فلاحية قوامها إنشاء السدود قصد توجيه الإنتاج الفلاحي للتصدير، وبالتالي الحصول على العملة الصعبة لتسديد الديون. وتم موازاة مع ذلك إنشاء مكتب التسويق والتصدير ووضع مدونة الاستثمار الفلاحي في يوليوز 1969 لتشجيع الاستثمار الخاص في القطاع الفلاحي، كما تم تقديم إعانات وإعفاءات جبائية للمستثمرين الخواص. ونتيجة لذلك أصبحت الفلاحة تشكل 41% من مجموع الصادرات بهدف الحصول على العملة الصعبة وتقليص العجز على مستوى ميزان الأداءات.

وقد تم موازاة مع ذلك توقيع المغرب على اتفاق الشراكة مع المجموعة الاقتصادية الأوروبية بهدف تقوية الليبرالية الاقتصادية في سنة 1969 ، وتم تجديد هذه الشراكة سنة 1976 مما زاد في تبعية الاقتصاد المغربي، حيث أصبح ينتج للتصدير ويستورد للاستهلاك. وظلت بذلك تنمية البلاد مرتبطة بالمصالح الاستراتيجية الخارجية لفرنسا وأمريكا على الخصوص ووفق مجموعة من الشروط الاقتصادية والضوابط المفروضة من هذه الدول¹.

وبالرغم من الإصلاحات المتخذة في إطار برنامج التقويم الهيكلي منذ سنة 1982 وإعادة التوازنات الاقتصادية والمالية الداخلية والخارجية، والقيام بمجموعة من الإجراءات التمهيدية لتبني الإطار والظروف الملائمة لتحريك مختلف مكونات النظام المالي الوطني ووضع الأسس القانونية والتنظيمية والتقنية لتنشيط قطاع الخدمات المالية قصد تعبئة الموارد الداخلية، والعمل على تحسين مناخ الأعمال قصد جلب الاستثمارات، فإن تعبئة الموارد المالية العمومية من مختلف المصادر ظلت قدراتها محدودة.

لقد ساهمت مجموعة من العوامل في تزايد ديون المغرب الخارجية على الخصوص خلال الفترة الممتدة ما بين 1970 و 1990 بسبب تدهور معادلات التبادل، وتقلص الطلب الخارجي، وارتفاع فاتورة البترول، وضعف إجراءات السياسات الاقتصادية، وسوء تدبير الشأن العام. كما شكل التطور غير الملائم لشروط منح الاقتراضات عاملا مساعدا هو الآخر، على تزايد مديونية المغرب. فقد انتقل معدل الفائدة من صفر تقريبا بالنسبة لبعض القروض ثنائية الأطراف إلى 18% بالنسبة للقروض

¹ مقال حول: الحلقة المفرغة للديون العمومية المغربية، ميمون الرحاني، منشور <https://arabic.cadtm.org>

المتعددة الأطراف الممنوحة من قبل المؤسسات المالية الدولية، مما أدى إلى تضاعف حجم الديون الخارجية على المغرب. فقد انتقل الدين العمومي الخارجي من 750 مليون دولار سنة 1970 إلى 17,24 مليار دولار سنة 1986، أي بزيادة بلغت 2300 % ظرف 17 سنة. وفي سنة 1987 وصل الدين العمومي الخارجي إلى 18 مليار دولار. وانتقلت خدمة الدين من 1,6 مليار دولار سنة 1987 إلى 3 مليار دولار في 1990 سنة وبلغ احتياطي الدين بنفس السنة 25 مليار دولار¹.

الفقرة الثانية: عوامل تفاقم العجز في ميزانية الدولة بالمغرب

بالرغم من السياسات المعتمدة من طرف السلطات العمومية بالمغرب منذ الاستقلال إلى اليوم في مجال تدبير المالية العمومية على مستوى الموارد والنفقات لم تفلح في الحد من العجز في ميزانية الدولة والحد من تفاقم حجم الديون العمومية. وقد كانت استهدفت هذه السياسات المتبعة في المغرب بعد الخروج من برنامج التقويم الهيكلي التحكم في التوازنات المالية وتعزيز أسس الاستقرار الاقتصادي (أولاً)، لتلها مرحلة أخرى استهدفت تغيير سياسات تدبير المديونية العمومية (ثانياً)؟

أولاً: محاولات التحكم في التوازنات المالية وتعزيز أسس الاستقرار الاقتصادي بالمغرب: حاول المغرب اعتماد توصيات المؤسسات المالية الدولية بهدف تعزيز أسس الاستقرار الاقتصادي بغية تنشيط الحياة الاقتصادية. وبالتالي تنمية وتحريك مختلف مكونات النظام المالي عبر اجتذاب الرساميل المحلية والأجنبية، والتحكم في الاقتصاد الكلي من خلال ضبط التوازنات المالية الأساسية وتثبيت معدلات التضخم².

وبخصوص عملية التحكم في التوازنات المالية الداخلية المتمثلة أساساً في التحكم في عجز الميزانية، فإنها تعتبر من أهم المؤشرات المعتمدة في تحديد حالة المالية العمومية للدولة وكذا حالة التسيير والتدبير المتبعة من طرف إدارة العمومية. ذلك أنه بعدما كان المقرب النظري لعجز الميزانية في إطار النظرية الكلاسيكية (عند ريكاردو وأدام سميث وفرنسوا كينزي وساي) يدافع بشدة عن فكرة الدولة الحارسة، بحيث يجب أن ينحصر دورها خارج النشاط الاقتصادي، وبالتالي ففي مجال المالية العمومية يجب الالتزام بمبدأ الحياد، أي توازن الميزانية. فقد أصبح هذا المفهوم مع مجيء النظرية الكينزية متجاوزاً في إطار ما يسمى بعجز الميزانية المقصود للوصول إلى حالة التوازن بين العرض والطلب، حيث أباح الكينزيون فكرة اللجوء إلى وسائل التمويل الاستثنائية كالقروض لتغطية الاختلالات. وقد تم تطوير النظرية الكينزية بدورها على يد بيفريدج W. Beveridge وآخرون إلى ما

¹ نفس المرجع السابق

² حسب تقرير حول آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي سنة 1997، فإن استقرار الاقتصاد الكلي يتبع من خلال الحد من عدم اليقين، القيام باتخاذ القرارات الخاصة بالاستثمار والادخار بصورة تتماشى مع العوامل السياسية والاقتصادية الكامنة، ومن ثم تقرير التخصيص الكفء للموارد. ويعتبر نفس التقرير أن الاستقرار الكلي يعزز الثقة التي يمكن بدورها أن تشجع الاستثمار المحلي وتدفق رأس المال الأجنبي إلى الداخل.

يسمى بالعجز الممنهج عبر استعماله في مرحلة أولى كأداة لتحقيق إقلاع اقتصادي والتشغيل الكامل، وعند الوصول إلى حالة التوسع الاقتصادي يجب العودة إلى حالة التوازن في المرحلة الثانية.

إن ضبط التوازنات المالية للدولة يعتبر من أهم المؤشرات التي تكشف عن مدى قدرة الدولة باحترام تعهداتها والتزاماتها ويبين مدى استعدادها على أداء ديونها الخارجية والداخلية، لأن الدولة تعتبر من أهم المنشطين لمختلف القطاعات الاقتصادية ومكونات النظام المالي وأسواق الرساميل من خلال إصدارها للسندات والاقتراضات العمومية وتقديم الضمانات.

من الأسباب الرئيسية لعجز الموازنة الدولة هناك ارتفاع نفقات الميزانية العامة المتعلقة بالتسيير والنفقات الاجتماعية ونفقات دعم المواد الأساسية مقابل انخفاض الموارد الجبائية والذاتية وكذا ضعف عوائد الدولة من المؤسسات والمقاولات العمومية.

وقد حاول المغرب السيطرة على تفاقم عجز الميزانية الذي أصبح مزمنًا ودائمًا منذ مطلع سبعينات وثمانينات القرن العشرين، إلى درجة أصبح معها اللجوء إلى العجز لا يتم فقط من أجل تمويل التنمية الاقتصادية، وإنما يتم بغية تمويل العجز السالب في حد ذاته. ومنذ نهاية القرن العشرين ومطلع القرن الواحد والعشرين عملت السلطات العمومية على تحسين وضعية المالية العمومية عبر عدة إجراءات¹، وتحت شروط وإملاءات الدول والمؤسسات المالية الدولية المانحة، بعدما كان رصيد الحساب الجاري للميزانية سالب، حيث انتقل من 11,6 % من الناتج الداخلي الإجمالي سنة 1982 إلى 1,7 % فقط في سنة 1992. ومنذ بداية التسعينات من القرن العشرين عملت السلطات المالية المغربية أخذت منذ تعمل على ألا تتجاوز نسبة العجز معدل 3 % من الناتج الداخلي الإجمالي بهدف إعطاء صورة إيجابية لدى الشركاء التجاريين والماليين من الدول والمؤسسات المالية الدولية المانحة وكذا لدى أوساط المستثمرين المحليين والأجانب.

وبالرغم من ذلك ظل عجز الميزانية يتفاقم بحيث بلغ حسب قانون المالية 2016 إلى (94,562 -) مليار درهم فيما يتعلق بمجموع الحاجيات الإجمالية لتمويل ميزانية الدولة، حيث أن رصيد ميزانية الدولة دون حصيلة الاقتراضات واستهلاكات الدين العمومي المتوسط والطويل الأجل بلغ (53,655 -) مليار درهم، أما الحاجيات المتبقية فبلغت (24,062 -) مليار درهم. أما حسب قانون المالية سنة 2020 فتفاقت أكثر لتصل إلى (139 -) مليار درهم فيما يتعلق بمجموع الحاجيات الإجمالية لتمويل ميزانية الدولة، حيث أن رصيد ميزانية الدولة دون حصيلة الاقتراضات واستهلاكات الدين العمومي المتوسط والطويل الأجل بلغ (71,541 -) مليار درهم، أما الحاجيات المتبقية فبلغت (41,853 -) مليار درهم.

¹ من بين العوامل التي ساهمت في تحسين أداء المالية العامة المغربية منذ سنة 1983 نجد : مكسبات إعادة الجدولة، ارتفاع عائدات المحروقات، مداخيل الخوصصة، تقليص النفقات المخصصة للاستثمارات العمومية .

- أنظر: يشوا بوعزة: المالية العمومية المغربية في ظل برنامج التقويم الهيكلي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق الدار البيضاء 1995 / 1996.

ثانيا: محاولات لتغيير سياسات تدبير المديونية العمومية

إذا كانت سنوات 1999 إلى 2004 عرفت تقليصا في حجم الدين الخارجي، مقابل تزايد نسبي للدين الداخلي، فإن ذلك قد تم عبر اللجوء للموارد الاستثنائية وعبر آليتين رئيسيتين لضمان توازن مالية الدولة وهما الخوصصة وتحويل جزء من الديون الخارجية إلى استثمارات. فابتداء من سنة 2000 غير المغرب استراتيجية اللجوء إلى الديون من خلال اللجوء المكتف لعمليات الدين الداخلي على الخارجي باستحداث نظام مزادات سندات الخزينة. لكن بالرغم من ذلك فقد بدأت الصعوبات المالية التي تضغط على توازن مالية الدولة منذ سنة 2006، خاصة على مستوى اللجوء إلى الاقتراض بعد تراجع الموارد المتأتية من عمليات الخوصصة.

ورغم أن سنتي 2007 و2008 عرفت تحقيق فائض نسبي في الميزانية العامة بين مجموع المداخل دون الاقتراض ونفقات التسيير، فإن وضعية المالية العمومية لم تتحسن، كما أن الدولة لم تقم بأي إصلاحات مواكبة في هذا المجال. ومع ازدياد ضغط الأزمة المالية العالمية لسنة 2008، عادت الصعوبات المالية لتخيم على ميزانية الدولة، الشيء الذي دفع بالدولة للرفع من حجم الاقتراضات الخارجية والداخلية لترتفع بشكل مطرد نتيجة عجز الموارد العادية عن تغطية التكاليف العمومية، خاصة وأن نفقات الدين العمومي كانت في ارتفاع منذ سنة 2005.

إن زيادة في حجم الاستدانة يؤدي بشكل مباشر إلى ارتفاع تكاليف الدين العمومي، الشيء الذي يؤثر على قدرة الدولة في التحكم في التوازنات الاقتصادية والمالية. كما أن تمويل عجز الميزان التجاري وميزان الأداءات يتم بالضرورة عبر اللجوء للاقتراض الخارجي من السوق المالية الدولية. وبالتالي فإن عجز الميزانية يقابله عادة اللجوء للتمويل عبر الدين العمومي أو الموارد الاستثنائية مثل الخوصصة. والنتيجة، بما أن نسبة العجز مرتفعة، وأن الموارد العادية لا تغطي نفقات التسيير، فإن الدولة لم تستطع تقليص حجم الدين العمومي والحد من تصاعده.

حسب تقارير العديد من المؤسسات بما في ذلك المجلس الأعلى للحسابات وبنك المغرب ووزارة المالية والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي فقد انتقل ارتفاع الحجم الإجمالي للمديونية العمومية من 534.1 مليار درهم سنة 2010 إلى 970 مليار درهم مع متم 2017، لتنتقل بذلك حصته من الناتج الداخلي الخام إلى 91.2 في المائة.

يتكون الحجم الإجمالي للمديونية العمومية من دين الخزينة العامة الذي واصل وتيرته التصاعدية، حيث بلغ مع نهاية السنة المالية 2017 ما يناهز 692.3 مليار درهم، بنسبة 65.1 بالمائة من الناتج الداخلي الخام، أي بمديونية إضافية تصل إلى 35 مليار درهم. وهناك مديونية المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية (بشقيها المضمون وغير المضمون من طرق الدولة) فقد بلغت ما يقارب 277.7 مليار درهم بنسبة 26.1 بالمائة من الناتج الداخلي الخام، بدين إضافي يقدر بـ 16.5 مليار درهم

مقارنة مع سنة 2016، مع تسجيل ملاحظة مهمة بحيث أن الدين الخارجي يشكل نسبة كبيرة من مديونية المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية.

وفي تقرير البنك الدولي الصادر في أكتوبر 2019 الذي يحمل عنوان "إحصاءات الديون الدولية 2020"، أوضح أن الديون الخارجية طويلة الأمد للمملكة انتقلت من 19,242 مليار دولار عام 2008 لتصل إلى 41,469 مليار دولار عام 2017، ثم عرفت تراجعا لتصل إلى حوالي 40,803 مليار دولار. ويشير التقرير إلى أن الديون قصيرة الأمد للمغرب انتقلت من 1,631 مليار دولار عام 2008 لتصل إلى 7,446 مليار دولار سنة 2018، ليكون إجمالي الدين العمومي الخارجي للبلاد هو 49,029 مليار دولار.

المبحث الثاني: تدبير عمليات الدين العمومي بالمغرب في أفق تحقيق نموذج تنموي جديد

تحتاج عملية تدبير الدين العمومي اعتماد منهجية متعددة الأبعاد تشمل الجوانب التشريعية والتنظيمية والتقنية في إطار استراتيجية وطنية تعتمد على تقوية الاقتصاد وتعبئة الموارد اللازمة لتمكين الدولة من تحقيق اكتفاء ذاتي على مستوى الموارد الذاتية والتقليص من اللجوء إلى الاقتراض. ذلك إن حجم الديون المرتفعة يعتبر مكبحا للاقتصاد الوطني سواء بالنسبة للاستثمارات العمومية للدولة والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية، وتشكل الديون العمومية للدولة ضغطا على القطاع الخاص وتحرمه من الاستفادة من تمويلات النظام المالي الوطني بسبب عامل المزاخمة من طرف الدولة والمؤسسات العمومية، وقد يشكل ذلك عائقا للتنمية ويحد من التطور الاقتصادي.

ولهذا فتحقيق النموذج التنموي الجديد يحتاج إلى وضع استراتيجية عميقة وجريئة تستهدف البحث عن بدائل تمويلية قصد التخفيف والحد من الديون الداخلية والخارجية وإيجاد الحلول المناسبة عبر تمويلات بديلة كالعقود البديلة والتمويلات التشاركية كالصكوك وعقود الشراكة والتعاون وتمكين القطاع الخاص من تدبير القطاعات الانتاجية وتقويم وهيكلية المؤسسات والمقاولات العمومية لتصبح ذات مردودية وإنتاجية كبيرة.

فإلى جانب ضبط المقتضيات التشريعية المنظمة للمالية العمومية بصفة عامة وتلك المتعلقة بعمليات تدبير الدين العمومي والاقتراضات (الفقرة الأولى)، كان لابد من الضروري إيجاد آليات مناسبة لتمويل عجز الميزانية وكذا تمويل جزء من الاستثمارات العمومية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإطار القانوني المنظم لعمليات الدين والاقتراض العمومي:

تعتبر المالية العمومية من أهم الوسائل المادية المساعدة على حل أغلب المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية على المستوى الوطني والدولي، حيث أن أغلب الثورات التي عرفتها الحضارات السابقة والدول بدءا من بريطانيا سنة 1214 م وفرنسا 1789 م وصولا إلى الثورات العربية الأخيرة

تعزى إلى ضعف التدبير في المالية العمومية في ظل انعدام الشفافية في صرف النفقات العامة وارتفاع الضغط الجبائي وضعف العدالة الجبائية في فرض التكاليف العمومية، وثقل المديونية العمومية. تحتل المالية العمومية مكانة مهمة ضمن المنظومة التشريعية سواء على مستوى الدستور أو القانون التنظيمي، أو القوانين العادية والمراسيم التنظيمية. وتسعى الدولة من خلال هذه التشريعات ضمان تطبيق وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للأفراد والجماعات ضمن توجهات السياسات العامة المتبعة في إطار دولة الحق والقانون، والعمل على تقويم نظم الحكامة الجيدة والتنصيب على مبادئ الشفافية في تدبير ميزانيتها وفي تدبير ميزانيات المؤسسات والمرافق العمومية، والعمل على محاربة الفساد بكل أشكاله وأنواعه من خلال تقوية صلاحيات القضاء المالي، وكذا إرقاء مستوى التدبير المالي العمومي لمسايرة التوجهات الدولية والالتزامات الدولية المنصوص عليها في إطار الاتفاقيات الدولية. وتبعا لذلك عملت مختلف الدول على تأطيرها بموجب التشريعات الدستورية والقانونية والتنظيمية.

أولاً: الإطار الدستوري المنظم لتدبير الدين العمومي وعمليات الاقتراض.

لقد أولت جل الدول اهتماما كبيرا للتأطير أنشطة المالية العمومية ضمن التشريع الأساسي عبر تحديد القواعد الأساسية للمالية العمومية في إطار النص الدستوري. والمغرب بالرغم من عدم تخصيصه في دستور سنة 2011 لباب خاص لتأطير كل الأنشطة المالية العمومية، فقد نظمها عبر عدة فصول متفرقة تتعلق بإقرار فرض التكاليف العمومية والجبائيات في الفصلين 39 و 40 طير عملية إصدار قانون المالية، في الفصول 75 و 76 و 77 وأطر الرقابة في الباب العاشر المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات، كما أطر في الباب الثاني عشر القواعد المتعلقة بالحكامة الجيدة. يتبين من خلال الاطلاع على مقتضيات الدستورية أن الدستور المغربي لم يتطرق لتأطير عمليات الدين العمومي ولا لعمليات الاقتراض العمومي بشكل مباشر، وإنما يمكن اعتبار الفصل 77 مرجعا لذلك، من خلال تنصيبه على ضرورة الحفاظ على التوازن المالي بنصه في الفقرة الأولى: "يسهر البرلمان والحكومة على الحفاظ على توازن مالية الدولة". وقد تم التفصيل في هذا الفصل ضمن مقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130 - 13.

لقد ارتكز القانون التنظيمي لقانون المالية في إصلاحه للمالية العمومية بصفة عامة على ثلاث ركائز أساسية كما جاء في إطار التوجه الحكومي بغية تطوير كفاءة التدبير العمومي (عبر برمجة ميزانيات الدولة على ثلاث سنوات وتبسيط الضوء على النتائج والكلفة الفعلية لتنفيذ السياسات العمومية)، وإضفاء مزيد من الشفافية على التدبير، وتعزيز الرقابة على المال العام¹.

¹ مجلة المالية الصادرة عن وزارة المالية، العدد 35 غشت 2019، ص 6 وص: <https://www.finances.gov.ma/Maliya%20tawassol/alamliya35-ar.pdf>

تتكون بنية ميزانية الدولة من موارد ونفقات ويتم توزيعها في إطار هيكلية تركيبية تشمل الميزانية العامة للدولة وميزانيات المرافق المسيرة بطريقة مستقلة والحسابات الخصوصية. وتبقى الميزانية العامة للدولة المكون الأساسي لميزانية الدولة، وقد خضعت هيكلية ميزانية العامة للدولة لعدة تحولات أساسية تم تضمينها ضمن مقتضيات القانون التنظيمي رقم 130-13 لقانون المالية.

وفيما يتعلق بتأطير عمليات الدين العمومي والاقتراضات في إطار الفصل 77 من الدستور المتعلق بضرورة الحفاظ على التوازن المالي، فإن المادة 7 من القانون التنظيمي نصت على أنه "يمكن أن تلزم التوازن المالي للسنوات المالية اللاحقة أحكام معاهدات التجارة والاتفاقيات أو الاتفاقات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة وتلك المتعلقة بالضمانات التي تمنحها الدولة وبتدبير شؤون الدين العمومي وكذا الدين العمري وبالترخيصات في الالتزام مقدما التي يجب فتح الاعتمادات المخصصة لها خلال السنة المالية الموالية، وكذا باعتمادات الالتزام وبالبرامج المتعددة السنوات". ويعني ذلك أن على الحكومة والبرلمان ملزمان بضبط التوازنات المالية مع مراعاة الالتزامات التي نصت عليها المادة 7 أعلاه، من بينها بشكل خاص تلك المتعلقة بالضمانات التي تمنحها الدولة وبتدبير شؤون الدين العمومي وكذا الدين العمري.

وفي مقابل ذلك، فقد جاءت المادة 20 لتحديد السقف الأعلى لحصيلة الاقتراضات السنوية على أساس ما نص عليه الفصل 77 من الدستور في إطار مبدأ الحفاظ على توازن مالية الدولة، حيث نص أنه لا يمكن أن تتجاوز حصيلة الاقتراضات مجموع نفقات الاستثمار وسداد أصول الدين برسم السنة المالية. ويمكن للحكومة القيام بالعمليات الضرورية لتغطية حاجيات الخزينة.

وبخصوص تنظيم عمليات الاقتراض وتدبير الدين العمومي فقد نصت المادة 9 من القانون التنظيمي على أن رصيد الميزانية المتوقع يحتسب على أساس الفرق بين الموارد دون حصيلة الاقتراضات، والتكاليف دون النفقات المتعلقة باستهلاك الدين المتوسط والطويل الأجل.

أما فيما يتعلق بهيكلية الدين العمومي ضمن مكونات الميزانية العامة للدولة فقد أطرها المادتين 13 و 19، حيث نصت المادة 13 و 38 على أن الميزانية العامة تشتمل على جزأين، يتعلق الجزء الأول بالموارد ويتعلق الجزء الثاني بالتكاليف، حيث تشتمل موارد الميزانية العامة على الموارد المشار إليها في المادة 11 من القانون التنظيمي بما في ذلك موارد الاقتراضات؛ أما تكاليف الميزانية العامة فتشمل على نفقات التسيير ونفقات الاستثمار والنفقات المتعلقة بخدمة الدين العمومي¹. كما المادتين 19 و 44 حيث نصتا على أن النفقات المتعلقة بالدين العمومي تشمل على النفقات من فوائد وعمولات والنفقات المتعلقة باستهلاكات الدين المتوسط والطويل الأجل.

¹ المادة 38 نصت في فقرتها الأولى على :

"1- تجمع نفقات الميزانية العامة في ثلاث أبواب : الباب الأول : نفقات التسيير ؛ الباب الثاني : نفقات الاستثمار ؛ الباب الثالث : نفقات متعلقة بخدمة الدين العمومي".

من أجل نجاعة تدبير الدين العمومي فقد فرضت المادة 48 من القانون التنظيمي بضرورة تقديم تقرير مفصل حول الدين العمومي يرفق ضمن الوثائق المقدمة أثناء إيداع مشروع قانون المالية السنة بمكتب مجلس النواب ومجلس المستشارين.

بالرغم من كل ما سبق، فإن المشرع قد حد من سلطة البرلمان على مستوى الترخيص البرلماني بخصوص سقف بعض الاعتمادات منها تلك المتعلقة بالدين والدين العمري، بحيث يمكن أن تتجاوز هذه النفقات المخصصات المقيدة في البنود المتعلقة بها طبقاً للمادة 58 من القانون التنظيمي¹. وبخصوص التوقيع على المعاهدات ذات الطابع المالي الفصل 55 من الدستور نص على أن: "الملك يوقع على المعاهدات ويصادق عليها، غير أنه لا يصادق على معاهدات السلم أو الاتحاد، أو التي تهم رسم الحدود، ومعاهدات التجارة، أو تلك التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة، أو يستلزم تطبيقها اتخاذ تدابير تشريعية، أو تتعلق بحقوق وحريات المواطنين والمواطنات، العمومية أو الخاصة، إلا بعد الموافقة عليها بقانون..." بحيث يبقى البرلمان هو المختص في الموافقة على تلك المعاهدات ذات الطابع المالي وكل القوانين التي تحمل التزاماً مالياً للدولة، وعلى الخصوص قانون المالية، وكذا موافقته على مخططات التنمية الاقتصادية طبقاً لاختصاصاته الدستورية.

ثانياً: تأطير عمليات تدبير الدين العمومية بموجب قوانين مالية السنة

بالنظر إلى الأهمية التي تحتلها المالية العمومية ومدى قدرة الدولة على تعبئة الموارد المتاحة لتمويل النفقات الجارية على مدار السنة المالية، فإن المشرع منح سلطات تنظيمية واسعة لوزير المالية في مجال عمليات تدبير اللجوء إلى الاقتراضات سواء الداخلية أو الخارجية كلما تطلبت الظرفية ذلك، من خلال مقتضيات قوانين مالية السنة وكذا من خلال المراسيم التنفيذية المتعلقة بتفويض السلطة إلى الوزير المكلف بالمالية في ما يتعلق بالاقتراضات الداخلية واللجوء إلى كل أداة مالية أخرى وفي ما يتعلق بالتمويلات الخارجية وفي ما يتعلق بإبرام عقود اقتراضات قصد إرجاع الدين الخارجي المكلف واتفاقات لضمان مخاطر أسعار الفائدة والصرف.

ففي قانون مالية سنة 2020 تم تأطير عمليات تدبير الدين العمومي في إطار اللجوء إلى الإذن في التمويل بالاقتراض الداخلي والخارجي وإلى أي أداة مالية أخرى بموجب المواد 43 و 44 و 45. فقد نصت المادة 45 على أنه يؤذن للحكومة في إصدار اقتراضات داخلية واللجوء إلى كل أداة مالية أخرى

¹ المادة 58 من القانون التنظيمي تنص: الاعتمادات المفتوحة محدودة. لا يجوز الالتزام بالنفقات والأمر بصرفها وأدائها إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة.

وبالنسبة لنفقات الموظفين والأعوان، لا يجوز الالتزام بهذه النفقات والأمر بصرفها وأدائها إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة برسم الفصل.

غير أن الاعتمادات المتعلقة بالنفقات المرتبطة بالدين العمومي والدين العمري والتسديدات والتخفيضات والإرجاعات الضريبية لها طابع تقديري. يمكن أن تتجاوز هذه النفقات المخصصات المقيدة في البنود المتعلقة بها.

في حالة تجاوز الاعتمادات المفتوحة برسم النفقات المشار إليها في الفقرة السابقة، يتم إثباتها والإذن بتسويتها في قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية للسنة المعنية.

قصد إنجاز عمليات تدبير الفعال للدين الداخلي عبر استرجاع وتبادل واستحفاظ سندات الخزينة وكل أداة مالية أخرى.

لقد تم تنزيل مقتضيات المواد الثلاثة المذكورة أعلاه بموجب ثلاث مراسيم تنفيذية حيث نصت المادة الأولى من المرسوم المتعلق بتفويض السلطة إلى وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة المرسوم رقم 845.19.2 صادر في 16 من ربيع الآخر 1441 (13 ديسمبر 2019) بتفويض السلطة إلى وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة في ما يتعلق بالافتراضات الداخلية واللجوء إلى كل أداة مالية أخرى على منح الوزير المكلف بالمالية ولاية عامة في سلطة تحديد كفاءات إصدار الافتراضات الداخلية وكذا سلطة اللجوء إلى كل أداة مالية أخرى لتغطية مجموع تكاليف الخزينة خلال السنة المالية 2020¹.

تجدر الإشارة أن وزارة الاقتصاد والمالية تتوفر على مديرية خاصة تسمى مديرية الخزينة والمالية الخارجية تسهر على إدارة الديون العمومية تحت الإشراف المباشر للوزير المكلف بالمالية من بين مهامها المتعلقة بتدبير الدين العمومي²؛

قديم الاقتراحات والقيام بالدراسات في مجال السياسة المالية والنقدية والقرض والمديونية؛
• تحديد شروط تحقيق التوازن المالي الداخلي والخارجي مع الأخذ بعين الاعتبار الظرفية الاقتصادية والمالية؛

• تحديد توازن الخزينة والمساهمة لهذا الغرض في إعداد قانون المالية وتتبع تنفيذه؛
• ضمان شروط تحقيق توازن الخزينة ووضع بيان توقعي للتحملات والموارد وتحديد وتنفيذ وسائل تدبير الخزينة العمومية بتنسيق مع الخزينة العامة للمملكة ، وتقوم المديرية لهذا الغرض بإصدار وتوظيف قروض الخزينة؛

• تحديد وتنفيذ شروط منح التسبيقات والقروض للخزينة وضمانات الدولة؛
• تدبير الحسابات الخصوصية للخزينة ذات الصلة باختصاصات المديرية والمشاركة في وضع وتنفيذ النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمحاسبة العمومية؛
إعداد سياسة واستراتيجية وقواعد التمويلات الخارجية؛
• تعبئة الموارد الخارجية اللازمة لتمويل الإصلاحات الهيكلية؛

¹ أنظر الجريدة الرسمية عدد 6838 بتاريخ 14 دجنبر 2019.
² <https://www.finances.gov.ma/ar>

• مراقبة وتنسيق مهام التفاوض وتعبئة وتتبع التمويلات الخارجية اللازمة باستثناء التمويلات الخاصة بالمشاريع المزمع إنجازها من طرف الدولة؛

• دراسة المشاريع والعمليات التي تتطلب ضمانات الدولة أو التي تستفيد من تحويل القروض الخارجية؛

• تنسيق وضمان تمثيل وزارة الاقتصاد و المالية في ميدان التعاون الثنائي والجهوي والمتعدد الأطراف في مجال اختصاصاتها وتبدير مساهمات الدولة في المنظمات الدولية؛

• تدبير مديونية الخزينة ووضع وتنفيذ استراتيجيات إعادة هيكلة الدين الخارجي العمومي وتجميع المعطيات المتعلقة بها.

وتعزيزا لاختصاصات مديرية الخزينة والمالية الخارجية فقد تم منذ سنة 2010 إنشاء قطب الدين فهذه المديرية مكلف بتدبير الدين الداخلي والدين الخارجي، تتمثل مهامه في¹:

- اقتراح استراتيجية تمويل الخزينة وتدبير الدين العمومي.
- إصدار سندات الخزينة في السوق الداخلي.
- إصدار سندات الخزينة السيادية في السوق المالي الدولي.
- إعطاء أمر بصرف تحملات دين الخزينة وضمان سدادها في الآجال المحددة.
- تتبع الدين المضمون وتفعيل ضمانات الدولة.
- دراسة، متابعة وتدبير المخاطر المرتبطة بمحفظة دين الخزينة.
- التدبير النشط للدين الداخلي والخارجي للخزينة من خلال إجراء عمليات شراء وتبادل سندات الخزينة وتحويل الديون إلى استثمارات عمومية وخاصة ومعالجة الدين ذو التكلفة العالية.
- التدبير النشط لمالية الخزينة.
- تتبع نشاط وسطاء قيم الخزينة في السوق الثانوي لسندات الخزينة.
- تتبع السوق المالي الدولي.
- إدخال الإجراءات والإصلاحات اللازمة لتطوير سوق سندات الخزينة.
- تتبع عالقة الخزينة مع المستثمرين في السندات السيادية ووكالات التنقيط الدولية.
- إعداد ونشر إحصائيات الدين العمومي.

من أجل مواكبة التطور التكنولوجي قامت مديرية الخزينة والمالية الخارجية بإحداث النظام المعلوماتي المتكامل لتدبري الدين والخزينة منذ سنة 2013¹، كنظام متكامل يمنح نظرة شمولية لكل

¹ وزارة الاقتصاد و المالية، مديرية الخزينة والمالية الخارجية، قطب الدين: التقرير السنوي للدين المرفق بمشروع قانون مالية 2013 .

مراحل تدبير الدين العمومي الداخلي والخارجي. ويسعى هذا النظام لتحديث تدبير الدين العمومي بشكل يضمن أفضل الظروف لتأمين عمليات التمويل وتدبير الخزينة العمومية. ويعمل هذا النظام على:

- توحيد منبع المعلومة؛
- إتاحة التدقيق الآني في كل العمليات؛
- ضمان أفضل الظروف لتأمين عمليات التمويل وتدبير الخزينة العمومية؛
- تحقيق المرونة من حيث استيعاب مستجدات التقنيات المالية خصوصا الآليات المالية الجديدة، وطرق تقييم الدين، وطرق تدبير المخاطر.
- يساهم هذا النظام بشكل يومي في معالجة سريعة وفعالة للمعطيات مع احترام شروط الأمن المعلوماتي في عملية تخزين المعلومات وجاهزيتها للاستعمال.
- الفقرة الثانية: تطوير آليات التمويل العمومي في أفق تحقيق النموذج التنموي.

إن تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية يحتاج إلى وضع برامج ومشاريع وخطط، والعمل على تعبئة الموارد اللازمة لتمويل ذلك. وبالرغم من المجهودات التي قام بها المغرب منذ الاستقلال إلى اليوم فإنه لازال لم يحقق الإقلاع المنشود الذي يطمح إليه المجتمع. وقد أشار الخطاب الملكي ل 29 يوليوز 2019 بشكل واضح بقوله: "صحيح أننا لم نتمكن أحيانا، من تحقيق كل ما نطمح إليه. ولكننا اليوم، أكثر عزيمة على مواصلة الجهود، وترصيد المكتسبات، واستكمال مسيرة الإصلاح، وتقويم الاختلالات، التي أبانت عنها التجربة". وأضاف "إنه لن يهدأ لي بال، حتى نعالج المعوقات، ونجد الحلول المناسبة للمشاكل التنموية والاجتماعية. ولن يتأتى لنا ذلك، إلا بعد توفر النظرة الشمولية، ووجود الكفاءات المؤهلة، والشروط اللازمة، لإنجاز المشاريع المبرمجة" كما أكد على "رهان التسريع الاقتصادي والنجاعة المؤسسية: لبناء اقتصاد قوي وتنافسي، من خلال مواصلة تحفيز المبادرة الخاصة، وإطلاق برامج جديدة من الاستثمار المنتج، وخلق المزيد من فرص الشغل". وأكد جلالته على دور القطاع العام بقوله إنه "يتطلب الرفع من نجاعة المؤسسات، وتغيير العقلية لدى المسؤولين. فالقطاع العام يحتاج، دون تأخير، إلى ثورة حقيقية ثلاثية الأبعاد: ثورة في التبسيط، وثورة في النجاعة، وثورة في التخليق. وقد سبق أن دعوت إلى ضرورة تغيير وتحديث أساليب العمل، والتحلي بالاجتهاد والابتكار في التدبير العمومي".

¹ «تدبير»: النظام المعلوماتي المكمل لتدبير الدين والخزينة العمومية، مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية / العدد 32 - مارس 2017 ، ص 28.
<https://www.finances.gov.ma/Maliya%20tawassol/Almaliya32ar.pdf>

إن المالية العمومية تبقى العمود الفقري لتطوير القطاع العام وتساعد على تنمية القطاع الخاص أيضا، باعتبارها من أهم الآليات التي يتم عبرها تنفيذ البرامج والمخططات. إلا أن واقع العديد من الدول النامية تشكو من عجز دائم في ميزانياتها ومن الخيارات الممكنة لسد عجز الميزانية تلجأ الدول إلى الزيادة الموارد العادية من خلال الزيادة في أنواع الجبايات وتوسيع أوعيتها؛ أو من خلال الموارد غير العادية أو الاستثنائية كاللجوء إلى القروض العمومية سواء من الدول أو المؤسسات والأشخاص الطبيعيين، إما في شكل قروض مباشرة أو عن طريق طرح سندات وأوراق مالية للاكتتاب في أسواق الرساميل الوطنية والدولية؛ أو من خلال خوصصة المرافق الحكومية وتحويل جزء من الديون إلى استثمارات؛ أو من خلال الإصدار النقدي.

ولهذا فتحقيق نموذج تنموي فعال وناجع يحتاج إلى تجاوز الاعتماد على الموارد الاستثنائية التقليدية (أولا)، إلى البحث عن موارد مالية بديلة تناسب عمليات تمويل عجز الميزانية وكذا تمويل جزء من الاستثمارات العمومية (ثانيا).

أولا: أدوات التمويل التقليدية : مزادات سندات الخزينة القابلة للتداول :

ابتداء من سنة 1989 عمل المغرب على تغيير آليات الاقتراض، بإحداث طريقة المزادات التي ابتدأ العمل بها منذ يناير 1989 عن طريق إصدار مزادات سندات الخزينة les adjudications des « bons du trésor ». وأصبح الاكتتاب فيها مفتوحا في وجه جميع الأشخاص الطبيعيين والمعنويين سواء كانوا مقيمين أو غير مقيمين .

وتهدف السلطات العمومية من خلال هذه الإجراءات إلى التخلي عن نظام الاقتراضات الوطنية التقليدية، وتقليص لجوء الخزينة إلى تسبيقات البنك المركزي من جهة، ومن جهة ثانية حذف عمليات الاكتتاب الإلزامية المفروضة على الأبنك المتمثلة في مسك الحقيبة الإجبارية التي تم إلغائها في بداية 1998 بهدف فتح المجال أمام القطاع المصرفي بتوجيه المزيد من التمويل إلى القطاع الخاص للدفع بمسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

كما أن المشرع قد نظم إلى جانب هذه السندات كل من سندات القرض العادية وسندات القرض القابلة للتحويل إلى أسهم بموجب مقتضيات قانون شركات المساهمة لسنة 1996، والتي يمكن إصدارها من طرف شركات الدولة ومؤسسات القطاع العام والخاص. وعليه فإن سندات مزادات الخزينة لوحدها لأن الدولة لم تعد تصدر سندات الاقتراض، وقد أصبحت سوق سندات مزادات الخزينة من:

- السوق الأولية المخصصة لإصدارات: تشمل إصدار مزادات سندات الخزينة.

- والسوق الثانوية المحدثه منذ سنة 1996 بهدف تداول الإصدارات الأولية وتوفير السيولة

الجارية.

تعتبر هذه المنتجات من أهم الأدوات التي لجأت إليها الخزينة في إطار تنشيط السوق النقدية والبحث عن موارد قصيرة ومتوسطة الأجل وطويلة الأجل. وقد مكنت تقنية مزادات الخزينة من

تقليص لجوء الخزينة إلى الاقتراضات الخارجية والبنكية وساعدها على عقلنة وتدير ماليتها، بتعبئة الادخار الحر المعبأ من لدن جميع العناصر الاقتصادية الطبيعية والمعنوية، المقيمة وغير المقيمة.

ما هي خصائص مزادات سندات الخزينة العمومية ؟ وما هي تقنية المزايدة ؟ ومن هم المتدخلون في هذه السوق ؟ وكيف تتم طريقة تنظيم عملياتها سواء في السوق الأولية أو في السوق الثانوية ؟ وما هي أهميتها كمورد بديل أمام تقليص عمليات اللجوء إلى القطاع المصرفي ؟

أ - السوق الأولية لإصدارات مزادات الخزينة :

إن كلمة Adjudication¹ - في اللغة العربية - تعني مزايدة، لأنها تتعلق بعمليات البيع التي تقوم بها أجهزة الدولة. والمزايدة هي طريقة تلتزم الإدارة بمقتضاها باختيار أفضل العروض من بين مجموع طلبات العروض التي يتقدم بها المتعاقدين، على أن تكون بأسعار فائدة منخفضة، وبأحجام مبالغ كبيرة.

1 - إجراءات إصدار مزادات سندات الخزينة :

لقد كانت إصدارات مزادات الخزينة العمومية عن طريق المزايدة مخصصة منذ إحداثها وإلى غاية شهر مارس 1995 للأشخاص المعنويين المقيمين فقط. وعلاوة على ذلك كانت تشكيلة هذه السندات تشمل آجالا قصيرة (أذونات لأسبوع واحد وخمسة أسابيع تم استحداثها منذ سنة 1993)، مما كان يحول دون بروز سوق ثانوية مخصصة لتداول هذه السندات. وقد أجري تعديل على نظام مزادات سندات الخزينة، طبقا لدورية بنك المغرب الصادرة في مارس 1995 تمثل في :

- تقليص تشكيلة آجال السندات وتوحيدها، حيث تم تصنيفها إلى ما يلي:

* أذونات لأمد قصير، وتشمل آجالا ل : 13 و 26 و 52 أسبوعا².

* أذونات لأمد متوسط، وتضم إصدارات لمدة سنتين وخمس سنوات .

* سندات طويلة الأمد يتم إصدارها في إطار السوق المالية لمدة 10 سنوات و 15 سنة .

- مسطرة تقديم التعهدات إلى بنك المغرب : عند إعلان الخزينة عن إصدار أي نوع من هذه السندات يجب على هذه المؤسسات المؤهلة والمعتمدة من طرف السلطات المالية أن تتقدم بتعهداتها إلى بنك المغرب، تعبر فيها إما عن نسبة الفائدة التي ترغب فيها، وإما عن الثمن الذي تريد أن تدفعه مقابل تلك الأذونات :

* التعهدات المعبر عنها بنسبة الفائدة: يمكن للمؤسسات المؤهلة أن تقترح لكل صنف

من الأذونات إما مبلغا واحدا بنسبة فائدة واحدة أو تقسم اقتراحاتها إلى عدة حصص بأسعار فائدة مختلفة (يجب أن تكون نسب الفائدة معبر عنها بعدد عشري برقمين وراء الفاصلة).

¹ كلمة : Adjudication تعني أيضا مناقصة : إلا أن هذه الأخيرة عادة ما تكون تتعلق بعمليات التوريد ومقاولات الأعمال على الوجه المتفق عليه في دفتر التحملات cahier de charge.

- أنظر : مجموعة من المؤلفين: القاموس القانوني : فرنسي - عربي ، مكتبة لبنان ، الطبعة الرابعة ، 1995 ، ص : 13 .

² نشير أنه قد تم إلغاء أذونات أسبوع واحد و خمسة أسابيع اللتان كانتا قد تم استحداثهما سنة 1993 .

* أما التعهدات المعبر عنها بالثمن، فتتعلق بإصدار سندات قابلة للتمائل أي أنها تتوفر على نسبة فائدة وتاريخ للاستحقاق مماثلين للشروط المطبقة على الإصدارات التي تستند إليها، وكذلك يجب التعبير عن الثمن بعدد عشري برقمين وراء الفاصلة.

- إيداع التعهدات : يتم إيداع التعهدات من طرف المؤسسات المؤهلة لذلك أو من طرف وسطاء قيم الخزينة (I.V.T) 1 ، وذلك في شكل بيانات مطابقة للنماذج المقترحة من طرف بنك المغرب 2. وهذه البيانات يجب أن تنجز حسب مدة كل نوع من السندات (13 ، 26 أسبوعا... وهكذا) . ثم يجب إيداعها لدى البنك المركزي مقابل إيصال (récépissé) مختوم من طرف مديرية الائتمان التابعة لبنك المغرب بالرباط على أبعد تقدير يومه الثلاثاء قبل العاشرة صباحا.
- كيفية إنجاز المزايدات: يتم إنجاز المزايدات على الطريقة الهولندية وذلك:
- كل أسبوع بالنسبة للأذونات ذات الأمد القصير؛
- ومرة في الشهر فيما يتعلق بالأذونات المتوسطة والطويلة الأمد.

يتم فتح الأظرفة من طرف البنك المركزي كل يوم ثلاثاء على الساعة العاشرة و 30 دقيقة صباحا، ويقوم المكلفون بمراجعة جميع القروض المقدمة للاكتتاب حسب التصنيف المتزايد لنسب الفائدة المقترحة، ويتم تسجيلها في شكل جدول مطابق صحيفة أرقام مقدمي العروض بدون الإفصاح عن هويتهم (بشكل مجهول anonyme) إلى مديرية الخزينة والمالية الخارجية التابعة لوزارة المالية، التي تبقى لها صلاحية تحديد نسب الفائدة و ثمن المزايدة بعد موافقة وزير المالية.

ويمكن للسلطات المالية إذا رأت أن أسعار الفائدة المقترحة مرتفعة، أن تتخلى عن المزايدة كلها أو جزء منها. أما إذا كانت الأسعار مُغرية فيمكن لها أن تزيد من حجم طلباتها للأموال بما يفوق العروض الأصلية .

تقتضي الطريقة الهولندية³ في إنجاز عمليات المزايدة أن يتم قبول العروض ذات الأثمان المرتفعة بالنسبة لتلك المحددة من طرف بنك المغرب، والتي تنجز هي الأولى، ثم تليها ذات المستوى الأقل، إلى حين استيفاء المبالغ المرغوب فيها من طرف الخزينة، مع مراعاة المقتضيات التي ذكرناها أعلاه، والمتعلقة بأسعار الفائدة المنخفضة التي تحظى بالأسبقية⁴.

- التسوية : تتم تسوية الفوائد والمبالغ الاسمية :
- عند حلول تاريخ الاستحقاق بالنسبة للسندات ذات الأمد القصير؛

¹ I.V.T: les intermédiaires en valeurs du trésor

² - Circulaire de B.A.M. N° 5 / G / 96 relative aux modalités de fonctionnement du Marché secondaire des bons du trésor émis dans le cadre des Adjudications , 30 janvier 1996

³ الطريقة الهولندية في إنجاز عمليات المزايدة تختلف عن نظيرتها الفرنسية . فهذه الأخيرة تعتمد على طريقة موحدة في معاملة العروض على أساس أن تكون الأثمان المقترحة مرتفعة بالنسبة لما هو محدد من قبل السلطات المالية .

- أنظر : Azzeddine Berrada : Les nouveaux Marchés des capitaux au Maroc , op. cit. p : 204

⁴ Association Marocaine des trésoreries d'entreprise : Marché secondaire des bons du trésor ;Guide d'intervention , octobre 1995 , p : 9.

- وسنويا وعند أجل الاستحقاق بالنسبة للسندات ذات الأمد المتوسط والطويل .

2- مميزات مزادات سندات الخزينة:

تتميز مزادات الخزينة بالإضافة إلى كونها مفتوحة في وجه العموم، بثلاث مميزات أساسية: قابلة للتداول، وقابلة للتماثل، وتمتاز بالشفافية :

- قابلة للتداول : تسمح خاصية التداول هذه لسوق مزادات سندات الخزينة بتوفير سيولة دائمة، بحيث أن هذه السندات التي تم الاكتتاب فيها في إطار السوق الأولية يمكن طرحها في السوق الثانوية لبيعها بشكل مباشر عن طريق التراضي gré à gré ، ويتم تسجيلها في حسابات جارية لدى بنك المغرب مفتوحة باسم المؤسسات المرخص لها بتقديم العروض.

- قابلة للتماثل assimilable : والمماثلة هي آلية تمكن من التساوي بين جميع الاقتراضات المصدرة حديثا مع تلك الموجودة من قبل . بحيث أن السندات الجديدة القابلة للتماثل تتوفر على نسب فائدة وتاريخ استحقاق وثمان اسمي مماثل للشروط المطبقة على الإصدارات التي تستند إليها . ومن إيجابيات المماثلة أنها¹:

- تمكن الخزينة من تيسير تدبير الدين العمومي، وسد عجز صندوقها الجاري ؛

- تساعد على تنمية المعاملات في السوق الثانوية عن طريق تكوين عدد مهم من الأذونات التي تتوفر على نفس الخصائص .

- توفر للمستثمرين والمكتتبين منتوجات سهلة وبسيطة ومتعددة، وتضع أمامهم عدة فرص لتوظيف أموالهم حسب آجال مختلفة ومبالغ ميسرة . وفي هذا الإطار تم تخفيض حجم المبلغ الأدنى للأذونات من 1 مليون درهم إلى 250.000,00 درهم إسوة بباقي سندات الدين القابلة للتداول الأخرى².

- تمتاز بالشفافية : إن سوق مزادات سندات الخزينة تتوفر على :

* نظام فعال لنشر المعلومات يضمن لها السير المنتظم والشفافية، وذلك من خلال قيام السلطات المالية بالإعلان مسبقا عن برنامج الإصدارات، ونشر نتائج المزادات عن طريق وكالات الأنباء. وهذا سيمكن المستثمرين من برمجة توظيفاتهم حسب التقويم (calendrier) المعلن . إلا أنه يبقى لسلطات الخزينة الحق في إلغاء كل إصدار قد تمت برمجته أو إدراج إصدارات جديدة خارجة عن البرنامج المعلن مع نشره بأسبوع من قبل على الأقل ؛

* وتبرز الشفافية كذلك من خلال الطريقة التي تتم بها معالجة العروض التي تعتمد على تجاهل أسماء مقدميها، والنظر فقط إلى محتويات التعهدات من حيث الثمن وأسعار الفائدة .

3 - المتدخلون في سوق مزادات الخزينة :

يتدخل في عمليات مزادات سندات الخزينة مجموعة من العناصر الاقتصادية، وهم كما يلي:

- الخزينة العمومية : باعتبارها المصدر لمختلف هذه الأذونات ؛

¹ Séminaire de BANK AL MAGHRIB : Le Marché des capitaux ; op. cit. p : 54

² Circulaire de B.A.M. N° : 3-G -95 , le 17 Mars 1995 relative aux adjudications des bons du Trésor ,modifié le 12 Août 1996

- بنك المغرب : الذي يسهر على تنظيم عمليات المزادات والإشراف على حسن سير نشاط السوق، ويساهم في ضبط السيولة النقدية عن طريق تقنية السوق المفتوحة .

- المكتتبون في السوق الأولية والمستثمرون في السوق الثانوية: منذ مارس 1995 أصبح بإمكان جميع العناصر الاقتصادية سواء كانوا أشخاصا طبيعيين أو معنويين من مقيمين أو غير مقيمين الولوج إلى هذه السوق لتوظيف مدخراتهم. وعلاوة على ذلك، فإن غير المقيمين أصبح بإمكانهم تحويل مبلغ الفوائد المحصلة والتي لا تخضع فضلا عن ذلك للضريبة . كما أنهم يتمتعون بضمان فيما يتعلق بإعادة تحويل المبالغ الموظفة .

لكن هؤلاء المكتتبون والمستثمرون لا يتدخلون مباشرة في عمليات السوق، بل عن طريق المؤهلين المعتمدين والوسطاء.

- المؤهلون المعتمدون لتقديم العروض: إن عمليات تقديم العروض (التعهدات) لا تتم إلا عن طريق المؤسسات المؤهلة لذلك، والمعتمدة من طرف السلطات المالية. وقد تم تصنيف هذه الهيئات حسب دورية بنك المغرب رقم 3/G/95 كما يلي:

* الهيئات المؤهلة لتقديم عروض خاصة بها، أو لفائدة عملائها بشكل مباشر، وعددها عشرون هيئة¹.

* الهيئات التي لا يسمح لها سوى بتقديم عروض لفائدتها فقط، وعددها ثمانية².

- وأخيرا نجد وسطاء سندات الخزينة (I.V.T.) les intermédiaires en valeurs du trésor :

يتم اعتماد هؤلاء الوسطاء من طرف وزارة المالية من بين المؤسسات المالية والنقدية، ويكمن دورها في نشيط السوق عن طريق إطلاع الخزينة العمومية على توقعاتها فيما يتعلق بالطلب على السندات، وبالاتزام بالمشاركة في المزادات بكيفية منتظمة .

وفي هذا الصدد ينبغي على الوسطاء اقتناء 10 % على الأقل من المبلغ المكتتب فيه كل ستة أشهر ضمن الأصناف الثلاثة من الأذونات، وحيازة ما لا يقل عن 10 % من مبلغ المعاملات المحقق في السوق الثانوية كل ستة أشهر. كما يلتزم الوسطاء في سندات الخزينة بترويج الأذونات لدى عملائهم، وبالإعلان بشكل دائم عن أسعار أهم السندات. وفي المقابل يستفيد هؤلاء الوسطاء الذين وصل عددهم ستة مؤسسات³، من إمكانية تقديم عروض غير تنافسية تتم تلبيتها من لدن الخزينة

¹ و يتعلق الأمر بالمؤسسات الواردة في الملحق رقم 1 من المذكرة المذكورة أعلاه، و هي :

أ. ب. م. بنك ABM BANK : البنك العربي للمغرب Arab Bank Maroc ؛ البنك المركزي الشعبي BCP ؛ البنك التجاري المغربي BCM ؛ البنك المغربي لإفريقيا والشرق BMAO ؛ البنك المغربي للتجارة الخارجية BMCE ؛ البنك الوطني للإنماء الاقتصادي BNDE ؛ البنك المغربي للتجارة والصناعة BMCI ؛ صندوق الإيداع والتدبير CDG ؛ الصندوق الوطني للقرض الفلاحي CNCA ؛ سيتي بنك المغرب Citibank Maghrib ؛ مصرف المغرب Crédit du Maroc ؛ القرض العقاري والفندقي CIH ؛ الشركة العامة المغربية للأبنك SGMB ؛ الشركة المغربية للإيداع والقرض SMDC ؛ الاتحاد البنكي الإسباني المغربي UNIBAN ؛ الاتحاد المغربي للأبنك UMB ؛ بنك الوفاء Wafa Bank ؛ وأخيرا فقد انضاف إلى اللائحة: ميديا فينونس Media Finance .

² حسب الملحق رقم 2 من نفس الدورية أعلاه، فهذه المؤسسات هي :

بنك العمل BAA ؛ الصندوق المغربي للصفقات CMM ؛ دار الضمان Dar Ad-Damane ؛ صندوق التجهيز الجماعي ؛ شركات التأمين وإعادة التأمين ؛ منظمات الاحتياط والضمان الاجتماعي ؛ هيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة ؛ وشركات البورصة .

³ ويتعلق الأمر ب : البنك المركزي الشعبي ؛ البنك التجاري المغربي ؛ البنك المغربي للتجارة الخارجية ؛ صندوق الإيداع والتدبير ؛ سيتي بنك ؛ وميديا فينونس .

العمومية بالمعدل المرجح لنسب الفائدة أو لأسعار الأذونات، وذلك في حدود 20 % من المبلغ المكتتب فيه ضمن كل صنف منها .

ب - تطور إصدارات سوق مزادات سندات الخزينة :

تسعى السلطات المالية المغربية في إطار مسلسل تحرير النظام المالي، إلى جعل السوق النقدية، من خلال تطوير قواعد وآليات سوق مزادات سندات الخزينة، ذات أبعاد متعددة لتعبئة الادخار¹ وتستجيب لما يلي :

- توفير السيولة النقدية بشكل دائم ومستمر.

- تقليص لجوء الخزينة إلى مصادر الموارد الإلزامية وكذا إلى مساعدات البنك المركزي.

- تأمين حاجيات الخزينة بكلفة تتماشى مع متطلبات السوق .

- خلق منافسة بين مختلف المكتتبين في هذه الأذونات .

فقد شهدت عمليات الاكتتاب في مزادات الخزينة القصيرة الأمد تراجعا ملحوظا منذ بداية إصلاح نظام مزادات سندات الخزينة الذي ابتدأ مع بداية سنة 1995 ، وتراجعت حصتها من 18,7 مليار درهم إلى 6 مليارات ما بين 1994 و 1998 . لكن في المقابل سجل الاكتتاب في الأذونات المتوسطة الأمد ارتفاعا كبيرا، حيث تضاعفت ما بين 1994 و 1999 بأزيد من ثلاثين مرة.

في سنة 2010 عرف اللجوء إلى التمويل الداخلي نموا كبيرا مقارنة بالسنوات السابقة. وشكلت الإصدارات الصافية لسندات الخزينة، البالغة قيمتها 20 مليار درهم، المصدر الرئيسي للتمويل. هكذا، بلغت الاكتتابات الصافية لشركات التأمين ومنظمات الاحتياط الاجتماعي 73,3 مليار، فيما قامت الخزينة بتسديدات صافية بقيمة 17,4 مليار لفائدة الأبنك. وبلغت الاكتتابات الصافية للمؤسسات المالية الأخرى مليار درهم، تغطي تدفقات صافية إيجابية لدى منظمات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة، وصندوق الإيداع والتدبير وتسديدات لدى الفاعلين الآخرين بواقع 12 مليار. (تقرير بنك المغرب سنة 2010 ، ص 97 و 98).

وفي سنة 2015 تمت تغطية الاحتياجات التمويلية للخزينة بشكل شبه كلي عبر اللجوء للموارد الداخلية ، وبلغ المبلغ الصافي المعبأ 49,5 مليار درهم مقابل 36,4 مليار درهم سنة 2014 ، منها 44 مليار درهم عن طريق إصدار سندات الخزينة والباقي من خلال القنوات الخاصة للخزينة.

أما الموارد الخارجية التي تمت تعبئتها من طرف الخزينة من لدن المؤسسات الدولية فقد بلغت 8,4 مليار درهم مقابل 9,3 مليار درهم سنة 2014 ، حيث تمت اقتراض 5,8 مليار درهم من لدن البنك الدولي، و 1,7 مليار درهم من لدن البنك الإفريقي للتنمية. (تقرير بنك المغرب 2015 ص 65).

وفي سنة 2018 تمت تغطية الحاجيات التمويلية للخزينة والتدفق الصافي الخارجي السلبي البالغ 1,9 مليار من خلال موارد داخلية بقيمة 40 مليار، مرتفعة بواقع 5,6 مليار مقارنة بسنة 2017

¹ La lettre du centre marocaine de conjoncture , N° 51 / 1996 , : titre de créances négociables redéploiement des ressources d'épargnes ; p : 11-1

وإلى جانب تعبئة مبلغ يصل إلى 5,5 مليار، مقابل 8,6 مليار سنة من قبل، عن طريق قنواتها الذاتية، لجأت الخزينة إلى سوق المزادات لاستقطاب مبلغ صافي يصل إلى 29,5 مليار بدال من 26,7 مليار. ورفعت هيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة من حيازتها لسندات الخزينة بواقع 16,1 مليار، والبنوك بواقع 7,6 مليار وشركات التأمين ومنظمات الاحتياط الاجتماعي بواقع 6,5 مليار. بالمقابل، قلصت المؤسسات المالية الأخرى مخزونها بواقع 3,1 مليار. ويشمل التدفق الصافي الخارجي السلبي سداد مبلغ 8,1 مليار، مقابل 13,2 مليار في 2017، وسحوبات إجمالية بقيمة 3,6 مليار مقابل 16,8 مليار. وتم الحصول على هذه التمويلات بشكل رئيسي من صندوق النقد العربي في حدود 2,8 مليار، والبنك الإفريقي للتنمية بمبلغ 1,6 مليار والبنك الدولي بمبلغ 1,4 مليار (تقرير بنك المغرب 2018، ص 74 و 75)

ثانيا: السوق الثانوية المخصصة لتداول سندات الخزينة :

السوق الثانوية يتم فيها تداول (بيع وشراء) سندات الخزينة القابلة للتداول، التي تم إصدارها في السوق الأولية. وقد أحدثت هذه السوق لأول مرة بموجب دورية بنك المغرب الصادرة في 30 يناير 1996، وبدأ العمل بها منذ 5 فبراير 1996.

وتقوم السوق الثانوية في إطار السوق النقدية، بنفس الدور الذي تقوم به السوق الثانوية بالبورصة، وهو توفير السيولة الدائمة للسندات. أما فيما يخص تنظيمها فيختلف تماما عن تنظيم عمليات التداول داخل البورصة. وتمكن هذه السوق البنك المركزي من التحكم في السيولة النقدية عن طريق تقنية السوق المفتوحة.

أ - مسطرة تداول سندات الخزينة في السوق الثانوية :

لقد نصت دورية بنك المغرب المذكورة أعلاه على ضرورة قيام كل من المؤسسات التي تقوم بالبيع (Etablissement cédant) والمؤسسات المقتنية (Etablissement acquéreur) بتقديم بيانات إلى فرع بنك المغرب بالدار البيضاء عن العمليات المنجزة في هذه السوق .

وتتضمن هذه البيانات معلومات حول نوعية الأذونات، والسعر الذي تمت به العمليات، وكذا اليوم الذي أنجزت فيه.

ب - آفاق نشاط السوق الثانوية :

حسب تطلعات السلطات النقدية¹ فإن إحداث هذه السوق سيمكن المستثمرين من تحسين تدبير محافظتهم عن طريق المفاضلة ما بين مختلف آجال الاستحقاق ومستويات الربح . كما أن توسع كل من حجم المعاملات والسيولة في السوق الثانوية، لمن شأنه أن يدفع بالخزينة إلى الرفع من إصداراتها في السوق الأولية .

¹ تقرير بنك المغرب لسنة 1996، ص : 131 .

وقد كانت بالفعل انطلاقة هذه السوق جد مشجعة، حيث بلغ متوسط المعاملات الشهرية بها أزيد من 737 مليون درهم خلال النصف الثاني من سنة 1996، وانتقلت إلى 2,5 مليار درهم سنة 1997، ثم إلى 109,3 مليار درهم سنة 1998، ثم إلى 489,2 مليار درهم سنة 1999. وتمت هذه العمليات بالأساس ما بين البنوك وزبنائها خاصة هيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة¹. وبالنسبة لسندات الخزينة الموجهة للجمهور الصادرة في إطار الاقتراضات الوطنية فتعتبر من القروض العمومية الداخلية وهي من أقدم وسائل التمويل التي تعتمد عليها الخزينة، وكان إصدارها إما في إطار السوق النقدية في شكل سندات وأذون الخزينة لأمد قصير ومتوسط، أو في إطار السوق المالية في شكل سندات الخزينة لأمد طويل. إلا أن هذه الاقتراضات قد تم حذفها وحل محله إصدارات مزادات أذونات الخزينة القصيرة والمتوسطة والطويلة الأمد.

ثانيا: التمويل عن طريق شهادات الصكوك السيادية

تعتبر التنمية الاقتصادية هدفا مهما تنشده جل الدول، حيث لا تدخر أي جهد في سبيل تطوير وتجويد مختلف الآليات التي يمكن أن تساهم في تطوير منظومتها الاقتصادية، سواء تعلق الأمر بالموارد البشرية أو المؤسساتية، حيث تعتبر هذه الأخيرة كيانات مهمة تساعد على تنشيط وإغناء النسيج الاقتصادي.

ظل المغرب يعتمد على غرار العديد من الدول في تمويل المشاريع العمومية وتمويل عجز الميزانية عبر الاقتراض الداخلي والخارجي عن طريق السندات أو القروض المباشرة من الدول والمؤسسات المالية الدولية، مقابل نسب فائدة مرتفعة ومكلفة غالبا ما تزيد في عبء المديونية وتعمق نسب العجز الدائم. كما تم تلجأ إلى خوصصة بعض المؤسسات العمومية وتحويل الديون إلى استثمارات قصد الحد من عجز الموازنة وتغطية ضعف الموارد المتأتية من المداخل الضريبية وغير الضريبية، إلا أن هذه الحلول المؤقتة أبانت عن محدوديتها في القدرة على المساهمة في الحد من العجز وتمويل مشاريع التنمية.

أصبحت الصكوك الإسلامية تعتبر من أبرز منتجات الصناعة المالية الحديثة القادرة على ضخ السيولة الكافية لإنجاز مختلف المشاريع سواء تعلق الأمر بالقطاع العام أم بالقطاع الخاص، وذلك لقدرتها على جذب المدخرات وتعبئة الأموال وتوجيهها إلى مشاريع واستثمارات حقيقية مباشرة، فضلا عن مساهمتها في الحد من العجز في الميزانية العامة عبر تمويل الاستثمارات العمومية.

الصكوك الإسلامية الحكومية هي عبارة عن شهادات مالية تصدرها الدولة والمؤسسات والهيئات العمومية وشركات القطاع الخاص، على أساس شرعي.

¹ تقارير بنك المغرب لسنوات 1996 و 1997 و 1998 و 1999.

1 - تنظيم شهادات الصكوك بالمغرب:

المقصود بصكوك الاستثمار اصطلاحاً هي "وثائق متساوية القيمة تمثل حصصاً شائعة في ملكية أعيان أو منافع أو خدمات أو في موجودات مشروع معين أو نشاط استثماري خاص، وذلك بعد تحصيل قيمة الصكوك وقفل باب الاكتتاب وبدء استخدامها فيما أصدرت من أجله"¹. وبذل فالصكوك تتميز عن سندات الخزينة بكونها تقوم على وجود فعلي للأعيان والمنافع والخدمات، ويكون الهدف منها الاستثمار عن طريق خلط الأموال بقصد تحقيق الربح، بحيث يكون حاملها مالكا لحصص شائعة في ملكية أصول معينة قد تكون في شكل أعيان أو منافع لأعيان.

تتميز شهادات الصكوك عن سندات الدولة، بكونها شرعية ويتم إصدارها على أساس الغنم بالغرم باعتماد مبدأ المشاركة في توزيع الربح والخسارة بين حاملها من دخول والأرباح التي يتم تحصيلها من المشروع، بينما حامل السندات فيحصل على نسب فائدة بغض النظر عن تحقيق دخول أو أرباح من المشروع.

إن تزايد أهمية الصكوك على المستوى الدولي دفع بالمغرب إلى تقنينها وتنظيمها، حيث تم إدراج المقتضيات المتعلقة بالصكوك دون الإشارة إلى وصفها بالإسلامية أو الشرعية ضمن القانون المتعلق بتسديد الديون لأول مرة في 5 شتنبر 2013. ثم تم تغيير هذا القانون في سنة 2014 تحت اسم تسديد الأصول بموجب الظهير الشريف رقم 1.14.144 المتعلق بتنفيذ القانون رقم 05.14 المغير للقانون رقم 33.06 الصادر في 11 شتنبر 2014 بالجريدة الرسمية. لكن هذا القانون لم يدخل إلى حيز التنفيذ لكونه لم يستوف الضوابط الشرعية اللازمة لتنظيم الصكوك بالمغرب حسب رأي اللجنة الشرعية للمالية التشاركية بالمجلس العلمي الأعلى، مما دفع بالسلطات العامة للتنسيق مع هذه الأخيرة، فقامت بمراجعة المقتضيات المتعلقة بالصكوك لجعله مطابقة للشرعية قبل أن يتم تقديمه للبرلمان الذي وافق عليه بالإجماع وبدون تعديل، فصدر في 23 أبريل 2018 (قانون رقم 17 - 69).

وقد عرف المشرع المغربي الصكوك من خلال المادة 7 - 1 بموجب تعديل 2018 على أن : "شهادات الصكوك تعتبر حصصاً متساوية القيمة تمثل حقوقاً شائعة في ملكية أصول مملوكة أو في طور التملك من قبل صندوق التسديد، أو استثمارات منجزة أو في طور الإنجاز، سواء كانت هذه الملكية تامة أو مجزأة. وتتكون هذه الأصول إما من عقارات، أو منقولات، أو منافع، أو خدمات، أو موجودات مشروع أو استثمار معين".

وتهدف الدولة من خلال شهادات الصكوك إلى تمكين الدولة ومختلف الفاعلين الاقتصاديين من إصدارها قصد جلب مصادر تمويلية حديثة عبر توسيع دائرة المستثمرين والجهات المانحة، وكذا وضع رهن إشارة الأبنك التشاركية آليات ملائمة لتلبية احتياجاتها وإدارة سيولتها.

لقد تم توسيع نطاق إصدار شهادات الصكوك في المغرب بحيث تم تقنين أنواعها بموجب القانون رقم 17 - 69، وتشمل أربعة أصناف كالتال :

¹ - تعريف هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية، البحرين، المعايير الشرعية، ص: 310.

- أ- صكوك التمويل وتشمل : صكوك المراجعة؛ وصكوك السلم؛ وصكوك الاستصناع؛
- ب- شهادات صكوك الإجارة، وهي تقابل صكوك ملكية الموجودات المؤجرة: وتشمل:
- صكوك إجارة بواسطة ملكية أصول.
 - صكوك إجارة بواسطة ملكية منافع أصول مؤجرة
 - صكوك إجارة بواسطة ملكية منافع أصول قابلة للتأجير.
- ت- شهادات صكوك الاستثمار: وتشمل:
- صكوك المشاركة؛
 - صكوك المضاربة؛
 - صكوك الوكالة؛
- ث- شهادات صكوك محافظ الاستثمار؛
- كما فتح المشرع الباب لإصدار شهادات صكوك أخرى.

2- دور الصكوك السيادية ومجالات استخدامها في تمويل التنمية

تعتبر الصكوك الإسلامية السيادية أو الحكومية، شهادات مالية تصدرها جهات الدولة أو الهيئات الحكومية والجماعات الترابية. يتم تسويقها والاكتتاب في إطار السوق المالية للعموم بما في ذلك الأشخاص الطبيعيين والمعنويين من داخل وخارج الدولة، عبر هيئات الوساطة المالية المباشرة وغير المباشرة المتمثلة في شركات الوساطة المالية (شركات البورصة) والبنوك.

وتلعب الصكوك السيادية دورا مهما في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تساهم في تمويل الاقتصاد الحقيقي من خلال تمويل المشروعات الاقتصادية والانتاجية، حيث تساهم بشكل مباشر في النمو والتنمية الاقتصادية معا، كما تساهم في توفير وإدارة السيولة داخل مكونات النظام المالي. فهي تمكن الدولة من تمويل جزء من استثماراتها الاستراتيجية وبالتالي التخفيف من نفقات الاستثمار المبرمجة في إطار ميزانية الدولة من خلال إقامة المشاريع والمرافق العمومية عن طريق إصدار شهادات الصكوك والدعوة للاكتتاب فيها من لدن حاملي المدخرات، وستمكن هذه العملية الدولة من التخفيف من العجز في ميزانيتها وتقليص لجوئها لعمليات الاقتراض المباشر أو عن طريق السندات الحكومية .

تقوم الصكوك بمجموعة من الوظائف، بحيث تساهم في تمويل الاقتصاد الكلي والجزئي، من خلال تمكين الحكومات والجماعات الترابية وشركات القطاعين العام والخاص من الحصول على تمويلات شرعية لتمويل استثماراتها وأنشطتها. وتساهم الصكوك في تغطية عجز في ميزانية الدولة دون اللجوء إلى الإصدار النقدي أو اللجوء إلى اقتراضات البنك المركزي والبنوك التجارية الوطنية والدولية. وتمكن الدولة من تنويع المصادر المالية الموجهة لتمويل الاستثمارات العمومية الاستراتيجية ومشاريع

البنية التحتية والمرافق المنتجة. كما تساعد على إعادة تدوير السيولة وتحريك دورة الاقتصاد الكلي، وتقلل من الآثار التضخمية.

أصبحت الصكوك الحكومية تمثل حلاً مناسباً يساهم في التخفيف من عجز ميزانية الدول التي تعتمد عليها، عبر تمويل جزء من استثماراتها العمومية، بموجب العديد من أنواع الصكوك المناسبة لكل صنف من المشاريع¹:

أ- صكوك التمويل وتشمل: وهي عبارة عن أدوات للبيع: ومن بينها صكوك المراجعة وصكوك السلم وصكوك الاستصناع، حيث تقوم جهة معينة في السوق المالي بإصدار شهادات صكوك بيع يمثل كل صك منها حصة في رأس مال المشروع لتمويل السلع والبضائع الحالية كما هو الحال في عقد المراجعة وفي العقود المؤجلة كالسلم والاستصناع، وذلك مقابل عمولة لهذه الجهة، مقابل قيام هذه الجهة بمتابعة المستحقات وتوزيع الأرباح الفعلية لأصحاب الصكوك أو الأسهم.

فالتمويل عن طريق صكوك المراجعة يمكن الجهات الحكومية والمؤسسات العمومية كصندوق الإيداع والتدبير والشركات التابعة له من والشركات العقارية العمومية الأخرى كالعمران وغيرها من بناء مجمعات سكنية وتفويتها لحاملي صكوك المراجعة أو تفويتها للأغيار غير الحاملين لصكوك المراجعة مقابل توزيع أصول التفويت والأرباح على حاملي تلك الصكوك.

أما التمويل عن طريق صكوك السلم: فتقوم الدولة ببيع عن طريق عقد السلم لسلعة محددة الأوصاف تنتجها بحيث يدفع المشتري الثمن للدولة حالا على أن تقوم الدولة بتسليمه السلعة في أجل لاحق، ويمكن هذا النوع الدولة من الحصول على سيولة مسبقة قصد سد العجز الجاري في ميزانيتها. وهذا الصنف من الصكوك يمكن استعماله في مجال الموارد الطبيعية مثل الفوسفات والمعادن والطاقة الكهربائية، وعند استحقاق الأجل تقوم الدولة نفسها ببيع الفوسفات إلى الراغبين فيه من الدول والمؤسسات وإعطاء ثمن البيع لمالك الصك، وذلك نيابة عن صاحب الصك بموجب وكالة يتم التنصيب عليها ضمن العقد المنضم لعملية التصكيك، ويكون الربح هو الفرق بين سعر شراء الفوسفات الذي تحدده الدولة، وسعر بيعه عند استحقاق أجله الذي يحدد في السوق طبقاً للعرض والطلب.

بينما التمويل عن طريق صكوك الاستصناع، فيمكن الدولة أن تصدرها في مشاريع صناعة الطائرات والباخرات والمجمعات السكنية قصد بيعها وتوزيع عائدها على حاملي الصكوك.

ب- التمويل بواسطة شهادات صكوك الإجارة، بمختلف أنواعها. فالتمويل بصيغة صكوك الإجارة: يمكن الدولة مقابل أجر محدد تدفعه لحاملي الصكوك، من استخدام أصول ثابتة سواء من خلال إصدار صكوك إجارة بواسطة ملكية أصول أو من خلال إصدار صكوك إجارة بواسطة ملكية منافع أصول مؤجرة أو من خلال إصدار صكوك إجارة بواسطة ملكية منافع أصول قابلة للتأجير. ويمكن لها

¹ - أسامة عبد الحليم الجورية، مرجع سابق، ص: 189.

أن تشتري تلك الصكوك من حاملها في نهاية العقد. ويمكن هذا النوع من الصكوك من تعبئة الموارد قصد سد عجز ميزانية الدولة أو تمويل مشاريع عمومية. هذا النوع يمكن من تمويل المشاريع العقارية عن طريق إصدار صكوك الأعيان المؤجرة أو عن طريق إصدار صكوك إجارة المنافع، كما يمكن استعمال صكوك إجارة الخدمات في تمويل مشاريع في قطاعات التعليم، والصحة.

ت- التمويل بواسطة شهادات صكوك الاستثمار: من خلال صكوك المشاركة وصكوك المضاربة وصكوك الوكالة.

فالتمويل بصيغة صكوك المضاربة وصكوك المشاركة: حيث يتم إصدارها لإنشاء المشاريع الصناعية والخدماتية المنتجة والمرافق والمنشآت العمومية كالموانئ والمطارات ومحطات الطاقة الكهربائية والحرارية وغيرها. ويتم تدبير هذه المشاريع بطرق مناسبة لكل مشروع وحسب النظام القانوني المناسب لتدبيره إما في شكل شركات مساهمة أو مؤسسة عمومية، وإذا كان للمرفق أهمية استراتيجية فيتم تدبيره من طرف الدولة. كما يمكن لهذه الأخيرة أن تقوم بشراء نصيب حملة صكوك المضاربة وصكوك المشاركة بشكل تدريجي عبر فترات زمنية معينة من خلال المشاركة المتناقصة. وهناك صكوك الوكالة بالاستثمار: حيث تمكن الدول من إصدارها لإنشاء بعض المشاريع والإشراف عليها وإدارتها لفائدة حاملي الصكوك. وهي وثائق متساوية القيمة، يصدرها الوكيل بالاستثمار، والمكتتبون فيها هم الموكلون (أي أصحاب الأموال) وحصيلة الاكتتاب هي المبلغ الموكل في استثماره، ويملك حملة الصكوك ما تمثله الصكوك من موجودات، ويستحقون ربح المشاركة إن وجد، ويتحملون الخسارة إن وقعت، بمعنى أن هذه الصكوك وما تمثلها تدار على أساس عقد الوكالة.

ث- شهادات صكوك محافظ الاستثمار أو ما يسمى بصكوك الصناديق الاستثمارية ونسبها في المغرب بحصص هيئات وصناديق الاستثمار: حيث يعرف الصندوق الاستثماري بأنه عبارة عن تجميع للأموال عبر الاكتتاب في صكوكه بغرض استثمارها في مجال استثماري معرف بدقة في بيان المعلومات أو نشرة الإصدار. وتتعدد مجالات استخدامها حيث يمكن أن تشمل كافة فروع الاقتصاد، العقارية والسياحية والصناعية والمالية. تصدر الصناديق بآجال وأحجام معينة (الصناديق المغلقة)، أو بآجال وأحجام غير محددة (الصناديق المفتوحة).

يمكن استعمال الصكوك إما في إنشاء مشاريع جديدة أو من خلال المشاريع القائمة في إطار عمليات خوصصة منشآت القطاع العام بدل تفويت بشكل مباشر بأقل من قيمتها. حيث تمكن المغرب حتى نهاية سنة 2016 من خوصصة 77 وحدة تتكون من 51 شركة و26 مؤسسة فندقية إلى القطاع الخاص في إطار 120 عملية خوصصة¹.

¹ - تقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية، في إطار مشروع قانون المالية لسنة 2018، وزارة الاقتصاد والمالية بالمغرب، ص: 11.

عموما فالصكوك تمكن للدولة من استعمالها في تمويل القطاعات الإنتاجية والتقليص من نفقات الاستثمار المباشر للدولة، أو لم تلك التي لم تستطيع الاستثمار فيها بالنظر لحجم الموارد المطلوبة أو عدم قدرتها وكفاءتها في تدبيرها كقطاعات النفط والثروات الباطنية وقطاع الكهرباء وغيرها. كما يمكن استعمالها في القطاعات الخدمانية كالطرق والجسور والسدود والتي تحتاج للتمويل يمكن للدولة أن تصدر صكوك المشاركة المنتهية بالتمليك وصكوك الإجارة المنتهية بالتمليك حيث تستثمرها الشركات المصدرة للصكوك ثم تعود ملكيتهما.

أصبحت شهادات الصكوك تمثل أدوات متميزة لتمويل المشاريع الكبرى. والمغرب على غرار أغلب دول العالم لديه برامج وطنية وجهوية وترابية طموحة في مجالات البنيات التحتية وغيرها يمكن تمويلها عن طريق الصكوك.

يتوفر المغرب على قطاعات اقتصادية واعدة يمكن تمويلها عن طريق الصكوك كالزراعة والصيد البحري، والصناعات التحويلية، والطاقة والمناجم، والبنية الصناعية والتكنولوجية، والنقل والخدمات واللوجيستيك والبنية التحتية كالطرق السريعة والسكك الحديدية والمطارات والموانئ، وتكنولوجيا الاتصال والمعلومات، والسياحة، والصحة كالمستشفيات، والتعليم العالي كالجوامع والمعاهد.

ومن بين النماذج الكبرى التي كان بالإمكان تمويلها عن طريق شهادات الصكوك للتخفيف من تكلفتها العالية على الدولة والهيئات العمومية، هناك محطات نور لتوليد الطاقة الشمسية بوارززات، وشركة رونو بطنجة، والقطار السريع البراق، والترام واي بالرباط والدار البيضاء.

لقد عرفت عمليات إصدار الصكوك تطورا منذ بداية إصدارها في سنة 1990 بماليزيا إلى اليوم حيث قدرت إصدارات الصكوك في العالم بنحو 162 مليار دولار بنهاية سنة 2019، بينما سجلت وفقاً للإحصائيات الدولية لأسواق التمويل الإسلامي بماليزيا نحو 123.15 مليار دولار بنهاية 2018 بمعدل نمو 5.5% مقارنة 116.71 مليار دولار بنهاية عام 2017 وبمعدل نمو يصل إلى 33% مقابل 87.78 مليار دولار بنهاية عام 2016.¹

وقد شكلت الصكوك السيادية المصدرة من طرف الدول حصصا مهمة ضمن مجموع هذه الإصدارات تزايداً، حيث تطورت قيمة إصدار الصكوك السيادية من طرف دول العالم، منذ سنة 2001 إلى اليوم بشكل جد كبير، خاصة الأزمة المالية العالمية لسنة 2008، والجدول التي يبين تطورها:

الجدول: قيمة الصكوك السيادية ونسبتها من الصكوك الإجمالية المصدرة في العالم

السنة	-2001	-2006	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017

¹ مقال حول دراسة: 6 دول تستحوذ على 93% من الصكوك المتداولة عالمياً منشور بتاريخ الثلاثاء، 8 أكتوبر 2019 على الموقع الإلكتروني <https://almaalnews.com>

							2010	2005	
62097	41399	34102	69518	83211	87093	67765	84048	11324	قيمة الصكوك السيادية (مليون دولار)
53.20	47.08	50.28	64.78	61.06	63.29	72.73	42.19	34.08	النسبة من الصكوك الإجمالية (%)

يبين الجدول أن الصكوك السيادية تمثل النسبة الغالبة من الصكوك الإسلامية المصدرة في العالم، فعلى الرغم من أن بدايات إصدارات الصكوك في العالم كانت في أغلبها من طرف شركات القطاع الخاص، حيث انتقلت حصة الصكوك السيادية من 34.08% خلال الفترة من 2001 إلى 2005 إلى 42.19% خلال الفترة من 2006 إلى 2010 ثم فاقت نصف حجم الإصدارات الكلية المصدرة في العالم بعد سنة 2011 باستثناء سنة 2016.

مسيرة لتطور إصدارات الصكوك في العالم قامن الدولة المغربية بعد تقنينها لشهادات الصكوك في 23 أبريل سنة 2018 على إصدار أول الصكوك السيادية يوم 05 أكتوبر 2018 في شكل شهادات صكوك الإجارة، بمبلغ مليار درهم و 100 مليون تسدد على مدى خمس سنوات. وتمنح هذه الصكوك مردودية سنوية تبلغ 2.66 بالمائة.

وقم تم إصدارها على أساس أصول عقارية تابعة للدولة في شكل مجموعة من المؤسسات التعليمية، لصالح صندوق التسييد في الصكوك الذي تم إنشاؤه لهذا الغرض. ويقوم هذا الصندوق بتأجير أصوله على مدى خمس سنوات لفائدة الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، وسيتم توزيع عائد الإيجارات السنوية على حاملي شهادات الصكوك.

وقد خصص هذا الإصدار الأول للمستثمرين المقيمين، خاصة البنوك التشاركية والتقليدية وشركات التأمين، وصناديق التقاعد، وتعهيدات الاستثمار الجماعي في الأوراق المالية القابلة للتحويل. وقد بلغت قيمة طلبات الاكتتاب حوالي 3.6 مليار درهم تم دفع 28 بالمائة، أي بمعدل 3.6 مرات. وقد استفاد البنوك التشاركية من حصة في الاكتتاب بلغت 35 في المائة من مجموع الصكوك المصدرة.

خاتمة:

خلص المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في تقرير حول النموذج التنموي الجديد لسنة 2019 أن رفاه المواطن يشكل المعيار الوحيد لقياس مدى نجاعة أي نموذج تنموي. واعتبر أن المواطن، كيفما كان وضعه سواء كان أجيرا أو مقاولا، شابا نشيطا أو متقاعدا، رجلا أو امرأة، قاطنا في الوسط الحضري أو القروي، عندما يلزمه شعور بالإحباط جراء إحساسه بعدم الاستجابة لحاجياته وتطلعاته وعدم صون كرامته، فإن القطع مع النموذج التنموي الحالي يصبح ضرورة ملحة¹.

ونعتقد أن رفاه المواطن هو جزء من رفاه الدولة، فإذا كانت الدولة فقيرة، فإن ذلك سينعكس مباشرة على الفرد فيكون أغلب المواطنين فقراء والعكس صحيح. ولعل الإحصائيات المتعلقة بحجم الدخل الخام للدول على المستوى الدولي وكذا الدخل الفردي بمختلف دول العالم يبين حقيقة مدى الفجوة الحاصلة بين الدول ذات الدخل المرتفع وتلك ذات الدخل المنخفض.

فالدولة تبقى هي قائد أي إصلاح وهي القادرة على الإقلاع بالاقتصاد الوطني بمساهمتها المباشرة وعبر دور المؤسسات العمومية. ومادام أن الدولة ومختلف المؤسسات العمومية الاستراتيجية غارقة في مستنقع المديونية الداخلية والخارجية وتشكو من عجز مزمن في ميزانياتها فإنها لن تستطيع قيادة وإنجاح أي نموذج تنموي فعال وقادر على تطوير المجتمع وتطوير حياة المواطن.

إن التجارب الدولية بينت أن الدول التي تخلصت من المديونية أو على الأقل قلصت من ديونها عبر الحد من اللجوء إلى الاستدانة المفرطة استطاعت أن تحقق إقلاعا اقتصاديا، كالبرازيل وتركيا مثلا. إن تحقيق نموذج تنموي فعال يتطلب من الدولة بصفتها المسؤول الأساسي عن تقوية وإدارة وتنمية الاقتصاد أن :

- تضع مخططات استثمارية تتضمن مشاريع استراتيجية هيكلية على مستوى كل القطاعات الأساسية بالبلاد؛
- أن تعمل على البحث عن أدوات تمويلية بديلة لتمويل هذه المشاريع وعلى الخصوص تفعيل شهادات الصكوك بمختلف أنواعها؛
- الحد من المديونية، وعلى الخصوص الحد من الاقتراض من الخارج لأنه يكلف الدولة على مستوى خدمة وفوائد الدين ويؤدي إلى عجز في ميزان الأداءات والضغط على رصيد الدولة من الاحتياطي النقدي من العملات الأجنبية؛
- تعزيز حكمة المقاولات والمؤسسات العمومية، والحد من لجوئها للاستدانة والاقتراض؛

¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لسنة 2019 حول النموذج التنموي الجديد ص: 24
http://www.ces.ma/Documents/PDF/NMD/CESE-Nouv_Modele_de_Devt-a.pdf

- تشجيع الجهات والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية على تمويل مشاريعها المنتجة عن طريق شهادات الصكوك؛
- تشجيع ودعم مؤسسات القطاع الخاص على الاستثمار؛
- تقوية الشراكة فيما بين الدولة والجهات والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، وفيما بينها وبين مؤسسات القطاع الخاص.

FISCALITE ET DEVELOPPEMENT :
ANALYSE CRITIQUE ET PERSPECTIVE

PREPARE PAR TOUILI KARIMA PES A LA FSJES SETTAT

ET

LAMSAOUI SALAHEDDINE DOCTORANT LABORATOIRE DYNAMIQUE
SECURITAIRE FSJES SETTAT

Introduction

Le sujet de la fiscalité et développement honte les esprits politiques scientifiques, et autres auteurs depuis de longues années sans toutefois proposer les réponses ou les solutions adéquates et nettes aux questions posées pour les convertir en résultat certain, tellement il est glissant, subtil et complexe à réaliser¹.

Le présent article est une réflexion qui nous invite à trouver quelques ébauches de pistes susceptibles d'éclairer les problèmes spécifiques que soulève la fiscalité. Il nous incite à nous concentrer sur leurs particularités ainsi que sur les ouvertures qu'il nous laisse.

Le Doyen Georges Vedel considérait à juste titre la fiscalité comme une « affaire de l'homme et une chose de l'homme ».

La fiscalité n'est pas une invention récente. Il remonte des temps immémoriaux. Si son appellation paraît plus actuelle, son contenu et ses exigences comme ses applications traversent le temps.

La fiscalité apparaît ainsi comme la contribution de tous au financement des dépenses publiques, l'outil de réalisation du bien-être et de l'intérêt général, nécessaire à l'organisation qu'à la pérennité de la vie collective. Elle entretient ainsi des liens très étroits entre l'univers politique et l'environnement.

¹ Fall hamid « La fiscalité dans tous ses états ». Edition Harmatton 2019 page 1.

La fiscalité est au cœur des processus de développement. L'impôt permet aux États de disposer de ressources et de modifier les structures économiques.

La fiscalité est ici entendue comme un ensemble de règles ayant trait à l'assiette, à la liquidation, au recouvrement et au contentieux des impositions de toute nature¹.

I- Lien entre la fiscalité et le développement

Le développement est « L'ensemble des progrès économiques, sociaux et culturels auxquels aspirent les peuples. »².

Tout le monde convient aujourd'hui que la fiscalité et le développement sont un binôme indispensable qui fait jazer tous les milieux scientifiques, économiques, financiers, sociaux et environnementaux³.

Nous partons de l'hypothèse que la fiscalité influence le développement, et à son tour le développement influe sur la fiscalité. Ce qui justifie la conjonction entre ces deux termes.

La fiscalité fait partie intégrante des politiques de développement des différents pays, et elle est imbriquée avec de nombreux autres domaines, qui vont de la gouvernance et de la formalisation des activités économiques à la stimulation de la croissance⁴.

La fiscalité :

- Fournit aux gouvernements les fonds nécessaires au financement des infrastructures sur lesquelles sont fondés le développement et la croissance économiques ;

¹ MEDE Nécaise, Toni Errol « La fiscalité de développement en Afrique de l'ouest francophone ». HARMATTON 2018.

² BOUTROS Boutros-Ghali, L'interaction démocratie et développement, Paris, UNESCO, 2002, p.11.

³ Kibuey MULANBU « Fiscalité et développement analyse critique et perspective ». HARMATTON 2018.

⁴ Kibuey MULANBU op cit page 30

- Crée l'environnement dans lequel sont menées les activités des entreprises et la création de richesses ; via la promotion des petites et moyennes entreprises et des activités d'exportation.
- Détermine la manière dont les services publics sont mis en œuvre ; et Joue un rôle central dans la mobilisation des ressources nationales.

II- Problématique

Comment profiter de la coexistence entre la fiscalité et le développement en tant que paramètres économiques, financiers, socio-culturels, environnementaux et politiques ?

A titre de questions directes, on peut se donner la peine d'épingler les interrogations suivantes :

- 1- Y'a-t-il un lien entre la fiscalité et le développement ?
- 2- Existe-t-il un système fiscal équitable qui encourage le développement au Maroc ?
- 3- Quelles sont les perspectives du système fiscal marocain pour assurer un développement incitatif ?

III- Evolution du système fiscal marocain

Le système fiscal d'un pays est l'ensemble des divers impôts et des relations d'équilibre entre eux. Les caractéristiques des systèmes fiscaux varient avec les données sociales, politiques et économiques du pays¹. Dans sa structure générale, le système fiscal marocain est très proche du système français.

L'évolution du système fiscal marocain peut être synthétisée dans le tableau suivant :

Tableau 1 : Evolution de la structure fiscale au Maroc

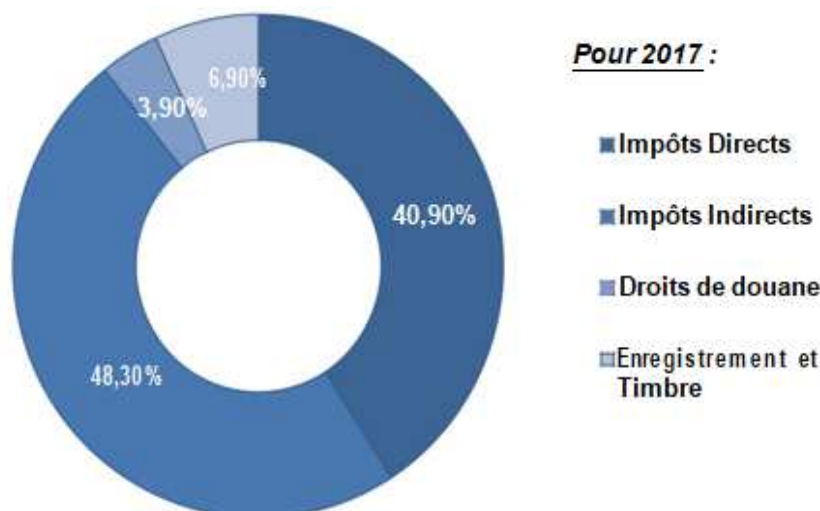
¹ BÉATRICE ET FRANCIS GRANDGUILLOT « la fiscalité française 2020. Edition GUALINO 2020 page 30.



Concernant la structure fiscale du système fiscal marocain ; elle est présentée dans le tableau suivant :

Tableau 3 : Evolution de la structure fiscale

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Impôts Directs	40,17%	44,08%	42,86%	37,45%	38,30%	39,75%	39,33%	39,15%	39,50%	40,20%	40,9%
Impôts Indirects	44,68%	43,06%	44,64%	49,74%	50,37%	49,13%	49,87%	49,08%	48,87%	48%	48,31%
Droits de douane	8,94%	7,38%	7,07%	7,05%	5,56%	4,54%	3,90%	3,90%	3,77%	4,29%	3,83%
Enregistrement et Timbre	6,22%	5,48%	5,44%	5,76%	5,77%	6,58%	6,89%	7,86%	7,86%	7%	7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%



Source: Rapport du Conseil Economique Social et Environnemental, préparé par La Commission Permanente chargée des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques 2019 page 29.

La structure fiscale s'est caractérisée par la dominance des impôts indirects qui représentent la part prépondérante des structures fiscales depuis 2007 et jusqu'à 2017 (à l'exception de l'année 2008 où la tendance s'est inversée en faveur des impôts directs). La structure fiscale se caractérise également par une augmentation relative de la part des impôts directs depuis 2014 qui revient à un niveau de 40,9%, et une stagnation de ceux indirects, autour de 48% à 49%.

IV- Analyses critiques de certains impôts

Le système fiscal marocain peut aujourd'hui, dans son architecture générale, être considéré comme un système moderne. Mais il n'en demeure pas qu'il est complexe et souffre encore de plusieurs carences dont certaines sont importantes, aussi bien en relation avec sa structure (faible efficacité de certains impôts et prélèvements) qu'en ce qui concerne la gestion de la relation entre l'administration fiscale et les contribuables.

Le Maroc continue aussi à être confronté à l'incivisme fiscal qui fait que de grands pans de l'activité et de nombreux contribuables continuent à œuvrer pour échapper, totalement ou en partie, à l'impôt.

1. Cas de l'IR

Barème de l'impôt sur le revenu de 2019 : Tranches de revenu annuel			
RNI du (MAD)	RNI au (MAD)	Taux impôt	Déduction (MAD)
0.00	30 000.00	0 %	0.00
30 001.00	50 000.00	10 %	3 000.00
50 001.00	60 000.00	20 %	8 000.00
60 001.00	80 000.00	30 %	14 000.00
80 001.00	180 000.00	34 %	17 200.00
180 001.00	+	38 %	24 400.00

Exemple

- ❖ Une personne qui touche un revenu net imposable annuel de 62 000 DH va payer l'IR de l'ordre de $62\,000 \times 30\% - 14\,000 = 18\,460$ DH.

- ❖ Une personne qui touche le plafond de la tranche c'est-à-dire 80 000 DH va payer :

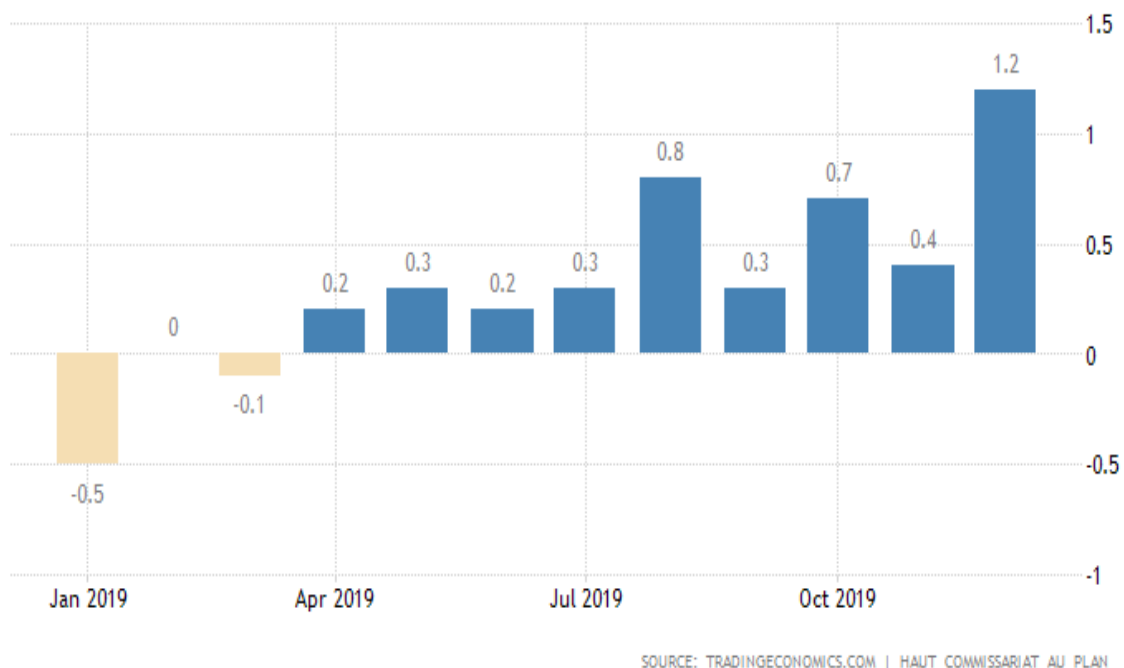
$$80\,000 \times 30\% - 14\,000 = 23\,860 \text{ DH.}$$

C/C une différence du salaire de 18 000 DH implique une différence de l'impôt seulement de:

5 400 DH cela implique un écart global de 12600 DH (18 000 – 5 400).

A travers ces barèmes on ressent une injustice fiscale qui entraine effectivement des inégalités sociales.

- Un autre problème majeur de l'IR est l'érosion du pouvoir d'achat surtout de la couche sociale moyenne par la hausse du coût de la vie : le salaire reste fixe alors que l'inflation est flambante. Cela se justifie par le graphique suivant:



Alors que le pouvoir d'achat ne cesse de prendre des coups du fait de la volatilité des prix des matières premières, 2019 sera-t-elle l'année de la détente ? Tenue l'année dernière, le Conseil de Bank Al-Maghrib a livré ses prévisions en notant d'abord que l'inflation a terminé l'année 2018 avec une moyenne de 1,9%, tirée essentiellement par celle des produits alimentaires à prix volatils.

Selon les projections de la Banque centrale, elle décélérerait à 0,6% en 2019 avant de s'établir à 1,1% en 2020, portée par la hausse prévue de sa composante sous-jacente. Cette dernière, après une baisse prévue à 0,8% en 2019 atteindrait 1,4% en 2020, en lien avec l'amélioration attendue de la demande intérieure.

D'après les assises Nationales fiscales tenues à Skhirat le 3 et 4 Mai 2019 :

- ❖ La première donnée est que 50% des recettes des 3 impôts réunis (IR, IS & TVA) proviennent uniquement de 140 entreprises. Pour l'Impôt sur le Revenu, 73% des recettes proviennent de l'IR sur salaires contre 5% seulement de l'IR professionnel.

- ❖ La contribution moyenne d'un salarié est 5 fois plus importante que celle d'un professionnel.

De même, 3% des professionnels seulement payent 50% de l'IR professionnel.

- ❖ A l'évidence, cette situation est en contradiction avec le principe d'équité fiscale et devrait être changée en mettant en œuvre, dans les faits, la règle qui stipule qu'à revenus égaux, impositions égales. Ces constats soulignent la nécessité d'œuvrer pour une contribution juste et équitable des professions libérales et du grand commerce

En particulier par un élargissement de l'assiette. Cet élargissement permettra le réaménagement de l'IR et une meilleure prise en charge des dépenses sociales.

2. Cas de la TVA

- ❖ La TVA ne touche pas les grands pans de l'activité économique, des circuits entiers de production ou de distribution restent en effet en dehors du champ des impôts.

- ❖ Cet impôt ne concerne au paravent que la valeur ajoutée créée par l'entreprise, s'est transformé au fil du temps en taxe sur les achats pour certains agents économiques et taxe sur le chiffre d'affaires pour les autres.

- ❖ Multiplicité des taux appliqués : 20%, 14%, 10%, 7%.

❖ On ne peut pas de même parler de la neutralité de la TVA, l'exemple le plus concret est le cas de la construction de l'entreprise pour elle-même : la TVA collectée n'est pas égale à la TVA récupérable. A ce sens l'entreprise ne récupère pas le montant de la TVA payée sur les matières premières par exemple utilisées dans ladite construction.

3. La lourdeur des dépenses fiscales

Définition

- Les dépenses fiscales sont des pertes de recettes directes résultant des dérogations fiscales. Par extension, l'expression désigne, plus largement, les dérogations fiscales à l'origine de ces pertes de recettes. Il s'agit de dispositions législatives dérogatoires par rapport aux normes fiscales de référence ».
- La notion de dépense fiscale doit être distinguée de celles de remboursements et dégrèvements » qui renvoient à un écart à la norme fiscale.
- Les dépenses fiscales sont créées et supprimées par chaque projet de loi de finance qui dresse la liste des dépenses fiscales, par catégorie d'impôts et de taxes.
- En 2019, le manque à gagner pour les caisses de l'Etat, engendré par les 293 mesures recensées, est estimé à 27,8 MMDH. Ce montant est en légère baisse en comparaison avec 2018 où le coût de 295 mesures était de 28,5 MMDH. Cela s'explique par la baisse des dépenses fiscales afférentes à l'IR (-915 MDH) et à la TVA (-368 MDH)¹.
- Ce montant de 27,8 MMDH est en réalité l'évaluation basse de ce que coûtent ces mesures. Car d'un côté, des 293 mesures seulement 236 ont été évaluées. "Le choix des mesures dérogatoires évaluées a été dicté par la

¹ Rapport du Conseil Economique Social et Environnemental, préparé par La Commission Permanente chargée des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques 2019.

disponibilité de l'information et par les priorités en matière de réforme fiscale", est-il expliqué dans le document.

- De l'autre, "ce chiffre se limite juste à l'évaluation du coût budgétaire, sans tenir compte ni des impacts socioéconomiques ni des effets induits en termes de coûts indirects, ou encore des coûts d'administration des incitations. On a tendance, de manière générale, à parler indistinctement d'incitations, d'aides ou dérogations et de dépenses fiscales... En fait, c'est tout ça à la fois", avait expliqué Mustapaha Aman, directeur du contrôle fiscal à la DGI, lors des assises de la fiscalité tenues les 3 et 4 mai derniers.

- **Les mesures sur la TVA représentent 51%**

- Par type d'impôt, on remarque que les mesures relatives à la TVA représentent 51% du montant total, soit 14,3 MMDH en 2019. Elles sont suivies des mesures sur l'IS qui ont coûté à l'Etat près de 5 MMDH (18%), et puis l'IR avec 3,6 MMDH (13%).

- Par type de mesure, les exonérations totales détiennent la part majoritaire de 58% en 2019, suivies des réductions, abattements ou exonérations partielles avec 29%.

V- Perspectives futures

- Examiner les textes juridiques qui se rapportent à la pratique de la fiscalité au Maroc.
- Faire une appréciation de la manière dont l'administration a engagé sa modernisation.
- La nature des dysfonctionnements de l'administration fiscale.
- Déceler les instruments qui ont été mis en place pour améliorer la performance de l'administration fiscale.
- Propositions de réformes fiscales.
- Simplification, réduction des nombres et unification des bases de la fiscalité locale et
- Sa convergence avec la fiscalité nationale.

- La nécessité de se doter d'une vision claire au sujet du développement du Maroc, en inscrivant la réforme fiscale dans le cadre d'une politique socio-économique globale.
- Fiscalité du secteur agricole : Nécessité d'adopter une démarche progressive pour la fiscalisation de ce secteur, en prenant en considération ses spécificités.
- Réforme de l'impôt sur le revenu
- Nécessité d'instaurer une justice fiscale pour les personnes physiques assujetties à cet impôt, quelle que soit la source de leur revenu (capital ou travail) et de continuer à rationaliser les taux de cet impôt, notamment ses taux libératoires et son barème progressif.
- Impôt sur la Fortune : Mise en place d'un impôt frappant les investissements non productifs, tels que les terrains non bâtis.
- Mise en place d'une politique globale et concertée pour appréhender le secteur informel ;
- Mise en place d'un dispositif fiscal incitatif et approprié aux petites et moyennes entreprises ;
- Lutte contre la fraude et renforcement des moyens d'action de l'administration fiscale ;
- Amélioration des travaux des commissions fiscales ;
Recouvrement efficace des créances fiscales.

Conclusion

Il faut inventer une fiscalité appropriée qui, par essence n'ignore pas le développement et inversement d'asseoir un développement qui intériorise le paramètre fiscal et l'accompagne.

Cependant, la fiscalité ne peut valablement s'ouvrir, s'exprimer et produire ses effets

que dans un environnement favorable qui connaît une évolution positive, rapide et garantie par un développement actif et sur.

En effet l'amélioration des capacités des administrations fiscales dans les pays en développement leur permet de passer de la dépendance à l'égard des aides à des recettes durables. C'est la base sur laquelle pourront se développer durablement les infrastructures, les services publics et un système de prestations sociales, et que l'économie informelle pourra s'officialiser. L'aide au développement devrait donc être affectée aux infrastructures fiscales, notamment au capital humain et à la technologie (matériel et logiciels pour un système fiscal moderne).

De l'avis général, un système fiscal efficace constitue le facteur essentiel pour permettre aux pays en développement de constituer une société civile forte.

Il faut réunir les conditions de mobilisation de l'ensemble des acteurs pour encourager le génie et l'intelligence nationaux et ainsi produire des richesses nouvelles ».

C'est cela qui permettra, grâce à une fiscalité qui tient compte des dimensions économique, sociale et environnementale, de financer le nouveau modèle de développement économique du pays.

Elle doit prendre appui sur des incitations pour être un levier du génie, de l'intelligence collective et de l'innovation dans notre pays comme elle doit aussi être un levier pour la protection sociale.

Bibliographie

OUVRAGES

- BÉATRICE ET FRANCIS GRANDGUILLOT « la fiscalité française 2020. Edition GUALINO 2020.
- Boutros Boutros-Ghali, « L'interaction démocratie et développement » Paris, UNESCO, 2002.

➤ Médé Nécaise, Toni Errol « La fiscalité de développement en Afrique de l'ouest francophone ». HARMATTON 2018.

➤ Fall hamid « La fiscalité dans tous ses états ». Edition Harmatton 2019 page 1.

Loi et rapports

➤ Rapport du Conseil Economique Social et Environnemental, préparé par La Commission Permanente chargée des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques 2019.

➤ Rapport de la DGI 2019.

➤ Loi de finance 2020

النموذج التنموي الجديد على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13

حمزة عيلا:

طالب باحث بسلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا

مقدمة

يبدو أن النموذج التنموي الجديد الذي أعلن عنه صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله في خطابه بتاريخ 13 أكتوبر 2017 خلال ترؤسه افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة¹، لم يكن محض صدفه فهو امتداد لاصلاحات كثيرة وترسنة قانونية مهمة منذ دستور 2011²، الذي أقر مجموعة من المبادئ التي يطمح لها النموذج التنموي الجديد كتفعيل وإعمال آليات المحاسبة، وصولاً إلى القوانين التنظيمية المنصوص عليها في الدستور والتي جاءت تمهيداً له، كتكريس حق المواطن في الحصول على المعلومة³، ثم تعزيز فعالية أداء المؤسسات العامة⁴، وأهم ما يمكن أن نشير إليه في هذا الصدد هو القانون التنظيمي للمالية 130.13⁵، هذا الأخير الذي يشكل الإطار القانوني الأساسي في تنفيذ النموذج التنموي خاصة وأن هذا الأخير يستهدف البرامج الاقتصادية والاجتماعية المتعلقة بالتعليم والصحة والخدمات الاجتماعية "قطاع التشغيل"، والتي تتطلب حكمة تديرية معقلنة مبنية على النتائج، عبر إعمال الآليات التديرية الحديثة المنصوص عليها في القانون التنظيمي للمالية 130.13.

¹ "إذا كان المغرب قد 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 المجالية. وفي هذا الصدد، ندعو الحكومة والبرلمان، ومختلف المؤسسات والهيئات المعنية، كل في مجال اختصاصه، لإعادة النظر في نموذجنا التنموي لمواكبة التطورات التي تعرفها البلاد. (.....)

....نتنظر الاطلاع عن كنب، على المقترحات، والتدابير التي سيتم اتخاذها، من أجل بلورة مشروع نموذج تنموي جديد."

- مقتطفات من الخطاب السامي لجلالة الملك محمد السادس، بمناسبة ترؤسه جلالته لافتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة، 13 أكتوبر 2017.

² ظهير شريف رقم 1.02.124 صادر في فاتح ربيع الآخر (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو 2011.

³ ظهير شريف رقم 1.18.15 صادر في 5 جمادى الآخرة 1439 (22 فبراير 2018)، بتنفيذ القانون 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات.

⁴ قانون تنظيمي رقم 17.18 بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالعيين في المناصب العليا تطبيقاً لأحكام الفصل 49 و 92 من الدستور الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.12.90 بتاريخ 27 من شعبان 1433 (17 يوليو 2012)

⁵ ظهير شريف رقم 1.15.62 صادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، الجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ 18 يونيو 2015

في مجال الدراسات الاقتصادية ليس هناك مفهوم محدد أو تعريف متفق حوله للنموذج التنموي، جميع النماذج التنموية المعمول بها دوليا أو جلها يتم بناؤها وفق وضعية كل دولة وما تتوفر عليه من الموارد البشرية والاقتصادية، وما راكمته من المكتسبات الاجتماعية وماهية القواعد والثوابت التي تنبني عليها سياستها العمومية.

نجد في حالة المغرب، ومنذ فجر الاستقلال ، أن الدولة ظلت الفاعل الوحيد في مجالات السياسات التنموية، تنفرد بوصفها الفاعل الاقتصادي الرئيسي في كل القطاعات، حيث كانت تعتمد في فترات معينة على سياسة المخططات الخماسية، هذه المخططات رغم الأهداف التي كانت تسطرها والنتائج التي كانت تتحقق في بعض القطاعات ، إلا أنها لم تكن بنفس النجاعة وتفتقد للشمولية والالتقائية، إذ سرعان ما أبانت عن محدودية نتائجها وفشلها في وضع تنمية مستدامة وشاملة¹.

الدعوى إلى النموذج التنموي، كأرضية تعاقدية للتوجه نحو التنمية أضحت موضوعا ثابتا في كل الخطابات الملكية وفي كل المناسبات، آخرها يوم 29 يوليوز 2019، وقبله في خطابه بمناسبة افتتاح السنة التشريعية العاشرة..... إلى إعادة النظر في النموذج التنموي الحالي، والحاجة إلى بلورة نموذج تنموي جديد تضطلع فيه الحكومة بمهمة هندسة جيل جديد من المخططات القطاعية لغاية اعتمادها كركائز في بناء النموذج التنموي المرتقب، كما دعا الملك في خطابه التوجيهي الحكومة ومعها نواب الأمة، إلى جعل مشروع الميزانية للسنة المقبلة، وكل البرامج والتطلعات الوزارية والقطاعية المقبلة تحترم توجهات النموذج التنموي الجديد، كمحدد أساسي يدخل في خانة التوجهات الاستراتيجية للدولة².

وبالرجوع إلى القانون التنظيمي للمالية 130.13، نجده ينص على مجموعة من المقتضيات المهمة بغية بناء نموذج تنموي صلب، إعمالا بالمقاربة الموازانية الجديدة التي تحث على الاستعانة بالآليات التدييرية الحديث للميزانية (المطلب الأول)، لا سيما البرمجة المتعددة السنوات (المادة 5) التي تهدف إلى تجويد نجاعة النفقات العمومية، وكذا مقاربة النوع الاجتماعي الذي يجسد التحدي الكبير للنموذج التنموي الجديد، ثم آلية شمولية الاعتمادات التي تعني تكييف ميزانية الدولة مع هدف التركيز، وذلك انطلاقا من منح الأمرين بالصرف ونوابهم مرونة أكبر للتصرف في الاعتمادات الموضوعة رهن إشارتهم مع تحميلهم بالمقابل مسؤولية مباشرة في تحقيق الأهداف المحددة لهم مسبقا، ثم آلية

¹ بسمه خروي، النموذج التنموي الجديد بالمغرب.. رهان ملك وانتظارات الشعب، جريدة العمق المغربي، 25 أكتوبر 2019، 15:15.
² نفس المرجع.

التعاقد التي من شأنها تقوية سلطة الأجهزة اللامركزية، لأن الممارسة التعاقدية تمكن هذه الأجهزة من امتلاك الخبرة بحكم التفاوض على قدم المساواة مع الدولة والأشخاص العمومية، بالإضافة إلى آلية الشراكة والتي تعتبر أهم آليات حلقات الإصلاح الميزانياتي المتمحور حول النتائج وإحدى رهانات الخطب الملكية السامية التي تحث على إشراك الكفاءات الوطنية والمجتمع المدني في إعداد وتنفيذ النموذج التنموي الجديد، والتي من شأنها تجسيد العلاقات الجيدة مع مختلف الفاعلين المحليين بناء على حوار مباشر وموجه نحو التعاون والتنافس في تدبير مشكلات تنموية.

ناهيك عن الأدوار التي منحها الدستور والقانون التنظيمي للمالية 130.13 للبرلمان، فقد كرس الدستور مبدأ تقييم السياسات العمومية، وأعطى القانون التنظيمي للمالية مجموعة من الآليات التي ستساعده في هذه المهمة، وبالتالي فالبرلمان يضطلع بدور أساسي في بلورة وتتبع وكذا تنفيذ النموذج التنموي الجديد (المطلب الثاني).

المطلب الأول : ضرورة الاعتماد على آليات التدبير المالي الحديث بغية بناء نموذج تنموي صلب.

تندرج الآليات التديرية الحديثة للميزانية في إطار تحسين فعالية النفقة العمومية وإصلاح التدبير العمومي من أجل التوجه نحو منطق النتائج، يتعلق الأمر بالتحويل من منطق الوسائل الذي يكتفي بالسهر على ضمان استعمال الاعتمادات المتوفرة وفقا للقوانين والتنظيمات الجاري بها العمل إلى منطق النتائج الذي يستلزم اعتبار النتائج المحصل عليها مقارنة بالأهداف المسطرة، تدبير سيجد له مكان أساسي في مخططات وبرامج النموذج التنموي الجديد، يقوم هذا التدبير على مجموعة من الآليات أهمها البرمجة المتعددة السنوات بالإضافة إلى التعاقد والشراكة ثم مقارنة النوع الاجتماعي.

الفقرة الأولى : تبني البعد الزمني والنوعي في إعداد النموذج التنموي الجديد

يستلزم التدبير العمومي الحديث التحكم في النفقات تعزيز المداخيل وفق إطار زمني دقيق يرمي إلى تحسين مسلسل برمجة الميزانية عبر إضفاء المزيد من المرونة في توزيع الموارد العمومية وذلك باعتماد البرمجة المتعددة السنوات، ناهيك عن دمج مقارنة النوع في تدبير المالية العمومية.

أولاً : البرمجة المتعددة السنوات.

تعتبر البرمجة المتعددة السنوات أداة مهمة لتدبير استراتيجية تهدف إلى تخصيص الموارد المالية وفق الأولويات مع ضمان انضباط ميزانياتي¹، حيث تعتبر هذه الآلية من الآليات الدستورية التي نص عليها صراحة دستور 2011 في الفصل 75²، وكرسها القانون التنظيمي للمالية 130.13، في مادته الخامسة والتي تنص على أنه:

" يتم إعداد قانون المالية للسنة استناداً إلى برمجة ميزانية لثلاث سنوات. وتحين هذه كل سنة للملاءمتها مع تطور الظرفية المالية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

تهدف هذه البرمجة على الخصوص إلى تحديد تطور مجموع موارد وتكاليف الدولة على مدى ثلاث سنوات اعتماداً على فرضيات اقتصادية ومالية واقعية ومبررة.

يحدد مضمون هذه البرمجة وكيفيات إعدادها بنص تنظيمي."

تستند البرمجة المتعددة السنوات أساساً بما سمي في دستور 2011 بالمخطط التنموي الاستراتيجي، إذ بالإضافة إلى ما يعنيه المخطط من صنع الاختيارات اعتماداً على الوسائل والأهداف فإن استراتيجية المخطط تحمل معنى إضفاء النظرة الطويلة الأمد والشمولية، بمعنى أن النص هنا لا يعمل إلا على تأكيد المدى البعيد في تحقيق الأهداف بل المنظورية.³

منظورية لا يمكن أن تتحقق إلا في إطار من تعدد السنوات، فيما يرتبط بالاعتمادات التي يجب أن تغطي تكاليف المخطط وخاصة حينما يكون استراتيجياً، وهو ذات الأمر الذي يتأكد من خلال مواد القانون التنظيمي للمالية 130.13 وخاصة المادة 17 التي تقضي بأنه: " توجه نفقات الاستثمار بالأساس لإنجاز المخططات التنموية الاستراتيجية والبرامج متعدد السنوات بغية الحفاظ على الثروات الوطنية أو إعادة تكوينها أو تنميتها..."

تعد هذه الآلية من المقترحات الأساسية التي اعتبرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، كفيلة بإرساء منظومة ناجعة للحكامة المؤسسية ومحور أساسي ضمن عملية التحول الأفقي لإنجاح

¹ زهير صعراني ، التدبير المالي المتمحور على النتائج، مؤلف جماعي : حكمة المالية العامة بالمغرب، مطبعة الأمانة- الرباط ، الطبعة الأولى 2019 ، الصفحة 45.

² "..... يصوت البرلمان مرة واحدة على نفقات التجهيز التي يتطلبها، في مجال التنمية، إنجاز المخططات التنموية الاستراتيجية، والبرامج متعدد السنوات، التي تعدها الحكومة وتطلع عليها البرلمان وعندما يوافق على تلك النفقات، يستمر مفعول الموافقة تلقائياً على النفقات طيلة مدة هذه المخططات والبرامج، وللحكومة وحدها الصلاحية لتقديم مشاريع قوانين تربي إلى تغيير ما تمت الموافقة عليه في الإطار المذكور..."

³ نجاة العجاري ، البرمجة المتعددة السنوات في القانون التنظيمي للمالية الجديد، دفاتر الحكامة، العدد 02، دجنبر 2015، ص 75-76.

النموذج التنموي الجديد، وذلك من خلال ضمان الانسجام بين السياسات العمومية ووضعها وفق منظور للمدى الطويل.¹

إن من شأن أعمال آلية البرمجة المتعددة السنوات على المخططات التنموية والاستراتيجية المتضمنة في النموذج التنموي الجديد، إضفاء رؤية جيدة وفعالية قوية تخلق الظروف المواتية لإعداد استراتيجية منسجمة للتحكم في ميزانية النموذج التنموي الجديد.

بالإضافة إلى الانسجام بين كل مكونات الجهاز التنفيذي الذي يشتغل ضمن البرامج، الذي يتحدد مدى تنفيذه خارج إطار السنة، بل إن أهم ما تخوله البرمجة المتعددة السنوات، هو تقديم الحسابات ونتائج تنفيذ البرنامج من قبل المسؤولين، بمعنى أن هذا النوع من التدبير يسير في نفس اتجاه الحكامة الجيدة بما أنه يفسح المجال لإقرار المسؤوليات التي هي مبدأ أساسي في الحكامة الجيدة.²

ثانيا : مقارنة النوع الاجتماعي.

تعتبر مقارنة النوع الاجتماعي عملية تؤدي إلى تقييم كل القرارات التي تتخذها السلطات العمومية في المجالات المختلفة وقياس مدى مساهمتها في الحد من الفوارق الاجتماعية المرتبطة بالنوع الاجتماعي، وكذا مدى مردوديتها بالنسبة لتحسين الأوضاع المعيشية للسكان المستهدفين.³

نظرا لأهمية هذه الآلية فقد ألزم القانون التنظيمي للمالية 130.13 الحكومة بإرفاق مشروع القانون المالي السنوي بتقرير النوع الاجتماعي، وهو الأمر الذي لم يكن في القانون التنظيمي للمالية السابق 7.98.⁴

هناك أيضا مقارنة النوع الاجتماعي للميزانية أو ما يسمى بجندرة الميزانية، تنطوي على تحليل الميزانية حسب تأثير الاعتمادات المخصصة لتحسين الظروف لكل من المرأة والرجل، وهي بذلك تهدف إلى تحليل مدى تأثير المداخل والنفقات على التنمية الاجتماعية ومحاربة الفقر وتحقيق المساواة فضلا على الحفاظ على التوازن الماكرواقتصادي.⁵

¹ مشروع دراسة حول المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، صيغة 28 يناير 2018، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، ص 7.

² نجاة العاري، مرجع سابق، ص 79.

³ زهير صغرائي، مرجع سابق، ص 7.

⁴ طهير شريف رقم 1.98.138 بتاريخ 7 شعبان 1419 (26 نوفمبر 1998) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية، الجريدة الرسمية عدد 4644 بتاريخ 1998/12/03.

⁵ محمد حنين، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، دار القلم للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 2007، ص 114.

ناهيك عن أهمية العدالة المجالية في تحقيق العدالة الاجتماعية، خاصة وأن الرؤية الدستورية للعدالة المجالية والتي تتمثل في " تمكين كل مواطن من الكرامة الإنسانية وتنمية مستدامة عبر التكافؤ الفعلي للفرص في الولوج إلى الوظائف والمناصب المدنية والسياسية والولوج إلى مختلف أسباب الثروة على أساس قواعد الإنصاف والعدالة،"¹ وهذه القيمة الإنسانية مجسدة دستوريا خاصة في الفصول 19²، 34³، 35⁴، 154⁵، 157⁶.

الأمر الذي شدد عليه المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي واعتبر أن من بين المحددات السبعة⁷ للنموذج التنموي الجديد، إرساء ميثاق اجتماعي جديد قائم على الثقة والإنصاف، ينبغي أن يستجيب للحاجة الملحة المتمثلة في الحفاظ على مرتكزات التماسك الاجتماعي، بإعطاء الأولوية لتقليص الفوارق، وضمان المساواة في الحقوق والفرص، وتحسين ولوج النساء إلى النشاط، وتوزيع أكثر إنصافا للثروات، وإنفاق عمومي أكثر فعالية وعدالة. وفي هذا الإطار، ينبغي أن يشكل ضمان

¹ تقرير الندوة المنظمة من طرف المدرسة العليا للتكنولوجيا بخنيفة بتاريخ 25 و 26 أبريل 2019 ، أية مكانة للمناطق الجبلية والقروية في النموذج التنموي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، يوليو-غشت 2019 ، عدد 147 ، ص 507.

² ينص الفصل 19 على : " يتمتع الرجل والمرأة على قدم المساواة، بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، الواردة في هذا الباب من الدستور، وفي مقتضياته الأخرى، وكذا في الاتفاقيات والمواثيق الدولية، كما صادق عليها المغرب، وكل ذلك في نطاق أحكام الدستور وثوابت المملكة وقوانينها. تسعى الدولة إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء.

وتحدث لهذه الغاية، هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز.

³ ينص الفصل 34 على : " تقوم السلطات العمومية بوضع وتنفيذ سياسات موجهة إلى الأشخاص والفئات من ذوي الاحتياجات الخاصة ولهذا الغرض، تسهر خصوصا على مايلي :

- معالجة الأوضاع الهشة لفئات من النساء والأطفال، وللأطفال والأشخاص المسنين والوقاية منها.
- إعادة تأهيل الأشخاص الذين يعانون من إعاقة جسدية، أو حسية حركية، أو عقلية وإدماجهم في الحياة الاجتماعية والمدنية، وتيسير تمتعهم بالحقوق والحريات المعترف بها للجميع.

⁴ جاء الفصل 35 ليؤكد أن : "..... تضمن الدولة حرية المبادرة والمقاولة، والتنافس الحر، كما تعمل على تحقيق تنمية بشرية مستدامة، من شأنها تعزيز العدالة الاجتماعية، والحفاظ على الثروات الطبيعية الوطنية، وعلى حقوق الأجيال القادمة.

تسهر الدولة على ضمان تكافؤ الفرص للجميع، والرعاية الخاصة للفئات الاجتماعية الأقل حظا.

⁵ ينص الفصل 154 على : " يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات....."

⁶ ينص كذلك الفصل 157 على : " يحدد ميثاق للمرافق العمومية قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية والأجهزة العمومية".

⁷ حدد المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في دراسته المشار إليها أعلاه سبعة محددات يركز عليها النموذج التنموي الجديد تنبثق عنها أهداف إرادية، تمت ترجمتها بدورها إلى تدابير علمية وملموسة من شأنها أن تشكل قاعدة يقوم عليها النموذج التنموي الجديد

-أولا : تنمية وتعزيز الأسس البشري

- ثانيا : إرساء ميثاق اجتماعي جديد قائم على الثقة وتقليص الفوارق
- ثالثا : تحقيق نمو مستدام من خلال الاستثمار الأمثل لكل إمكانات البلاد، أخذا بعين الاعتبار ما يشهده العالم من تحولات مستمرة
- رابعا : استكمال قرش الجهوية المتقدمة والإسراع في تنفيذه.
- خامسا : تحسين رفاه المواطنين والمواطنات والنهوض بمستوى عيشهم، من خلال التثمين المسؤول والمستدام والمدمج للأسس الطبيعية.
- سادسا : تعزيز أرضية القيم الوطنية عبر جعل الثقافة والرياضة رافعتين للتنمية.
- سابعا : ضمان توقع أفضل للمغرب في محيطه الإقليمي والدولي.

وفعالية حقوق الانسان الأساسية عموما، والجيل الجديد من الحقوق على وجه الخصوص، كما ينص عليها دستور 2011، محورا موجهها لتحديد وإنجاح الميثاق الاجتماعي الجديد.¹

وعليه يتضح جليا دور القانون التنظيمي للمالية 130.13 الذي يحتم على الحكومة تجسيد هذا الأدوار وترجمتها في سياسات عمومية وبرامج تسعى إلى تحقيق العدالة الاجتماعية وتقليص شتى الفوارق تأخذ في الاعتبار وضعية الأقلية ورأيها، وكذا انتظارات وحقوق الفئات الهشة.

الفقرة الثانية : التعاقد والشراسة.

يعتبر التعاقد إحدى أهم الآليات التي اتخذت طابع كوني خلال العقود الثلاثة الأخيرة، وذلك بالنظر لأهميته خاصة في مجال التدبير المالي، وقد أخذت به معظم الدول المتقدمة وهو ما سهل انتقاله للدول السائرة في طريق النمو، الباحثة عن التطور والإقلاع الاقتصادي والاجتماعي، والذي لا يمكن أن يتم إلا من خلال إدخال آليات حديثة في مجال التدبير المالي القائمة أساسا على الشفافية والنجاعة وحسن الأداء، التي شكل التعاقد والشراسة أرضية خصبة لتفعيلها وتجسيدها على أرض الواقع.²

أولا : تعزيز العلاقات التعاقدية بين الإدارات المركزية واللامركزية بغية ضمان انسجام فعال للنموذج التنموي الجديد.

¹ ولتحقيق ذلك ينبغي العمل على :

- ضمان الأعمال الفعلية لحقوق الإنسان والجيل الجديد لحقوق الإنسان، لاسيما الحقوق الاجتماعية والثقافية والبيئية.
- ضمان المساواة بين النساء والرجال.
- وضع مبادرة وطنية جديدة مندمجة لحماية الطفل.
- ضمان إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة.
- ضمان الحماية والمواكبة لفائدة الأشخاص المسنين.
- مأسسة آليات التوزيع المنصف لثروات البلاد بين مختلف الشرائح الاجتماعية، وبين الجهات وداخل الجهة الواحدة.
- توسيع قاعدة الاستفادة من الحركة الاجتماعية، والنهوض بدينامية الارتقاء الاجتماعي.
- إرساء علاقات مهنية واجتماعية جديدة.
- تعزيز الثقة كوسيلة ونتيجة لضمان التماسك الاجتماعي.

__ مشروع دراسة حول : "المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية " ، مرجع سابق ، ص 17 - 18.

² رشيد قاعدة، المقاربة الموازنانية الجديدة: الأهداف والصعوبات، Une Journée d'Etude sur : « Les Finances Publiques au Maroc Réformes et Contraintes » Le 10 Mars 2017 , L'école Supérieure de Technologie de Meknès , p 07.

يعتبر التعاقد آلية من خلالها، يمكن تكييف مسلسل الميزانية مع اللاتركيز، من خلال النهوض بوضعية الإدارات غير الممركزة، عبر إشراكها في إعداد البرامج والمشاريع التابعة لمناطق نفوذها، ونقل اختصاصات واسعة لفائدتها وتعزيز الوسائل الموضوعة رهن إشارته، من أجل تمكينها من أداء مهامها الجديدة على أكمل وجه.¹

إن أهمية آلية التعاقد تجعل منه إحدى الركائز الأساسية للنموذج التنموي الجديد، حيث تسمح للمصالح اللاممركزة بأن تلعب دورا محوريا، يجعلها شريكا فعالا في وضع السياسات العمومية، وتحديد الأهداف والوسائل الضرورية لتنفيذها والنتائج المتوخاة من تدخلاتها.²

فالتعاقد بين الإدارة المركزية والمصالح اللاممركزة يروم تحقيق ثلاث أهداف أساسية :

- خلق نوع من الالتزامات المتبادلة بين الطرفين
- توفير هامش من الحرية للمصالح اللاممركزة لتنفيذ الأهداف والمهام المنوطة بها، وتفعيل سياسة القرب.
- مراقبة الإدارة المركزية لمصالحها اللاممركزة، عن طريق تقارير تنجزها هذه الأخيرة حول أنشطتها.³

غير أن انخراط المغرب في ورش تعزيز مسلسل اللامركزية، وجعل هذا الأخير قائما على الجهوية المتقدمة كخيار استراتيجي لمعالجة الاختلالات والفوارق المجالية وتحقيق التنمية الترابية، فرض تحيين الترسانة القانونية بصدور المرسوم رقم 2.17.618 المتعلق بالميثاق الوطني للامركزية الاداري⁴، ذلك لخلق نوع من التوازن في الاختصاصات بين الإدارات المركزية ومصالحها اللاممركزة، من أجل توسيع مجال الحرية والسرعة في اتخاذ القرارات وتنفيذ البرامج.⁵

ثانيا : الشراكة

¹ طارق البلاح ، إصلاح الميزانية العامة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراة في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا ، 2015-2014 ، ص 64.

² BENANI , (A), « La Réforme budgétaire au Maroc : levier et accélérateur de la Réforme de l'Etat » www.abhatoo.net.ma , Le 12/12/2016 à 15 :30.

³ ELHASSANIA EIDEN, « La Reforme Budgétaire Au Maroc- Cadre Juridique Et Institutionnel » , REMALD , N° 21 Décembre 2002 , p44.

⁴ مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 ربيع الثاني 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للامركزية الاداري، جريدة رسمية عدد 6738 بتاريخ 18 ربيع الثاني 1440 (26 دجنبر 2018) ص 9787.

⁵ للتوسع أكثر انظر: الحسين المكحول، قراءة في الميثاق الوطني للامركزية الاداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 147، يوليوز - غشت 2019 ، الصفحة 399 - 413.

تتميز هذه الآلية بالارتكاز على قاعدة الشراكة بين الدولة ومختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، وذلك بهدف التشارك والمساهمة في التنمية البشرية والمادية والمالية، لتقديم خدمات تبقى في غالب الأحيان اجتماعية، وإنجاز مشاريع تنموية، فالشراكة تتجسد من خلال العلاقات الجيدة مع مختلف الفاعلين المحليين، بناء على حوار مباشر، وموجه نحو التعاون والتنافس في تدبير مشكلات تنموية¹، فهي إحدى النتائج الطبيعية لسياسة القرب وتهدف بالأساس إلى ضمان مشاركة جميع الفاعلين المحليين في مسلسل التنمية المحلية²، وتمكن الفاعلين المحليين من إشراك الفاعلين العموميين أو الخواص في أنشطتهم، ضمانا لجودة المرفق العام³.

إن الدعوة الملكية إلى إحداث لجنة النموذج التنموي، تعتبر إقرارا صريحا بفشل السياسات التنموية الحالية⁴، ودعوة صريحة إلى إصلاحها من خلال تبني مقاربة تشاركية⁵ تتيح لكل الفاعلين المشاركة في صناعة السياسات العمومية ووضعها، والمشاركة أيضا في اتخاذ القرار العمومي⁶.

إن الحرص على إشراك الكفاءات الوطنية المؤهلة من أهم المرتكزات التي جاءت في الخطاب الملكي السامي ليوم 29 يوليوز 2019، بحيث تكون قادرة على إقرار نظرة شمولية لخلق شروط إنجاز المشاريع اللازمة من أجل إنجاح النموذج التنموي.

يقتضي إعمال مبدأ المشاركة ضرورة إضفاء الطابع الرسمي على عملية التشاور مع مختلف الفاعلين في المجتمع المدني المنظم داخل هيئات التنسيق (القطاع العام، القطاع الخاص، والمجتمع المدني...⁷)، على أن يشمل هذا الإشراك مختلف مراحل مسلسل إعداد وتنفيذ السياسات العمومية (تحديد الحاجيات والإكراهات، وضع التصور، التنفيذ، التقييم المرحلي والنهائي...)، ويمكن أن يتمحور الطابع المؤسسي على إلزامية إشراك واستشارة المجتمع المدني حول مبدئين أساسيين :

¹ Pierre Teisserence, « Les politiques de développement local » collection des collectivités territoriales, Economica, Paris 2ème édition 2002, p :163.

² ABDELLALI Gour, « La décentralisation et développement local, expérience Marocaine », Atelier international, Décentralisation de développement local en zones arides, Marrakesh, 13-16 avril 2006, p :18.

³ MOHAMED El Yaagoubi, « Réflexions sur la démocratie local au Maroc » Ed El Maarif Al Jadida, Rabat, 2007, p 401.

⁴ كونها تعاني من ضعف الآليات المتاحة للمجتمع المدني في إنجاح الديمقراطية التشاركية.

⁵ تجدر الإشارة هنا إلى أن دستور 2011 وضع آليات تمكن من تأسيس حقيقي للديمقراطية التشاركية

من قبيل الفصل 14 الذي ينص على أنه : " للمواطنين والمواطنات، ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم ملاحظات في مجال التشريع."

والفصل 15 الذي نص كذلك على أنه " للمواطنين والمواطنات الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية..."

⁶ تقرير عن الندوة العلمية (الدورة التكوينية) في مدينة الحاجب حول موضوع : " المجتمع المدني والنموذج التنموي : الأدوار والرهانات " ، بتاريخ 2020/02/01 ، أطرها مركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية، بمبادرة من جمعية فضاءات مواطنة وبشراكة مع مجلس جهة فاس مكناس ، ومؤسسة هانس سايدل ، الصفحة 02.

⁷ في هذا الصدد قد صدر منشور الوزير الأول 2003/7 بتاريخ 27 يونيو 2003 بدعم الشراكة بين الإدارات العمومية والجمعيات ويرتكز هذا المنشور على مراقبة توفير الاعتمادات الخوالة على مستوى المصالح غير المركزية وإنجاز بيان ملخص نصف سنوي لمجموع التحويلات المنجزة على صعيد كل قطاع معني.

- إشراك ممثلين عن المجتمع المدني على مستوى الهيئات والمؤسسات الوطنية المكلفة بالإشراف على تنفيذ البرامج والنهوض بها.
- إرساء آلية للتشاور على المستوى الجهوي والمحلي تقدم آراء للهيئات والأجهزة التقريرية التقنية المتدخلة بالميدان.¹

ومن هنا فالمسؤولية للجميع في إنجاح الديمقراطية التشاركية، ذلك بضرورة تطوير الجمعيات لنفسها من خلال مهنية وتنظيم عملها وكذا تطوير قدراتها التدييرية والمالية وذلك لن يتأتى إلا عبر توفير استقلال كامل للمجتمع المدني عن المجتمع السياسي استقلالا وظيفيا، ومن ثم خلق توافق حول النموذج التنموي الجديد.

المطلب الثاني : تدعيم دور البرلمان في مناقشة وتتبع النموذج التنموي الجديد على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13.

في مجال المالية العمومية ، يكرس الدستور مبادئ الحكامة الجيدة لا سيما فيما يتعلق بربط المسؤولية بالمحاسبة ومراقبة وتقييم تدبير الأموال العمومية، في هذا الصدد ينص الدستور² على أنه "يسهر البرلمان والحكومة على الحفاظ على توازن مالية الدولة"، وبالتالي اضطلاع البرلمان بدور هام في تدبير النموذج التنموي الجديد.

ويكرس القانون التنظيمي للمالية 130.13 هذا الدور المنوط بالبرلمان، وذلك بهدف تعزيز الحكامة الجيدة في تنزيل السياسات³، حيث أقر مجموعة من التدابير الرامية إلى تعزيز دوره، والمرتبطة بتحسين جودة المناقشة الميزانية ومراقبة النفقات العمومية وتتبع تنفيذ الميزانية وتقييم السياسات العمومية.

الفقرة الأولى : تعزيز التشاور وتوسيع حق التعديل البرلماني.

عمل القانون التنظيمي للمالية 130.13، على تعزيز الشفافية المالية، وتمكين السلطة التشريعية من الوسائل الضرورية لمعرفة جدية التوازنات المالية والوضع المالي للدولة، ناهيك عن تعزيز دوره في مجال المراقبة والتقييم.

¹ مشروع دراسة حول : " المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية " مرجع سابق ، ص 43.

² الفصل 77 من دستور 2011.

³ القانون التنظيمي للمالية رافعة من أجل تحديث التدبير العمومي، تقوية دور البرلمان من خلال تنزيل القانون التنظيمي لقانون المالية ، مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية ، العدد 35 ، غشت 2019، الصفحة 12.

أولا : تعزيز التشاور والمناقشة

يعزز القانون التنظيمي للمالية 130.13 درجة إشراك البرلمان في مسلسل تحضير مشروع قانون مالية السنة (5 أشهر على الأقل) إذ تنص المادة 47 منه بأن :

" يعرض الوزير المكلف بالمالية على اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان قبل 31 يوليو، الإطار العام لإعداد مشروع قانون مالية للسنة الموالية ويتضمن هذا العرض :

- تطور الوضعية الاقتصادية الوطنية.
- تقدم تنفيذ قانون المالية للسنة الجارية إلى حدود 30 يونيو من نفس السنة.
- المعطيات المتعلقة بالسياسات الاقتصادية والمالية.
- البرمجة الميزانية الإجمالية لثلاث سنوات.

يكون هذا العرض موضوع مناقشة دون أن يتبعها تصويت."

علاوة على ذلك يتم إخبار اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان مسبقا في حالة :

- ❖ فتح اعتمادات إضافية بمرسوم أثناء السنة، وذلك في حالة ضرورة ملحة وغير متوقعة ذات مصلحة وطنية¹.
- ❖ وقف تنفيذ بعض نفقات الاستثمار إذا استلزمت ذلك الظروف الاقتصادية والمالية².
- ❖ إحداث حسابات خصوصية للخرينة خلال السنة³.

كما تم تعزيز المناقشة البرلمانية من خلال إرفاق مشروع قانون مالية لسنة بـ 11 تقرير و 03 مذكرات طبقا للمادة 48 من القانون التنظيمي للمالية¹، مما سيؤدي مبدئيا إلى توفير المعلومات التي تعد أساس

¹ تنص المادة 60 من القانون التنظيمي للمالية 130.13 على : " طبقا للفصل 70 من الدستور، يمكن في حالة ضرورة ملحة وغير متوقعة ذات مصلحة وطنية، ان تفتح اعتمادات إضافية بمرسوم أثناء السنة. ويتم إخبار اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان مسبقا بذلك."

² تنص المادة 62 من القانون التنظيمي للمالية 130.13 على أنه : " يجوز للحكومة أثناء السنة المالية وقف تنفيذ بعض نفقات الاستثمار إذا استلزمت ذلك الظروف الاقتصادية والمالية. ويتم

إخبار اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان مسبقا بذلك.

³ تنص المادة 26 الفقرة الثالثة من القانون التنظيمي للمالية 130.13 على أنه : " يجوز في حالة الاستعجال والضرورة الملحة وغير المتوقعة أن تحدث خلال السنة المالية حسابات خصوصية للخرينة بموجب مراسيم طبقا للفصل 70 من الدستور. ويتم إخبار اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان مسبقا بذلك. ويجب عرض هذه المراسيم على البرلمان بقصد المصادقة عليها في أقرب قانون للمالية."

أية مشاركة في بلورة وتطوير مضمون السياسات العمومية²، المتضمنة في النموذج التنموي المرتقب.

ثانيا : توضيح وتوسيع حق التعديل البرلماني

طبقا للفصل 77 من دستور 2011، ترفض التعديلات المقدمة من طرف أعضاء البرلمان والتي من شأنها :

- ✓ تخفيض الموارد العمومية.
- ✓ إحداث تكليف عمومي
- ✓ الزيادة في تكليف موجود.

ويتيح القانون التنظيمي للمالية 130.13 مرونة بخصوص حق التعديل للبرلمان³، حيث يعتبر أنه "يراد بالتكليف العمومي، الاعتمادات المفتوحة برسم الفصل" بالتالي إتاحة قبول التعديلات بين البرامج في حدود الاعتمادات المفتوحة برسم الفصل.

¹ تنص المادة 48 على أنه: "يودع مشروع قانون المالية للسنة الأسبقية بمكتب مجلس النواب في 20 أكتوبر من السنة المالية الجارية على أبعد تقدير . ويرفق بالوثائق التالية :

- 1- مذكرة تقديم لمشروع قانون المالية والتي تتضمن معطيات حول استثمارات الميزانية العامة وحول الآثار المالية والاقتصادية للمقتضيات الضريبية والجمركية المقترحة.
- 2- التقرير الاقتصادي والمالي
- 3- تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية
- 4- تقرير حول مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة
- 5- تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة
- 6- تقرير حول النفقات الجبائية
- 7- تقرير حول الدين العمومي
- 8- تقرير حول الميزانية القائمة على النتائج من منظور النوع
- 9- تقرير حول الموارد البشرية
- 10- تقرير حول المقاصة
- 11- مذكرة حول النفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة
- 12- تقرير حول العقار العمومي المعبأ للاستثمار
- 13- مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار.

كما يمكن أن يرفق مشروع قانون المالية للسنة بتقرير حول الحسابات المجمعة للقطاع العمومي..."

² محمد جهود، تقييم السياسات العمومية على ضوء القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، "دفاتر الحكامة"، العدد 02، دجنبر 2015، ص 30.

³ تنص المادة 56 من القانون التنظيمي للمالية 130.13 على أنه : " طبقا للفقرة 2 من الفصل 77 من الدستور، للحكومة أن ترفض بعد بيان الأسباب، المواد الإضافية أو التعديلات الرامية إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود.

يراد بالتكليف العمومي، فيما يخص المواد الإضافية أو التعديلات، الاعتمادات المفتوحة برسم الفصل.

يمكن داخل نفس الفصل، إدخال مواد إضافية أو تعديلات مبررة ومصحوبة بالتقويمات الضرورية لأهداف ومؤشرات البرامج المعنية والتي من شأنها الزيادة أو التخفيض في الاعتمادات المتعلقة ببرامج معين وذلك في حدود الاعتمادات المفتوحة برسم هذا الفصل.

ترفض التعديلات المخالفة لأحكام هذا القانون التنظيمي.

فما عدا ذلك يجب أن يتم تبرير كل مادة إضافية أو كل تعديل."

وعليه، فإن الدستور والقانون التنظيمي للمالية 130.13، جعلاً من البرلمان شريكاً فعالاً في مسلسل اعتماد الميزانية، كونها ضماناً أساسية لنجاعة النظام الديمقراطي والانفتاح على المواطنين، وتحقيق الحكامة الجيدة وكذا إرساء نجاعة أكبر في تدبير المالية العمومية، وفي هذا الإطار يقتضي تنفيذ النموذج التنموي الجديد الاستغلال الأمثل لمجموع الموارد المتوفرة على المستوى الوطني، بما يسمح تحقيق أفضل النتائج الممكنة، حيث ينبغي على المؤسسة التشريعية العمل خلال المصادقة على الميزانية على دراسة كفاءات تخصيص الاعتمادات المالية العمومية لتنفيذ محددات النموذج التنموي الجديد، مع الحرص على تخصيص اعتمادات كافية للأشخاص الأكثر هشاشة وللقطاعات ذات الأولوية.¹

الفقرة الثانية: تقييم السياسات العمومية لقياس تقدم مؤشرات النموذج التنموي الجديد.

تمتد آثار تقييم السياسات العمومية إلى محاولة المساهمة في تحسين التدبير العمومي ونتائجه من خلال العمل على تكريس مبادئ التدبير الحديث في الإدارات العمومية كالمساءلة وثقافة التقييم وكذا تحسين شروط تدبير المشاريع العمومية.

أولاً: التقييم كألية لتكريس مساءلة المدبر العمومي

إن المسؤولية التديرية بالنسبة إلى الباحث أندري باريلاري سهلة التحديد، فهي تعتمد عند المسؤول نفسه على تجميع لأهداف ونتائج وإمكانات هي عبارة عن اعتمادات مالية وموارد بشرية، وحرية في استعمال هذه الموارد. وفي المقابل، فإن هذا المسؤول مطلوب منه تحمل مسؤولية النتائج، سواء كانت سلبية أم إيجابية.²

فتكريس مبدأ المساءلة يشكل أحد المعالم الرئيسية للحكامة التديرية والمؤسسية التي تهدف إلى جعل المدبر العمومية مسؤولاً أمام المواطنين والرأي العام عن تديره للجهاز العمومي الذي هو مسؤول عنه، وهو بذلك مظهر من مظاهر ديمقراطية تدبير الشأن العام الوطني والمحلي، حيث يراهن على التقييم العمومي لتجاوز الأنماط التقليدية للمساءلة التي تركز على منطق الوسائل والمساطر، حيث

¹ مشروع دراسة حول: " المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية"، مرجع سابق، ص 62.

² André barilari, « La réforme de la gestion publique, quel impact sur la responsabilité des acteurs », REEP, n°92, p26. أوردته المنتصر السويني، الدستور المالي والنموذج التديرى الجديد بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2019، ص 206.

يلزم المسير فقط باحترام المساطر، إلى منطق النتائج الذي يتأسس على المردودية التي تكون قاعدة لمساءلة المدير العمومي سواء من طرف المواطنين والرأي العام، أو من قبل الشركاء والمناحين الآخرين¹.

كما يجب أن لا ننسى أن ربط المسؤولية بالمحاسبة²، كقيلة بردع كل تجاوز للمسؤولين³، وذلك ما جاء في خطاب جلالة الملك في ذكرى ثورة الملك والشعب ليوم 20 غشت 2019 "كما نريد أن يكون عماد المرحلة الجديدة التي حددنا معالمها في خطاب العرش الأخير، مرحلة المسؤولية والإقلاع الشامل".

ثانيا : تقييم السياسات العمومية على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ورهانات النموذج التنموي.

أنط دستور 2011 بالبرلمان مسؤولية تقييم السياسات العمومية⁴، ويعد تقييم السياسات العمومية آلية مركزية وترمي إلى تحسين الحكامة وذلك من خلال إنجاز دراسات وتحاليل لقياس نتائج السياسات والبرامج العمومية وانعكاساتها على المجتمع، كما يهدف هذا التقييم إلى الوقوف على مدى نجاعة تلك السياسات عبر مقارنة النتائج المحققة مع الأهداف المسطرة والموارد المخصصة ومن ثم البحث سبل تحسينها، بإصدار توصيات ترمي إلى بلوغ النتائج المنشودة⁵.

يعد القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 السند القانوني القوي والملزم لأية مقارنة معتمدة في مجال تأطير السياسات العمومية في كل مستوياتها، سواء تعلق الأمر بإعداد هذه السياسات أو تنفيذها وحتى تقييم نتائجها، فقد أسندت صفة الدستور المالي للقانون التنظيمي لقانون المالية بالنظر لأهميته في إتمام فلسفة تصور وتنفيذ وتتبع السياسات العمومية التي يؤسس ملامحها الأولى الدستور كوثيقة سياسية، ويعمل هذا القانون التنظيمي (130.13) على تنزيلها⁶.

كما أن تعزيز المناقشة البرلمانية وآليات التشاور كما سبقت الإشارة إلى ذلك، من شأنها توفير المعلومات للمؤسسة التشريعية من أجل بلورة وتطوير مضمون السياسات العمومية، ناهيك عن إمكانية استئناسه بأبحاث ودراسات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، كما يحق له الاستعانة ببعض هيئات الحكامة المنصوص عليها دستوريا في موضوع السياسات العمومية، وذلك قصد التعرف

¹ عبد الغني بامو، دور المحاكم المالية في تقييم منجزات السياسات العمومية بالمغرب. برامج ومشاريع الأشخاص العامة، دراسة في تقارير المجلس الأعلى للحسابات، مطبعة قرطبة حي السلام أكادير، الطبعة الأولى 2017، ص 175

² يعتبر مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة من مقومات النظام الدستوري للمملكة كما جاء في الفصل الأول من دستور 2011

³ فهم المبدأ الدستوري " ربط المسؤولية بالمحاسبة" لا يرتبط فقط بضرورة زجر المخالفين وإنما كذلك ضرورة مكافأة خيرة المدبرين.

⁴ كما ورد في الفصل 70 من دستور 2011 الذي نص على : " يصوت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية...."

⁵ مشروع دراسة حول المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، مرجع سابق ، ص 63.

⁶ محمد حميد، الإصلاح الميزانياتي بالمغرب دراسة على ضوء القانون التنظيمي للمالية-2015، مطبعة النجاح الجديدة-الدار البيضاء ، الطبعة الأولى 2017، ص 120.

على نتائج السياسات والبرامج العمومية، وضبط الإجراءات المتعلقة بها¹، كما يمكن للبرلمان أن يعتمد في تقييم السياسات العمومية على المجلس الأعلى للحسابات²، باعتباره خبيره المحاسبي الذي يعتمد عليه في مراقبة العمل البرلماني الحكومي³.

يتأكد هذا المنحى المساعد على مهمة تقييم السياسات العمومية على مستوى القانون التنظيمي للمالية 130.13 بتنصيب الفقرة الثالثة من المادة 39 من نفس القانون التنظيمي على إعداد مشروع نجاعة الأداء من قبل قطاع وزاري أو المؤسسة المعنية، يقدم للجنة البرلمانية المعنية رفقة مشروع ميزانية القطاع الوزاري أو المؤسسة المذكورة، وبناء على حصيلة العمل السنوية، يتم أيضا إعداد التقرير السنوي المتعلق بنجاعة الأداء، المعد من طرف الوزارة المكلفة بالمالية، يقوم حسب البند 3 من الفقرة الأولى من المادة 66 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، بتلخيص وتجميع تقارير نجاعة الأداء المعدة من طرف القطاعات الوزارية أو المؤسسات حيث يرفق بمشروع قانون التصفية⁴.

ومن هنا يتضح جوانب العلاقة بين تقييم السياسات العمومية التي ستكون محور النموذج التنموي الجديد والقانون التنظيمي للمالية 130.13، وذلك لكون هذا الأخير يمنح للمؤسسة التشريعية آليات ضرورية كفيلة بمواكبة النموذج التنموي الجديد.

الأمر الذي يستدعي تكريس وتمير ثقافة التقييم للمنظومة الرقابية وكذا توعية النخبة السياسية على اعتبار أن الإصلاح السياسي في العمق، وترسيخ ثقافة المساءلة وتقديم الحساب، ثم ضرورة الإلمام بالعمل البرلماني⁵.

¹ انظر الفصول من 161 إلى 170 من دستور المملكة لسنة 2011.

² انظر الفصل 148 من الدستور

³ عبد اللطيف المناور، الرقابة السياسية على المال العام، حكمة المالية العامة بالمغرب، مرجع سابق، ص 227-228.

⁴ ينص البند 5 من الفقرة 1 من المادة 66 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 على إرفاق مشروع قانون التصفية بتقرير آخر حول افتتاح نجاعة الأداء.

- محمد حمود، الإصلاح الميزانياتي بالمغرب دراسة على ضوء القانون التنظيمي للمالية-2015، مرجع سابق، ص 122.

⁵ نفس المرجع، نفس الصفحة.

واقع النظام الجبائي المغربي ومرتكزات نموذج جبائي تنموي مأمول

بمناسبة الندوة الوطنية حول موضوع

"النموذج التنموي الجديد: قراءة في السياق وسؤال التنمية بالمغرب"

خنفور يوسف

باحث بسلك الدكتوراه

مختبر السياسات العمومية

جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية –المحمدية-

الملخص

إن التفكير في دور تنموي للجباية بالمغرب قادر على إعادة التوزيع الناجع للموارد وتقليص التفاوتات وتعزيز التماسك الاجتماعي لا ينبغي حصره في جانبه الاقتصادي فقط وإنما يجب إيلاء أهمية كبرى للتنمية الاجتماعية الشاملة. كما أنه لا بد من أسس فلسفية ومرجعية تروم تغيير العقلية والقطع مع أطروحة الضرائب بدون تنمية، وتصحيح مسار إداري مرتبك ومتردد في الانتقال من الضريبة في بعدها المالي إلى ضرائب اجتماعية مواطنة تنموية. وبالتالي لا يمكن تحقيق هذا الهدف إلا من خلال تعدد الآليات وتضافر جهود مختلف الفاعلين فالنظام الجبائي لا ينبغي أن يكون حقل تجارب متكررة لأن الأمر يرتبط بمستقبل أجيال، مستقبل المغرب الممكن مغرب القرن الواحد و العشرين.

الكلمات المفتاحية: النظام الجبائي- النموذج التنموي – التنمية – العدالة - الحكامة

تمهيد

يعتبر النموذج التنموي الجديد عنوانا لإشكالية مركبة متعددة المداخل، متنوعة التجليات تأبى التفكيك وتمتنع عن التجزئ ولأنها كذلك فقد تعددت حولها الآراء وتراكمت وتناسلت لأجلها المشاريع وتنوعت، وبقي سؤال النجاعة في كل ذلك متعلقا بسلامة منطلقات التحليل والمعالجة، وشمول النظر والمقاربة ومدى تأثيرها الحقيقي في الواقع.

فالتنمية التي يعتبرها البعض مجموع السياسات العمومية التي تتبناها الدولة ويرجى من خلالها تحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي على المدى القصير والتطور الهيكلي للمجتمع على المدى البعيد. ليست في الحقيقة مجرد مخططات اقتصادية واجتماعية وذكاء في التدبير ودقة في الحكامة، بل تتجاوز كل ذلك لتحتمك إلى مستوى الوعي الفكري للمجتمع بماهيته والاقتناع بضرورتها وغاياتها ونتائجها.

وعليه، فإن كل مشروع تنموي لم يراعي توازي هذه المدخلات وتكاملها، لن يلبث أن يتكسر على صخرة الواقع مهما بلغت تطلعاته وامتدت آماله ولا غنى للوصول إلى تنمية حقيقية إلا من خلال تظافر الجهود وتكامل المعارف والمقاربات. وبطبيعة الحال توافر سياسة مالية وضريبية ناجعة فعالة. هذا وتعتبر السياسة المالية للدولة هي المحرك الأساس لمداخل ومخرجات التنمية المجتمعية الشاملة، و بالتالي مجال خصب للفعل والتفاعل بين مختلف السياسات العمومية للدولة، التي تحتاج لبنيات مالية واتفاقيه تنعكس بالإيجاب على الدورة الاقتصادية والمشاريع التنموية.

لقد شهد النظام الضريبي المغربي دينامية مستمرة، عرفت عدة محطات فارقة، لاسيما بعد الإصلاح الكبير الذي اعتمده المغرب في 1984 نتيجة للأزمة الاقتصادية التي ضربت البلاد، حيث انتقل من نظام يعرف بالضعف و المحدودية و التعقيد، لينتقل بعد ذلك إلى آخر يتسم بالتجانس و الشمولية و يقترب في هندسته العامة إلى الأنظمة الضريبية الرئيسية التي تشكل مرجعية على الصعيد الدولي.

علاوة على ذلك، تبنى المغرب منذ سنة 1995 خيار الاقتصاد المفتوح، سعياً منه إلى الانخراط في الاقتصاد العالمي، حيث أطلق أوراشاً كبرى لتحديث اقتصاده وتفكيك الحواجز الجمركية، من خلال اعتماد سياسة طموحة الانفتاح على الخارج، تعززت بالتوقيع على اتفاقيات التبادل الحر مع العديد من البلدان والمناطق الاقتصادية المهمة. و اليوم، وقد تقلصت الرسوم الجمركية بشكل كبير، تشكل الضريبة المصدر الأساسي لمداخيل الدولة.

و من هذا المنطلق، فإن النظام الجبائي يكتسي أهمية بالغة، أولاً بالنسبة إلى المالية العمومية التي تضطلع بدور مهم في النسيج الاقتصادي والاجتماعي للبلاد، وتتيح للدولة على وجه الخصوص مواجهة نفقات التسيير والاستثمار الضرورية لتنفيذ الخدمات العمومية وتمويلها. ثانياً، للضريبة أهميتها أيضاً بالنسبة للمواطن فهي تشكل حلقة وصل بينه وبين الدولة، حيث إن المواطن يعد ملزماً بأداء الضرائب ويستفيد بالمقابل من الخدمات العمومية الممولة من الضرائب. وفي أي عملية، أو عمل، أو نشاط اقتصادي واجتماعي، فإن دفع الضريبة يُخَوِّل الاستفادة من خدمة تمويلها الدولة كلياً أو

جزئيا. وهكذا، فإن المواطن معني بالمداخيل. الجبائية والأساس التي تستند إليها، كما أنه معني أيضا بأوجه استخدامها في إطار مختلف نفقات الدولة.

و بالتالي يأتي الحوار الدائر حول النظام الجبائي في صلب نقاش عمومي دائر حول أعطاب النموذج التنموي، و الحاجة الماسة لتبني نموذج جديد قادر على تحقيق العدالة الاجتماعية و المجالية، فضلا عن عقد مناظرة وطنية ثالثة حول الجبايات بتاريخ 3 و 4 ماي 2019، فضلا عن التفكير العميق و الشامل لإعادة تقويم و هيكلة النظام الضريبي المغربي بما يسهم في تحقيق التنمية بمختلف أبعادها.

و لهذه الاعتبارات يمكننا أن نتساءل حول واقع للنظام الجبائي المغربي ؟ وبالنسبة ما مدى إمكانية الحديث عن المواطنة الضريبية في مغرب اليوم؟ و هل البرلمان ينتج الضريبة؟ و هل الضرائب بالمغرب ديمقراطية ؟ وبالنسبة هل ضرائبنا تنتج مواطنة ضريبية ؟ وإلى أي حد يكون للمتدخل الأجنبي دور في صناعة القرار الجبائي والتأثير فيه ؟ و هل ضرائبنا يراعى فيها العدالة الاجتماعية والمجالية؟ وأي أمن قانوني ضريبي يعزز مشروعية الضريبة ويكرس المواطنة الجبائية؟ وإلى أي حد يؤثر الإنفاق الجبائي على المالية العمومية؟ وما دوره في شرعنة التهرب الضريبي؟ وأي تصور للنظام الجبائي التنموي المأمول؟

المحور الأول: النظام الجبائي المغربي ومظاهر الفشل

1. إشكالية الأمن القانوني الضريبي

2. إشكالية الإعفاءات الجبائية وأثرها على التهرب الضريبي

3. النظام الجبائي وإشكاليتي العدالة والمواطنة الجبائيتين

4. النظام الجبائي وإشكالية التدبير الجبائي الجيد

المحور الثاني: النظام الجبائي المغربي ومقومات نموذج ضريبي تنموي جديد

1. النظام الجبائي ورهان العدالة والمواطنة الجبائيتين

2. النظام الجبائي والحاجة إلى الشفافية الجبائية

3. النظام الجبائي وضرورة الحكامة الجبائية

4. النظام الجبائي ومطلب عقلنة الإنفاق الضريبي

المحور الأول: النظام الجبائي المغربي ومظاهر الفشل

إن سيرورة النظام الجبائي ارتبطت في تجارب مختلفة، بالتحويلات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية السائدة، بغاية توفير الموارد الضرورية لتمويل الإنفاق العام، وتحقيق توازنات اقتصادية واجتماعية معينة، الأمر الذي يجعل من الجباية رغم طابعها المالي، آلية حاسمة في بلورة توجهات الدولة في مختلف القطاعات. وفي كنه هذه المدخلات والمخرجات، تطفو بعض الصعوبات البنيوية والوظيفية والسيكولوجية والمجتمعية، لتجعل منها صعبة المنال، وتسهم في تعميق الهوة بين ما هو مخطط ومبرمج وما تم تحقيقه فعليا، وعلى هذا الاساس سنرصد بعض الجوانب التي تعكس مظاهر المحدودية التي يعانيها نظامنا الجبائي المغربي.

1. إشكالية الأمن القانوني

لقد أصبح الأمن القانوني و ما يتفرع عنه كالثقة المشروعة و استقرار المعاملات، في صلب الاهتمام، بفضل ما يوفره هذا المبدأ للأفراد والفاعلين القانونيين والاقتصاديين من حماية استقرار الإطار القانوني الذين يتعاملون في مجاله، ويتعاقدون من خلال قواعده، وينتظمون بالنسبة لالتزاماتهم تجاه السلطات العمومية تبعا لمقتضياته. وهذا ما يعكس الاهتمام المتزايد بمقتضيات الأمن القانوني بفعل ما يعرفه العالم المعاصر من تطورات متلاحقة على المستوى السياسي الاقتصادي والاجتماعي، بشكل اصبحت معه هذه التحويلات توحى بعدم الاستقرار في الحياة البشرية.

ونظرا لاعتبار الدستور أسمى تعبير عن ارادة الأمة، فبطبيعة الحال يعتبر مبدأ تراتبية القاعدة القانونية و سموها هو أساس أمن الفرد القانوني وبالتالي سينعكس مباشرة على أمنه القضائي.

إن ابرز إشكال يعاني منه النظام الجبائي المغربي هو عدم الاستقرار التشريعي، وهذا يعزى أساسا للتعديلات المتلاحقة التي تعرفها المدونة العامة للضرائب بموجب قوانين مالية السنة، فعلى سبيل المثال عرفت المدونة العامة للضرائب 53 تعديل بموجب قانون مالية 2020 و 55 تعديل بموجب قانون مالية 2019 كذلك 81 تعديل بموجب قانون مالية 2018 و 68 تعديل بموجب قانون مالية 2017، وما يصاحب ذلك من نقاش مطروح حول إدراجها في صلب قانون مالية السنة. ومن جهة أخرى تسهم خصوصيات التشريع المالي من حيث الحيز الزمني المخصص للدراسة والتصويت والمناقشة في تضمين مقتضيات غير دستورية تؤثر في استقرار الامن القانوني الضريبي، وعلى سبيل المثال ما

تضمنته مقتضيات قوانين المالية المتعاقبة من تعديلات تطرأ على الضريبة على الدخل صنف ارباح عقارية وبعض المواد منها المادة 29 والبند 3 من المادة 221 مكررة والمادة 247... إلخ¹

و من جهة ثانية يطرح النقاش حول مكانة الدورية في النظام الضريبي وهو ما يدفعنا لطرح تساؤل مشروع مرتبط بحدود الدورية في تفسير النصوص التشريعية أم أنها وسيلة لخلق القاعدة القانونية وإلغائها ؟

بطبيعة الحال وبصفة الجزم لم تعد الدورية تلك الآلية التي تروم تفسير النصوص التشريعية وتبسيطها وإنما وسيلة لتغيير المراكز القانونية وسن قواعد لم يتضمنها التشريع الضريبي. وانسجاما مع هذا المعطى نجد الدورية الصادرة عن المديرية العامة للضرائب بتاريخ 19 مارس 2019 بموجها تم تجميد العمل بالإشعار للغير الحائز لفترة معينة، هذه المذكرة تثير مجموعة من الملاحظات فضلا عن أنها تجسيد حقيقي لعدم استقرار القاعدة الضريبية بالمغرب، بحيث ينتج عنها مجموعة من الملاحظات الأساسية كالآتي:

❖ خرق مبدأ دستوري منصوص عليه في الفصل 6 من الدستور يتعلق بتراتبية القاعدة القانونية وهو ما يعني أن القاعدة القانونية الأقل درجة تخضع للقاعدة الأعلى درجة، و من جهة أخرى فإنه في إطار توازي الشكليات يجب أن يتم تعديل القاعدة بأخرى لها نفس القوة الملزمة.

❖ شكلت كذلك هذه الدورية خرقا لأحكام الفصل 6 من الدستور الذي ينص على مبدأ المساواة أمام القانون باعتباره اسمى تعبير عن ارادة الأمة و ان الجميع ملزمون باحترامه بما فيهم المؤسسات العمومية للدولة، و بالتالي فهذه الدورية خرقت اختصاص البرلمان بموجب الفصل 71 من الدستور فيما يتعلق بصلاحيات التشريع في الميدان الضريبي.

❖ خرقت هذه الدورية كذلك أحكام الفصل 39 من الدستور الذي ينص على المساواة أمام القانون الضريبي وبمعنى ادق أن الملزم لن يخضع للإشعار للغير الحائز بخصوص الديون التي تتولى تحصيلها المديرية العامة للضرائب، و في مقابل ذلك سيكون الملزم خاضعا لهذه المسطرة بخصوص الديون التي تتولى تحصيلها الخزينة العامة للمملكة، و في نفس السياق هذه الدورية تشكل خرقا لأحكام الفصل 154 من الدستور بخصوص الزام المرافق و المؤسسات

¹ خنفور يوسف، "رقابة القضاء الدستوري على قوانين المالية"، مقال منشور ضمن أعمال مؤلف جماعي بعنوان، "حكمة المالية العامة بالغرب"، مطبعة الأمانة الرباط، الطبعة الأولى 2019، الصفحة 113 و ما يليها.

العمومية باحترام مبدأ المساواة بين المواطنين، و مبدأ الشفافية و المسؤولية و المحاسبة، و هي مبادئ لم تراعيها هذه الدورية دون تفسير الأثر المتوخى منها.

كذلك خرقت هذه الدورية أحكام المادة 124 من مدونة تحصيل الديون العمومية التي تقضي بمنع نوكيف أو تأجيل عملية الاستخلاص الضريبي أو عرقلة سيرها العادي، وذلك تحت طائلة مسؤوليتها الشخصية و المالية.

إضافة للدورية نجد كذلك آلية القرار الإداري كوسيلة لتعديل النصوص التشريعية الضريبية، و في هذا الصدد صدر قرار عن وزير الاقتصاد و المالية عدد 1 بتاريخ 20 فبراير 2018 بشأن تمديد أجل الإيداع و الأداء بطريقة إلكترونية بشأن بعض الإقرارات الجبائية. بحيث قرر تمديد أجل إيداع الإقرار و أداء الضريبة المستحقة بطريقة إلكترونية بخصوص الإقرارات الجبائية الخاصة ب:

الإقرار السنوي بمجموع الدخل بالنسبة للأشخاص أصحاب الدخل العقاري و دخول الأجور و حاملات التوظيفات المالية ذات الدخل الثابت الخاضعة لسعر 20%، و كذا الدخل و الأرباح ذات المنشأ الأجنبي، المنصوص عليه في المادة 82 من المدونة العامة للضرائب.

إقرار أداء دخول و أرباح رؤوس الأموال المنقولة ذات المنشأ الأجنبي المنصوص عليه في المادة 173-1 من المدونة السالفة الذكر.

يجوز للخاضعين للضريبة على الدخل برسم الأرباح العقارية الإستمرار في إيداع الإقرار المنصوص عليه في المادة 83 من المدونة العامة للضرائب، وفق المطبوع الورقي الذي تعده الإدارة و كذا الأداء التلقائي للضريبة المستحقة لدى قابض إدارة الضرائب و ذلك إلى حدود 30 يونيو 2018.

بالتالي هي سابقة في تاريخ المغرب تم من خلالها تعديل قانون مالية السنة بقرار إداري أي أنه تم تمديد أجل قانوني بقرار إداري، بحيث كان الأجل المتعلق بهذه العمليات يجب أن يقدم قبل فاتح مارس.

و هو ما يمس مبدأ دستوري أقره المشرع في الفصل السادس من الدستور المتعلق بخضوع القاعدة الأدنى درجة للقاعدة الأعلى و منه فكنتيجة حتمية لذلك تعديل نص قانوني يجب أن يتم بناء على قانون يماثله. و عليه لو كنا في دولة ديمقراطية و دولة المؤسسات لقدمت الحكومة استقالتها.

2. اشكالية الإعفاءات الجبائية وأثرها على التهرب الضريبي

معلوم أن الإعفاءات الجبائية من بين أدوات الإنفاق الجبائي¹ والتي هي عبارة عن إسقاط حق الدولة كلياً أو جزئياً من الضرائب تحت بعض الشروط المحددة عن طريق القانون من أجل تخفيفه مختلف الأنشطة وخاصة ما يتعلق بالجانب الإقتصادي و الإجتماعي وقد تكون هذه الإعفاءات دائمة أو مؤقتة. فالإعفاءات الدائمة تعني تنازل الدولة عن حقوقها الضريبية طوال مدة حياة المشروع، أما الإعفاءات المؤقتة تنازل الدولة عن حقوقها الضريبية لمدة معينة إلى أن يدخل النشاط المراد تشجيعه في مرحلة النشاط والإنتاج، ويمكن أن يكون هذا الإعفاء كلياً بمعنى إسقاط الحق طوال المدة المعنية، وقد يكون إعفاءاً جزئياً وهو إسقاط جزء من الحق لمدة معينة².

و بالتالي فإذا كانت الإعفاءات الجبائية تقدم لأجل تحقيق منافع إقتصادية و إجتماعية، فإنه في المغرب أضحت هذه الآلية مصدر ريع يتمتع به بعض المحضوضين، بحيث تمنح في غياب أي دراسة للجدوى و خارج أي رؤية استراتيجية، و بالتالي فهي تتحول إلى حيف و مظهر من مظاهر اللامساواة، كما أنها تتحول في بعض الأحيان إلى تهرب ضريبي مشروع.

وبالتالي فهيمنة سياسة الإعفاءات كوسيلة لتنمية الأنشطة الإقتصادية يؤدي إلى إنعدام النجاعة و ضعف القيمة المضافة و بالتالي تعميق التفاوتات الاجتماعية و المجالية. كما أن هذه الإعفاءات الجبائية و ان كانت تستهدف المقاولات الصغرى فانها بطبيعة الحال تولد إشكالية استهداف المستفيدين و عليه إفراز شعور بعدم الإنصاف و تفشي الرعب.

ومن جهة أخرى تطرح الإعفاءات الجبائية إشكال آخر يرتبط بالنتائج المجتمعية المترتبة عنها، بحيث تخلق أثر سلبي في بعض الأحيان من خلال انتظار عفو جبائي جديد أو تسوية جديدة تسمح لمن راكموا سنوات من عدم الالتزام بتجاوز وضعياتهم ليصبح بذلك مبدأ العفو أو التسوية التوافقية حقاً منتظراً.

و بحسب آخر الأرقام و المعطيات تتكبد خزينة الدولة جراء هذه الإعفاءات الجبائية خسائر مالية مهمة تم تقديرها في 30 مليار درهم أي ما يعادل 3 مليار دولار، وانسجاماً مع فكرة التهرب

¹ يعرف بعض الفقه الإنفاق الجبائي بكونه: "برامج حكومية قائمة على تقديم المساعدة المالية التي تمنحها الأحكام الجبائية بدلاً من تقديمها عن طريق الإنفاق العام المباشر"

Gilbert Orsoni, L'interventionisme Fiscale: Aspect Théorique, puf, Marseille, 1995, p2.

ويعرفه البعض الآخر بكونه: "مجموعة من التدابير الجبائية التفضيلية التي تقدمها الحكومة والتي يمكن معالجتها كصفقات مباشرة، وؤدي إلى نقص في الإيرادات الجبائية للخزينة العامة بما يعادل المبالغ التي أنفقت من قبل الحكومة، حيث يمكن الإستعاضة عنه ببرامج الإنفاق المباشر وعلى نفس القدر والفعالية سواء بالنسبة للمكلف أو الدولة مع إحترام أهداف السياسة العامة".

Gilbert Orsoni, op.cit, p3

² Andri Barilari, Robert Drape, Exonération Fiscale Dans Le Lexique Fiscale, 2 eme Edition, Dalloz, 1992, p 82

المشروع نسوق في هذا الصدد ما أفرزته مقتضيات المادة 129 من قانون مالية 2018 التي بموجبها تم إعفاء صفقات تفويت الأسهم أو حصص المشاركة في الشركات ذات النفع الإقتصادي بعوض أو بدون عوض، من رسم قيمته 4% من قيمة الصفقة المنجزة، بحيث تم تفويت شركة معينة بقيمة مالية وصلت مليار دولار وهو ما يعني تهرب ضريبي مقنن و مشروع بقوة القانون من أداء ما يقارب 40 مليار سنتيم على خزينة الدولة.

وفي هذا الإطار وفي هذا الصدد كشف تقرير أوكسفام المغرب لسنة 2019¹ أن 82 % من العائدات الضريبية على الشركات تستخلص فقط من 2% من الشركات. كما أن 2.45 مليار دولار هي تكلفة الخسائر الضريبية التي يتكبدها المغرب كل سنة بسبب التهرب الضريبي للشركات متعددة الجنسيات، ما يعادل حوالي 24 مليار درهم، أي ما يمثل 2.34 في المائة من الناتج الداخلي الخام، أو ما يمكن من بناء 40 مركزاً استشفائياً.

3. النظام الجبائي وإشكاليتي العدالة والمواطنة الجبائيتين

إن التفكير في العدالة والمواطنة الجبائيتين بالمغرب في ظل النظام الجبائي المغربي الحالي يجعلنا نطرح العديد من الأسئلة المشروعة من قبيل مدى إمكانية الحديث عن المواطنة الضريبية في المغرب اليوم؟ وهل البرلمان ينتج الضريبة؟ وهل الضرائب بالمغرب ديمقراطية؟ وبالنسبة هل ضرائبنا تنتج مواطنة ضريبية؟ وإلى أي حد يكون للمتدخل الأجنبي دور في صناعة القرار الجبائي والتأثير فيه؟ وهل ضرائبنا يراعى فيها العدالة الاجتماعية والمجالية؟

ومما لا شك فيه أن النظام الضريبي في المغرب هو المزود الرئيسي لعائدات الدولة. وهذا ما يفسر كثرة الضرائب واتساع الوعاء الضريبي وتعدد المساطر المنظمة لذلك، والجمع بين ضرائب وطنية وأخرى محلية؛ لذلك فإن العلاقة بين الملزم ومصلحة الضرائب هي المواجهة إلى حد كبير حول التعاون والمسؤولية.

كما تؤثر ضريبة الدخل بشكل كبير على رواتب الطبقة الوسطى التي تتكون في جزئها الأكبر من الموظفين، وهو ما يعني وجود حيف كبير في مستوى التنفيذ مقارنة بالصعوبات الكبرى التي تواجه الدولة في مجال تحصيل ضرائب القطاعات الأخرى، خصوصاً منها القطاعات الصناعية والتجارية. وهو ما يخلق مفارقة كبرى، تجعل الموظف يؤدي أحياناً ضريبة أعلى نسبة من صاحب شركة أو مقاول.

¹Rapporte oxfam publier le 29 avril 2019 sous nom -un Maroc égalitaire , une taxation juste-

https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/rapport_oxfam_2019_un_maroc_egalitaire_une_taxation_juste.pdf

vu le 30.1.2020 à 22.54

انطلاقا من واقع الضرائب بالمغرب، و من جدلية الضريبة و الديمقراطية من جهة و من جدلية المال العمومي و السياسة يمكننا أن نقف على واقع تدني و هشاشة المواطنة الضريبية بموجب الأسباب التالية:

✚ تفاقم التملص الضريبي بكل اشكاله (التهرب- الغش- الهروب – الإمتناع)

✚ تنامي ظواهر نقل العبء الضريبي

✚ ارتفاع الضغط الضريبي العام المباشر وغير المباشر

✚ هيمنة الضرائب غير المباشرة في البنات الجبائية المغربية

✚ لا ديمقراطية الإعفاءات الضريبية

✚ غياب نجاعة النفقات الجبائية (dépenses fiscales)

✚ عدم العدالة في توزيع الثروة و توزيع الدخل الوطني

✚ ضعف التنشئة السياسية و التنشئة الضريبية

و هذا يجد له مبررات أساسية ترتبط بعدم إنتاج الضريبة من طرف البرلمان و ذلك يعزى أساسا لمجموعة من العوامل متصلة أساسا ب:

✚ غياب المؤهلات العلمية و التقنية و المعرفية في المادة الضريبية لدى أغلبية البرلمانيين

✚ عدم توفر هؤلاء البرلمانيين على مساعدين أو مكاتب دراسات أو مستشارين في مواد

المالية العامة و الضرائب و السياسات الضريبية

✚ غياب التكوين و التكوين المستمر للبرلمانيين في تدبير الشأن العام و خاصة في الموارد ذات

الصلة بقوانين المالية و التي تعتبر أهم القوانين الإستراتيجية.

✚ غياب تأطير و تكوين و تحسيس البرلمانيين من طرف احزابهم السياسية في الشأن المالي

العمومي و في الضريبة بشكل خاص.

و بناء على هذه الخلفيات نقف أساسا على واقع الجباية بالمغرب فهي:

✚ ليست ديمقراطية لأنها لا يفكر فيها و لا ينظر لها من داخل المؤسسة التشريعية صاحبة

الاختصاص الأصلي في المادة الجبائية، بل تفرض على هذه المؤسسة التي تنتجها شكليا و

ذلك في احترام صوري لفصل السلطات.

✚ لا تشكل تعاقدًا سياسيًا/اجتماعيًا/اقتصاديًا ما بين المواطن و الوطن، لأن المواطن لا

يستشار في المادة الضريبية و لا صوت له، بل تفرض عليه من باب واجب التكافل و

التضامن الاجتماعي الذي ينص عليه الدستور.

✚ غير عادلة ولا تحقق مبادئ المساواة أمام الضريبة رغم التنصيص الدستوري عليها ولا تحقق مبادئ المساواة بواسطة الضريبة أي إعادة توزيع الدخل.

✚ هي تعيد انتاج نفس الوضعيات الاقتصادية والاجتماعية السياسية و بالتالي فهي تحافظ على نفس البنيات الاجتماعية المهيمنة.¹

ومن منطلق آخر يطرح النقاش حول تردد المشرع المالي المغربي بشأن إقرار ضريبة على الثروات، فبالنسبة لبلد كالمغرب في أمس الحاجة للموارد المالية العمومية، لأن من شأن توسيع الوعاء الجبائي ليشمل الثروات، سيمكن المغرب من موارد تغنيه نسبيا عن اللجوء المفرط إلى الاقتراض سواء الداخلي بمخاطره التضخمية، أو الخارجي بتكلفته المالية المتمثلة في ارتفاع المبالغ المخصصة لخدمة الدين، وكلفته السياسية المتمثلة في ارتهان القرار المالي العمومي كنتيجة للاشتراطات المصاحبة للديون الخارجية.

وبالنتيجة يشكل تردد المشرع في إقرار وفرض ضرائب على الثروة إشكالا حقيقيا يمس العدالة الجبائية، فالخاصية الأساسية التي تميز المقتضيات الجبائية تختزل في تطبيق مساهمات إجتماعية للتضامن تيمتها هي تكرار اللجوء إليها ، واعتماد تسمية المساهمة عوض الضريبة ، خير مثال عن واقع التردد وغياب الجرأة عند المشرع الضريبي المغربي ، ومن علامات ودلائل التردد كذلك استبعاد الحديث عن الضريبة على الثروة ، على الرغم من الأصوات التي مافتئت تنادي بضرورة إبلاء العدالة التكميلية مكانتها المناسبة ، وفرض ضرائب على أصحاب الثروات الكبيرة ، أو على الأقل تضريب الانتقالات التي تعرفها الثروات عبر الميراث والهبة.

وتحقيقا للعدالة التكميلية كان من الأجدر اعتماد نظام ضريبي يخضع الثروات هي الأخرى للضريبة ، عوض المساهمة الاجتماعية للتضامن والتي يعتبرها بعض الفقه² تضريبا إضافيا يقع على دخول وأرباح سبق تضريبها ، وتجعل منها موردا غير مستقر وغير دائم ، وهناك معطى أساسي لا بد من الإشارة إليه ، وهو أن اللجوء إلى هذه التدابير غالبا ما يكون إجابة عن ضغوطات اجتماعية ملحة تكون الحكومة في مواجهتها ولعل هذا ما يفسر الارتكان إلى الحلول الظرفية ، والتي تستهدف بالأساس تقديم حلول سريعة عن أسئلة اجتماعية راهنة ، سرعان ما يتبخر مفعولها بانقضاء صلاحيتها.

¹ محمد سليم الوريكلي، "قراءات في المواطنة والمواطنة الضريبية"، مقال منشور بمجلة قراءات متقاطعة في القانون والسياسة والاقتصاد والمجتمع، العدد الأول سنة 2019، مطبعة تبسیر الدار البيضاء، الصفحة 83 و 84.

² خالد مبروكي، "المساهمة الاجتماعية المترتبة عن الأرباح وتردد المشرع المالي المغربي بشأن إقرار ضريبة عن الثروات"، منشور ضمن أعمال مؤلف جماعي بعنوان، "حكمة المالية العامة بالغرب"، مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة الأولى 2019، الصفحة 93 وما يليها.

التعويل على موارد مطبوعة بعدم الدورية , واللجوء إلى المساهمات الاجتماعية كحل مؤقت لا يستقيم مع متطلبات التشريع الضريبي الحديث الذي يجعل من الأمن القانوني في المجال الجبائي شرطاً ضرورياً ومقوماً أساسياً لضمان استقرار المعاملات , و مشجعا لتوافد الرساميل الأجنبية , ولا يستقيم الربط بين وجود ضرائب على الثروة وهروب الرساميل , فلحد الآن ليست هناك علاقة متلازمة بين وجود ضريبة على الثروة وهجرة الرساميل حسب ما أكدته دراسات وتقارير منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي , فما يشجع على ترحال الرساميل هو غياب الأمن القانوني والتدبدب التشريعي , الذي ترجمه وجسده اللجوء المتقطع لفرض مساهمات على أصحاب الدخول والأرباح العليا , لذلك فإقرار ضريبة على الثروة سواء تلك التي يتم فرضها على صافي الثروة أو الانتقالات التي تعرفها هذه الأخيرة أصبح ضرورة ملحة , لإنهاء حالة الاستقرار التي يعرفها التشريع الضريبي المغربي ضماناً للأمن القانوني في المادة الضريبية.

4. النظام الجبائي وإشكالية التدبير الجبائي الجيد

إن من بين الإشكاليات الكبرى التي يعاني منها النظام الجبائي المغربي إضافة لتلك الموماً إليها أعلاه ما يتعلق بالتدبير الجبائي الجيد , وهنا نتحدث عن مجموعة من المفارقات سواء أكان الأمر مرتبطاً بالعلاقة بين الإدارة الجبائية والملزم , أو الشفافية الجبائية , أو الحكامة الجبائية.

بطبيعة الحال كانت ولا تزال وستظل العلاقة القائمة بين الإدارة الجبائية والملزم علاقة صراع أزلية , فالمواطن في نظر الإدارة هو ذلك المتملص الذي يتهرب من أداء ما بذمته لفائدة خزينة الدولة إلى أن يثبت العكس , في حين أن الملزم يتهرب من الإدارة بالشطط في إستعمال السلطة وهذا ما يفسر لجوء الملزمين لجميع الوسائل المشروعة وغير المشروعة قصد الإفلات من قبضة الإدارة الضريبية ولا يجدون حرجاً في التملص والتهرب الضريبي , في مقابل ذلك يلاحق مفتشي إدارة الضرائب المواطن في حركاته وسكناته من أجل تحصيل الضرائب.

وهذا يتجسد من خلال عدد المنازعات القضائية في ارتفاع مهول , بحيث بلغ عدد المنازعات القضائية في الميدان الجبائي ما يعادل 30 ألف ملف رائج أمام القضاء سنوياً خلال الفترة الممتدة بين 2009 و 2013 , و بالتالي فهذا الصراع له إنعكاس على المال العام من جهة وعلى تقوية الحس بالمواطنة الجبائية الغائبة من جهة ثانية , إذ بلغ عدد الملفات التي خسرتها الخزينة العامة للمملكة خلال الفترة الممتدة بين 2009 و 2014 , 35% مقابل نسبة 65% كانت لصالح الخزينة.

من جهة أخرى تطرح مسألة العقوبات المقررة في النظام الجبائي إشكالية الموازنة بين الملزم حسن النية والملزم سيئ النية. فالأول-حسن النية- يعتبر نظام العقوبات الذي تم تصميمه لملاحقة

المتملصين ذوي النية السيئة يطبق في الواقع على الخاضعين للضريبة ذوي النية الحسنة عن أخطاء صغيرة بدون تأثير في غالب الأحيان على مداخيل الخزينة. وكمثال على ذلك ما تمنته مقتضيات المادة 221 مكررة من المدونة العامة للضرائب المحدثه بموجب قانون مالية 2016 بحيث، إن قراءة بمفهوم المخالفة لأحكام البند الثالث من المادة المشار لها يجعلنا نطرح إشكال متعلق بتعامل الإدارة مع ملزمين في نفس الوضعية الأول حسن النية والثاني سيئ النية. مفاد ذلك أن الإدارة الضريبية عند اكتشافها لتدليس أو إخلالات أو اغفالات الملزم بمناسبة وضعه لإقراره الجبائي و التي تؤثر في أساس فرض الضريبة، في هذه الحالة تواجهه فقط بوضع إقرار تكميلي تصحيحي دون أن تطالبه بالغرامات و الزيادات و العلاوات¹، في حين أن الملزم حسن النية الذي يقوم بوضع إقراره التكميلي وعيا منه بواجبه الضريبي و دون أن تكون الإدارة على علم بأوجه النقصان والإغفال في إقراره هذا الأخير، تقوم بمعاقبته بفرض الغرامات والعلاوات والزيادات الواردة في أحكام المادتين 184 و 208 من المدونة، و بالتالي أي عدالة جبائية وأية مواطنة جبائية يمكن ترسيخها، إذ أن من شأن هذه المقتضيات أو توطد الشعور بانعدام الثقة والمساواة أمام القانون التي يكفلها الفصل السادس من الدستور، فضلا عن الانصاف والعدالة في توزيع العبئ العمومي المكفولة بالفصل التاسع والثلاثين من الدستور.²

إن من بين الإشكاليات التي يعاني منها النظام الضريبي المغربي ظاهرة الفساد الإداري و الرشوة، وفي هذا الصدد جاء تقرير ل transparency international بخصوص ظاهرة الرشوة بالقطاع العام ليصنف الضرائب كواحدة من المجالات الأكثر عرضة لظاهرة الرشوة. وهذا أمر منطقي لأن الضريبة بالمغرب تشكل ذلك البعيع المخيف للمواطن، لذلك يستعمل جميع الوسائل الممكنة للتهرب والتملص من أداء الإلزام الضريبي.

أما بالنسبة للإدارة فالضرائب تشكل بالنسبة لمسؤوليها فرصة لتحقيق أغراض شخصية و لو كان على حساب المصلحة العامة، كما أنها تشكل وسيلة للاغتناء السريع لفائدة أشخاص أو جهات أخرى و بطبيعة الحال يكون المحفز لذلك هو ضعف المراقبة و التدقيق الفعال والحكامه والنجاعة. فالضريبة تحت قبضة طبقة سياسية وإدارية فاسدة تؤمن بالعقلية الإدارية النفعية القائمة على سياسة الكراسي.

¹ راجع بهذا الخصوص الأحكام المتعلقة بالزيادات الواردة في أحكام المادة 184 من المدونة العامة للضرائب، كذلك المادة 208 الخاصة بالذعائر من المدونة العامة للضرائب
² خنفور يوسف، مرجع سابق، الصفحة: 117 و 118.

فطبقا للعديد من التقارير والمؤشرات المعتمدة على المستوى الدولي في قياس حجم الفساد، فقد حصل المغرب في مؤشر إدراك الرشوة برسم سنة 2018 المرتبة 73 من ضمن 180 دولة بحصوله على نقطة 43 على 100¹. وبخصوص مؤشر سيادة القانون²، فقد احتل المغرب في هذا المؤشر المرتبة 74 عالميا ضمن 126 بلدا برصيد 0.50 نقطة ومتراجعا ب 0.01 بحيث، تراجع ب 3 مراتب بعد ان كان يحتل المرتبة 71 عالميا، بل وتتقدم على المغرب دول إفريقية صاعدة مثل ناميبيا التي تحتل الرتبة 34 عالميا ب 0.62 نقطة وغانا التي تحتل الرتبة 48 عالميا برصيد 0.58 نقطة، كما ان المغرب يحتل الرتبة 5 بالنسبة للترتيب الخاص بشمال إفريقيا ودول الشرق الأوسط تتقدم عليه كل من الجزائر وتونس. أما بخصوص زمرة المؤشرات المرتبطة بالرشوة فقد احتل المرتبة 71 عالميا برصيد 0.44 نقطة، وتتقدم عليه دول إفريقية مثلا بتسوانا التي تحتل الرتبة 39 عالميا ب 0.60 نقطة، ناهيك عن رواندا التي تحتل الرتبة 40 عالميا ب 0.60 نقطة.³

وطبقا لمؤشر أنشطة الأعمال، الذي يرتب البلدان حسب سهولة تدبير الأعمال التجارية، الصادر عن البنك الدولي ويحلل كل إجراء من الإجراءات التي يعتمد عليها المستثمرون في إطلاق مشاريعهم وذلك للتعرف على جوانبها الضعيفة. فقد احتل اقتصاد المغرب المرتبة 53 من أصل 190 دولة برصيد 73.4 نقطة، وهو مؤشر في نظرنا بدون أي نتيجة لماذا ؟ لان دولة كروندا تحتل الرتبة 38 برصيد 76.5⁴. وقد صنف تقرير المنافسة العالمية الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي البلدان حسب جاذبيتها للاستثمار الخارجي المباشر. ولقد حصل هذا الترتيب على المصادقية منذ عدة سنوات، وأصبح مرجعا بالنسبة للمستثمرين. وفي تقريره لسنة 2019 احتل المغرب المرتبة 75 عالميا من أصل 141 بلد شملته الدراسة⁵. فضلا عن ذلك صنف مؤشر الدول الهشة لسنة 2019،¹ المغرب في الرتبة 78 بين 178 دولة برصيد 73.0².

¹ راجع بهذا الخصوص تقرير تقرير منظمة الشفافية الدولية لسنة 2018

https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_summary_web_AR.pdf

vue le 31/12/2019 à 02.15 am.

² هو مؤشر يقيس درجة التطور في تشييد دولة القانون وسيادته في بلدان العالم عبر تقييم مجموعة من المؤشرات المرتبة نوعيا، ويشرف على إصداره مشروع العدالة العالمي World

Justice Project

³ راجع بهذا الخصوص:

https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf

vu le 31/12/2019 à 02.30 am.

⁴ راجع تقرير صندوق النقد الدولي doing business 2020

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>

⁵ راجع بهذا الخصوص التقرير

http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

vu le 31/12/2019 à 02.45 am.

إن لهذه الأرقام مؤشرات ودلالات تؤكد ظاهرة الفساد الاداري والمالي المتفشى بالمغرب، باعتبارها صادرة عن مؤسسات دولية ووطنية، لذلك فإن كل نظام جبائي تنموي مأمول لابد له أن يراعي هذه المخرجات وأن يرقى لحجم التحديات وتطلعات المواطنين والمواطنات، وبطبيعة الحال لابد من سياسة مالية وجبائية واضحة المعالم تراعى فيها أسس العدالة الجبائية والتوزيع العادل للإنفاق الجبائي، واستحضار البعد التنموي، في قالب يتماشى والتأسيس للتضامن في تحمل الأعباء العامة وقيم المواطنة الجبائية، وكل ذلك في حلقة اساسية محورها التنمية المجتمعية الشاملة.

كذلك يعاني النظام الجبائي المغربي من ضعف في الحكامة الجيدة ضعف نظام الرقابة الداخلية لدى إدارة الضرائب وذلك بالنظر إلى اللبس الحاصل بين عمليات التفتيش والافتحاص، ورقابة التدبير فضلا عن ضعف في آليات وأدوات المتابعة، ومؤشرات التدبير، ولوحة القيادة...، وغياب جدول للمسار الإداري، ولنظام تراكم الخبرات يمكن من تدبير ديناميكي ومنصف للموارد البشرية، وضعف التواصل مع الجمهور الواسع عبر مختلف وسائل الإعلام. ومن المؤكد أن لهذه الاختلالات مجتمعة تأثيرا كبيرا على فعالية هذا النظام وعلاقته بالملتزمين وبعموم المواطنين.

هناك كذلك غياب الحكامة الجيدة ووجود غموض شبه كلي حول تداول المعطيات الإحصائية، خاصة تلك المتعلقة بكل صنف من الضرائب، وبكل قطاع من القطاعات الاقتصادية، فعلى سبيل المثال، يصعب الحصول على المعلومة المتعلقة بنصيب الضريبة على الدخل أو حول حصة الضريبة على الدخل التي يتم اقتطاعها من الأجور مقارنة مع المداخيل الإجمالية برسم هذه الضريبة، أو نصيب النظام الجزائي مقارنة مع إجمالي مداخل الضريبة على الدخل، وذلك ضمن صنف الدخل المهنية...إن من شأن هذه المعطيات مساعدة المواطن بشكل عام، والباحث بشكل خاص على معرفة أفضل بحقيقة توزيع العبء الضريبي، وبالتالي مدى احترام الدولة لمبدأ العدالة الجبائية.

المحور الثاني: النظام الجبائي المغربي ومرتكزات التجديد

ان التفكير في دور تنموي للجباية بالمغرب قادر على تحقيق العدالة الاجتماعية و المجالية لا ينبغي حصره في جانبه الاقتصادي فقط و إنما يجب إيلاء أهمية كبرى للتنمية الاجتماعية الشاملة.

¹ هو تقرير صادر عن صندوق السلام ومجلة فورين بوليسي في الولايات المتحدة منذ سنة 2005. ويستند التصنيف على مجموع الدرجات إلى 12 مؤشر. بالنسبة لكل مؤشر، يتم وضع تصنيفات على مقياس من 0 إلى 10، و 0 يدل على الأكثر استقرارا و 10 تعني الأقل استقرارا. النتيجة الإجمالية هي مجموع 12 مؤشر وهي على مقياس من 0-120.
² راجع هذا الخصوص:

<https://fragilestatesindex.org/wp-content/uploads/2019/03/9511904-fragilestatesindex.pdf>

vu le 31/12/2019 à 03.00 am.

كما أنه لا بد من أسس فلسفية و مرجعية تروم تغيير العقليات و القطع مع أطروحة الضرائب بدون تنمية، وتصحيح مسار إداري مرتبك ومتردد، و الانتقال من الضريبة في بعدها المالي إلى ضرائب اجتماعية و مواطنة تراعي العدالة الاجتماعية والمجالية. و بالتالي لا يمكن تحقيق هذا الهدف إلا من خلال تعدد الآليات و تضافر جهود مختلف الفاعلين فالنظام الضريبي لا ينبغي أن يكون حقل تجارب متكررة لأن الأمر يرتبط بمستقبل أجيال، مستقبل المغرب الممكن مغرب القرن الواحد والعشرين.

وبالتالي لابد من إرساء نظام جبائي عادل يكرس إعادة التوزيع الناجع للموارد وتقليص التفاوتات ومحاربة مراكمة الرساميل غير المنتجة، ويساهم في تعزيز التماسك الاجتماعي.

1. النظام الجبائي ورهان العدالة والمواطنة الجبائيتين

لا أحد اليوم يمكنه إنكار الحاجة الملحة لتكريس العدالة الجبائية و تقوية الحس بالمواطنة الجبائية بين المواطنين و المواطنين، فإذا كنا قد وضحنا الشرخ العميق في العدالة و المواطنة الجبائيتين، فإننا اليوم نؤكد على وجوب تكريس ثقافة الإعتراف و النقد البناء بهدف تبني مجموعة من المقومات و الأسس الرامية لتغيير العقليات في إطار تلازم تام بين حقوق و واجبات المواطنة. و من هذا المنظور لابد من :

- ✚ تغيير نظرة الإدارة للمواطن من ملزم متهرب أو رقم إلى شريك إستراتيجي في الدورة الجبائية.
- ✚ تفعيل المساءلة و المحاسبة عند اكتشاف حالات التدليس و الغش الضريبي ما يقوي إحساس المواطن بالمساواة أمام القانون الضريبي.
- ✚ ترسيخ مبدأ المساواة أمام القانون الضريبي
- ✚ توسيع الوعاء الضريبي من خلال تفعيل مبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة، عبر تضريب القطاعات غير المنظمة.
- ✚ إستكمال الترسانة التشريعية بسن ضريبة على الثروة في إطار العدالة الجبائية، و توسيع وعائها ليشمل مظاهر الثراء (اليخوث، الطائرات الخاصة، السيارات الفاخرة...) وكذلك سن ضريبة على الإرث.

- ✚ زيادة الضريبة على القطاعات التي تتمتع بحماية تنظيمية أو اقتصادية معينة. و يقتضي ذلك تحديد القطاعات والأنشطة التي تستفيد، بالنظر لطبيعتها، من وضع حمائي معين يؤدي إلى تقليص عدد الفاعلين المتنافسين، وذلك من أجل تحديد قدر من التضريب الإضافي الذي

سيفرض على هذه القطاعات والأنشطة على سبيل المساهمة الإضافية في المجهود الضريبي الوطني.¹

إرساء ميثاق ضريبي قوامه الثقة يشجع على الانخراط في المنظومة الجبائية المنشودة ويرسخ وضحها و سهولة الولوج إليها، و بالتبعية الحد من نطاق تفسير الإدارة للنصوص التشريعية و من سلطتها التقديرية و النتيجة تحقيق أمن قانوني ضريبي.

العمل على توسيع مجال الاستشارة الضريبية المسبقة و تعميمها لدى عموم المواطنين و المواطنين و تطوير اللجوء إليها.

تحسين تصاعدية النظام الضريبي في مجمله

بالنسبة للضريبة على الدخل، زيادة شرائح جديدة على مستوى الأجور الأكثر ارتفاعا لصالح الشرائح الأكثر انخفاضا

إدخال ضرائب تصاعدية على الأملاك المملوكة والمنقولة

إدخال تحليل قائم على النوع لمجموع الضرائب من أجل المساهمة في الحد من أوجه عدم المساواة بين الجنسين

توسيع الوعاء الضريبي لجعل مساهمة مجموع الفاعلين الاقتصاديين داخل البلد أكثر عدلا

وضع مكافحة التهرب الضريبي علي قائمة الأولويات

لابد من جعل البحث في أي إصلاح ضريبي ببلادنا، يجد انطلاقة في الدستور الحالي، الفصل 39، وكانت نفس العبارات في الدساتير السابقة، ويعتبر هذا الفصل دقيقا يتضمن الأهداف السامية لأي إصلاح ضريبي، يقول الفصل 39 " على الجميع أن يتحمل، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية، التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها، وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور"، فلفرض الضرائب، وللوصول إلى إصلاح ضريبي عادل، يجب أن تكون لدينا تقنيات ووسائل للوصول إلى ما يسمى بالمقدرة التكليفية لكل ملزم، بمعنى حسب استطاعة كل ملزم ليساهم في التكاليف العمومية.²

¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول موضوع النموذج التنموي الجديد للمغرب، لسنة 2019، الصفحة: 78.

² - عمل جماعي، أسئلة الإصلاح الضريبي في ضوء المناظرة الوطنية الثانية حول الجبايات، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية، العدد العاشر، مطبعة الأمانة - الرباط، سنة 2015، ص 19.

2. النظام الجبائي و الحاجة إلى الشفافية الجبائية

يراد بالشفافية الجبائية بأنها يعني الأسلوب أو الطريقة التي يمكن من خلالها عرض القوانين والأنظمة والتعليمات الضريبية على الملتزمين، وذلك من شأنه أن يؤدي إلى زيادة قدرتهم في معرفة مقدار الضريبة المفروضة على دخلهم.

وبالتالي فإن الشفافية الجبائية تتمثل في أنها وسيلة ناجعة للحد من الفساد الإداري باعتبار أن وصول التعليمات الضريبية إلى الملتزم تساعد في الحد من الفساد الإداري حيث أن موظف اضرار الضرائب لا يستطيع أن يتلاعب بمقدار الضريبة إذا كان الملتزم على اطلاع بالقوانين والتعليمات، وأنها تساعد كذلك على تطبيق المساءلة ، زيادة على وعي الملتزم بالضريبة، وكذا تطبيق مبدأ أساسي من المبادئ التي بنيت عليها الضرائب وهو العدالة الجبائية، وكذا زيادة المداخل الجبائية من خلال الحد من التهرب الضريبي لثقة المكلف بالضريبة، وأيضاً تساعد على جذب الاستثمارات الخارجية والداخلية. وهذا لن يتم إلا من خلال:

- ✚ تقوية اختصاصات الهيئة الوطنية للوقاية من الرشوة؛
- ✚ تدعيم القانون الخاص بالتصريح بالممتلكات؛
- ✚ إحداث خلايا لمراقبة التدبير داخل المديرية المالية التابعة لمختلف الوزارات؛
- ✚ إعداد تقرير سنوي حول تدبير المداخل الضريبية للدولة، بشكل يسمح بمعرفة الكلفة الحقيقية لتدبير الضريبة؛
- ✚ وعلى صعيد أكثر تقنية فإن هناك العديد من التدابير تفرض نفسها أيضاً، منها على الخصوص:
- ✚ إحداث بنية متخصصة في محاربة الفاتورات المزورة؛
- ✚ الحث على إلزامية الفاتورة على كافة المستويات، وفي كل المجالات الاقتصادية؛
- ✚ تحسين منظومة التواصل والإطلاع على طرق تدبير المقاولات العمومية؛
- ✚ وضع نظام البرمجة الأوتوماتيكية لإنجاز المراقبة الجبائية، الشيء الذي يمكن تقليص التدخل البشري إلى أقصى حد ممكن، وفق قواعد ومعايير محددة بشكل يحد من السلطة التقديرية ومن مخاطر تجاوزات وشطط الإدارة الضريبية؛ إصلاح قواعد التحصيل الجبري وتنظيمها؛
- ✚ تطوير الخدمات المقدمة عبر الانترنت (تسليم الشواهد بطريقة إلكترونية، وإجراء استشارات مفتوحة لفائدة الملتزمين المعنيين حول وضعيتهم الجبائية...)
- ✚ تدعيم استقلالية اللجان على مستوى الكم والنوع.

وضع نظام جد مبسط للمحاسبة، وتنظيم حملة تحسيسية لدى فئات الملزمين المهنيين الصغار بهدف إلغاء، ضمن جدولة محددة، النظام الجزائي، الذي يعد بؤرة أساسية لتفشي الرشوة.

3. النظام الجبائي وضرورة الحكامة الجبائية

تعرف الحكامة الجبائية بكونها عملية وضع و تطبيق القوانين الجبائية مع مراعاة المبادئ الأساسية للحكمة التي من بينها المساءلة و الشفافية.¹ بحيث، يعرفها sandrine groult بأنها الأدوار و المسؤوليات الجديدة للإدارات الجبائية لتحقيق الصلابة في الرقابة الجبائية و الشفافية المعتمدة لنقل و تحويل المعاملات الجبائية للجمهور.²

و عليه فالحكامة الجبائية تعني وضع الإطار القانوني المتكامل و الراشد لحوكمة العلاقة بين المصالح الجبائية و المصالح الإدارية ذات العلاقة بما يسمح بالتبع السليم و الرقابة المجتمعية الفاعلة على الموارد الجبائية العمومية، بما يجعل هذه العلاقة في خدمة المجتمع و تهدف إلى تحقيق تنمية شاملة، كما يعبر عنها بجملة المبادئ الأساسية الترشيدية التي ينظمها القانون الجبائي و التي تشكل لوحدة قيادة لضبط العلاقة بين المصالح الجبائية و الأطراف ذات العلاقة.

و من هذا المنطلق تتطلب الحكامة الجبائية مجموعة من الآليات و الضوابط التنظيمية و التقنية تروم أساسا تخليق الضريبة و تحقيق عدالتها و شفافيتها و بالتالي تعزيز دورها التنموي و هذا لن يتم إلا من خلال:

إصلاح الإدارة الضريبية له دور مهم في الحكامة الجبائية وأن ينصب هذا الإصلاح حول كيفية جمع الضرائب وبلورتها في قالب يهدف التنمية الاجتماعية الشاملة و هذا لن يتحقق إلا من خلال تحسين العام لقدرة الإدارة الجبائية، تحسين الخدمات الإدارية و التركيز على زرع الثقة و الوعي الضريبي و الحد من مظاهر الإجبار الضريبي، تفعيل استقلالية الإدارة الجبائية عن تنظيمات الوظيفة العمومية بهدف الحد من التدخل السياسي و تحقيق المرونة في التوظيف و الفصل من الوظيفة.

تطوير منظومة الإدارة الإلكترونية وتجويدها بما يتماشى و فكرة النجاعة الإدارية؛

تحقيق الممارسة الفعالة للحق في الحصول على المعلومة الجبائية و المالية؛

¹ Republique Tunisienne, Ministère des Finances, Gouvernements Transparents et Systèmes Fiscaux Justes, Enjeux Actuel,

Événement Régional MENA: Justice Fiscale et Meilleure Gouvernance, Mai 2012, p: 2.

² Sandrine Groult et al, La Nouvelle Gouvernance Fiscale en 2014, Journée Animée par les Directeurs Fiscaux, Paris, 2014, p: 1

النص على إنشاء هيئة استشارية دائمة تحت مسمى المجلس الوطني للضرائب مع ضمان تمثيلية المجتمع المدني؛

تكريس استقلالية اللجان الضريبية و جعلها في موضع حياد تام هدفها الأسى هو التطبيق السليم للقانون، إذ لا يعقل ان تكون الإدارة الجبائية خصما و حكما في نفس الوقت؛

جعل المساءلة والمحاسبة أساس النظام الجبائي وذلك، باعتبار الحكومة و الإدارة مسؤولة تجاه المواطنين في قراراتها المتخذة و تكريس حق اللجوء إلى قضاء متخصص لفائدة المواطنين يسهر على حماية حقوقهم؛

ضرورة تحسين العلاقة بين الإدارة والخاضعين للضريبة أيضا، وبكل تأكيد، احترام القانون من لدن كل من الطرفين. إذ يجب على الإدارة احترام الالتزامات التي تقع على كاهلها في مجال عمليات الإرجاع واسترداد الضرائب ومعالجة الشكاوى، ويجب على الخاضعين للضريبة أن يبدوا مزيدا من الشفافية. وإذا لم تكن العلاقة مبنية على الثقة فإنها ستقود إلى التملص والغش والرشوة؛

4. النظام الجبائي المغربي ومطلب عقلنة الإنفاق الضريبي

إن عقلنة الإنفاق الجبائي امر غاية في الاهمية وهذا لن يتم إلا من خلال:

لا بد من دراسة الأثر المترتب عن الإعفاءات الجبائية و ذلك عن طريق ربطها بخلق القيمة و مناصب الشغل، وفق توقعات محددة و منجزات قابلة للقياس وفقا لمقاربة التدبير المرتكز على النتائج؛

إخضاع الإنفاق الضريبي لقاعدة عدم رجعية القوانين، لان الإنفاق الجبائي لن يكون له معنى إلا إذا انصب على المستقبل؛

استخدام معياري الكفاءة والفعالية في تقييم فعالية سياسة الإنفاق الجبائي، فمن خلال معيار الكفاءة يجب مقارنة المنافع الناجمة عن الإنفاق الجبائي والتضحيات التي تتحملها الخزينة العامة مقابل منح الإنفاق الجبائي، ومن خلال معيار الفعالية يجب التأكد من مدى تحقيق سياسة الإنفاق الجبائي لأهدافها في تحقيق التراكم الرأسمالي؛

خاتمة

خلاصة القول اننا اليوم نعيش حديث عن التدبير اكثر من اللازم و ممارسة تديرية حقيقية أقل من اللازم، فاستغلال السلطة واغتنام المنافع الناجمة عن شغل المناصب سمة مميزة للساحة الإدارية

والسياسية ومحاولة تضخيم الأمور وتبرير الفشل الناجم عن قصور الاداء . في مغرب اليوم نحن بحاجة لقرارات مالية تديرية إنفاقية شجاعة تراعي مقومات العدالة ودولة المؤسسات يكون الانسان هو جوهر كل تصور مجتمعي، بحاجة لثقافة التخليق والأخلاقيات باعتبارها عمادا لكل تصور مجتمعي مأمول.

إن الإصلاح الجبائي الحقيقي المنشود هو الذي يجب أن يوازي بين النجاعة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية والجبائية وبالتالي فإن النظام الجبائي الحالي يبقى غير قادر على مجابهة التحديات التي يطرحها النموذج التنموي الراهن وغير قادر على تحقيق النموذج التنموي المنشود على الخصوص. وعلى هذا الأساس لابد من:

✚ التوفيق بين السياسة الضريبية والسياسات العامة في إطار استراتيجية مندمجة؛

✚ وضع آليات للتقييم الدوري للسياسات الضريبية وآليات المساءلة؛

✚ إنشاء هيئة استشارية دائمة المجلس الوطني للضرائب مع ضمان تمثيلية المجتمع المدني؛

✚ على مستوى المراقبة الضريبية، يتعين ضمان الشفافية والحياد والإنصاف من خلال الأحكام القانونية خلال مسلسل المراقبة الفعلية، من البرمجة إلى إبرام الاتفاقيات أو قرارات اللجان الضريبية أو المحاكم الإدارية، مروراً بالخطوة المرتبطة بأعمال التحقق، مع تعزيز تتبع القرارات والطبيعة المتناقضة للإجراءات ... ؛

✚ تعزيز استقلالية وشفافية اللجان الضريبية؛

✚ مراجعة النفقات الضريبية بما ينسجم ومحاربة اقتصاد الريع، وإخضاع الاستثناءات الضريبية لعملية تقييم أهميتها وتأثيرها الفعال على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والبيئي؛

✚ إعطاء الأولوية للنفقات الضريبية المتعلقة بتعزيز القطاعات المبتكرة التي تحترم البيئة، وتخلق قيمة مضافة وفرص عمل وتلك الموجهة نحو البحث والتطوير؛

✚ فرض ضرائب على الأملاك غير المنتجة للقيمة المضافة والسلع الفاخرة والأنشطة ذات الطابع المضارباتي؛

✚ الإدماج المنهجي للبعد المرتبط باحترام والحفاظ على البيئة والتنمية المستدامة داخل النظام الضريبي.

لائحة المراجع

المراجع باللغة العربية

- خالد مبروكي، "المساهمة الاجتماعية المترتبة عن الأرباح وتردد المشرع المالي المغربي بشأن إقرار ضريبة عن الثروات"، منشور ضمن أعمال مؤلف جماعي بعنوان، "حكمة المالية العامة بالغرب"، مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة الأولى 2019.
- خنفور يوسف، "رقابة القضاء الدستوري على قوانين المالية"، مقال منشور ضمن أعمال مؤلف جماعي بعنوان، "حكمة المالية العامة بالغرب"، مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة الأولى 2019.
- عمل جماعي، أسئلة الإصلاح الضريبي في ضوء المناظرة الوطنية الثانية حول الجبايات، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية، العدد العاشر، مطبعة الأمنية -الرباط-، سنة 2015.
- محمد سليم الوريكلي، "قراءات في المواطنة والمواطنة الضريبية"، مقال منشور بمجلة قراءات متقاطعة في القانون والسياسة والاقتصاد والمجتمع، العدد الأول سنة 2019، مطبعة تيسير الدار البيضاء.

المراجع باللغة الفرنسية

- Andri Barilari, Robert Drape, Exonération Fiscale Dans Le Lexique Fiscale, 2 eme Edition, Dalloz, 1992.
- Gilbert Orsoni, L interventionisme Fiscale:Aspect Théorique, puf, Marseille, 1995.
- Rebuplique Tunisienne, Ministère des Finances, Gouvernements Transparents et Systèmes Fiscaux Justes, Enjeux Actuel, Événement Régional MENA: Justice Fiscale et Meilleure Gouvernance, Mai 2012.
- Sandrine Groult et al, La Nouvelle Gouvernance Fiscale en 2014, Journée Animée par les Directeurs Fiscaux, Paris, 2014.

تقارير

Rapporte oxfam publier le 29 avril 2019 sous nom -un Maroc égalitaire , une taxation juste-

https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/rapport_oxfam_2019_un_maroc_egalitaire_une_taxation_juste.pdf

vu le 30.1.2020 à 22.54

Rapport transparency international 2015

https://www.iaca.int/images/news/2016/Corruption_Perceptions_Index_2015_report.pdf

vue le 20/10/2019 à 02.30 am.

https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_summary_web_AR.pdf

vue le 31/12/2019 à 02.15 am.

https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf

vu le 31/12/2019 à 02.30 am.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>

http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

vu le 31/12/2019 à 02.45 am.

<https://fragilestatesindex.org/wp-content/uploads/2019/03/9511904-fragilestatesindex.pdf>

أي نظام ضريبي ممكن لأي نموذج تنموي نريد؟

إعداد : د. عصام القرني-باحث في المالية العمومية والسياسة الجبائية-

منذ حصوله على الاستقلال والمغرب يحاول تحقيق تنمية مندمجة تنعكس إيجاباً على كافة الميادين العمومية وترتقي بمستوى عيش المواطن المادية والمعنوية، مرتكزا في بلوغ ذلك على اتخاذ مجموعة من الإصلاحات والتدابير التي شملت كافة ميادين تدبير الشأن العام. وإن استطاع هذا التوجه تحقيق بعض الأهداف التي لا يمكن تجاهلها، خاصة في المجالين الاقتصادي والحقوق والمؤسساتي، فلا شك أن بلادنا، باعتراف من أعلى السلطات الرسمية وتأكيد مختلف التقارير الوطنية والدولية، لم تتمكن لحد الآن، من ابتداء نموذج تنموي فعال، يساير تطورات العصر ويحافظ على خصوصيات الأمة ويستفيد من الفرص والامكانيات المتاحة، قادر على خلق وتوزيع الثروة بشكل كافي ومنصف، يضمن الحقوق لكافة المواطنين ويساهم في انتقال الدولة إلى مصاف الدول الصاعدة.

ووعيا من السلطات العمومية بعجز النموذج التنموي القائم عن الاستجابة لطموح الدولة ومطالب الشعب، بادر الملك، بوصفه رئيسا للدولة وأعلى سلطة بالبلاد، إلى إثارة هذه الإشكالية، ودعا في أحد خطبه السامية سنة 2017¹ إلى إعادة النظر في النموذج التنموي القائم والتفكير في بلورة نموذج تنموي جديد يتجاوز أعطاب واختلالات الماضي، ويساهم بشكل فعلي وملمس في تحقيق التنمية. وقد تجسد تنزيل هذه الدعوة فيما بعد في إحداث الملك للجنة استشارية خاصة بالنموذج التنموي أواخر سنة 2019²، حددت مهمتها الأساسية في تشخيص الواقع التنموي الحالي وإعداد مضامين نموذج تنموي بديل.

ضمن هذا السياق الخاص، وفي ظل النقاش العمومي الواسع الذي فُتح بشأن هذا الموضوع، يبدو جليا أن هناك مجموعة من أوجه تدبير الشأن العام التي تتقاطع بشكل محوري مع إشكالية النموذج التنموي القائم والبديل كذلك، وبالتالي فهي، إما أنها تمثل عائقا لتحقيق الإقلاع التنموي وبالتالي فهي سبب من أسباب عجز النموذج التنموي الحالي، أو أنها يمكن أن تتموقع كعامل ضروري لنجاح النموذج التنموي المقترح.

وفي هذا الصدد بالتحديد، منظومة المالية العمومية، والنظام الضريبي على وجه الخصوص ينتصب كأحد العوامل التي لا يمكن تجاوزها حين تشريح مكامن محدودية النموذج القائم من جهة، وأثناء بلورة النموذج التنموي الجديد من جهة ثانية؛ فالأكيد أن لهذا النظام نصيبه من المسؤولية في

¹ - الخطاب الملكي السامي الملقى يوم 13 أكتوبر 2017 بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة.

² - تم الإعلان عن إحداث هذه اللجنة ضمن الخطاب الملكي السامي الملقى بمناسبة عيد العرش يوم 29 يوليوز 2019.

كبح فرامل التنمية في الماضي، بنفس القدر مما له من نصيب في أن يشكل في المستقبل رافعة ومدخلا وآلية فعالة لتجويد المسار التنموي وتسريع وتيرته.

وعلى هذا الأساس، فإن التوفيق في إصلاح تدبير الشأن الجبائي وتصحيح اختلالاته، في أفق جعل الآلية الجبائية وسيلة فعالة لتمويل التنمية، وإعادة توزيع الدخل بين أفراد وفئات المجتمع، ثم تشجيع الاقتصاد الوطني... بالموازاة مع التوفيق بين مختلف هذه الأبعاد؛ سيساهم لا محالة في صلابة واستدامة النموذج التنموي، وهو الأمر الذي سينعكس بدوره إيجابا على فعالية وعدالة المنظومة الجبائية، في إطار علاقة تأثير وتأثر متبادل بين النموذج التنموي والنظام الضريبي.

وإذا كان الأمر على النحو فيما ينبغي أن تكون عليه العلاقة التفاعلية بين النموذج التنموي والنظام الضريبي وما يجب تجنبه في هذا العلاقة، فالأكيد أن ربح رهان إصلاح المنظومة الجبائية بما يخدم إيجاد نموذج تنموي ملائم وناجع، يطرح أكثر من إشكال، خاصة حين الانتقال من التنظير إلى التنزيل؛ فالممارسة أثبتت على الدوام أن ما يتم تصوره والتخطيط له لا يجد سبيله إلى التفعيل كما يجب ولا يحقق كثيرا من أهدافه؛ وهو ما ينطبق تماما على الشأن الجبائي الذي مازالت تعثره مجموعة من الاختلالات والنواقص رغم اعتماد "إصلاحات" ومراجعات متتالية همت هذا الميدان.

تأسيسا على ما سبق، يثير البحث في هذا الموضوع إشكال محوري مركب مُنصب على مدى إمكانية وقدرة صناع القرار العمومي على التأسيس لنظام ضريبي فعال متماسك وعادل يستجيب بشكل مرن لمتطلبات التنمية، في ظل استمرارية واقع عام، سياسي واقتصادي وثقافي لا يساعد كثيرا على الوصول لإصلاح من هذا النوع، وهو نفس الاشكال الذي يمكن تعميمه وطرحه على النموذج التنموي المرتقب برمته، ليشكل تهديدا حقيقيا لنجاح هذا النموذج وعدم وقوعه في نفس أخطاء ونتائج الماضي.

تفكيك هذه الإشكالية المركبة ومقاربة التساؤلات والأبعاد المتصلة بها، تطلب منا توزيع عناصر هذه المساهمة على النحو التالي :

المحور الأول : النظام الضريبي والنموذج التنموي، أي مدخلات لأي مخرجات؟

المحور الثاني : النظام الضريبي والنموذج التنموي البديل، الفرص والمخاطر.

المحور الأول : النظام الضريبي والنموذج التنموي، أي مدخلات لأي مخرجات؟

تروم الأنظمة الجبائية في شموليتها، تحقيق مجموعة من الغايات والوظائف ذات الطبيعة المالية والاقتصادية والاجتماعية أساسا، وهي بذلك تعد أداة رئيسية في يد السلطات العمومية توظيفها بهدف تحقيق الأهداف التنموية كمقابل لاحتكار سلطة الإخضاع الجبائي.

وعلى هذا الأساس، تعمل الدولة، عن طريق التدخل الجبائي، على تحصيل الموارد المالية من لدن الخاضعين للضريبة لتمويل الميزانية العامة، آخذة بعين الاعتبار المقدرة التكليفية للمواطنين عند توزيع العبء الضريبي على الملزمين، ومستحضرة لمتطلبات وشروط تنمية الاقتصاد الوطني خلال تحديد أنواع الضرائب ونسبها وطرق تحصيلها.

إن النظم الضريبية المعاصرة، أضحت متعددة الوظائف والأهداف، فإذا كانت الوظيفة التمويلية تعد أساس نشأة الضريبة وهدفها الرئيسي منذ القدم، وعبرها يتم توفير الموارد المالية اللازمة للاستجابة للحاجيات العمومية، خاصة تلك التي لا يوفرها اقتصاد السوق بشكل تلقائي، فإن باقي الوظائف أضحت في صلب الاهتمامات والقضايا الجبائية المعاصرة، ومنها الوظيفة الاجتماعية الهادفة إلى تحقيق العدالة التوزيعية عن طريق تصحيح اللامساواة الناتجة عن التوزيع الأولي للدخول؛ ثم الوظيفة الاقتصادية المتمثلة في ضمان استقرار الوضع الماكرو-اقتصادي، خاصة من خلال محاربة التضخم والبطالة وتحريك النشاط الاقتصادي في حالة ركوده.¹

ولأن الضريبة تمس كافة المواطنين بشكل مباشر أو غير مباشر في كثير من مناحي حياتهم، فإن وظائف الأنظمة الضريبية الحديثة، لم تعد تقتصر فقط على تمويل خزينة الدولة (الوظيفة المالية) وإعادة توزيع الدخل بين أفراد المجتمع (الوظيفة الاجتماعية) وتنشيط الميدان الاقتصادي (الوظيفة الاقتصادية)؛ بل شملت حتى المجالات التي كانت تبدو في الماضي بعيدة عن الشأن الضريبي، ومن أبرز هذه المجالات الميدان الإيكولوجي والبيئي، إذ أصبحت "الجبائية البيئية" وسيلة مهمة وفعالة في حماية البيئة، عبر التأثير في سلوكيات الملزمين اتجاه تحسيسهم بالآثار السلبية لأنشطتهم، خاصة على مستوى التنوع البيئي والموارد الطبيعية والصحة، وذلك من خلال سن تدابير ضريبية ملزمة ورادعة ومحفزة، الهدف منها جعل الجبائية آلية مهمة لحماية البيئة.²

وبالإضافة إلى ذلك، يمكن، من حيث المبدأ، للنظام الجبائي أن يُوظف في خدمة مختلف المجالات العمومية الأخرى التي تعد ركائزا لأي نموذج تنموي جيد، كدعم وتشجيع البحث العلمي والابتكار، وتنشيط المجال التربوي والثقافي والفني، وتحفيز الفاعلين في المجال الصحي، ودعم القطاع

¹ - Jean-Marie MONNIER, "la politique fiscale : objectifs et contraintes", cahiers française, la documentation française, 2008, p : 3.

² -Christelle BALLANDRAS-ROZET, "La fiscalité environnementale", Encyclopédie de l'environnementale, Université Grenoble Alpes, p : 1.

الجماعي والتعاوني والتعاضدي، وتشجيع الأنشطة والمبادرات ذات البعد الترابي، وغيرها من أوجه التنمية البشرية والمستدامة.

وإذا كان الأمر على هذا النحو على المستوى المبدئي، فالنظم الضريبية في ديناميته وسيورتها، يبقى تحقيقها لهذه الوظائف بفعالية مسألة نسبية، تختلف من نظام ضريبي لآخر، الأمر الذي يجعلها في حاجة إلى تعديل وإصلاح مستمر بغاية تكييفها مع المستجدات والمستلزمات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

في هذا الإطار، وانطلاق من مختلف التطورات التي عرفتھا السياسات الجبائية المعاصرة، أضحي النظام الضريبي وسيلة تدخلية ملازمة للتدابير والسياسات العمومية الهادفة لتحقيق التنمية، بل إنه أصبح آلية مفضلة لدى السلطات العمومية لتقويم الأوضاع العامة ومواجهة مختلف الإشكالات والأزمات الاقتصادية والاجتماعية الظرفية والهيكلية، وقد أثبت فعاليتها في عديد من البلدان، خاصة في البلدان التي تتسم أنظمتها الضريبية بعدالة جبائية ملموسة ويتمتع فيها مواطنوها بوعي وحس جبائي مرتفع.

تأسيسا على ما سبق، فالتقاطعات بين النظام الجبائي الجيد والنموذج التنموي الناجح والمتناسك تتعدد وتتنوع تبعا لتعدد أوجه وتجليات التنمية؛ هذه الأخيرة التي يمكن اعتبارها مجموع "العمليات التي بمقتضاها توجه جهود المواطنين والحكومة نحو تحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية لمساعدتها على الاندماج في حياة الأمم والإسهام في تقدمها بأفضل ما يمكن"¹، وذلك عن طريق الاستثمار الأمثل في الموارد المتاحة.

وتبعاً لذلك، لا يمكن تصور نموذج تنموي يصبو التنمية بالفعل في ظل نظام ضريبي مفكك ومختل، وفي المقابل، فالنظام الضريبي الفعال والمنصف لا بد أن يؤثر إيجاباً على مختلف أبعاد التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية وغيرها، ويشكل دعامة صلبة لها، نظام ضريبي فعال على مستوى تمويل السياسات العمومية والبرامج الحكومية، ومساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية، ومؤثر بشكل فعلي في مختلف الميادين الاقتصادية، وله دور في حماية البيئة والحفاظ على التوازن الإيكولوجي...

وإذا كان الأمر على هذا النحو فيما يخص العلاقة المبدئية بين النظم الضريبية والنماذج التنموية بشكل عام، فإن تنزيل هذه العلاقة منزلة التطبيق والممارسة في الحالة المغربية، يُطرح معها السؤال حول مستوى استجابة النظام الجبائي المغربي للنموذج التنموي القائم وكيف أثرت الجبائية الوطنية في مختلف أبعاد ومكونات هذا النموذج؟

¹ - تعريف منظمة الأمم المتحدة لمفهوم التنمية.

تتأسس المنظومة الجبائية الوطنية على الإصلاح الجبائي العام والعميق إبان سنوات الثمانينات، والذي استهدف، آنذاك، بلورة نظام جبائي عصري متجانس فعال ومواكب للأنظمة الجبائية العالمية الحديثة؛¹ وقد تم تنزيل هذا الإصلاح عبر ثلاثة مراحل أساسية، الأولى شهدت دخول الضريبة على القيمة المضافة حيز التنفيذ ابتداء من سنة 1986، واستهدف المشرع من خلالها توحيد عملية تضريب الإنفاق في ضريبة واحدة بعدة أسعار، مع توسيع مجالها ليشمل الأنشطة التجارية؛ أما المرحلة الثانية فعرفت فرض الضريبة على الشركات سنة 1987، وهي ضريبة مفروضة على أرباح الأشخاص المعنويين، فُرضت بسعر نسبي ثابت؛ في حين تميزت المرحلة الثالثة بفرض الضريبة العامة على الدخل منذ سنة 1990، وهي ضريبة موجهة بالأساس نحو مجموع دخول الأشخاص الذاتيين؛² وتنضاف إلى هذه الثلاثية الضريبية التي تشكل أعمدة النظام الجبائي الوطني، عدد من الضرائب النوعية الأخرى، أبرزها رسوم التسجيل والتنبر والضريبة الداخلية على الاستهلاك والرسوم الجمركية، إضافة إلى الرسوم المستحقة لفائدة الجماعات الترابية (الرسوم المحلية)، وعدد من الرسوم شبه الضريبية.

بعد مرور السنوات على دخول هذا النظام حيز التنفيذ، وتحت ضغط مجموعة من التحديات الماكرواقتصادية ومتطلبات التحفيز الاقتصادي، شرعت السلطات العمومية، بعد تنظيم المناظرة الوطنية الأولى حول الجبايات سنة 1999، في سن عدد من التدابير الجبائية عن طريق قوانين المالية السنوية، ابتداء من سنة 2000 وإلى حدود اليوم، استهدفت من خلالها تبسيط المساطر الجبائية وعقلنة الأجهزة الضريبية وتجانس النظام الضريبي بشكل عام، لجعل بنيته أكثر مواءمة للأنظمة الضريبية للدول ذات الاقتصاد المنفتح على الصعيد العالمي؛³ وقد تميزت هذه الفترة بإصدار المدونة العامة للضرائب ابتداء من سنة 2007، والتي حاولت جمع شتات مختلف النصوص المتعلقة بجبايات الدولة، وإصلاح نظام الجبايات المحلية سنة 2007، ثم تنظيم المناظرة الوطنية الثانية حول الجبايات سنة 2013، ومؤخرا المناظرة الثالثة لسنة 2019، وبين هذا وذاك إصدار عدد مهم من التدابير الجبائية التي لم ترقَ لحجم إصلاح ضريبي شامل.

منذ بداية هذه "الإصلاحات" التي شكلت تاليا معالم وخصوصيات الفعل الجبائي ببلادنا، يمكن اليوم، وبعد مرور أزيد من ثلاثة عقود من الزمن، مساءلة وتقييم أثر النظام الجبائي المغربي على النموذج التنموي الراهن؛ ومن أجل ذلك، من الضروري الإجابة على سؤالين مترابطين ومتكاملين : ما

¹ - AbdelkhalekTouhami et fouziaEJJANOUI, "Impact des politiques fiscales sur la pauvreté et les inégalités au Maroc", EconomicResearch Forum (ERF), 24st AnnualConference, March, 2018, Theme 4, Labor and HumanDevelopment, Novembre 2017, p : 4.

² - Nouredine Bensouda, "La modernisation de l'administration fiscale", Université Mohammed V, Rabat, 21 mai 2003, publié sur le site web officiel de la TGR, p.p : 6 et 7.

³ - AbdelkhalekTouhami et fouziaEJJANOUI, "Impact des politiques fiscales sur la pauvreté et les inégalités au Maroc", op cit, p : 4.

مدى توفيق النظام الجبائي الحالي في تحقيق الأهداف التي أوجد من أجلها؟ وإلى أي حد استطاع هذا النظام أن يشكل دعامة ودافعا لأبعاد التنمية ومجالاتها؟

تمثلت أبرز الأهداف المعلنة والمضمرة التي وُضع النظام الجبائي القائم من أجلها، والتي لها علاقة مباشرة بمتطلبات التنمية، أولا، في الرفع من المردودية المالية، وهو شرط أساسي لأي إقلاع تنموي حقيقي، حيث إن فعالية النظام الجبائي وقدرته على سد عجز الميزانية وتمويل تدخلات الدولة والسياسات العمومية والبرامج الاجتماعية، يعد من المعايير الرئيسية لتقييم كفاءة أي منظومة جبائية في العالم؛ وثانيا، في تحقيق العدالة الاجتماعية، عبر جعل الضريبة أداة دعم غير مباشر للفئات الهشة والفقيرة والمتوسطة كذلك، وآلية ناجعة لإحداث التوازن على مستوى توزيع الدخل بين مختلف أفراد وطبقات المجتمع؛ وثالثا، تبسيط المنظومة الجبائية وجعلها أكثر تجانسا ومرونة، استهدافا لنجاحاتها من جهة وتقبلها من طرف المواطنين من جهة ثانية.

ويمكن أن نظيف لهذه الأهداف الرئيسية الثلاثة، جعل الضريبة أداة للتنشيط الاقتصادي وتحفيز الاستثمار، ودعم بعض القطاعات الاقتصادية الضعيفة، وتحقيق التوازن بين الجهات على مستوى التنمية، وهو ما اتضح بشكل جلي مع صدور القانون الإطار بمثابة ميثاق للاستثمار سنة 1995¹ والذي جاء بترسنة من الامتيازات الجبائية في المجال الاقتصادي.

من الواضح أن النظام الضريبي القائم، فشل بنسبة كبيرة في تحقيق معظم هذه الأهداف التي تصب جميعها في مطلب التنمية، بل إن تأثيره على بعض هذه الميادين كان عكسيا في كثير من الحالات.

هناك العديد من الأسانيد والمؤشرات التي يمكن الاستدلال بها على هذه النتيجة، أبرزها معدل المرونة الضريبية *l'élasticité fiscale*، وهو مؤشر يُمكن من قياس العلاقة بين المتغيرات الحاصلة على مستوى تطور الموارد الضريبية من جهة والناتج الداخلي الخام من جهة ثانية، وبالتالي فهذا المعدل يُعطي صورة علمية عن مدى قدرة النظام الجبائي على التفاعل والتجاوب بشكل مرّن مع النمو الاقتصادي؛ وكلما كان هذا المؤشر مرتفعا كلما دل ذلك على أن خلق الثروة الاقتصادية ينعكس إيجابا على ارتفاع الموارد الجبائية، وكلما انخفض كلما أشرّ على أن هناك اختلال في العلاقة بين النمو الاقتصادي ومردودية النظام الجبائي.

ويشير هذا المعدل بالمغرب إلى أنه خلال العقود الأولى التي تلت الاستقلال، تطورت الموارد الجبائية بنسبة فاقت تطور الناتج الداخلي الخام، قبل أن تنعكس هذه الوضعية خلال العقود الموالية؛ وعليه، فقد بلغ هذا المعدل خلال الفترة ما بين 1956 و1975 نسبة 2,16 (ولعل من بين ما

¹ - ظهر شريف رقم 1-95-43 بتاريخ 8 نونبر 1995، صادر الأمر بتنفيذ القانون الإطار رقم 95-18 بمثابة ميثاق للاستثمار، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4335 بتاريخ 29-11-1995.

يفسر ارتفاع هذا المعدل في هذه الفترة، ارتفاع الضغط الضريبي خلال نفس الحقبة)، وبعد ذلك تراجع هذا المعدل ليتراوح ما بين 1,19 و1,04 خلال سنوات الثمانينات، ليواصل تراجعته إلى أقل من 1 خلال سنوات ما بعد 2000؛¹ والمحصلة هو أن النظام الجبائي القائم، والذي اكتملت ملامحه الأساسية ابتداء من الثمانينات يمتاز بمرونة ضعيفة، أثرت سلباً على علاقته بالنمو الاقتصادي.

المؤشر الثاني على محدودية النظام الجبائي الوطني، والذي له صلة مباشرة بأبرز هدف غير معلن لأغلب الإصلاحات والتعديلات التي عرفتها المنظومة الجبائية الوطنية، هو سد عجز الميزانية والتحكم في الدين العمومي موازنة مع تحقيق الكفاية في تغطية النفقات العمومية؛ ويبقى هذا المطلب من أكبر التحديات التي تطرح نفسها بشكل مستمر على النظام الجبائي ببلدنا، خاصة وأن الرفع من فعالية النظام الجبائي على هذا المستوى سيتمكن السلطات العمومية من التدخل في المجالات الاجتماعية بالأساس (الصحة والتعليم والدعم الاجتماعي...) بشكل أوسع وبنجاعة أكثر، كما سيؤثر لا محالة عن مختلف باقي الميادين التنموية، شريطة أن تقتزن مردودية الجباية بتوزيع عادل ومنصف للضغط الضريبي.

وهكذا، فإذا كانت بنية الموارد العادية للميزانية العامة للدولة بالمغرب تعتمد بما يفوق 90% على المداخل الجبائية،² فالمسجل أن عجز الميزانية وثقل حجم الدين العمومي، أضحت من الإشكالات الهيكلية المزمنة التي أصابت ميزانية الدولة على امتداد العقود الماضية، حيث إن عجز الميزانية بصم على معظم قوانين المالية خلال السنوات الماضية، وظل ما بين المتوسط والمرتفع، إذ بلغ أرقاما قياسية في بعض الفترات، وهو ما ينطبق على سنة 1995 التي وصلت فيها نسبة العجز إلى 14,6 مليار درهم، وهو ما يمثل نسبة 5,3% من الناتج الداخلي الخام في مقابل 3,2% سنة 1994، وقد أفضى اتساع حاجة الخزينة العمومية للتمويل إلى تراكم متأخرات الأداء وإلى ارتفاع مديونيتها إزاء معهد الإصدار بنسب قوية خلال هذه الفترة؛³ أما خلال العقد الأخير فقد بلغ عجز الميزانية دروته خلال سنة 2012، حيث سجل 6,8% (7,2% خارج الخصصة)، وهي النسبة التي تمثل ما يزيد عن 62 مليار درهم، وبدأ العجز في التنازل تدريجياً ليسجل 5,1% سنة 2013 و4,2% سنة 2015، ثم 3,5% سنة 2017.⁴

وبخصوص المديونية، فإن جميع الأرقام والمؤشرات تشير إلى أن تحقيق التوازن الماكرواقتصادي والموازناتي، أضى مرتين بشكل مزمن لموارد الاقتراض، وأصبح الدين إشكالية هيكلية مستعصية، تعيشها الخزينة باستمرار، تتفاقم حدتها مع الظرفيات المالية والاقتصادية الصعبة، وهو

¹ - Najib AKESBI, "Evaluation d'un système fiscal controversé", étude publiée sur le site officiel "Economia", CESEM centre de recherche de HEM, <http://economia.ma>, visité le 01/11/2019.

² - الموارد العادية للميزانية العامة لا تندرج في إطارها مداخل الاقتراض، بوصف هذه الأخيرة مداخل استثنائية وغير نهائية يتم إرجاعها فيما بعد مضافة إليها الفوائد ضمن نفقات خدمة الدين العمومي.

³ - تقرير بنك المغرب عن سنة 1995، الجريدة الرسمية عدد 4440 بتاريخ 19 ديسمبر 1996، ص: 2768.

⁴ - معطيات وزارة الاقتصاد والمالية.

ما وقع بداية الثمانينات حينما ارتفع الدين العمومي إلى مستويات خطيرة، وبحدة أقل ما يقع حالياً، إذ تجاوز دين الخزينة خلال الفترة الراهنة سقف 65% من الناتج الداخلي الخام، أما الدين العمومي الإجمالي فقد فاقت نسبته 82% من الناتج الداخلي الخام؛¹ وهذه المؤشرات، أقل ما يقال عنها، استناداً للمعايير الدولية، أنها مقلقة بالنسبة للتوازنات المالية للدولة.

والخلاصة في هذا الشق، أن مردودية النظام الجبائي على المستوى المالي، لم تبلغ المستوى المطلوب لتحقيق الاكتفاء الذاتي فيما يخص تغطية النفقات العمومية، الأمر الذي أدى إلى اللجوء الدائم والمفرط لتمويل هذه النفقات عن طريق آلية الاقتراض، وهو ليس بحل مستدام، أكثر مما هو تأجيل للأزمة، كما أن له انعكاسات سلبية وخطيرة على عدة مستويات. وتبعاً لذلك، فالنظام الجبائي الوطني أثبت محدودية في القيام بأحد أهم وظائفه التي لها ارتباط مباشر بالتنمية.

أما على مستوى العدالة الجبائية، فالملاحظ أن النظام الضريبي الحالي، أضحى اليوم غير منصف أكثر من الأمس، فكلما ازدادت ثروة الملمزين كلما أدوا ضرائب أقل نسبة إلى حجم ثروتهم، وكلما قلت هذه الثروة وازداد فقرهم كلما دفعوا ضرائباً أكثر بالنظر إلى مستوى دخلهم؛² وهو ما يؤشر على أن هناك اختلالات قانونية وتنظيمية وممارسات رافضة للخضوع للالتزامات الضريبية أو هادفة للتملص منها، تؤدي إلى جعل الضغط الضريبي مركز حول وعاء جبائي ضيق ومحصور على عدد محدود من الملمزين، في حين تسفيد فئات واسعة من الخاضعين للضريبة من امتيازات واستثناءات جبائية، أو تمتلك الإمكانية والقدرة على ممارسة التهرب والغش الضريبيين، وهي أمور كلها تؤدي إلى المساهمة سلباً في تحقيق تنمية متوازنة ومنصفة ومستدامة وشاملة، كما أنها تؤدي إلى خلق تفاوتات طبقية وفتوية صارخة وغير مشروعة على المستويين الاجتماعي والاقتصادي.

وفي شأن علاقة الجباية بدعم الاقتصاد الوطني وتشجيع الاستثمار، فالنتائج لم تكن في المستوى المطلوب؛ وبعد سن الكثير من التدابير والإجراءات الجبائية التحفيزية والاستثنائية في إطار قوانين خاصة أو بشكل سنوي في إطار قوانين المالية السنوية، حيث عرفت النفقات الجبائية ارتفاعاً كبيراً خلال السنوات الأخيرة، إذ فاقت قيمتها 30 مليار درهم كل سنة خلال العشرية الأخيرة، أكثر من 50% منها ممنوحة لفائدة المقاولات،³ وهو مبلغ مرتفع إذا ما قورن بحجم موارد الميزانية العامة والظرفية المالية التي يمر منها الاقتصاد الوطني والدولي. وتبقى مسألة نجاعة هذه النفقات وانعكاسها في إنعاش الاقتصاد من الأمور التي لم يتم إثباتها، خاصة وأن التنمية الاقتصادية المرجوة من هذه السياسة لم تتحقق، في الوقت الذي مثلت فيه هذه الامتيازات تكلفة باهظة على ميزانية الدولة.

¹ - معطيات المندوبية السامية للتخطيط.

² - Najib AKESBI, "Evaluation du système fiscal (deuxième et dernière partie) : une fiscalité complexe, incohérente et injuste", La Revue ECONOMIA, Etudes et sondages, n°3, juin - septembre 2008, p : 75.

³ - للمزيد من التفاصيل حول حجم هذه النفقات، يمكن الرجوع إلى تقارير النفقات الجبائية المرفقة بمشاريع قوانين المالية السنوية.

المحور الثاني : النظام الضريبي والنموذج التنموي البديل، الفرص والمخاطر.

أوضحنا من خلال المحور الأول، أن هناك مجموعة من التقاطعات بين النظام الجبائي والنموذج التنموي المعتمد، على النحو الذي يمكن أن يمثل فيه هذا النظام عاملا في نجاح أو فشل هذا النموذج. كما أكدنا أن النظام الضريبي المغربي لم يساهم بالشكل المطلوب في إنجاح النموذج التنموي القائم، بل كان سببا في محدودية هذا النموذج، كما أنه لم يصل إلى تحقيق الأهداف التي بُلور من أجلها.

ومن أجل تجاوز هذا الوضع وتغييره في اتجاه جعل النظام الجبائي الوطني أكثر استجابة لمتطلبات النموذج التنموي البديل القادر على تحقيق التنمية الشاملة، يبدو من اللازم اتباع مجموعة من المداخل الحتمية والاختيارات الضرورية والمعروفة في الوقت نفسه:

في هذا الإطار، تتجلى بعض المداخل التي يجب اتباعها لإصلاح المنظومة الجبائية وملاءمتها مع النماذج التنموية الناجحة، واضحة ومعروفة وسبق طرحها من طرف الباحثين والمتخصصين والخبراء والفاعلين في الميدان الجبائي والهيآت الوطنية والدولية في أكثر من مناسبة، ضمن تقارير خاصة أو أبحاث ودراسات أو في إطار المناظرات الوطنية حول الجبايات¹ أو في غيرها من الإطارات العلمية.

المدخل الرئيسي لمختلف هذه المداخل، هو العمل على توسيع الوعاء الجبائي، وهو إصلاح أساسي يمكن من خلاله بلوغ مجموعة من الأهداف التي تبدو متناقضة فيما بينها، كتعزيز مردودية الجباية وتحقيق الإنصاف الجبائي وتخفيف الضغط الضريبي والحفاظ على بعض التحفيزات الضريبية الضرورية في نفس الوقت؛ وتأتي أهمية هذا المدخل، انطلاقا من ظهور عدد من المؤشرات و الأرقام الرسمية تؤكد أن الوعاء الضريبي بالمغرب، يتسم بالضييق الشديد، وأن فئة محدودة جدا هي من تؤدي الضرائب؛ ومن بين الأمثلة على المؤشرات الدالة على هذه الوضعية، أنه خلال السنوات الأخيرة، سُجل أن فقط 2% من المقاولات تؤدي حوالي 80% من الضريبة على الشركات، وأن 65% من الوحدات الخاضعة للضريبة على الشركات تصرح بخسارتها بصفة متكررة،² كما سجلت إحصائيات حديثة أن 387 مقالة وطنية فقط يشكل رقم معاملاتها مجتمعة 50% من إجمالي رقم المعاملات المصرح به، في حين أنها لا تمثل سوى 0,16% من مجموع المقاولات المصرحة، كما تؤدي 73 مقالة

¹ - ثم لحد الآن عقد ثلاث مناظرات وطنية حول الجبايات، الأولى سنة 1999 والثانية سنة 2013 والثالثة سنة 2019.

² - Conseil économique et social, "le système fiscal marocain, développement économique et cohésion sociale", Novembre 2012, p : 107.

نسبة 50% من عائد الضريبة على الشركات، علما أنها لا تشكل إلا 0,06% من مجموع المقاولات المصرحة؛¹ وأيضاً 75% من حصيلة الضريبة على الدخل تتأتى من صنف المأجورين فقط.²

وتنضاف إلى هذه المؤشرات التي تعكس ضعف الوعاء الضريبي الناتج بالأساس عن التملص من الأداء الضريبي، وجود أوعية لم تخضع للتضريب بالشكل الكافي، خاصة في الميدان الفلاحي والعقاري، وفي أنواع الضرائب المفروضة على رؤوس الأموال وعلى الثروة.

وأول إجراء يجب أن ينبني عليه إصلاح الجباية الوطنية، تكثيف وتفعيل وسائل محاربة التهرب والغش الضريبيين؛ فعلى مستوى المراقبة الجبائية، وبالرغم من الدعم الذي عرفته هذه الآلية والذي انعكس على مردودية التصحيحات الضريبية خلال السنوات الأخيرة،³ فالسلطات العمومية مطالبة بترجمة إرادتها في محاربة الغش بشكل أكثر وضوحاً، وذلك عبر عدد من التدابير، أهمها تدعيم الوسائل القانونية والتنظيمية والمادية والبشرية المسخرة للمراقبة، وخاصة الزيادة من عدد الأطر المكلفة بالمراقبة، فعدد المفتشين المحققين، والذي يقل أو يزيد بقليل عن 300 مفتش عبر مختلف السنوات الأخيرة، غير كاف إطلاقاً لمراقبة عشرات الآلاف من الوحدات الاقتصادية والمهنية، وتبعاً لذلك، فعمليات الفحص التي تباشرها مصالح الإدارة الجبائية هي آلية انتقائية، تُبقي أغلب المقاولات بعيدة عن أي مراقبة.

أما على المستوى القانوني، يبقى تجريم الغش الضريبي بموجب قانون المالية 1996-1997، من التدابير الردعية التي فشلت في الحد من ظاهرة الغش الضريبي نتيجة لضعف الجزاءات التي تضمنها هذا القانون، إضافة إلى تعقد مساطر المتابعة وصعوبة توافر أركان الجريمة الضريبية إلى درجة الاستحالة في بعض الأحيان، في الوقت الذي بقيت فيه الجزاءات المالية عاجزة عن التقليل من حدة اللجوء للغش الضريبي؛⁴ وبالتالي فالحكومة مطالبة، بتعديل هذا القانون الذي أثبت انعدام نجاعته، في اتجاه تفعيل العقوبات الحبسية والرفع من الجزاءات المالية على الأفعال الجسيمة والمقصودة مقابل تخفيف الجزاءات على المخالفات الشكلية وغير الإرادية، موازاة مع تيسير مساطر المتابعة، حتى يؤدي القانون وظيفته الردعية، وعلى الحكومة أن تعبأ أغلبيتها في اتجاه تمرير هذا التعديل، وعدم الاكتفاء بطرح مشروع التعديل والتخلي عن الدفاع السياسي عنه بشكل مباشر أو غير مباشر.

¹ - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد"، تقرير المجلس بناء على إحالة ذاتية رقم 2019/39، ص : 14.

² - خطاب السيد رئيس الحكومة عبد الإله بنكيران، وزارة الاقتصاد والمالية، "خلاصات أعمال المناظرة الوطنية حول الجبايات"، 29 و 30 أبريل 2013 بمدينة الصخيرات، ص : 22.

³ - على سبيل المثال، بلغت المداخل الجبائية الناتجة عن المراقبة في عين المكان خلال سنة 2016 حوالي 6,2 مليار درهم، وفي سنة 2017، ما يقدر بـ 6,7 مليار درهم. (Direction Générale Des Impôts, Rapport d'activité 2017, p : 15)

⁴ - استهداف النجاعة هذا القانون وتشديد العقوبات الجنائية على الغش الضريبي، تقدمت الحكومة بمبادرة من خلال مشروع قانون مالية سنة 2016، ترمي إلى تعديل مهم للمادتين 192 و 231 من المدونة العامة للضرائب المتعلقة بالمتعضيات والتدابير التي تخص تجريم الغش الضريبي، إلا أن هذا المشروع تم رفضه بالإجماع داخل لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب.

القطاع غير المنظم، هو الآخر أضحى من الإشكالات المتفاقمة التي تُضعف من فعالية وعدالة النظام الجبائي وتقف عائقاً أمام بناء نموذج تنموي متوازن وسليم في آن واحد، فهذا القطاع (1,68 مليون وحدة إنتاجية سنة 2013) وبالرغم مما له من أهمية على مستوى مساهمته في الناتج الداخلي الخام (أكثر من 11,5% خلال نفس السنة) ومساهمته في خلق مناصب الشغل (حوالي 2,4 مليون فرصة عمل خلال نفس السنة)¹ وتشجيع الاستهلاك، إلا أن له مخاطر أكبر على عدد من المستويات الاقتصادية والاجتماعية، خاصة وأنه يتكاثر بشكل خطير (حوالي 19 ألف وحدة كل سنة)،² كما أن الأنشطة غير المهيكلية ذات الحجم الكبير تشكل احتياطيًا جبائياً مهماً من اللازم استغلاله؛ وبالتالي فإدماج هذا القطاع وتقنينه وتأطيره في اتجاه بناء اقتصاد صحي شفاف ومنصف، يعد أولوية تستلزم التعجيل ببلورة وتنزيل سياسة عمومية متعددة الأبعاد في هذا الشأن يساهم فيها كافة الفاعلين العموميين والخواص والمجتمع المدني ووسائل الإعلام،³ ويجب أن توفق هذه السياسة بين التوعية والتحفيز وتقديم البديل والزجر، كما يجب أن تنزل بشكل تدريجي وبالتوازي مع باقي الإصلاحات الاقتصادية والمتعلقة بسياسات الدعم والمساعدة.

السياسة المعتمدة في منح التحفيزات الجبائية على امتداد عقود من الزمن لم تحقق النتائج المرجوة على المستوى الاقتصادي، وأضحى من اللازم مراجعتها وإعادة توجيهها بصيغة تستهدف النجاعة الاقتصادية؛ ويجب أن تخضع لقواعد الحكامة الصارمة الكفيلة بضمان فعاليتها ونزاهتها، مع إخضاعها للقياس المستمر وفقاً للأهداف المتوخاة منها، كما يجب أن توجه بشكل أولوي للأنشطة المتعلقة بالابتكار والاستثمارات التي تخلق القيمة المضافة وفرص الشغل.⁴

وقد خرجت المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات بتوصيات مهمة متعلقة بترشيد التحفيزات، من قبيل إعطاء الأولوية للدعم عبر التمويل المباشر، وتقييم جميع التحفيزات الجبائية القائمة قصد التخلي عن تلك التي لم تحقق الآثار المرجوة منها، ثم وضع آلية مؤسسية لتقييم الانعكاسات السوسيواقتصادية لهذه التحفيزات، إضافة إلى سن إطار يقن ويحدد شروط منح هذه التحفيزات.⁵

وفي مقابل عقلنة التحفيزات الجبائية، من الضروري أن يكون للنظام الضريبي دور إيجابي في تعزيز تنافسية المقاولات وتوجيه الاقتصاد الوطني؛ وتكون الجبايات تنافسية عندما تعمل على تشجيع النجاعة الاقتصادية وتطوير الانتاجية باعتبارهما العوامل التي تركز عليهما التنافسية، ويجب أن

¹ - Haut-commissariat au palan, "Enquête nationale sur le secteur informel 2013/2014", Rapport de synthèse, p :30

² - Idem.

³ - وزارة الاقتصاد والمالية، "خلاصات أعمال المناظرة الوطنية حول الجبايات"، 29 و 30 أبريل 2013 بمدينة الصخيرات، ص.ص : 46 و 47.

⁴ - الاتحاد العام لمقاولات المغرب، "المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات - مقترحات الاتحاد العام لمقاولات المغرب"، 2019، ص : 13

⁵ - وزارة الاقتصاد والمالية، "التوصيات المنبثقة عن المناظرة الوطنية الثالثة للجبايات المنعقدة بالصخيرات يوم 03 و 04 ماي 2019"، ص : 3.

يقترن ذلك بالإنصاف، لأنه لا جدوى من تنمية بدون إنصاف؛¹ ويتطلب بلوغ تنافسية من هذا النوع، اتخاذ عدد من الإجراءات الدقيقة، من بين أهمها ضمان حيادية الضريبة على القيمة المضافة، والتخفيض التدريجي للسعر الهامشي للضريبة على الشركات بالتوازي مع توسيع الوعاء؛ وقد يبدو من المفيد إحداث سعر مشجع للقطاع الصناعي والتكنولوجيات الحديثة واتخاذ تدابير داعمة للشركات الناشئة في مجال الابتكار والبحث والتطوير، مقابل تعميم تطبيق السعر الأعلى على القطاعات المحمية والمنظمة أو الاحتكارية، ومراجعة الأسعار المخفضة التي يحظى بها قطاع التصدير والمناطق الحرة نحو جعلها مطابقة للسعر العادي مستقبلاً؛ إضافة إلى تشجيع الادخار الطويل الأمد دعماً للاستثمارات المنتجة.²

إن مختلف هذه التدابير لمن شأنها أن تساهم في الحد من هيمنة اقتصاد الربح، خاصة ما يتعلق بعقلنة التحفيزات الجبائية وتوجيهها، وكذلك ربط مستوى الحماية بنسبة فرض الضريبة، من خلال جعل القطاعات والأنشطة التي تتمتع بالحماية تخضع لضغط ضريبي أكبر.³

وفي نفس السياق، أضحى من اللازم بلورة منظومة جبائية تُخضع الثروة (الضريبة على الزمة المالية) للاقتطاعات الضريبية، خاصة وأن هذا المجال يُشكل وعاء جبائياً مهماً لم يساهم لحد الآن في تحمل التكاليف العمومية بالشكل الكافي؛ ومن المهم الانطلاق من فرض الضريبة على الثروة غير المنتجة (كالأراضي غير المبنية والممتلكات العقارية غير المأهولة)، وهو ما سيمنح أولاً من ضخ موارد إضافية وثانياً من التحفيز على إدماج الممتلكات في دورة الإنتاج؛ ويجب أن تشمل هذه الضريبة بعض السلع الفاخرة، التي تعد من مظاهر الثراء (اليخوت والطائرات الخاصة والسيارات الفاخرة وخيول السباق)؛... إضافة إلى سن ضريبة على التركة، لضمان أداء الضريبة على رأس كل جيل؛ وبخصوص الضريبة على الإرث، يجب العودة إلى تطبيق مقتضيات الضريبة التي كان يخضع لها الإرث والهبة.⁴

التنظيم الجبائي المحلي، يمكن أن يشكل هو الآخر عماداً للنموذج التنموي البديل، خاصة فيما يتعلق بالتنمية الجهوية والمحلية وتخفيف التفاوتات الاقتصادية بين الجهات؛ وقد سبق بموجب القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة سنة 2015 أن تم الرفع من حصة ضرائب الدولة المرصودة لفائدة الجهات،⁵ غير إن الإصلاح الحقيقي للجبائية الترابية التي يمكن أن يؤهل الجهة لقيادة

¹ - كارلو كوتاريلي، وزارة الاقتصاد والمالية، "خلاصات أعمال المناظرة الوطنية حول الجبايات"، 2013، مرجع سابق، ص : 55.

² - وزارة الاقتصاد والمالية، "التوصيات المنبثقة عن المناظرة الوطنية الثالثة للجبايات 2019"، مرجع سابق، ص : 3.

³ - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد"، مرجع سابق، ص : 16.

⁴ - نفس المرجع، ص.ص : 16 و 17.

⁵ - نصت المادة 188 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات على رصد الدولة للجهات، بشكل تدريجي، نسبة 5% من حصيلة الضريبة على الشركات، و 5% من حصيلة الضريبة على الدخل، ثم 20% من حصيلة الرسم على عقود التأمين، وذلك بموجب القوانين المالية السنوية، في أفق أن تصل الاعتمادات الجبائية وباقي الاعتمادات المحولة لفائدة الجهات 10 ملايين درهم سنة 2021.

نظام الجبهوية المتقدمة، لن يتم إلا بإصلاح عميق للنظام الجبائي المحلي، والذي لم يطرأ عليه أي تغيير منذ سنة 2007.¹

ومن الأمور التي يجب أن يأخذها إصلاح الجبائية المحلية بعين الاعتبار، أن يكون منسجماً ومتكاملاً مع المبادئ والغايات التي تتأسس عليها جبايات الدولة؛ ومن المهم أن يسمح النظام الجبائي المحلي باستغلال الرأسمال الجبائي بفعالية أكبر، مع ضرورة تقوية وتدعيم الإدارة الجبائية المحلية حتى تكون قادرة على تدبير هذا النظام بالشكل الذي يضمن تحقيق المردودية والعدالة في نفس الوقت.

أما على مستوى أصناف الجبايات، فمن الأفضل التركيز على عدد محدود من أصناف الجبايات ذات المردودية المالية المهمة، وبالتحديد الرسوم المفروضة على السكن والعقار وعلى الخدمات المحلية وعلى الأنشطة الاقتصادية، مع مراجعة الأسس التي يتم بناءً عليها احتساب هذه الرسوم؛ موازنة مع تبسيط وتيسير المساطر الجبائية المحلية، وإدماج كل النصوص المتعلقة بالجبايات المحلية في إطار المدونة العامة للضرائب.

ولتقوية الموارد الجبائية للجهات وتمكينها من المداخل الكافية للقيام بالأدوار التنموية المحددة لها، من الضروري أن تُحدث لفائدتها رسوم جديدة خاصة بحماية البيئة، تستند إلى مبدأ "من يُلوث أكثر يدفع أكثر".

كما يجب العمل على تفعيل الآليات التي تم خلقها للتعاون والتضامن بين الجهات، خاصة ما يتعلق بصندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات.

وبالإضافة إلى كل ما سبق، لا بد أن تُتخذ مختلف الإصلاحات والتعديلات الجبائية بشكل متقاطع ومتكامل ومنسجم مع باقي الإصلاحات الاقتصادية والبرامج الاجتماعية وسياسات الدعم ومختلف التدابير الهادفة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، لأن النظام الجبائي في نهاية المطاف، يجب ألا يكون غاية في حد ذاته، وإنما وسيلة لتحسين مستوى عيش المواطنين بشكل منصف وعادل، وهو الهدف النهائي الذي يجب أن يرومه أي نموذج تنموي بديل.

إن الإشكال الكبير الذي يبقى النقاش ماثراً بشأنه في هذا الموضوع، يتعلق بمدى إمكانية إصلاح النظام الجبائي ليكون عماداً للنموذج التنموي؛ وبشكل عام، حول إمكانية بلورة وتنزيل نموذج تنموي لا يكون مآله الفشل شأنه في ذلك شأن سابقه. ويجد هذا التساؤل مشروعته وسنده في غياب الشروط والمتطلبات اللازم توافرها لنجاح مثل هكذا إصلاحات.

¹ - القانون رقم 47-06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-07-195 الصادر في 30 نونبر 2007، الجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 3 دجنبر 2007.

وعليه، فالسمات والخصائص الأساسية المميزة للنظام العام بالمغرب، سواء تعلق الأمر بالنظام السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي، والتي ساهمت مجتمعة في قصور النموذج التنموي السابق، مازالت نفسها هي الطاغية خلال الفترة الراهنة، فالبعض منها بقي على حاله، والبعض الآخر لم يتغير فيه إلا الشكل والمظهر متأثرا بواقع التطورات الاجتماعية التي يعرفها المحيط الدولي ووسائل الإعلام والاتصال، في حين عرفت بعض أوجه هذا النظام تراجعاً ملحوظاً، خاصة ما يتعلق بالتعليم والقيم وتنمية العنصر البشري. وإذا كان الوضع على حاله في كثير من مظهرات الواقع المغربي، فما الضمانات المتوفرة لعدم تكرار نفس الإخفاقات التنموية، مادامت نفس الشروط هي القائمة!؟

لقد أثبتت الممارسة المغربية، في جميع المجالات التنموية، وفي مجال إصلاح المنظومة الضريبية على وجه الخصوص، أن ما تم تسطيره والتنظير إليه، وما تم رسمه من أهداف وغايات، لا يجد سبيله إلى التنزيل كما تم التخطيط له، وهي إشكالية كبيرة تجعل من الخطاب الحزبي والحكومي والبرامج السياسية والمخططات الحكومة والسياسات العمومية، مهما كانت طموحة، غير ذات جدوى، ما دام أن التجربة أبانت أنها لا تُؤتي أثارها كما تم التخطيط لها وبشكل ملموس، وهو ما يؤشر على اتساع الهوة بين التنظير والممارسة ببلادنا من جهة، ويؤدي إلى فقدان الثقة في مختلف المبادرات العمومية من جهة ثانية، لأن المواطن اعتاد على عدم استشعار أغلب هذه المبادرات.

وبالعودة إلى النظام الضريبي، يمكن تسجيل عدد من المؤشرات التي تؤكد أن الأرضية المناسبة والمناخ الملائم والشروط اللازمة لنجاح إصلاح هذا النظام غير متوفرة بالشكل المطلوب:

أولاً، يلاحظ نقص في الإرادة السياسية لبلورة إصلاح شامل، فالجهات الرسمية المتخذة للقرار الضريبي، لم تبادر ببلورة أي إصلاح حقيقي منذ قانون الإطار لسنة 1984، وكثيراً ما ظل هذا الإصلاح المرتقب مجرد تيمة رائجة على مستوى الخطاب فقط، في حين اكتفت السلطات العمومية باتخاذ عدد من التدابير الجبائية المتناثرة والتي جعلت من التوجه الضريبي للدولة غير واضح، ما أفقد المنظومة الجبائية الوطنية وضوح مسارها وغاياتها الحقيقية وانسجامها.

وفي هذا الإطار، يمكن أن نتساءل، إلى أي حد تمتلك الحكومة والبرلمان السلطة الجبائية؟ فإذا علمنا من خلال الممارسة أن البرلمان أضحى، على المستوى الفعلي، شبه فاقد لهذه السلطة، فالأكيد أيضاً أن السلطة التنفيذية، وبالرغم مما لها من صلاحيات دستورية وتنظيمية في الميدان المالي، لم تعد تتحكم في هذه السلطة التي أصبحت موزعة على مجموعة من الفاعلين السياسيين والاقتصاديين وعدد من جماعات الضغط والتوجيه التي ما فتئت تثبت كفاءتها بشكل متزايد في اختراق سيادة الدولة في هذا المستوى.

تأسيسا على هذا المنطق، فهؤلاء المتدخلين غير الرسميين في تحديد معالم السياسة الجبائية، والذين يتخذون صيغا وأشكالا متعددة لفرض وتمير توجهاهم في المادة الضريبية، لا يهمهم كثيرا أن تكون المنظومة الجبائية عادلة تساهم في إعادة توزيع الدخل وتحقيق تنمية اقتصادية منصفة، بل هم حريصون على أن تخدم هذه المنظومة مصالحهم الخاصة وأن تستجيب لمخططاتهم وأهدافهم. وكمثال على ذلك، يكون النظام الجبائي جيدا، بالنسبة للمؤسسات المالية الدولية، عندما يُحقق مداخيل مرتفعة كفيلا بالحفاظ على التوازنات الماكرواقتصادية وتمويل نفقات خدمة الدين، دون اهتمام بباقي الأبعاد الأخرى الاجتماعية والاقتصادية للتدخل الجبائي؛ أما جماعات المصالح الاقتصادية، فهمما الأساسيون هو بلورة نظام جبائي يضمن لها أسعارا ضريبية منخفضة ويحافظ لها على منظومة الامتيازات الجبائية لمراكمة الثروة، وأي إصلاح في غير هذا الاتجاه، ولو صبّ في الصالح العام، فلن يكون مفيدا لها... وبالتالي فعندما تُسحب أو لا تكون السلطة الجبائية مركزة في يد جهات رسمية محايدة تمثل المواطنين، جريئة وتبتغي الصالح العام، وتوازن بين مختلف المصالح المتضاربة داخل المجتمع، من الصعب، في ظل هذا الوضع، تصور إصلاح جبائي عميق ومتكامل يخدم التنمية الشاملة.

ميدان المراقبة الجبائية والجمركية بشكل عام، يطرح أكثر من سؤال، خاصة فيما يتعلق بمدى قدرة الإدارة الجبائية، بصلاحياتها الفعلية وإمكانياتها البشرية والمادية وآلياتها ونظمها، ضبط الممارسات الاقتصادية والضريبية غير الشرعية، كالتهريب والغش والتهرب الضريبي؛ فالواقع في هذا الميدان، يُثبت أن كثافة اللجوء لهذه الممارسات وتنوع الوسائل المستعملة في ذلك، تتجاوز بكثير إمكانيات الإدارة بالرغم من كل التطورات التي عرفت إدارة الجبائية؛ إضافة إلى كون السلطات الإدارية ببلادنا المكلفة بمراقبة الميدان الجبائي بشكل خاص وباقي الميادين الاقتصادية الأخرى بشكل عام، ما زالت تتعامل مع الخارجين على القانون في هذه الميادين بنوع من المرونة والتساهل وغض النظر، نتيجة لوجود جزء عريض من الفاعلين الاقتصاديين الذين لا ينضبطون بالشكل المطلوب للقانون، ولارتباط أنشطة هؤلاء الفاعلين بعدد من الإكراهات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى، كخلق مناصب الشغل وتشجيع الاستهلاك.

وبالتالي فإن إصلاح المنظومة الجبائية، لا يمكن تصوره كإصلاح مستقل، بل إنه لن يتم بالفعالية المطلوبة إلا إذا اقترن بشكل متوازي مع مجموعة من الإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الأخرى ذات الصلة بالشأن الجبائي. ولتوضيح ذلك، يتطلب إصلاح المنظومة الجبائية تقوية المؤسسات السياسية الوطنية ودمقرطتها حتى تكون لها القدرة على قيادة إصلاح يصب في التنمية؛ ويستلزم هذا الإصلاح القطع مع اقتصاد الربح وتصحيح اختلالات النظام الاقتصادي حتى لا تساهم في تفاقم عجز المنظومة الضريبية؛ ويستلزم الإصلاح الضريبي أيضا إدماج القطاع غير المنظم

لأنه يُغدي اللامعالية الجبائية ويؤثر على المنافسة النزيهة ويضر بموارد ميزانية الدولة، إلى غير ذلك من القطاعات والميادين التي بدون إصلاحها سيكون من الصعب تحقيق إصلاح ضريبي شامل.

ومن المفترض في مثل هذه الميادين الموازية، أن تحظى ببرامج تصحيحية خاصة بها، أما أن يتم اعتبار الآلية الجبائية وسيلة لإصلاحها، فذلك لن يعطي النتائج المرجوة. وعلى سبيل المثال لا الحصر، يحتاج إدماج القطاع غير المنظم سياسة عمومية خاصة بعيدة المدى شاملة متعددة الأبعاد تُساهم فيها جميع القطاعات العمومية، وهو الأمر الغائب لحدود الآن، أما القول بأن التحفيزات الضريبية وبعض الإجراءات الأخرى ذات الأثر المحدود كفيلة بإدماج هذا القطاع، فهو توجه أثبت قصوره.

وفي نفس السياق، يجوز التساؤل حول مدى جاهزية الخاضعين للضريبة لتقبل إصلاح شامل للمنظومة الضريبية، ما منسوب المواطنة الجبائية؟ وهل الثقافة الجبائية القائمة تتواءم مع أبعاد وأهداف هذا الإصلاح؟

لا شك في أن الوعي الجبائي الإيجابي لدى أغلب الخاضعين للضريبة شبه غائب، فالملزم المغربي حينما يؤدي الضريبة، إنما يؤديها في أغلب الحالات لأنه مجبر على أدائها ولأنه يحس أن عدم وفاءه بالتزاماته الجبائية قد يعرضه للزجر والعقاب، وفي المقابل من الصعب تصور أن هذا الملزم يؤدي الضرائب بطوعية وعيا منه بأهميتها في تمويل المرافق العمومية وفي أداء باقي الوظائف الاجتماعية والاقتصادية. والحقيقة أن واقع تدني الحس الجبائي لدى المواطنين هو تحصيل حاصل لمجموعة من العوامل التي أدت في النهاية إلى هذه النتيجة، ومن أبرز هذه العوامل اختلال العلاقة بين السلطات العمومية والمواطنين وفقدان الثقة في الحكام، إضافة إلى فشل المنظومة التربوية والتعليمية وباقي مؤسسات التنشئة الاجتماعية في ترسيخ قيم المواطنة والتضامن وثقافة الواجب، زيادة على رداءة الخدمات العمومية التي لا تعطي انطبعا جيدا حول طريقة صرف محصل الضرائب، كما أن الاحساس بالحييف والتمهيش واللامساواة يساهم بدوره في التجرد من الحس الجبائي...

هذا، وتبقى إشكالية كفاءة ونزاهة العنصر البشري المكلف ببلورة هذا الإصلاح وتنزيله موضع تساؤل، فاستثناء مظاهر الفساد الإداري والسياسي، يمكن أن يشكل عائقا أمام الإصلاح؛ ولذلك فبناء المؤسسات وتغيير القوانين والأنظمة لم يكن كافيا في إنجاح أغلب الإصلاحات الاقتصادية وغيرها من الإصلاحات، بسبب عدم مواكبة العنصر البشري لروح وغايات هذه الإصلاحات؛ ولعل المدخل الحتمي لإنجاح أي إصلاح هو الاستثمار في العنصر البشري وتأهيله بنيويا ومعرفيا وأخلاقيا، وذلك ما أثبتته تجارب جميع الدول التي تخطت وضعية التخلف؛ ومن الواضح جدا في مختلف السياسات العمومية أن هذا المدخل لا يُشكل أولوية ولا يحظى بالاهتمام اللازم، وهو ما سيشكل إكراها قويا وعائقا كبيرا أمام أي إصلاح وأي نموذج تنموي بديل.

لائحة المراجع ولمصادر المعتمدة :

باللغة العربية :

- الخطاب الملكي السامي الملقى يوم 13 أكتوبر 2017 بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة.
- الخطاب الملكي السامي الملقى بمناسبة عيد العرش يوم 29 يوليوز 2019.
- خطاب السيد رئيس الحكومة عبد الإله بنكيران، وزارة الاقتصاد والمالية، "خلاصات أعمال المناظرة الوطنية حول الجبايات"، 29 و 30 أبريل 2013 بمدينة الصخيرات.
- كارلو كوطاريلي، وزارة الاقتصاد والمالية، "خلاصات أعمال المناظرة الوطنية حول الجبايات"، 29 و 30 أبريل 2013 بمدينة الصخيرات.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد"، تقرير المجلس بناء على إحالة ذاتية رقم 2019/39.
- وزارة الاقتصاد والمالية، "خلاصات أعمال المناظرة الوطنية حول الجبايات"، 29 و 30 أبريل 2013 بمدينة الصخيرات.
- وزارة الاقتصاد والمالية، "التوصيات المنبثقة عن المناظرة الوطنية الثالثة للجبايات المنعقدة بالصخيرات يوم 03 و 04 ماي 2019".
- الاتحاد العام لمقاولات المغرب، "المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات - مقترحات الاتحاد العام لمقاولات المغرب"، 2019.
- تقرير بنك المغرب عن سنة 1995، الجريدة الرسمية عدد 4440 بتاريخ 19 ديسمبر 1996.
- معطيات المندوبية السامية للتخطيط.
- معطيات وزارة الاقتصاد والمالية.
- تقارير النفقات الجبائية المرفقة بمشاريع قوانين المالية السنوية.
- ظهير شريف رقم 43-95-1 بتاريخ 8 نونبر 1995، صادر الأمر بتنفيذ القانون الإطار رقم 95-18 بمثابة ميثاق الاستثمار، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4335 بتاريخ 29-11-1995، ص: 3030.
- القانون رقم 06-47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 195-07-1 الصادر في 30 نونبر 2007، الجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 3 دجنبر 2007.

En langue française :

- Abdelkhalek Touhami et Fouzia EJJANOUI, "Impact des politiques fiscales sur la pauvreté et les inégalités au Maroc", Economic Research Forum (ERF), 24th Annual Conference, March, 2018, Theme 4, Labor and Human Development, November 2017.

- Christelle BALLANDRAS-ROZET , "La fiscalité environnementale", Encyclopédie de l'environnementale, Université Grenoble Alpes.
- Jean-Marie MONNIER, "la politique fiscale : objectifs et contraintes", cahiers française, la documentation française, 2008.
- Najib AKESBI, "Evaluation du système fiscal(deuxième et dernière partie) :une fiscalité complexe,incohérente et injuste", La Revue ECONOMIA, Etudes et sondages, n°3, juin - septembre 2008.
- Najib AKESBI, "Evaluation d'un système fiscal controversé ", étude publiée sur le site officiel "Economia" , CESEM centre de recherche de HEM, <http://economia.ma>, visité le 01/09/2019.
- Noureddine BENSOUDA, "La modernisationde l'administration fiscale", Université Mohammed V, Rabat, 21 mai 2003, publié sur le site web officiel de la TGR.
- Conseil économique et social, "le système fiscal marocain, développement économique et cohésion sociale", Novembre 2012.
- Haut-commissariat au palan, "Enquête nationale sur le secteur informel 2013/2014", Rapport de synthèse.
- Direction Générale Des Impôts, Rapport d'activité 2017.

الإصلاح الضريبي رافعة لبناء النموذج التنموي الجديد

مذكر عبد الحق:

طالب باحث في سلك الدكتوراه

بكلية الحقوق بالمحمدية

في ظل الظرف الدقيق الذي تمر به بلادنا، والتي تعرف تفاقما كبيرا في عجز الميزانية العامة وارتفاع الدين الخارجي، إذ تفاقم العجز من 5,3% إلى 7,3% من الناتج الداخلي الإجمالي¹ وهو مستوى أكبر بكثير من هدف 3% المسطر في قانون المالية 2018، كما تجاوز كذلك حجم الدين العام للخزينة 722.7 مليار درهم²، حيث انتقل الدين العمومي للمغرب، الذي يشمل مديونية الخزينة العامة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية من 82% من الناتج الداخلي الخام سنة 2018، إلى 82.5% سنة 2019.

إن هذه الأرقام أصبحت تؤثر على إشكالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية كل سنة بمناسبة تقديم القانون المالي السنوي، كما أصبحت تؤثر في ذات الوقت لإشكالية التمويل العمومي، والبحث عن السبل الكفيلة للرفع من نسب هذا الأخير، خاصة بواسطة الأداة الجبائية، لأن النظام الضريبي يوجد في قلب معادلة التوازنات الماكرو اقتصادية، وعنصرا مهما في برامج الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي وفي دعم آلية توزيع الدخل.

لذا بات الإصلاح الضريبي عنصرا مهما في الرفع من الموارد العمومية وركيزة أساسية للإصلاح الاقتصادي والاجتماعي، لكي يساهم في معالجة نقاط الضعف التي تعترى النموذج التنموي لبلادنا، وبالأخص عطالة الشباب والخريجين وكذا تفاقم أشكال التفاوتات الاجتماعية والمجالية، وهي إكراهات هيكلية أصبحت تستفحل بفعل ضعف وعدم انتظام معدل النمو³. وبالتالي فإن عملية الإصلاح الضريبي المنشود يجب أن تشمل عددا من التدخلات التي تهدف إلى إقامة نظام ضريبي كفاء، من خلال مراجعة الأسعار الضريبية وجعلها أكثر واقعية، وتوسيع الأوعية الضريبية بشكل يسمح بقبولها من طرف الملزمين، ويتيح تنفيذها عمليا.

¹ - التقرير السنوي للبنك المركزي المغربي برسم سنة 2018

² - تقرير حول آفاق الاقتصاد الإقليمي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، صندوق النقد الدولي، أكتوبر 2019

³ - المذكرة التأطيرية حول المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات، 3 و 4 ماي 2019 بالرباط

كما أن من أهداف الإصلاح الضريبي تحقيق الإيرادات الكافية من الضرائب . ليس بسبب ارتفاع معدلاتها، بل نتيجة لزيادة النشاط الاقتصادي وارتفاع دخول وحصيلات المؤسسات الاقتصادية . مع مراعاة تحقيق العدالة الجبائية من خلال فرض ضرائب على الملمزين القادرين على دفعها وتخفيف آثارها على الفئات غير القادرة. إذن فما هي أهم التوجهات الإصلاحية القادرة على توفير نظام ضريبي عادل وأوسع نطاق، يزيد من حصيله الضرائب ويعمل على تصحيح المسار الاقتصادي والاجتماعي بالمغرب ؟

وسأحاول الإجابة على هذه الإشكالية انطلاقا من المبحثين التاليين :

- المبحث الأول : دوافع ومنطلقات الإصلاح الضريبي المغربي :

- المبحث الثاني : أهداف ومجاور الإصلاح الضريبي المنشود :

المبحث الأول : دواعي المطالبة بالإصلاح الضريبي بالمغرب :

النظام الضريبي الحالي وليد عدة محطات إصلاحية كبرى، لعل أهمها إصدار القانون الإطار 83 . 3 المتعلق بالإصلاح الضريبي الذي أسس لنظام ضريبي جديد جاء بالضرائب الثلاث الكبرى المعروفة: الضريبة على القيمة المضافة (1985)، الضريبة على الشركات (1986)، الضريبة على الدخل (1990)، وبعد تأسيس هذه الضرائب الكبرى، تبلور إصلاح للجبايات المحلية بإصدار القانون رقم 89 . 30 المتعلق بجباية الجماعات المحلية وهيئاتها، ونظرا للنقائص التي شابت تطبيقه، تم نسخه وتعويضه بالقانون رقم 47 . 06 المتعلق بجباية الجماعات المحلية. كما عملت مختلف قوانين المالية المتتالية على إدخال تعديلات كثيرة همت في جانب منها واجبات التسجيل (2004)، وعدة إصلاحات تقنية تعلق بتخفيض أسعار الضرائب وتوسيع الوعاء الضريبي توجت في الأخير بإصدار المدونة العامة للضرائب سنة 2007.

لكن رغم المجهودات التي بذلت، لازال النظام الجبائي المغربي يعاني نقائص كثيرة واختلالات عميقة أبانت عنها الجهات الرسمية وفي مقدمتها البرنامج الحكومي (2016 . 2021)، وتقارير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لسنتي 2012 و 2019 .

أولاً : دواعي الإصلاح الضريبي في الخطاب الرسمي :

إن دواعي الإصلاح الضريبي عديدة ومتنوعة وتتجلى أهمها في الخطاب الرسمي فيما تضمنته عناصر البرنامج الحكومي (2016 . 2021) في علاقته بمنظومة الإصلاح الضريبي، وفي الدواعي الدستورية ؛

1- دواعي الإصلاح الضريبي في البرنامج الحكومي:

لقد حمل البرنامج الحكومي (2016 . 2021) مجموعة من التوجهات التي تهم جملة من القطاعات الاقتصادية والاجتماعية ومنها المحور الخاص بالإصلاح الضريبي ، وفي هذا الإطار فإن البرنامج الحكومي اعتبر أن مشروع إصلاح المالية العمومية والرفع من تجاعة الإنفاق العام يتم عبر:

- مواصلة الإصلاح الضريبي وخاصة تحسين مردودية التحصيل وتبسيط مساطره وإقرار العدالة الجبائية؛

- تحسين المداخيل الجبائية من خلال توسيع الوعاء الضريبي ومحاربة التملص والغش الضريبي والتهريب.

2- الدوافع والمنطلقات الدستورية :

لقد مرت تسع (9) سنوات على دخول مقتضيات الدستور الجديد للمملكة حيز التطبيق، وهو الأمر الذي أعطى دفعة قوية لعملية تأهيل الحقل القانوني، وتوفير ترسانة تشريعية متكاملة تغطي جميع مناحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بما فيها المنظومة الضريبية، من أجل تحديث هذه المنظومة وتبسيطها، وإضفاء الوضوح والنجاعة عليها، وإجراء إصلاحات كبرى في هذا المجال تشكل دعامة أساسية في وضع أسس نموذج تنموي جديد للمغرب وتحقيق الارتقاء الذي يرنو إليه.

كما ينبغي أن يستحضر هذا الإصلاح الإطار المرجعي المنظم للجبايات، وفي مقدمته المبدأ الذي رسخه دستور المملكة، والمتمثل في المساواة أمام الضريبة. وفي هذا الصدد يمثل الفصلان 39 و 40 من دستور المملكة، اللذان ينصان على مبدأ المساهمة في الضريبة على قدر الاستطاعة ومبدأ التضامن، الأساس المعيارى للإنصاف الضريبي، والمرجع الأساسي الذي يستند عليه كل إصلاح ضريبي.

ثانيا : تشخيص تقارير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لسنتي 2012 و 2019 لواقع المنظومة الضريبية المغربية :

اشتغل المجلس الاقتصادي والاجتماعي على إعداد تشخيص عام¹ للنظام الضريبي المغربي، والذي يشكل مرجعا من مراجع الاصلاح الضريبي المزمع إجراءه، لأنه وضع الأصبع على كثير من أوجه المحدودية والقصور ذات الطابع التقني والقانوني والتي يمكن إجمالها على الشكل التالي:

■ **هيمنة اقتصاد الربيع واللجوء بكثرة إلى منح الامتيازات:** من أجل تنمية الأنشطة الاقتصادية، مما يؤدي إلى انعدام النجاعة وضعف القيمة المضافة ويساهم بالتالي في استمرار التفاوتات الاجتماعية والمجالية، فقد وصل متوسط النفقات الجبائية في المغرب خلال الفترة من 2007 إلى 2017 إلى 31.33 مليون درهم والتي تمثل نحو 3% من الناتج الداخلي الإجمالي²، لذلك يجب تقييم جميع التحفيزات الجبائية قصد التخلي عن تلك التي لم تحقق الآثار المرجوة؛

■ **المعالجة غير الكافية لقضية العدالة:** ويتجلى ذلك في عدم عدالة توزيع العبء الضريبي بين الفاعلين الاقتصاديين، فعبء الضريبة على الشركات تتحمله فئة قليلة من المقاولات (بحيث تساهم 0.06% من مجموع المقاولات المصرحة بنسبة 50% من حجم الضريبة على الشركات). كما أن الضريبة على الدخل تعتمد بالأساس على المداخل على شكل أجور في القطاعات المنظمة (73% من مجموع الضرائب على الدخل مصدره الأجراء). فلا جدال اليوم أن أصحاب المهن الحرة، ومثلهم التجار والوسطاء، وكذا كل من لهم دخل غير أجورهم، لا يتحملون العبء الضريبي ذاته الذي يتحمله الأجراء، ولذلك فلا بد من مجهود يفضي إلى إدماج هذه الفئات في قائمة الخاضعين للضريبة على الدخل. كما تمثل الضريبة على القيمة المضافة الحصة الأكبر في بنية المداخل الجبائية (81.3 مليار درهم في نهاية 2018)³ وينبع هذا التفضيل أساسا من المقدرة العالية لهذا النوع من الضرائب على توليد الإيرادات، وبالتالي يجب الدفع بتوسيع مجال تطبيق الضريبة على القيمة المضافة ليشمل بعض السلع الفاخرة الواقعة حاليا خارج نطاق التطبيق؛

¹ - النظام الضريبي المغربي: التنمية الاقتصادية والتأسك الاجتماعي، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي 2012

- من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي 2019

² - تقرير عن النفقات العمومية المصاحب لمشروع قانون المالية 2020

³ - من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي 2019

■ **اتساع نشاطات القطاع غير المهيكل:** يمثل الاقتصاد غير المهيكل أكثر من 20% من الناتج الداخلي الخام، حيث يكون جانبا كبيرا من المداخيل غير المشروعة والبعيدة عن رقابة الدولة، وبالتالي يصعب إخضاعه للضرائب، حيث تشهد الإحالة على بعض النماذج المقارنة على نجاعة الأنظمة التي تعتمد على قاعدة ضريبة واسعة قدر الإمكان، تقابلها نسب ضريبية ضعيفة ما أمكن ذلك؛

■ **انتشار الغش والتهرب الضريبي :** لقد ساهمت عدم شفافية المنظومة الضريبية المغربية في رفع حدة الغش والتهرب الضريبي بالإضافة إلى عوامل أخرى تتمثل في نقص الوعي الضريبي لدى المكلفين، واعتقادهم أن الضريبة تمس أموالهم الخاصة دون مقابل، هذا ما يدفعهم إلى استعمال كل الطرق والوسائل الممكنة لاجتناب الضريبة، إلى جانب وجود ثغرات في التشريع الضريبي، والتي يعمل الملزمون باستغلالها للتهرب من أداء الضريبة أو لخلق صعوبة معينة في تقدير نتائج الأنشطة التي يقومون بها. من نتائج التهرب الضريبي أنه يفوت على الدولة موارد مالية مهمة، وهذا من شأنه أن يرفع من مستوى عجز الميزانية مما يدفع الدولة إلى البحث عم موارد إضافية؛

■ **ضعف الإدارة الضريبية :** لازالت الإدارة الضريبية رغم الإصلاحات التي عرفتها تعاني نقائص وصعوبات عديدة ، وتواجه تحديات كبيرة في مجال اعتماد تكنولوجيا المعلومات والرقمنة في تنظيم الضرائب وجبايتها، أمام زيادة واتساع رقعة النسيج الاقتصادي، مما يؤدي الى تزايد التهرب والتجنب الضريبي علاوة على الفساد الإداري، حيث أظهرت تجارب بعض الدول أن هناك علاقة قوية بين توسيع الوعاء الضريبي وتقوية الجهاز الإداري، فزيادة كفاءة الإدارة الضريبية يسمح بإحداث الزيادة المتوخاة في الحصيلة الضريبية، ويحد من ظاهرة التهرب الضريبي ؛

■ **ارتفاع المعدلات الضريبية:** كما هو معروف فإنه كلما زادت معدلات الضريبة زاد مقدار التعقيد الضريبي وزادت معه مشكلات التجنب والتهرب الضريبي، بحيث يمكن القول إنه كلما صغر الوعاء الضريبي كلما ازداد معدل الضريبة، مما يؤدي إلى تفاقم مشكلة التهرب الضريبي وبالتالي إلى تقليل الحصيلة الضريبية، لذا أصبح من الضروري تخفيض المعدلات الضريبية وتخفيف العبء على المؤسسات الاقتصادية، لأن هذا الإجراء سيحفز المؤسسات على توسيع

نشاطها كما أنه يشجع على تكوين مؤسسات جديدة، وهكذا يمكن القول إن توسيع الوعاء الضريبي مع تخفيض معدل الضريبة هو أفضل وسيلة لإحداث الزيادة التوخاة في الحصيلة الضريبية.

هناك أسباب كثيرة ومتعددة تتحدى توسيع الوعاء الضريبي كضعف المراقبة وارتفاع الضغط الضريبي، تقف عائقا أمام فعالية النظام الضريبي مما ينعكس سلبا على دور وأهمية الضريبة في المجتمع، وجب التطرق لها قصد دراستها والبحث عن حلول لمعالجتها وتجنبها قدر الإمكان لأنها تعيق توسيع الوعاء الضريبي والإصلاح المنشود الرامي إلى تقليص الضغط الجبائي ودعم القدرة الشرائية للمواطنين، وهو ما ينسجم مع المطلب الشعبي بإرساء المزيد من الإنصاف في تطبيق المبدأ الدستوري الرامي إلى إقرار العدالة الضريبية.

المبحث الثاني : أهداف ومحاور الإصلاح الضريبي بالمغرب

أخذا بعين الاعتبار ما سلف، وبغية المساهمة في إيجاد بعض المخارج الإصلاحية، نتقدم فيما يلي بجملة من الاقتراحات لتحسين وتجويد أداء النظام الضريبي، لكن قبل ذلك لا بد من إشارة مهمة وهي أنه يتعين تحديد أهداف وأولويات الإصلاح المعتمد إجراؤه والتي تسير التوجهات الاقتصادية والاجتماعية الراهنة وتلتزم بمبادئ دولة الحق والقانون والتزامات الحكومة من أجل إزالة كل أشكال الحيف واللامساواة من النظام الجبائي المغربي .

أولا : أهداف الإصلاح الضريبي بالمغرب

إن أي إصلاح جديد يجب أن يتبنى خارطة طريق، أهدافها ومبادئها منضبطة ومستجيبة للمقتضيات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الراهنة، من أجل تحقيق التنمية المنشودة، والتي يمكن تحديدها في الأهداف التالية:

1- تعزيز الموارد المالية:

عن طريق إقامة نظام ضريبي عال الكفاءة، يساهم في المحافظة على المستوى المالي للمداخيل العمومية والعمل على تطويرها وتقليص الاختلالات المتعلقة بالنظام الضريبي وتكريس الدور الذي تلعبه الضرائب في تدعيم السياسات التنموية لتشجيع الاستثمار وتنمية البنيات الاقتصادية والاجتماعية (ارتفاع موارد الدولة ليس بسبب ارتفاع معدلاتها، بل نتيجة لازدياد النشاط الاقتصادي

وترشيد سياسة التحفيز الضريبي وتبسيط النظام الجبائي ومختلف التدابير التي من شأنها توسيع الوعاء الضريبي المغربي وتدعيم المالية العامة على المستوى المتوسط والطويل).

2- تعزيز الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية:

أي توفير نظام ضريبي يسعى إلى تحريك العجلة الاقتصادية وتفعيل عملية النمو عن طريق تحسين ظروف الاستثمار وتوجيهه نحو المشاريع الإنتاجية، كما يسعى إلى تحقيق الأهداف الاجتماعية من خلال تفعيل عملية توزيع الإيرادات وإعادة توزيع الدخل، حيث يمكن من خلال الإصلاح الضريبي التخفيف من الفجوة بين الأغنياء والفقراء وتوفير بعض الخدمات الاجتماعية، فالحماية الاجتماعية تبقى جزئية إلى حد بعيد، فمكونها المتعلق بتغطية التقاعد بلغ مرحلة صار فيها بقاءه مهدداً، أما مكونها المتعلق بالصحة، الذي يتوسع عبر نظامي التغطية الإجبارية AMO والمساعدة الصحية RAMED، فيعاني ضعف موارده، فكلها تحتاج إلى خيارات بديلة لتوسيع تمويلها عن طريق موارد أخرى غير الاقتطاعات التي يتم احتسابها على أساس كلفة العمل، الأمر الذي يجعل مسألة تمويل الحماية الاجتماعية عن طريق الضرائب يطرح نفسه بحدة في الآونة الأخيرة.

ثانيا : المحاور المقترحة على درب الإصلاح المنشود

يواجه المغرب اليوم تحديا كبيرا يتمثل في بناء أسس نموذج تنموي جديد يكفل الاستجابة للحاجيات والانتظارات المشروعة لكافة المواطنين والمواطنات، في إطار استعادة الثقة والتماسك والإنصاف الاجتماعي، وذلك عن طريق اعتماد إصلاح ضريبي عميق ومستدام، لما يتيح النظام الجبائي من إمكانيات باعتباره رافعة لتعبئة الاستثمار وتوسيع الوعاء الجبائي وبالتالي تحقيق الموارد وتعزيز وسائل العمل بالنسبة للدولة، وينبغي في هذا الصدد أن تشكل الرؤية المتعلقة بهذا الإصلاح واحدة من الأسس المتينة التي يقوم عليها النموذج التنموي المنشود .

وفي هذا السياق، يجب أن يحمل المشروع الإصلاحي رؤية واضحة بشأن التنمية في المغرب، وأن ينخرط في إطار السياسة العامة لتدبير المالية العمومية، وفي هذا الشأن سأقترح المحاور الإصلاحية التالية والتي تضم العديد من النقاط الأساسية والتي كانت موضوع نقاش دائم من قبل المناظرة الوطنية الثنائية والثالثة حول الجبايات، ومن طرف توصيات وتقارير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول موضوع الإصلاح الضريبي:

المحور الاول:مراجعة التشريع والعدالة الجبائية :

في هذا السياق يجب الانكباب على استكمال الترسنة القانونية المنظمة للمجال الضريبي، وتوسيع الوعاء الضريبي تكريسا لمبدأ الانصاف الضريبي .

1- استكمال الترسنة القانونية المنظمة للمجال الضريبي

إن الانخراط في الاصلاح الضريبي الذي يراد له أن يكون انخراطا قويا وتلقائيا، يتطلب إرساء الشعور بالانصاف، استنادا إلى المبدأ الدستوري الذي ينص على أنه، على الجميع أن يتحمل، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية. الأمر الذي بات يقتضي استكمال الترسنة القانونية المنظمة للمجال الضريبي حتى تستجيب لمتطلبات تحقيق النجاعة والإنصاف .

وفي هذا الصدد، يجب استكمال التوجه الاستراتيجي المؤسس لهندسة النظام الجبائي، عبر اعتماد الضريبة على الذمة المالية (الضريبة على الثروة)، وعلى الخصوص تضريب الثروة غير المنتجة كالأراضي غير المبنية والممتلكات العقارية الشاغرة، كما يمكن توسيع الضريبة على الثروة لتشمل بعض السلع الفاخرة التي تعد سمات ظاهرة على الثراء (اليخوت أو الطائرات وخيول السباق والسيارات الفاخرة..)،

فضلا عن ذلك، فإن تناول الضريبة على الثروة، لايمكن أن يكون كاملا دون أن يشمل ذلك البعد المتعلق بالضريبة على التركة عند بيعها .

2- توسيع الوعاء الضريبي

رغم التطور الذي شهده النظام الضريبي المغربي في مختلف الجوانب، وما صاحبه من زيادة في المردودية المالية لمختلف الضرائب، إلا أن النتائج المتحصل عليها لم تكن كافية في خلق القيمة المضافة الوطنية، وتوفير فرص الشغل اللائق، وضمان الإدماج الاجتماعي، حيث إن النظام الجبائي الوطني مازال يعاني من عدد من أوجه المحدودية ومن الإكراهات التي تكرر تآكل الأوعية الضريبية وتفاقم العبء الضريبي، سواء على الأسر أو على النسيج الاقتصادي. وبالتالي لقد أصبحت مسألة توسيع الوعاء الضريبي مسألة عدالة وإنصاف، أكثر من كونها مسألة مداخل إضافية 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 الأعباء الضريبية ليست عادلة¹.

يتم توسيع الوعاء الضريبي من خلال طريقتين؛ الأولى هي خلق أنواع جديدة من الضرائب على الدخل أو السلع الاستهلاكية، أو الضرائب البيئية، ضرائب الثروات الكبيرة والإرث، الضرائب على التجارة الإلكترونية، ضرائب التضامن، أو فرض ضرائب على نشاطات القطاع غير المهيكل، والقطاع الفلاحي، أو عن طريق التدخل لتقليل الإعفاءات والامتيازات والإستثناءات، أو تعديل الأسعار الضريبية، إلا أنه عند إنشاء ضريبة جديدة يجب أن تكون هذه الضريبة متفقة ومتجانسة مع سائر الضرائب الموجودة قبلها، كما يجب تفادي تعدد الضرائب أكثر مما ينبغي على نفس المادة الضريبية مما يجعل عبء الضريبة ثقيلا، الأمر الذي يدفع الملزم إلى التهرب منها. أما الطريقة الثانية فهي زيادة كفاءة الجهاز الإداري بما يسمح بالوصول إلى شرائح لم تكن تغطي من قبل.

المحور الثاني: الحد من تفشي اقتصاد الريع ومراجعة شروط إرساء التدابير التحفيزية

ولبلوغ هذه الغاية، يتعين وضع إطار صارم ودقيق يتيح توجيه الامتيازات الضريبية بطريقة مضبوطة، نحو الأنشطة المحدثة لفرص الشغل اللائق وبأعداد مهمة، والمولدة للقيمة المضافة الوطنية المستدامة. كما ينبغي في ضوء إصلاح هذا الإطار الضريبي ضرورة الوقوف عند الاستثناءات الضريبية، ومواطن الريع والنفقات الضريبية، لكي يتم تنقيحها والإبقاء فقط على تلك التي تثبت جدواها الاقتصادي والاجتماعي والقابلة للقياس بشكل موضوعي، وينبغي التخلي عن الاستثناءات والامتيازات الضريبية الأخرى، لاسيما عندما تغذي أشكالا جديدة من الريع أو تكون لها انعكاسات سلبية تعوق تطور قطاعات معينة من الاقتصاد الوطني².

كما ينبغي أيضا تدعيم تنافسية النسيج الاقتصادي، وذلك عن طريق متابعة سياسة تخفيض العبء الضريبي وعقلنة قواعد احتساب أساس فرض الضريبة التي من شأنها تنمية تنافسية المقاولات في إطار اقتصاد منفتح ومتنافس سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي، مع إصلاح الضريبة على القيمة المضافة وتحسين شروط استرجاعها واعتماد عدد محدود من أسعارها والحد من الإعفاءات غير المبررة، والتفكير في وضع سياسة شمولية لمعالجة الاشكالات الناتجة عن تنامي القطاع غير المهيكل.

¹ - من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي 2019

² - من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي 2019، ص 107

المحور الثالث : ترسيخ غايات وأدوار كل نوع من أنواع الضرائب داخل نظام ضريبي متصل بقوة مع باقي محاور السياسات العمومية.

من بين الاقتراحات التي يجب التأكيد عليها في هذا المحور، إيجاد التوازن في هيكلة الموارد الجبائية بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، قصد تحقيق العدالة الضريبية المنشودة. وفي هذا الإطار، ينبغي العمل على ضمان الحياد التام للضريبة على القيمة المضافة، التي يتعين تبسيطها وفق نسب تطبق بناء على قواعد لا تدع المجال أمام أي لبس أو استثناء (0 في المائة و 10 في المائة و 20 في المائة، بالإضافة إلى نسبة إضافية تتراوح بين 10 و 20 في المائة تطبق على السلع الفاخرة). كما ينبغي تطبيق الضريبة على الدخل بطريقة منصفة بين جميع أنواع الدخل وفي تناسب تام مع قدرات الملزمين على المساهمة (تطبيق ضريبة منخفضة وجزافية على الأنشطة ذات الدخل المحدود، من أجل تخفيف العبء على هذه الفئة من الملزمين بالضريبة وتبسيط المنظومة الجبائية بالنسبة إليها). ويتعين الحرص على تطبيق تصاعدي للضريبة على الشركات بناءً على النتائج الاقتصادية المحققة، مع العمل بشكل مسبق على تجنب أي انعكاسات ضريبية سلبية على الاستثمارات. كما ينبغي العمل على تطبيق الضريبة الداخلية على الاستهلاك بشكل موضوعي ومعقلن، بما يتوافق مع الغاية التي كانت وراء إحداثها، بحيث يتم تطبيقها على المنتجات التي لها تأثير على الصحة والبيئة¹.

إضافة لما سبق، فإنه لم يعد من الممكن فصل السياسة الضريبية عن باقي السياسات العمومية، المتعلقة بمواضيع التضامن ودعم الساكنة المعوزة، وإصلاح نظام الحماية الاجتماعية، وعلى سبيل المثال فإن صندوق المقاصة، الذي يستهلك اليوم جزء كبيراً من المداخيل الضريبية بالبلاد، يؤثر لآمال في سياسة المداخيل الضريبية لدى الدولة، ويضر بالاستثمار الوطني، والشئ نفسه يصح في حق التغطية الاجتماعية، فمع الاشكالية التي يطرحها اليوم نظام التقاعد الذي يزداد توازنه مع الوقت اختلالاً من جهة، وتوسيع دائرة التغطية الاجتماعية- لتشمل على سبيل المثال التعويض عن فقدان الشغل، وتعميم التغطية الصحية الاجبارية بالنسبة إلى الأجراء ونظام المساعدة الطبية RAMED بالنسبة إلى الفئات المعوزة- من جهة أخرى، فإن مسألة تمويل التغطية الصحية عبر الجمع بين الاقتطاعات الاجتماعية والضرائب، أصبحت مسألة تطرح نفسها بحدّة. فإذا أضفنا إلى كل ما ذكرناه الطلب القوي على التغطية الاجتماعية من قبل الساكنة التي لا تتوفر لها هذه التغطية اليوم، فإن مسألة فرض ضرائب تضامنية على نطاق واسع وبشكل دائم أصبح يفرض نفسه بحدّة ،

¹ - من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي 2019، ص 17

سيتيح للدولة خلق مبالغ هامة، وسيسمح بالقيام بإصلاح عميق لبعض الضرائب التي تثقل كاهل النسيج الاقتصادي، دون الاضطرار في ذلك إلى إثقال الاقتطاعات المفروضة على أرباح الشركات أو تلك الخاضعة لدخول الطبقة المتوسطة.

المحور الرابع : هندسة جديدة لقانون جبايات الجماعات الترابية

تندرج الإجراءات المقترحة في إطار تجاوز الوضع الجبائي الراهن بثغراته وإكراهاته المتعددة والاستجابة للأهداف والمبادئ المنظمة للتنظيم الجهوي والترابي التي جاءت بها الوثيقة الدستورية، ومواكبة للتحويلات شهدها التنظيم اللامركزي المتمثل في صدور القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، والمرسوم رقم 2-17-618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري. الأمر الذي أصبح يفرض اعتماد توزيع جديد للموارد الجبائية بين الدولة والجهات من جهة، وما بين الجهة وباقي الجماعات الترابية الأخرى، وذلك عن طريق تحويل بعض رسوم الدولة للجماعات الترابية، وإحداث هياكل للحصول خاصة بالجماعات الترابية، وإقرار آليات جديدة للتعاون والتضامن الجبائي داخل الهندسة اللامركزية المتعددة المستويات؛ كإنشاء صندوق يخصص لتمويل المشاريع التنموية، ومراجعة معايير توزيع نصيب الجماعات الترابية من ميزانية الدولة (حسب المساحة وعدد السكان)، وإعادة النظر في التوطين الترابي للضريبة وربط مداخل الجهات بالثروات التي تخلقها داخل نفوذها الترابي.

المحور الخامس : تحسين العلاقة بين الإدارة الجبائية والملزم

وذلك عبر مواصلة المجهودات التي تقوم بها الإدارة الجبائية من أجل تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين ويمكن تحقيق هذا الهدف عبر :

- توضيح النصوص الجبائية من أجل تأطير السلطة التقديرية للإدارة، كنشر الجداول المرجعية في الميدان العقاري؛ بيان التأثير الناجم عن أي تعديل في النصوص التشريعية والتنظيمية؛ تقديم مختلف القراءات والتأويلات للإطار القانوني التي جرى القيام بها من خلال الدوريات والقرارات والمقررات؛ وتقديم نتيجة التحكيم في الحالات ذات الأهمية المرجعية، والتي يجب جعلها قاعدة تسري على الجميع توخياً للمساواة بين جميع الملزمين أمام القواعد الجبائية...

■ تبسيط المساطر واعتماد الإدارة الإلكترونية عن طريق : تسريع وتيرة تعميم نزع الطابع المادي عن الإجراءات الجبائية؛ ينبغي الاستثمار أيضا في توسيع نطاق استخدام التكنولوجيات (قواعد البيانات الضخمة، الذكاء الاصطناعي، الربط بين مختلف الأنظمة المعلوماتية)، وذلك من أجل تحليل دقيق للمعطيات؛ اعتماد نظام معلوماتي يمكن من عقلنة وبرمجة المراجعات الضريبية وضمان تحكم أفضل في المخاطر المتعلقة بالتملص الضريبي، والإحاطة بشكل أمثل بالإمكانات الجبائية الحقيقية، وتطوير منظومة تلقي ومعالجة وتتبع تظلمات الملتزمين من خلال إحداث نظام وطني إلكتروني يمكن المرتفقين من التواصل مع مختلف الإدارات العمومية¹.

■ تحسين ظروف المراقبة الضريبية وإضفاء المزيد من الشفافية والحيادية في برمجة المراقبة الضريبية، وإرساء وضوح وشفافية أكبر في مسلسل المراقبة الضريبية، عن طريق سن مرحلة إضافية للتشاور أو تقديم الطعون أو الصلح، مستقلة عن الأطراف المعنية (الملزم، مفتش الضرائب، المسؤول الإداري المباشر)، ملائمة نظام الجزاءات وتخفيفها في الحالات المتعلقة بالاختلالات الخفيفة ؛

■ وتحسين مناخ الثقة بين الإدارة الضريبية والملتزمين، ودعم مرتكزات المواطنة الجبائية وتعزيز ضمانات الملتزمين لتجنب السقوط فيما يسمى بالتعسف في استعمال الحق وذلك عن طريق مكاتب الإدارة الضريبية رسميا أو ما يسمى بمسطرة "الاستشارة المسبقة " " Procédure du Rescrit" ومفادها أن تقوم المقابلة بعرض طبيعة العملية أو التصرف المزمع القيام به في رسالة مكتوبة ومفصلة على الإدارة الضريبية لإبداء رأيها، فإذا أجابت هذه الأخيرة بأنها لا ترى مانعا في قيام المقابلة بالعملية القانونية التي كانت موضوع المراسلة وفي هذه الحالة لا يمكن للإدارة الضريبية أن تثير لاحقا مسطرة التعسف في استعمال الحق أثناء القيام بفحص لمحاسبة المقابلة المذكورة². وذلك من أجل إرساء مبدأ الأمن القانوني للملزم الذي أصبح مبدأ ضرورة في دولة القانون، وظيفته تأمين القانون الضريبي من الاختلالات والعيوب التشريعية الشكلية والموضوعية،

¹ - الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018 - 2021 ، وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية

² - تم إدراج هذه المسطرة في المادة 234 المكررة ثلاث مرات من المدونة العامة للضرائب بمقتضى أحكام البند 2 من قانون المالية لسنة 2018، بحيث طلبات الملزم تقتصر فقط على التزيكات القانونية والمالية التي تهم مشاريع الاستثمار المزمع إنجازها وعلى عمليات إعادة الهيكلة للمنشآت و مجموعات الشركات بالنسبة للشركات المقيدة في المغرب؛ وكذلك على العمليات المزمع إنجازها بين منشآت متواجدة في المغرب و التي لديها علاقة تبعية مباشرة أو غير مباشرة.

■ تقليص هامش التأويل والمسؤولية الشخصية لموظف إدارة الضرائب في ما يتعلق بتحديد الضريبة أو بيان أسباب التصحيح؛

■ تفعيل المقتضيات المتعلقة بتجريم الغش الضريبي، وفق شروط جديدة تقوم على تقديم أدلة دامغة يتم على أساسها تحريك هذا النوع من المتابعة، غير تلك المعمول بها حاليا والتي يستحيل معها تجريم الممثلين من أداء الضريبة¹.

■ تعزيز الإدارة الجبائية بالأطر الكافية وذات التكوين العالي المتخصص، وتوفير الوسائل المادية والمعلوماتية اللازمة لقيامها بمهامها.

■ توفير الأمن القضائي الكفيل بضمان حقوق الملتزمين بقدر من المساواة والعدالة، وبإنتاج تراكمي في الاجتهاد القضائي الضريبي من شأنه أن يجعل القاضي لا يحيد عن منهج؛ يحفظ به للدولة مواردها المالية، ويقوي في نفس الوقت الشعور بالأمن القانوني والقضائي لدى الخاضع للضريبة، وذلك من خلال تكريس مبدأ المشروعية، وإعمال الضمانات الشكلية والجوهرية المقررة قانونا، والعمل على استقرار وتوحيد العمل القضائي².

على سبيل الختام

إن الإصلاح الضريبي المنشود أصبح مسألة ملحة ومحط إجماع من طرف كل الملاحظين والفاعلين العموميين والاقتصاديين، وأحد المكونات القوية لأرضية بناء النموذج التنموي الجديد، كما شددت على ذلك مختلف الخطب الملكية السامية التي دعت إلى ضرورة توجيه السياسات العمومية نحو تحقيق المزيد من الانصاف الاجتماعي، من خلال معالجة الاختلالات التي تعترى النموذج التنوي الحالي، لكن الإشكال المحوري الذي يطرح نفسه بحدة هو، ماهي طرق التنزيل الصحيح لهذا الإصلاح ؟ فالظرفية الحالية للمغرب شبيهة بالظرفية التي سادت في بداية الثمانينات وما تبعها من سياسة تقشف وتقويم هيكلية.

¹ - اقتصار المشرع على ما يستعمل من وسائل محظورة (المادة 49 مكررة) في مجال كل من الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل والضريبة على القيمة المضافة وواجبات النهر دون غيرها من الضرائب الأخرى، التي تشكل مرتعا خصبا للغش الضريبي عن طريق إخفاء الثمن وصورية العقود كضريبة التسجيل والضريبة على الارباح العقارية، كما يسجل ربط المتابعة بحالة العود، الأمر الذي يعتبر حالة فريدة في القانون ، ذلك أن حالة العود تكون مناسبة لتشديد العقوبة، وليس شرطا لتطبيقها، بالإضافة إلى اشتراط أن يتم العود قبل انقضاء فترة خمس سنوات، يعني عمليا استحالة تطبيق العقوبة ، لاستحالة تجميع هذه الشروط كافة (طارق السلومي، تجريم الغش في المادة الضريبية، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية، العدد 6 مكتبة الرشاد ، سطات، ص 161)

² - عبد المجيد غميجة، مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، مجلة الملحق القضائي، دار السلام للطبع والنشر، الرباط ، ماي 2009 ص 29

ومن أجل تجنب سياسة تقويم جديدة، لابد من إيجاد نظام ضريبي مرتبط بقوة مع باقي محاور السياسات العمومية المتعلقة بمواضيع (الاستثمار، التشغيل، إصلاح أنظمة الحماية الاجتماعية، المقاصة ...)، والحفاظ على التوازنات الاقتصادية الكبرى، وهذا يتطلب تعبئة موارد جبائية جديدة، وفق معايير تضمن تشجيع تنمية الطبقات الفقيرة ودعم قدرتها الشرائية، ويتيح في الآن نفسه للنسيج الانتاجي أن يبقى محافظا على تنافسيته، لأن الظرفية التي يمر منها الاقتصاد المغربي فاصلة وتستوجب أخذ القرارات المناسبة وتنفيذها بشكل تدريجي.

المراجع المعتمدة:

- التقرير السنوي للبنك المركزي المغربي برسم سنة 2018.
- تقرير حول آفاق الاقتصاد الإقليمي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، صندوق النقد الدولي ، أكتوبر 2019.
- المذكرة التأطيرية حول المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات، 3 و 4 ماي 2019 بالرباط.
- النظام الضريبي المغربي؛ التنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي 2012 .
- من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي 2019 .
- تقرير عن النفقات العمومية المصاحب لمشروع قانون المالية 2020.
- الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018 . 2021 ، وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية
- طرق السلومي، تجريم الغش في المادة الضريبية، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية، العدد 6 مكتبة الرشاد ، سطات، 2014 .
- عبد المجيد غميحة، مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، مجلة الملحق القضائي، دارالسلام للطبع والنشر، الرباط ، ماي 2009.

إكراهات النظام الجبائي المحلي في تمويل البرامج التنموية

من إعداد الباحثة: سهام العلوي

مقدمة:

منذ انخراط المغرب في دينامية إرساء الجهوية المتقدمة، و العمل بنظام اللامركزية كنظام لتوزيع الاختصاصات والموارد بين الدولة والجماعات الترابية .

وقد عرف هذا النظام محطات عديدة ومتوالية من الإصلاحات إلى حدود صدور دستور 2011¹، الذي كرس الجهوية المتقدمة في فصله الأول، مؤكداً أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، مؤكداً بذلك نقطة تحول في تاريخ اللامركزية بالمغرب².

إلا أن نجاح هذا النظام يضل رهينا بتعبئة الموارد الجبائية اللازمة، باعتبار أن الجبايات تُعد بأنها العمود الفقري للنظام الجبائي برمته، وأهم اليات السياسة الاقتصادية والاجتماعية التي تعمل على تمويل الخدمات العمومية اللازمة وكذا على تحقيق التنمية المحلية المنشودة .

وفي هذا السياق فإن الجبايات المحلية تكتسي بالفعل أهمية كبرى لهذا النظام الجهوي، و التي تتمثل كرافعة أساسية لتعزيز اللاتمرکز الاداري .

و عليه فقد شهدت الجبايات المحلية بالمغرب على مر السنوات، مجموعة من التطورات و الإصلاحات و ذلك في سبيل ملاءمتها و مواكبتها مع نظام اللامركزية. و جرى تعزيز هذا الأخير بشكل تدريجي لاسيما من خلال القانون 30.89 المحدد بموجبه نظام للضرائب المستحقة للجماعات المحلية و هيأتها، ثم قانون 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، قم قانون 39.07 المتعلق بالرسوم و الحقوق والأتاوى .

حيث أن الأهمية القصوى التي يكتسبها إصلاح نظام جبايات الجماعات المحلية، تنبع من ضرورة إدخال التعديلات الجوهرية التي تضمن التوفر على نظام عصري يساير التوجهات الأساسية في مجال تدعيم اللامركزية من خلال تجاوز النواقص و الثغرات التي كانت تشوب المنظومة الجبائية المحلية السابقة .

¹ الظهير الشريف رقم 1.11.91، الصادر في 28 يوليوز 2011، بتنفيذ نص الدستور، جريدة رسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 يوليوز 2011.

² سناء حمراش: التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع و متطلبات الحكامة (أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام و العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس بالرباط 2017، ص1.

وعليه، وبناءً على مجموعة من الدراسات التي أُجريت في هذا الصدد ، للوقوف على مكان الضعف و الخلل الذي كان يعتري المنظومة الجبائية المحلية، فقد أكدت على وجود مجموعة من الثغرات والاختلالات التي تعيق مردودية الجبايات المحلية، و التي تتمثل أهمها في التعقيد و الغموض الذي كان يشوب هذه المنظومة ، سواء على مستوى عدد الرسوم أو على مستوى المساطر، الشيء الذي دعا إلى ضرورة إصلاح منظومة الجبايات المحلية و العمل على تدعيم مصادر التمويل المحلي حتى تتمكن الهيآت اللامركزية من الحفاظ على استقلالها المالي و الاداري و إشباع رغبات ساكنتها في مجالات التنمية و التجهيز الجماعي.

إلا أنه يبقى السؤال المطروح دائما في هذا الاتجاه، بخصوص جُل هذه الإصلاحات و المستجدات التي تُوج بها النظام الجبائي المحلي، لماذا لم يستطيع من تحقيق المردودية اللازمة لإشباع حاجيات الجماعات المحلية، و الاستجابة لرهاناتها التنموية ؟

للاجابة على هذه الاشكالية سنحاول الوقوف على مكان الضعف و الخلل الذي يعتري هذا النظام و الذي يُحد من نجاعته (المحور الأول) ثم سنحاول التطرق إلى سُبُل الإصلاح وفق متطلبات التنمية المحلية (المحور الثاني).

المحور الأول:

رغم جُل هذه الاصلاحات التي عرفتها المنظومة الجبائية المحلية، إلا أنها لازالت غير قادرة للأسف على تحقيق الأهداف المنوطة بها، و هذا راجع إلى مجموعة من الاختلالات التي تشوب هذه المنظومة على عدة مستويات التي سنتطرق إليها إتباعا وفق ما يلي:

الإكراهات القانونية:

من بين أهم المؤاخذات التي أدت إلى نوع من الغموض و الالتباس لكل من الإدارة الجبائية و الملزم، هي إستمرار تطبيق مقتضيات القانون 30.89 فيما يتعلق ببعض الرسوم¹، رغم دخول القانون الجديد² حيز التنفيذ.

¹ القانون 39.07 الذي نص على الاستمرار بشكل انتقالي في تطبيق بعض الرسوم و الحقوق و المساهمات و الأتاوى المنصوص عليها في القانون 30.89 و التي تتمثل:

- الرسم المترتب على إتلاف الطرق.

- رسم تصديق الإمضاء الاشهاد بالتطابق.

- الرسم المفروض على الذبح في المجازر.

ففي الوقت الذي أكد فيه الإصلاح على تجميع كافة الرسوم الخاصة بالجماعات الترابية في نص قانوني واحد طبقا لأحكام الفقرة الرابعة من المادة 176 من القانون 06.47، نجده في المقابل يحتفظ بتعدد النصوص القانونية المنظمة للجباية المحلية.

اختلال التوازن الجبائي بين الجماعات الترابية:

و من بين السلبات التي كرسها أيضا هذا الإصلاح الجبائي المحلي، أنه جاء عاما وشاملا لا يراعي لخصوصيات الجماعة الترابية بحكم موقعها الجغرافي ومستوى نموها الاقتصادي والحضاري. فإذا كان الهدف وراء هذا الإصلاح الرفع من مردودية الموارد الجبائية للجماعات الترابية، فإن الأمر يختلف بالنسبة للجماعات القروية، كون القانون الحالي يعطي الأولوية للجماعات الحضرية دون القروية، ذلك أن أهم الأوعية التي استهدفها القانون تتواجد داخل المجال الحضري بنسبة 85 في المئة من الموارد التي تسيطر عليها، مما يجعل الجماعات القروية تعاني من العجز التمويلي الذاتي خاصة أمام الاكراهات التنموية التي تعرفها².

ذلك أن الجماعات القروية وإن كانت تستفيد قانونيا من الرسوم المحلية، فإنها عمليا لا تستفيد إلا من الجزء اليسير منها، لأن ضعف الموارد الذاتية في المجال القروي يرجع أساسا إلى افتقارها إلى التجهيزات الأساسية والقطاعات الاقتصادية التي تمدّها بـموارد ضريبية، والتي تشكل الوعاء الجبائي الترابي لمختلف الرسوم المنصوص عليها في هذا القانون وأحد الأسباب التي خلقت اللامساواة الجبائية بين الجماعات.

الرسم الإضافي المفروض على النخ في المحازر لفائدة المشاريع الخيرية.

الرسوم المقبوضة في الأسواق وأماكن البيع العامة .

رسم المحجز.

الرسم على وقوف العربات المعدة للنقل العام أمام المسافرين.

رسوم الحالة المدنية.

مساهمة أرباب العقارات المجاورة للطرق العامة في نفقات تجهيزها وتبئتها.

الرسم المفروض على البيع في أسواق البيع بالجملة وأسواق السمك.

الرسم المفروض على شغل الجماعية العامة مؤقتا أغراض البناء

الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا أغراض تجارية أو صناعية أو مهنية .

الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا بمنقولات و عقارات ترتبط بممارسة أعمال تجارية أو صناعية أو مهنية .

¹ ظهير شريف رقم 01_07_195 الصادر في 30 نوفمبر 2007 بتنفيذ القانون 06/47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية. الجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 3 ديسمبر 2007.

² سناء حمراش: التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، مرجع سابق الصفحة 53.

نفس الشيء ينطبق على الجهات¹. فإن هناك من الرسوم بحكم طبيعة أوعيتها لا يمكن فرضها بجميع جهات المملكة ، كالرسوم المفروضة على الخدمات المقدمة بالموانئ ، فهناك جهات لا تتوفر على وجهات بحرية، بل وهناك من الجهات التي تتوفر على وجهات بحرية دون توفرها على موانئ، أو تكون هذه الموانئ صغيرة و بسيطة لا ترقى إلى مستوى فرض الرسوم. نفس الشيء بالنسبة للجهات التي لا تتوفر على مناجم و بالتالي لن تستفيد من الرسوم المفروض عليها .

كما أن بعض الضرائب الممنوحة للجهات، كالضريبة على الدخل و الضريبة على الشركات، ترتبط بالحصة التي تمنحها الدولة، و بالتالي تكون تابعة لميزانية الدولة ارتفاعا و انخفاضاً، مما يؤثر سلباً على ميزانية البرامج الاقتصادية للجماعات، خاصة المتوسطة و الطويلة الأمد².

الإعفاءات المخولة بمقتضى القانون 06-47.

رغم أهمية المستجدات التي جاء بها القانون 06-74 و ما حمله من تقنيات إيجابية، فإنه لم يتجاوز تلك الحدود، حيث تميز بقصور تضربه لبعض القطاعات خاصة مجال العقار، الذي يلاحظ غياب سياسة جبائية في هذا المجال، و بالتالي وجود مضاربة عقارية للعقار المبني و الغير المبني، وكذلك تفشي ظاهرة تجميد الأراضي في المدن، فالضريبة العقارية هي الأداة التداخلية للحد من هذه الظاهرة، بحيث أن سن جباية تداخلية سيدفع بالمضاربين من محاولة استغلال ممتلكاتهم عوض تجميدها.

و كذا الإعفاءات الكبيرة والغير مبررة لبعض الملزمين من منعشين عقاريين و التي تتمثل من إعفاءهم في مادة السكن الاجتماعي من كل الرسوم المحلية.

بالإضافة للإعفاءات التي تخص الأراضي و المساكن التي تملكها الدولة و الجماعات الترابية، على الرغم من استغلالها من طرف أشخاص آخرين.

ولا نغفل على إعفاءات مؤسسات التعليم الخصوصي¹، إلا أن الصيغة المعتمدة في هذه الأخيرة ، أدت بصفة خاصة لحرمان الجماعات من موارد مهمة خاصة بالنظر للدور المتزايد لهذا القطاع في مجال التربية و التعليم².

¹ JNAH.A. La réforme de la fiscalité locale au maroc, premiere édition, imprimerie Dar Assalam-rabat,2017.P78.

² سناء حمّاس: التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع و متطلبات الحكامة، مرجع سابق الصفحة 53.

¹ سناء حمّاس: التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع و متطلبات الحكامة، مرجع سابق الصفحة 52.

² Maroc en chiffre, publications du Haut-commissariat au plan, 2009 , p 26 .

صعوبة التحصيل ومعضلة الباقي استخلاصه:

أما على مستوى التحصيل، فالبرغم من كون الإصلاح الجبائي الجديد هدف إلى ملائمة عملية التحصيل مع ما هو معمول به على المستوى الوطني، فإنه لا يزال يتخبط في عدة مشاكل أهمها مشكل الباقي استخلاصه، حيث يشكل هذا الأخير عقبة في تنمية الجماعة الترابية¹، في كونها مؤثر سلبي على الوضعية المالية للجماعة الترابية بلا شك، والتي تؤثر كذلك على التقديرات السنوية التي تبقى مرهونة بتحصيل أو عدم تحصيل المداخيل². وهذا ما يدفع الجماعة غالبا بسبب هذا العجز من التخلي عن تحقيق العديد من المشاريع المقررة برسم السنة المالية المعينة .

بالإضافة إلى أن معضلة الباقي استخلاصه تمتد إلى التأثير على قدرة الجماعة الترابية في تحقيق الاستقلالية المالية، وهذا راجع إلى محدودية دورها في العملية الجبائية، وخاصة عملية التحصيل³. وكذلك محدودية تصرفها في مواردها المالية الذاتية، مما ينعكس على مصداقيتها مع الساكنة المحلية، التي تضل بدورها في انتظار دائم من الجماعة الترابية أن تحقق المشاريع التي وعدت بها في برامجها الانتخابية، والتي نتصبح مقررة برسم السنة المالية.

وفي السياق ذاته لا يمكن الإغفال عن ظاهرة التهرب الضريبي التي تنعكس بدورها سلبا على التحصيل، فالإصلاح الجبائي لابد أن يعطي الأهمية الكبرى للحلول الناجعة التي من شأنها الرفع من المردودية المالية للجماعات الترابية .

إذ من خلال ما سبق، يتبين بجلاء محدودية المنظومة الجبائية المحلية في الاستجابة لرهانات التنمية المحلية، زيادة على كون هذا القانون حمل مجموعة من الثغرات القانونية والتنظيمية واللوجستية والبشرية، التي شكلت قطيعة مع التوجهات التنموية التي يحملها في طياته دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الشيء الذي يجعل مطلب إصلاح الإصلاح ضرورة حتمية، ليتناسب مع متطلبات التنمية المحلية .

¹ Amine Mzouri, pourquoi il faut il reconsidérer la fiscalité locale?, science en fiscalité locale, université med 5, agdaal _rabat. 2009-2010.

² صلاح الدين أكريلان، الميثاق الجماعي الجديد النظرية والتطبيق، احزمة الجماعة-السلطة المحلية-الجماعة والتنمية، الطبعة الأولى 2003، مطبعة فيديرانت، ص 167.

³ محمد علي ادنيا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات في المغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الأولى 2001، ص 231.

المحور الثاني: (آفاق إصلاح الجبايات المحلية وفق متطلبات التنمية المحلية).

انطلاقا من الممارسات المقارنة المتعارف عليها دوليا، فإن نجاح الجهوية المتقدمة يعتمد أساسا على الإصلاح الجيد للبنيات الضريبية للجماعات الترابية بصفة عامة و الجهات بصفة خاصة، وهذا ما يتطلب التفكير بجدية في إعادة تشكيلها بغية في تمويل متوازن على المستوى الترابي¹.

حيث أن الإصلاحات وإن كانت تروم في مظهرها إلى إصلاح التدبير المالي المحلي، إلا أن مضمونها يبقى غير قادر على بلورة إصلاح حقيقي محظ.

و في هذا الصدد، فإن الإصلاح الضريبي المحلي المغربي، أصبح اليوم من أكثر المطالب إلحاحا و ضرورة مهمة في التطبيق، و ذلك لتزايد العجز المادي للجماعات الترابية و عدم قدراتها على مواكبة التطورات التي تعرفها اللامركزية بالمغرب.

و من أجل تقوية المنظومة الجبائية الجهوية من خلال الرفع من قيمة و فعالية مواردها يجب إخضاع هذه المنظومة ، إلى إصلاحات جذرية على مستويين أساسيين الأول قانوني و الثاني تدييري نذكرهم اتباعا :

تبسيط النظام الجبائي : يتطلب اعتماد منهجية محددة و واضحة من خلال مرتكزات تواكب دينامية الاقتصاد، وتبني نظام جبائي يشجع الاستثمار المنتج لدعم فرص الشغل و تقوية البعد الاجتماعي، و ذلك بإصلاح القوانين و التنظيمات المؤطرة للقانون الجبائي المحلي عبر تجميع هذه النصوص القانونية الخاصة بالرسوم والاتاوى المحلية في مدونة واحدة لخلق الانسجام بين هذه القوانين و مقتضيات الدستور و القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية .

أيضا تفادي الاقتصار على الجبايات المحلية كعنصر فريد لتغطية بعض النفقات، و تعزيزها بالانفتاح على مصادر أخرى للتمويل، خاصة اللجوء الى اعتماد التعريفات المقابلة للخدمات المقدمة¹.

¹ JNAH.A. Les enjeux territoriaux de la fiscalité locale au maroc ; Thèse de Doctorat e, finances publiques et fiscalité, F.S.J.E.S-AGDAL-rabay, 2015,p :150.

¹JNAH.A. Les enjeux territoriaux de la fiscalité locale au maroc ; Thèse de Doctorat e, finances publiques et fiscalité, F.S.J.E.S-AGDAL-rabay, 2015,p : 167.

تعزيز السلطة الجبائية للجماعات الترابية¹: التي تتمثل في تمكينهم من سلطة جبائية حقيقية تضمن لها حرية التحكم في الرسوم الذاتية الخاصة بها ، بمنحها سلطة واسعة في إحصاء وتحصيل أوعيتها، وكذا القيام بعملية المراقبة والتفتيش وكذلك إمكانية تمكينها من الاستفادة من الضرائب على المناطق الصناعية و اللوجيستكية المحدثة بترابها كونها تدخل ضمن اختصاصها الذاتية، ولا نغفل عن حجم الاعفاءات و التخفيضات التي يجب التقليل منها و ربطها بالظروف سوسيو اقتصادية للجماعة الترابية . زيادة على التأكيد بضرورة إصلاح وضعية الاختلال التي تعرفه الجهات التي لا تتوفر على واجهة بحرية والتي لا تستفيد من عائدات الرسم على الخدمات المقدمة على الموانئ ، و ذلك بتعويض هذه الجهات بنسبة من عائدات الرسوم المفروضة على الخدمات المقدمة بالموانئ من الجهات التي تتوفر على وجهات بحرية متعددة، و ذلك في إطار الموازنة في توزيع الموارد الجبائية للجماعات الترابية².

عقلنة عملية التحصيل : و ذلك بوضع حل ناجع لاسترجاع الأموال الضائعة بمعية كل المتدخلين و الفاعلين على الصعيد المحلي³ ، لتحصيل الديون العالقة في ذمة الخاضعين، لتمكين الجماعات الترابية من أموالها قصد توظيفها في مشاريعها التنموية، و ذلك بتقديم تسهيلات استثنائية داخل أجل معين و ذلك في إطار التكييف مع واقع و خصوصية السكان المحليين و الأخذ بعين الاعتبار الضغط الضريبي الحاصل⁴ ، مع إقرار إمكانية الأداء عن طريق أقساط في حالة ثبوت حسن النية لدى الملزمين ، بغية في تشجيع طرق التحصيل الرضائية. و من جهة أخرى يجب الحث على ضرورة إصدار الرسوم بأسماء الأشخاص الطبيعيين وليس بإسم الأشخاص المعنويين بالنسبة للمقاولات و الشركات ، تفاديا لكل تملص ضريبي¹.

و لا يمكن الإغفال عن معضلة الباقي استخلاصه ، إذ يجب إلغاء جزء الباقي استخلاصه الذي يستحيل تحصيله ، بالتعامل مع هذا الجزء من الباقي كأنه غير موجود ، وهذا لتراكمه لسنوات عديدة دون نتائج إيجابية ، فإن أحوال بعض الخاضعين تكون قد تغيرت بأحد الأسباب (الوفاة، الإفلاس...) و

¹ يونس مليح، نظام حبايات الجماعة الترابية و الحاجة الى الاصلاح، "مجلة القانون و الأعمال 23 فبراير 2018 ص: 61".

² JNAH.A(Enjeux et réforme de la péréquation entre les collectivités territoriale au Maroc), Revue Marocaine d'Audit et développement, spécial Numéro double :44-45, 2016-201, pp 467-481.

³ سعيد جفري، ندوة حول اصلاح النظام المالي المحلي، جامعة الحسن الاول-سطات' بتاريخ 28 يونيو 2012، منشورة بالموقع الالكتروني www.marocdroit.com .

⁴ Sbihimohammed, décentralisation fiscale, l expérience marocaine , revue marocaine de l administration local et developpement, 2009

p :11..

¹ يونس مليح، نظام حبايات الجماعة الترابية و الحاجة الى الاصلاح، "مرجع سابق ص: 60".

لذلك يجب اتخاذ إجراءات قانونية للإلغاء ، إلا أن هذا الإجراء يجب اتخاذه وفق معايير موضوعية ، ترجع صلاحية تحديدها للإدارة الجبائية، بتصنيف الباقي استخلاصه إلى دين حقيقي قابل للاستخلاص من جهة و آخر ميؤوس من تحصيله من جهة أخرى.

وختاما و خلال الوقوف على أهم الاختلالات التي تضمنها القانون الجبائي المحلي يتضح كما هو الحال في جميع القطاعات ، أن المشكل لا ينحصر فقط في عدم كفاءة النص القانوني، بل يتعداه إلى ما هو سوسيولوجي يرتبط أساسا بالوعي الجماعي، وبالإدارة السياسية وتوفير الموارد البشرية والمادية لتفعيل النص القانوني على أرض الواقع وفق بيئة ملائمة.

إلا أنه يبقى مطلب إصلاح النظام الجبائي المحلي، مطلبا جوهريا لتكريس مبدأ الجهوية المتقدمة، خاصة مع الأدوار التي أصبحت مناطة بالمصالح اللامركزية للإدارة المركزية، بعد إصدار الميثاق الوطني للامركزية الإداري، الذي عمل على الارتقاء بهذه المصالح و تأهيلها و تطوير أدائها ، بما خول لها من صلاحيات تقريرية في العديد من القضايا ذات البعد الجهوي، وذلك قصد خلق الفعالية و النجاعة في التطبيق الأمثل للتوجهات العامة للدولة ، بما يكمن من خلق الالتقائية في مجال التعاون بين الدولة و الجهات، و ضمان تكاملية أدوارهم لخدمة التنمية الترابية المندمجة و المستدامة تماشيا مع النموذج التنموي ، الذي يهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية و تقليص الفوارق المجالية، عن طريق تعزيز القدرات التنفيذية و التدبيرية للجهات.

المحور الخامس:

الأحزاب السياسية وسؤال النموذج التنموي الجديد

الحزب السياسي وسؤال التنمية في الحالة المغربية

عبد المولى المسعيد:

أستاذ باحث بالكلية متعددة التخصصات جامعة السلطان مولاي

سليمان بني ملال

الحزب السياسي تنظيم يتمتع بالشخصية المعنوية⁽¹⁾ يجمع بين مجموعة من الأشخاص توحدتهم نفس المرجعية وتجمع بينهم نفس الرؤى والأفكار وأهداف سياسية واحدة بغاية الاستمرار وهو بالتالي: غير محدود في الزمن ويشارك في تدبير الشؤون العامة بطرق ديمقراطية وبغاية غير توزيع الأرباح ، ويساهم في تنظيم المواطنين وتمثيلهم بالإضافة إلى المساهمة في نشر الشفافية السياسية ومشاركة المواطنين في الحياة العامة وتأهيل نخب قادرة على تحمل المسؤوليات العمومية وتنشيط الحقل السياسي⁽²⁾.

ويؤسس الحزب السياسي ويمارس نشاطه بكل حرية شريطة أن لا يرتكز في تأسيسه على أي أساس ديني، لغوي، عرقي أو جهوي أو يمس بإحدى ثوابت المملكة التي يمثلها الدين الإسلامي السمح، والوحدة الوطنية متعددة الروافد، والملكية الدستورية والاختيار الديمقراطي الذي انضاف الى قائمة هذه الثوابت بمقتضى التعديل الدستوري الأخير لسنة 2011³.

وبعد هذا التعريف المقتضب للحزب السياسي نتساءل عن دور ومسؤولية الحزب السياسي أن يقوم به في تحقيق التنمية.

وللإجابة على هذا التساؤل سأطرق في (مطلب أول) إلى الدور المفترض والمنوط بالحزب السياسي في تحقيق شروط التنمية وفي (مطلب ثاني) إلى العوائق والصعوبات التي تحول دون قيام الحزب بهذه الوظيفة والمسؤولية.

¹ - راجع المادة 2 من القانون التنظيمي 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية ، ج ر عدد، 5989 بتاريخ 24 أكتوبر 2011

² - الفقرة الثانية من المادة 2 من نفس القانون.

³ - الفقرة الثالثة من الفصل الأول من دستور 2011..

المطلب الأول: الدور المفترض للحزب السياسي في تحقيق شروط التنمية

يصعب الجدل أو الاختلاف حول الدور المركزي و الهام للأحزاب في الحقل السياسي الحديث وفي البناء النسقي للديمقراطية التي أصبح منصوص عليها كاختيار وثابت ضمن الثوابت الأساسية الأربعة المشكلة لبنية النظام السياسي المغربي بمقتضى الدستور الحالي¹.

وتبعاً لذلك يمكن القول أن الحزب السياسي مؤسسة استراتيجية ومحورية في تفعيل وتجسيد أبعاد الديمقراطية عبر نظام التمثيلية الذي تضطلع به حصرياً الأحزاب السياسية، ومن خلال نتائجه قد تصل إلى المشاركة في تدبير الشأن العام الوطني والتراحي (فقرة أولى) أو تتحمل مسؤولية الاقتراح والتقييم وتقديم البدائل من خلال موقع المعارضة (فقرة ثانية) .

الفقرة الأولى: مسؤولية التنمية من موقع المشاركة في تدبير الشأن العام

يعد الحزب السياسي اليوم أداة ضرورية للمشاركة السياسية التي تعد من ركائز ومداخل تحمل مسؤولية التنمية بالإضافة إلى أنه مدرسة لإنتاج نخب قادرة على تمثيل كل مستلزمات الحياة الديمقراطية² وهو ما يؤهل الحزب ليشكل أداة للتأطير والتنشئة والتوعية والتربية على مثل وقيم المواطنة بحقوقها وواجباتها¹ حتى يكون للمواطن الفرد وعي حقيقي وملاموس بالظروف المحيطة بوطنه داخليا وخارجيا ومدركا لجميع مشكلات وقضايا وطنه، قادرا على معرفة أسسها الحقيقية وطبيعة هذه المشكلات ومقترحاته إزاء حلها ويؤمن بأن مصلحة الأغلبية والعمل من أجل الصالح العام وسلامة المجتمع وتطوره تعد أهدافا مثلثتحتل بالأولوية وتسمو على الفردية والأنانية².

بالإضافة إلى تمثيل المواطنين في كل مستويات البنية التنظيمية للدولة المركزية والتراحية .

¹ - وتمثل الثوابت الأخرى طبقاً للفقرة الثالثة من الفصل الأول من دستور 2011 في :

- الدين الإسلامي السمح،

- الوحدة الوطنية متعددة الروافد،

- الملكية الدستورية

لا يمكن المساس بهذه الثوابت الجامعة مادامت تشكل سنداً للأمة المغربية في حياتها العامة حسب منطوق الفصل الأول من الدستور.

- الصوفي (مصطفى)، حوار منشور بجريدة الاتحاد الاشتراكي، عدد 31 أكتوبر 2010.²

6- تعد الأسرة والمدرسة من آليات التنشئة في المراحل العمرية الأولى ، وبأني دور الأحزاب السياسية لاحقاً بعد مرحلة النضج التي يصبح فيها المواطن مؤهلاً للاهتمام بقضايا وطنه وفاعلاً فيها.

² - بن صالح العامر(عنان)، "مفهوم المواطنة وعلاقته بالانتماء" مجلة أفاق الإلكترونية، ص 6، زيارة الموقع 29 يناير 2020.

كما يتيح الفرصة للمشاركة في تحديد الاختيارات الكبرى للدولة سواء السياسية أو السوسيو اقتصادية .

زيادة على أن الحزب يشكل مدخلاهما لتصريف الاختلاف عبر الطرق السلمية التي تضمن وحدة المجتمع ووحدة الدولة التي تقود حتما ولو بشكل بطئ كما في الحالة المغربية الى تطور المجتمع وتقدمه من خلال طرح البرامج والنماذج التنموية البديلة بعد لحظات الوقوف الجماعي على محدودية وتكلس الخطط والمناهج المعتمدة.

وتظل فرضيات ومداخل ترجمة الحزب السياسي لبرامجه قائمة من خلال امكانية مشاركته في ممارسة السلطة وتدير الشأن العام الوطني أو تولي مسؤولية تسيير إحدى الوحدات الترابية وبالتالي تطبيق ما يعرضه ويحضره من برامج من نافلة القول أن تكون دقيقة وواقعية وقابلة للتنفيذ تعرض على صناديق الاقتراع حيث يرتبط الأمر هنا بفكرة التداول على السلطة التي تظل الغاية الوجودية لفكرة الحزب السياسي⁽¹⁾.

وفي الحالة التي يفوز فيها الحزب ويصل إلى المشاركة في ممارسة السلطة فإنه يكون ملزما بأجرئة وتطبيق برنامجه قصد تمكين المواطنين من مجموعة حقوق في إطار ما تفرضه المواطنة مقابل ما يؤدونه من واجبات.

وتتم الاستجابة لهذه الحقوق وترجمتها وتحقيقها واستفادة المواطن منها ضمن برامج ومشاريع وتشريعات وخطط حكومية يجب أن تتسم بالدقة لضمان نسب عالية من المردودية بالنسبة للمستوى المركزي، وعلى المستوى الترابي من خلال مخططات التنمية المحلية التي تعدها وتنفذها الوحدات الترابية⁽¹⁾، خاصة وأن هذه الحقوق أصبحت مكرسة دستوريا بمقتضيات الفصل 31 من الدستور الذي يفرض على الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية أن تعبأ كل الوسائل والإمكانيات المتاحة لاستفادة المواطنين والمواطنات وعلى قدم المساواة من :

- الحق في العلاج والعناية الصحية

¹ - الصوفي (مصطفى) ، نفس المرجع السابق .

9 - أصبحت الجماعات الترابية بمقتضى التعديل الذي هم القانون 78.00 المتعلق بالتنظيم الجماعي بواسطة القانون 17.08 ملزمة بإعداد مخطط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وفق منهجية تشاركية ، ويحدد المخطط مجموع أعمال التنمية المقرر إنجازها بتراب الجماعة لمدة ست سنوات وهي مدة الانتداب الجماعي، وأقرتها كذلك مقتضيات القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14 ، وغني عن القول أن يكون المخطط الجماعي للتنمية - على الأقل في خطوطه العريضة - برنامجا حزبيا يقدم أثناء الحملة الانتخابية الجماعية.

راجع للمزيد من التوضيح بهذا الخصوص:

المسعيد (عبد المولى)، مسار وتحولات سياسة اللامركزية الترابية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2012 .

- الحماية الإجتماعية

- السكن اللائق

- ولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق وفي إطار من المساواة وتكافؤ الفرص

- التنمية المستدامة...

إلى غيرها من الحقوق التي تحقق للمواطن شروط المواطنة الكاملة وسبل العيش الكريم

دون أن نغفل هنا الشق الثاني من المواطنة وهي الواجبات التي تقابل الحقوق :

ونجد في مقدمتها وأهمها الالتزام بمقتضيات الدستور والتقييد بالقانون بالإضافة إلى تحمل التكاليف العمومية حسب القدرة والاستطاعة والتضامن والدفاع عن حوزة الوطن ووحدته والانخراط الجدي بحسب الموقع والمسؤولية في قضاياها وخدمته بكل المسؤولية اللازمة⁽¹⁾.

الفقرة الثانية: مسؤولية التنمية من موقع المعارضة

بخلاف الحالة التي يكون فيها الحزب السياسي يقود الأغلبية الحكومية أو مشاركا فيها فإنه يشغل موقع المعارضة هذه الأخيرة رفع الدستور الحالي من مكانتها وخولها عدة حقوق بمقتضى الفصل 10 منه⁽²⁾.

ووجود الحزب في المعارضة سواء داخل السلطة التشريعية أو خارجها⁽¹⁾ يخوله القيام بدور مراقبة أعمال الحكومة وتقييم وتقويم السياسات العمومية المتبعة من قبل أحزاب الأغلبية وطرح البدائل الواقعية وبالتالي نكون أمام مشاركة الحزب من موقع المعارضة في التأثير على عملية صنع القرار وتوجيهها نحو الدفاع عن مصالح المواطنين وخدمتهم لأن "تحقيق المنجزات، وتصحيح الاختلالات، ومعالجة أي مشكل اقتصادي أو اجتماعي، يقتضي العمل الجماعي، والتخطيط والتنسيق، بين مختلف المؤسسات والفاعلين..."².

¹ - أنظر المواد من 37 إلى 40 من دستور 2011.

² - راجع مضمون الفصل 10 من دستور 2011 للاطلاع بتفصيل على الحقوق المخولة للمعارضة البرلمانية.

12 - نجد هذه الحالة تفسيرها في حالتين:

- إما أن الحزب لم يتمكن من الحصول على مقاعد برلمانية أثناء الانتخابات كما هو الشأن لعدد من الأحزاب، وهنا نطرح التساؤل حول جدوى وجودها وقيمتها المضافة ؟ ويقتضي الأمر تفكيرها الجدي في الاندماج في أحزاب تتقاسم معها نفس التوجهات.

- أو أن الحزب تبني خيار المقاطعة وعدم المشاركة في الانتخابات، وفي هذه الحالة فإن موقفه لا يتماشى مع الوظائف الجوهرية للحزب ويخالف الهدف من تأسيسه رغم ما قد يقدمه من مبررات.

- مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة ذكرى عيد العرش لسنة 2019.

لا تختلف القيمة التي يمكن أن تقدمها المعارضة في رقابة العمل الحكومي ومناقشة القوانين المؤطرة للسياسات العمومية خاصة مع تخويلها رئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع بمجلس النواب، عن الدور الذي يمكن كذلك أن تقدمه على المستوى الترابي من خلال توجيه ومراقبة العمل الجماعي والتقدم بمقترحات مشاريع تنموية يمكن ادراجها في جدول أعمال دورات مجالس الجماعات الترابية والمساهمة كذلك في اعداد برامج تنمية الجماعات التي تعد بمثابة مخططات توجيهية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية محددة في الزمان والمكان¹.

بالإضافة الى ما يمكن أن تقدمه المعارضة على المستوى الترابي من اضافات لإغناء محاور التصميم الجهوي لإعداد التراب شريطة أن تكون مؤهلة لتقديم مقترحات دقيقة ومبتكرة تصنفها كفاعل ترابي.

وإذا كانت هذه نظرة موجزة عن الدور المنوط بالأحزاب السياسية ، فهل أحزابنا المغربية تقوم بهذا الدور ؟ أم أن حدود الوظيفة المرسومة لها في النظام السياسي المغربي بالإضافة إلى العوائق الذاتية والموضوعية المتأتية من الأحزاب نفسها تحول بينها وبين القيام بهذه الوظائف ؟.

وذلك ما سأحاول التطرق له في المطلب الموالي.

المطلب الثاني : العوائق التي تحول دون قيام الحزب السياسي بدوره في تحقيق التنمية.

وستنطلق في البداية للعوائق الناتجة عن حدود الوظيفة المرسومة للحزب السياسي في نظامنا السياسي من خلال النصوص القانونية المؤطرة للأحزاب السياسية(فقرة أولى) وبعد ذلك لجملة العوائق الذاتية المتأتية من الأحزاب نفسها(فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: العوائق القانونية : محدودية الوظيفة

كانت الأحزاب السياسية قبل حصول المغرب على الاستقلال تجمعها وحدة الهدف مع المؤسسة الملكية آنذاك في إطار من اللحمة الوطنية قصد تحرير البلاد من الاستعمار.

14- للمزيد من التوضيح بخصوص هذه النقطة ، راجع جفري(سعيد)، قانون الجماعات الترابية، مطبعة الأمنية، الرباط ، 2017.

وبعد نيل الاستقلال وأثناء إرساء أسس ومؤسسات الدولة المستقلة وتجاوز التركة الاستعمارية ، دخلت الأحزاب في اختلاف مع السلطة السياسية حول شكل ومضمون وسلطات المؤسسات المحدثّة.

ويعتبر هنا ظهير الحريات العامة لسنة 1958⁽¹⁾ أول إطار قانوني، حدد وظيفة الحزب السياسي بالمغرب وذلك من خلال التعريف الذي كان يعطيه للنشاط السياسي باعتباره: "كل نشاط من شأنه أن يرجح مباشرة أو غير مباشرة مبادئ الجمعية في تسيير وتدير الشؤون العمومية وأن يسعى ممثلوها في تطبيقها"⁽²⁾

والملاحظ هنا أن هذا الظهير همّش دور الأحزاب السياسية وجعل منها مجرد جمعيات لا تسعى إلى تطبيق برنامجها السياسي أو تهدف إلى تحول المجتمع وتطوره انطلاقاً من مشاريعها وبرامجها.

وظلت نفس الحدود ومنهجية التهميش مرسومة لوظيفة للحزب السياسي ولوبعد دخول المغرب العهد الدستوري، حيث حدد الفصل 3 من دستور 1962 وظيفة الحزب وحصرها إلى جانب المنظمات النقابية والجماعات المحلية والغرف المهنية في تنظيم المواطنين وتمثيلهم ، فتم تقليص الدور الأساسي الذي ينبغي أن تلعبه الأحزاب السياسية في تنشيط الحياة السياسية وترجمة المبادئ الديمقراطية.

وتجد هذه الحدود الضيقة تفسيرها في طبيعة السلطة بالمغرب التي كانت تتنافى مع أي ممارسة سياسية بالإضافة إلى عمل الملكية على احتلال موقع الصدارة في مقابل توارى القوى السياسية الأخرى⁽¹⁾ بما يقتضيه الأمر من محاولات دؤوبة للحد من نشاط كل ظاهرة حزبية تنهل من المواصفات الديمقراطية.

وتبعاً لهذا النهج دخلت البلاد ولمدة عقود في مسلسل - من التميع - تمت خلاله محاربة العمل السياسي الجاد الذي أصبح يحيل بالضرورة إلى المواجهة مع السلطة والاستعداد المسبق للاعتقال والتهديد في الحياة الشخصية والعائلية وذلك لإنهاء وإضعاف القوى التقدمية

- يتعلق الأمر بظهير 15 نونبر 1958 رقم 376-58-1، ج ر عدد 2404 بتاريخ 27 نونبر 1958.¹

² - راجع للمزيد من التفصيل، معتصم (محمد)، الحياة السياسية المغربية، مطبعة ايزيس للنشر، 1992، ص 144.

¹ - بوز (أحمد)، "الأحزاب المغربية وإشكالية الوظيفة"، مقالة منشورة على الأنترنت، زيارة الموقع : 29 يناير 2020.

المعارضة وخاصة الأحزاب القوية والمؤثرة آنذاك⁽¹⁾ بالإضافة إلى دعم الانشقاقات وإحداث أحزاب اللحظات الانتخابية الموالية للسلطة⁽²⁾ مما أدى إلى تعددية مفرطة أساءت إلى التعددية وأدت إلى البلقنة.

وفي ظل هذا الوضع يصعب الحديث عن مبادئ المواطنة أو تخليق الحياة العامة أو تحميل الحزب أي مسؤولية عن التنمية ، حيث ثم حجب دور الأحزاب السياسية وتم مقابل ذلك التغاضي عن الفساد ودعم نظام اللاعقاب وإقرار نظام للامتيازات واقتصاد الربيع لشراء الولاءات وغيرها من الممارسات، إلى درجة أن هذا الوضع لم يعد للبلاد القدرة على تحمل نتائجه حيث وصلت إلى مشارف السكتة القلبية³ مما اقتضى تقديم بعض التنازلات من طرف السلطة السياسية للدخول في مسلسل من المصالحة والإصلاح وفسح المجال أمام تشكيل الحكومة في أغلبها من الأحزاب السياسية في إطار ما سمي بالتناوب التوافقي.

غير أن التحول الذي سيعرفه المغرب سنة 1999 على مستوى هرم السلطة السياسية إثر وفاة الملك الحسن الثاني وانتقال العرش إلى الملك محمد السادس أبانت من خلاله المؤسسة الملكية عن نوايا وهوامش ديمقراطية اقتضت بالضرورة إبراز دور الأحزاب السياسية إذ لأول مرة يتم افراد قانون خاص بها وهو القانون 36.04 الذي تضمن مقتضيات تتعلق الأحزاب وإجراءات تأسيسها وإعمال الآليات الديمقراطية داخلها. غير أنه حدد دورها وحصره في حدود المشاركة في تدبير الشأن العام مما استمر معه التأكيد على مكانة وسمو المؤسسة الملكية⁽¹⁾ كفاعل أساسي في تدبير الشؤون والقضايا الوطنية

وعلى إثر التحولات والمطالب الشعبية التي أدت إلى إقرار الدستور الحالي ، دستور يوليو 2011، يمكن الاعتراف بالتطور الذي هم وظيفة الحزب السياسي، فعلى خلاف القانون السابق المنظم للأحزاب السياسية نجد الفصل 7 من الدستور⁽²⁾ والقانون التنظيمي الحالي

18 - هذه الوضعية هي ما اصطلح عليها في الأدبيات السياسية المغربية بسنوات الجمر والرصاص، واقتضت لاحقاً إحداث هيئة الإنصاف والمصالحة في محاولة لجبر الضرر والتعويض عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان...

19 - إذا كانت التعددية أمراً مطلوباً في العملية الديمقراطية باعتبارها تناقض نظام الحزب الوحيد المرادف للديكتاتورية غير أن الإفراط في التعددية وخاصة في الحالة المغربية كان منهاجاً من أجل إضعاف الأحزاب القوية التي كانت لها قوة تأطير وتأثير في الشارع ، ومن جهة أخرى خلق أحزاب موالية من أجل محاولة إضفاء شيء من الشرعية على ممارسة السلطة السياسية.

20- أوضحت هذه العبارة الشهيرة للملك الراحل الحسن الثاني التي تضمنتها إحدى خطبه بمناسبة التمهيد للتناوب، طبيعة الوضعية الاقتصادية والاجتماعية التي أصبحت عليها الدولة المغربية، وأنه لم يعد هناك وقت يقبل التضييع لانقاد البلاد والدخول في إصلاحات مستعجلة وفعالية سياسية ، اقتصادية واجتماعية.

¹ - الأزهري (محمد) ، قراءة في قانون الأحزاب السياسية، مطبعة دار النشر المغربية، البار البيضاء، 2006، ص 11

² - راجع مضمون الفصل 7 من دستور 2011.

يرتقيان بوظيفة الحزب إلى المشاركة في ممارسة السلطة بدل المشاركة في تدبير الشأن العام ونجد ترجمة لذلك في توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية وتشكيلها من الأحزاب وتعيين رئيسها من الحزب الحائز على المرتبة الأولى¹، مع النص على تنظيم الأحزاب السياسية بمقتضى قانون تنظيمي إذ تم الرفع من المكانة والقيمة التشريعية للنص المنظم لها.

وعلى الرغم من هذا التحول فإن المفترض أن تمارس الأحزاب السلطة كاملة إذا كنا إزاء ديمقراطية كاملة تنبثق فيها السلطة من صناديق الاقتراع. ومادما بصدد سؤال المسؤولية عن تحقيق شروط التنمية فإن الديمقراطية الكاملة تؤدي بالضرورة إلى ربط المسؤولية بالمحاسبة حتى لا تظل هناك بياضات أو هوامش في ممارسة السلطة لا تخضع للمحاسبة والتقييم.

وإذا ما سلمنا مرحليا بإيجابية هذه الوظيفة التي أصبحت للحزب السياسي إلا أننا لازلنا نصطدم بشكل واضح بمجموعة من العوائق الذاتية للأحزاب تحول دونها والقيام بهذا الدور على الوجه الأكمل.

وهنا سنأتي على ذكر أهم العوائق والصعوبات .

الفقرة الثانية : العوائق الذاتية للأحزاب السياسية :

تعرف الأحزاب السياسية مجموعة من العوائق الموضوعية وذاتية بالخصوص تؤثر سلبا على أدائها لوظائفها في التأيير والتكوين ووضع البرامج التي تؤهلها للمشاركة في ممارسة السلطة أو تحقيق فعالية تنبني على مقومات الذكاء الترابي¹ خلال توليها مسؤولية رئاسة إحدى الجماعات الترابية، وتتجلى أهم العوائق في غياب الديمقراطية داخل الأحزاب سواء في تولي المسؤوليات والتداول عليها أو خلال اختيار المرشحين باسم الحزب للانتدابات الوطنية والترابية إذ في الغالب ما يتم اعتماد منهج التعيين بدل الانتخاب كآلية ديمقراطية يجب أن تسود تدبير الحزب ، ويصاحب منهج التعيين عادة القرب من مراكز القرار داخله أو التوفر على مركز مالي

23- حسب منطوق الفقرة الأولى من الفصل 47 من دستور 2011 ، يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، كما يعين باقي أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها.

- 24- راجع بهذا الخصوص، المؤلف الجماعي، الذكاء الترابي والجماعات الترابية أي رهانات؟، منشورات مركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية، مطبعة أكسيس، 2018.

مهم⁽¹⁾، وهذه الاختيارات غالبا ما تتم على حساب الكفاءة والتجربة والنزاهة ، كما أن تراجع الديمقراطية داخل الأحزاب تؤدي إلى الانشقاقات حيث أصبحنا أمام تعددية مفرطة أساءت إلى منطق التعدد وأدت إلى نشوء أحزاب ليس بمقدورها تقديم أية إضافة ايجابية للمشهد السياسي وظلت أحزابا مجهرية.

إن اعتماد الآليات الديمقراطية في تصريف شؤون الحزب يعد منها قويا يؤدي إلى تدبير الاختلاف والتداول على مسؤوليات الهياكل الحزبية، ومأسسة التيارات⁽²⁾ وجعلها ثابتا داخل الأحزاب، حيث أن الاعتراف بالتيارات أصبح سمة من سمات التدبير الديمقراطي وآلية من آليات نهج الحكامة الحزبية.

ومن نتائج غياب الديمقراطية داخل التنظيمات الحزبية التي تؤدي في الغالب إلى الإقصاء وتضييع جهود الحزب في الكواليس والصراعات الداخلية، أصبحت هذه الأخيرة تقبل بين أعضائها الفاسدين والمرتشين وتتغاضى عن الإخلال بالمسؤولية والأمانة من طرف هؤلاء الأعضاء خاصة الذين يتحملون مسؤوليات وطنية أو ترابية، وهنا تجب الإشارة إلى أنه أصبح من اللازم تحميل الأحزاب (في البداية) ولو المسؤولية المعنوية إذا ما نسب إلى أحد المرشحين باسمها أي اختلاس للمال العام أو سوء التدبير لدفعها نحو مزيد من التدقيق والتحري حول كفاءة وسلوك مرشحها ومواكبة وتتبع عملهم .

ان الممارسة الحزبية الحالية أصبحت تعرف أعطابا حقيقية جعلتها تعيق مسار تكريس الاختيار الديمقراطي الرهين بمفتاح تحقيق التنمية، لاسيما بعد مرحلة ما أصبح يسمى "بالشعبوية"، التي انحدر معها العمل السياسي بشكل ملحوظ أدى إلى إقصاء الطاقات والكفاءات خلال لحظات التعيين في العديد من المناصب السامية والسياسية التي أصبحت تسند لغير مستحقين ، وأصبحت تعتمد كآلية ووسيلة للترقيات لحل التناقضات الداخلية للأحزاب، عوض أن تكون وسيلة لتطبيق برنامجها التنموي أو رؤيتها السياسي¹.

25- استشرت ظاهرة ترشيح الأعيان باسم الأحزاب السياسية عند كل استحقاق انتخابي رغم أن هؤلاء لا تجمعهم علاقة العضوية بالحزب قبل الانتخابات، غير أنهم في الغالب على دراية وبينة من الطرق المتوترة وغير الشريفة التي تؤدي إلى الفوز بالمقاعد الانتخابية.

26 - التيار الحزبي هو مجموعة من الأعضاء داخل نفس الحزب تجمعهم وحدة الهدف والفكرة قد يختلفون مع قيادته أو باقي الأعضاء الآخرين حول قضايا أو توجهات معينة أو في نظرهم العامة إلى طريقة تدبير شؤون الحزب، ويحرصون على وحدة الحزب ويتحدون مع باقي الأعضاء فيما يرجع لإيديولوجية الحزب ومبادئه العامة، إلا أن الملاحظ أن أحزابنا السياسية لازالت لم تعترف بعد بالدور الذي يمكن للتيارات أن تلعبه في تطوير ممارستها وفي تدبير الاختلاف داخل الوحدة.

- لزرق(رشيد)، جريدة هسريس الالكترونية، 16 غشت 2019.¹

وهناك عائق آخر أرى أنه من الأهمية بمكان ويتعلق الأمر بعدم امتلاك معظم الأحزاب السياسية لبرامج وتصورات صائبة واضحة واقعية ودقيقة ومتجددة ترتبط بالواقع الاجتماعي المتغير والمشاكل المستجدة، كما نهت لذلك عدد من الخطب الملكية، تلبية حاجيات المواطنين عند المشاركة في ممارسة السلطة أو أثناء التقدم لتحمل مسؤولية تسيير الشأن الترابي وتشكل أساسا للتعاقد بين الحزب والكتلة الناحية.

فالملاحظ أن الأحزاب السياسية تتقدم أثناء الحملات الانتخابية بمجموعة وعود مصاغة بشكل إنشائي خالي من التدقيق وغالبا ما تتكرر عند كل استحقاق انتخابي بالإضافة إلى تشابهها وتقاسمها بين عدد من الأحزاب ، ويتسع التساؤل هنا ليشكك في مدى إدراك أحزابنا السياسية للمدلول الحقيقي والواقعي للبرامج⁽¹⁾.

وبطبيعة الحال فعدم امتلاك الأحزاب لأبنك معلومات ومعطيات تهتم جل القطاعات⁽²⁾ تمكنها من معرفة مشاكلها ومحاولة اقتراح الحلول والبدائل الممكنة الكفيلة بتجاوزها، وعدم إحداثها لمراكز بحث ودراسة تابعة لها تساعد في التشخيص الدقيق من أجل تحضير وتجهيز برامج واقعية، فذلك لن يساعد على الإطلاق في إعداد البرامج والتصورات الجدية .

وبالإضافة إلى هذه العوائق نجد كذلك محدودية زمن الاشتغال السياسي لدى الأحزاب والاقتصار على الزمن الانتخابي بما يطبعه من موسمية تقتصر على أيام الحملات الانتخابية.

ومحدودية زمن الاشتغال هذه إذا أضفنا لها ضعف التغطية الترابية للأحزاب وامتدادها وانتشارها التنظيمي فإن الأحزاب لن تتمكن من القيام بدورها في التنشئة والتأطير والتوعية باعتبارها مداخل أساسية للتشبع بقيم المواطنة وبالتالي يصعب الحديث عن كل مسؤولية لها في تحقيق التنمية.

- بوز (أحمد)، م س ، ص 8¹.

29 - والمقصود هنا أن تكون للأحزاب معطيات دقيقة عن المشاكل والصعوبات التي يعرفها ككل من القطاع العام والقطاع الخاص على حدة من أجل تقديم أجوبة لخلها حيث أن التنمية تقتضي بالضرورة التعاون الوثيق والشراسة المثمرة بين القطاعين.

ورغم المجهودات التي تقوم بها الأحزاب من أجل النهوض بدورها. إلا أنه يتعين عليها استقطاب نخب جديدة، وتعبئة الشباب للانخراط في العمل السياسي، لأن أبناء اليوم، هم الذين يعرفون مشاكل ومتطلبات اليوم. كما يجب عليها العمل على تجديد أساليب وآليات اشتغالها¹.

فقد أصبح مطلوبا وبكل إلحاح من الأحزاب بعدما وصلنا في مسارنا الديمقراطي إلى مرحلة المشاركة في ممارسة السلطة انتهاج مبادئ الحكامة⁽²⁾ حتى تكون مؤهلة كفاية لأداء الوظائف الجديدة التي باتت مطلوبة منها خاصة إذا علمنا أنه لا يمكن إسناد هذه الوظيفة لأية جهة أو منظمة أخرى غير الأحزاب السياسية ، إذن فهي وظيفة حصرية تظل حكرا على هذه الأخيرة حيث نلمس في الأخير وبكل وضوح مستوى التحدي والرهان المطروح عليها.

وهنا تأتي الدعوة الصريحة للمواطنين والمواطنات خاصة من ذوي الكفاءات والتجربة والمصداقية من أجل دخول غمار الحياة السياسية والاهتمام بقضايا الوطن تفعيلا لمبادئ المواطنة، حيث أن العزوف والتراجع واحتلال مساحات الظل لن يخدم في شيء قضايانا الوطنية وخصوصا ديمقراطيتنا الناشئة بقدر ماسيدخلنا في متاهة الإجابة عن إشكالية شرعية المؤسسات المنتخبة سواء المركزية والترايبية وبالتالي نظام التمثيلية الذي يشكل عماد الديمقراطية ومدخلا رئيسيا لكل تنمية.

لذلك فبقدر وعي المواطنو حركيته تترسخ وتتسع مجالات الممارسة الديمقراطية التي بمقدورها وحدها تقديم الجواب الأمثل عن مسؤولية الحزب السياسي في بلورة وتحقيق التنمية.

- الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش لسنة 2019، سبقت الإشارة إليه¹.

31 - أصبح الأمر يقتضي من الأحزاب اعتماد مبادئ الحكامة في تديرها اليومي وفي انتخاب أجهزتها الوطنية والجهوية والمحلية، وفي تصريف الاختلاف داخلها واقتزان المسؤوليات فيها بناء على عناصر الانتخاب والتعاقد التي تفسح المجال للتقييم والمحاسبة

"قراءة في مذكرات الأحزاب السياسية حول النموذج التنموي الجديد"

د. فاطمة الزهراء هيرات:

باحثة في القانون العام والعلوم السياسية

مقدمة:

عرفت المملكة المغربية مشاريع تنموية متنوعة ومختلفة، أقرت مختلف المكونات، وعلى رأسها رئيس الدولة، بفشلها بصريح العبارة في خطابه بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة، الذي دعا من خلاله، إلى إعادة النظر في النموذج التنموي لمواكبة التطورات التي تعرفها البلاد، وللإستجابة للمطالب الملحة، والحاجيات المتزايدة للمواطنين، والعمل على الحد من الفوارق بين الفئات ومن التفاوتات المجالية، وتحقيق العدالة الاجتماعية.

وفي خطاب العرش الأخير، أعلن الملك عن إحداث اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، وحدد توجهاتها الكبرى خلال خطابه بمناسبة الذكرى السادسة والستين لثورة الملك والشعب، حيث ستعمل اللجنة، على بحث ودراسة الوضع الراهن، بالنظر إلى المنجزات التي حققتها المملكة، والإصلاحات التي تم اعتمادها، وكذا انتظارات المواطنين، والسياق الدولي الحالي وتطورات المستقبلية. حيث ستعمل على وضع تشخيص صريح ومحايد لوضع التنمية في المغرب، على أن تعمل على تقديم مخرجات واضحة وتضع اختيارات تنموية استراتيجية واضحة. وبالمقابل لا ينتظر منها وضع مخططات تنموية أو برامج ومشاريع وسياسات عمومية، وإنما يتعلق الأمر بتقديم مقترحات تهتم بالاختيارات والتوجهات الاستراتيجية للمملكة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وهما المحوران الأساسيان لأي نموذج تنموي.

وقد قدم رئيس لجنة إعداد النموذج التنموي الجديد، تصوره لطريقة عمل اللجنة الملزمة بتقديم تقريرها في مدى زمني لا يتجاوز 7 شهور. وهو التصور المبني على مراعاة الخصوصية المغربية والشمولية لمعالجة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والمستدامة، وبلورة نموذج يسائل الحكامة على المستوى الوطني والدولي، لكي نصل إلى نوع من التعاقد الاجتماعي والتنموي.

ونشير في هذا الصدد إلى أن اللجنة لقيت نقاشا وجدلا واسعا هم بالأساس تشكيلتها وتركيبتها، حيث تم تغييب الفاعل الحزبي السياسي والحقوقى كذلك، مما طرح إشكالية غياب الثقة في مخرجاتها، وعدم قدرتها على تقديم إجابات دقيقة وموضوعية لأزمة التنمية والمشاريع التنموية

بالمغرب. بالرغم من المنهجية ذات الطابع التشاركي التي وردت في تصور رئيس اللجنة، سواء من خلال تلقيها لمذكرات الأحزاب السياسية والنقابات والجمعيات وباقي المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، وكذا إشارتها إلى توفير منصة رقمية لتلقي وتجميع مساهمات المواطنين. والقيام أيضا، بتنظيم مجموعة من اللقاءات الميدانية للاستماع للمواطنين ولمختلف مكونات المجتمع المغربي بشكل مباشر. وقد افتتحت لجنة النموذج التنموي الجديد فعليا جلسات استماعها، وبدأت بتلقيها مذكراتهم بهذا الخصوص. غير أن بعض الأحزاب لم تستجب لدعوة اللجنة لاعتبارات سياسية بالأساس.

وإذا كانت هذه الأخيرة -أي اللجنة- قد سارت على نهج سابقاتها عبر تلقي المذكرات، فإن الانتظارات منها أكبر بكثير مما قد يبدو ظاهريا من عملها. فاللجنة مطالبة منهجيا بتقديم إجابات واضحة وليس الاقتصار على التشخيص وبسط الواقع، فهل استطاعت الأحزاب السياسية -من خلال مذكراتها - تقديم هذه الإجابات والمقترحات؟ فهي مطالبة منطقيا بدعم والإسهام، إلى جانب المقاربة التقنوقراطية ومزاوجتها مع الأبعاد السياسية والقانونية والدستورية، من خلال اختيارات صانعة لسياسات عمومية تشكل أرضية لصياغة وثيقة استراتيجية تضم اختيارات تنموية واضحة وعملية وملائمة لمقومات المغرب، وتكون مرجعا للحكومات والمؤسسات في المستقبل القريب والطويل المدى. وأن تكون مبنية على ثلاثة مجالات أساسية-سياسات عمومية واستراتيجيات قطاعية مبتكرة؛ وجيل جديد من آليات التدبير العمومي، ثم إعادة النظر في طبيعة الفاعلين وصانعي القرار على مستوى الشأن العام الوطني والجهوي .

هذا ما سنحاول التطرق له في هذه الورقة العلمية من خلال قراءة وتحليل مضامين المذكرات التي تقدمت بها الأحزاب السياسية حول تصورها للنموذج التنموي الجديد.

المحور الأول: النموذج التنموي الجديد: سياقه والتفاعل معه

أولا: المرتكزات الموجهة للنموذج التنموي الجديد

"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.... وفي هذا الصدد، ندعو الحكومة والبرلمان، ومختلف المؤسسات والهيئات المعنية، كل في مجال اختصاصه، لإعادة النظر

في نموذجنا التنموي لمواكبة التطورات التي تعرفها البلاد... ننتظر الاطلاع عن كثب، على المقترحات، والتدابير التي سيتم اتخاذها، من أجل بلورة مشروع نموذج تنموي جديد¹."

إن كان الخطاب الملكي قد وضع يده على مكمن الخلل، ويدعو بشكل مباشر لإعادة النظر في برامج التنمية والنموذج التنموي الحالي، فما هي رؤية النموذج التنموي المأمول؟ هل تم تحديد معالمها ومركزاتها؟ وما دور الفاعلين السياسيين لاسيما الأحزاب السياسية في الإسهام في بلورتها بل وتنفيذها؟

1- مرتكزات النموذج التنموي كما حددها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

لم نجد موجّهات ومراتكزات دقيقة لمشروع النموذج التنموي المنشود، غير رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، بناء على إحالة رسمية من مجلس النواب المغربي، حيث يعتبر المجلس أن مرتكزات النموذج التنموي، بغض النظر عن الجانب المتعلق بمستوى نمو الناتج الداخلي الخام، توجد في صلب العديد من النقاشات في الأوساط الأكاديمية ودوائر القرار ولدى الرأي العام، وداخل أروقة المؤسسات الدولية والمنظمات الإقليمية. وهي مسألة معقدة تحيل على الصعوبات القائمة في تحديد أولويات السياسات العمومية، بحيث ينبغي أن تراعي الأبعاد الاقتصادية والإنسانية والاجتماعية والثقافية والبيئية من جهة، وأن تضمن رفاه الساكنة على المدى القصير، ورفاه الأجيال القادمة على المدى الطويل، من جهة ثانية.

ولتحقيق ذلك، ينبغي على المغرب تعبئة مختلف قواه الحية، بغية بناء نموذج تنموي، يقوم وجوبا على سياسات عمومية منسجمة وتشاركية هدفها خدمة المواطن، وتؤهل المغرب للانتقال بسرعة إلى عتبة أعلى من التنمية المطردة والمستدامة والمدمجة، التي يعود نفعها على جميع المواطنين والمواطنات².

ومن أجل تجسيد الطموح المشار إليه، يتعين إعمال ثلاثة مبادئ رئيسية:

- اقتسام ثمار الازدهار، سواء بين المواطنين أو بين المجالات الترابية، ارتكازا على نمو مستدام ودامج، يخلق مناصب الشغل والثروة، ويوفر فرصا يستفيد منها الجميع على قدم المساواة، في مناخ يتمكن في ظله كل فرد من التطور والارتقاء.

¹ - مقتطفات من الخطاب الملكي بمناسبة تروّسه لافتتاح البورصة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة، بتاريخ 13 أكتوبر 2017.
² - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول "المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية" إحالة رقم 24/2019، ص 23، بتصرف.

• عدالة اجتماعية تكافح الامتيازات، وتعلي من قيم الاستحقاق والعمل وتحرص على الإشراك الحقيقي للفئات الأكثر هشاشة في مسلسل التنمية.

• ديمقراطية تمثيلية وتشاركية تمكن من تدبير المصير المشترك في مناخ من الحرية والتسامح واحترام الحقوق.

وقد حدد المجلس الاقتصادي سبع محددات، تنبثق عنها أهداف إرادية، تمت ترجمتها بدورها إلى تدابير عملية وملموسة من شأنها أن تشكل قاعدة يقوم عليها النموذج التنموي الجديد، وهي:

- تنمية وتعزيز الرأسمال البشري
- تنمية وتعزيز الرأسمال البشري
- إرساء ميثاق اجتماعي جديد قائم على الثقة وتقليص الفوارق
- تحقيق نمو مستدام من خلال الاستثمار الأمثل لكل إمكانات البلاد، أخذا بعين الاعتبار ما يشهده العالم من تحولات مستمرة.
- استكمال ورش الجهوية المتقدمة والإسراع في تنفيذه.
- تحسين رفاه المواطنين والمواطنات والنهوض بمستوى عيشهم، من خلال التثمين المسؤول والمستدام والمدمج للرأسمال الطبيعي.
- تعزيز أرضية القيم الوطنية عبر جعل الثقافة والرياضة رافعتين للتنمية.
- ضمان تموقع أفضل للمغرب في محيطه الإقليمي والدولي.

ويمكن تفعيل المحددات السبعة الواردة أعلاه، من خلال إرساء منظومة ناجعة للحكامة المؤسسية، إذ تشكل هذه الأخيرة محورا أساسيا ضمن عملية التحول الأفقي لإنجاح تنفيذ النموذج التنموي الجديد. ولتحقيق ذلك، يقترح المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ما يلي¹:

- تفعيل أحكام الدستور المتعلقة بالحكامة المسؤولة، لاسيما من خلال أعمال آليات المحاسبة، وتكريس حق المواطن في الحصول على المعلومات والولوج إلى سبل التظلم
- تعزيز فعالية أداء المؤسسات العمومية.

¹ - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول "المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية" إحالة رقم 24/2019، ص 13-14

- ضمان الانسجام بين السياسات العمومية ووضعها وفق منظور للمدى الطويل
 - تعزيز اعتماد المقاربة التشاركية، بدءا من إعداد السياسات العمومية إلى تقييمها ومروا بتنفيذها، وذلك من أجل تحقيق نسبة أعلى من انخراط المواطنين والمواطنات وتعبئتهم حول هذه السياسات.
 - اعتماد المؤسسات العمومية لنمط تدبير مبني على النتائج
 - تجويد ناجعة النفقات العمومية وأداء الإدارة، لاسيما في إطار الجهوية.
 - جعل التواصل المؤسساتي ركيزة من ركائز الحكامة الجيدة.
- يمكن تلخيصها في الشكل التالي¹:



ويمكن القول أن هذه المرتكزات اعتبرتها بعض الأحزاب السياسية بمثابة أرضيات استندت عليها في بلورة مذكراتها لتحديد رؤيتها للنموذج التنموي الجديد.

2- دور الأحزاب السياسية في بلورة النموذج التنموي الجديد

تعد الأحزاب السياسية الفاعل السياسي الرئيسي الذي تبوؤه الآليات الانتخابية والتمثيلية مواقع صنع القرار وبلورة السياسات العمومية، من خلال ولوجه للمؤسسات العمومية من حكومة وبرلمان كموجه ومنظر ومنفذ، ومع فشل النماذج التنموية السابقة أو عدم استطاعتها مواكبة الواقع الحالي. تتحمل هذه الأحزاب اليوم المسؤولية التامة لهذا الفشل، وإن كان الأمر غير صحيح بالنظر لصلاحياتها

¹ - جدول مأخوذ من تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول "المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية" إحالة رقم 24/2019، ص 22

المحدودة قانونيا وزمنيا، لصالح المؤسسات والمقاولات العمومية التي تملك من الوسائل والآليات ما يجعلها تتكلف بإعداد السياسات العمومية الاقتصادية والاستراتيجية القطاعية وتتكلف بتنفيذها، في تغيب للسياسي في مختلف الحكومات المتعاقبة عن القطاعات الاستراتيجية والحيوية. وبالتالي أصبح أمام جدلية أو ثنائي الفاعل السياسي في مقابل الفاعل التنموي.

ومن تجليات هذه المقاربة كذلك، عدم استحضار أو تغيب الأحزاب السياسية من تشكيلة اللجنة الملكية المكلفة بإعداد وصياغة النموذج التنموي كما ورد أعلاه، اللهم من خلال جلسات الإنصات لهم والاطلاع على مذكراتهم التي تختلف من حيث شكلها ومضمونها.

وبالتالي تصبح الأحزاب السياسية في هذا المضمار، أمام اختبار خوض غمار بلورة نموذج تنموي من شأنه تقييم أداؤها وتصوراتها للعمل السياسي بعيدا عن الدور الذي تم تقليصه في إعدادها البرامج الانتخابية والسباق الموسمي على تدبير الشأن العام.

وهو ما يجعلنا نطرح السؤال حول منهجية هذه الأحزاب السياسية في إعداد مذكراتها، وترجمة أفكارها وتصوراتها إلى سياسات عمومية واستراتيجيات تنموية؟

ثانيا: منهجية إعداد المذكرات الحزبية حول النموذج التنموي

اعتمدت الأحزاب السياسية، أثناء إعداد مذكراتها حول النموذج التنموي، على مقاربات ومناهج متعددة ومختلفة، فمنهم من اعتمد مقاربة علمية تقوم على التشخيص الدقيق والمبني على أرقام ومؤشرات من خلال دراسات وطنية وأخرى مقارنة¹، من خلال اعتمادهم على لجان متخصصة وموضوعاتية وأجهزة حزبية خاصة، تتوفر على أطر متخصصة ومناضلين حزبيين. حيث تم اعتماد لجان موضوعاتية بكل من حزب الاستقلال وحزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، وبالنسبة لحزب العدالة والتنمية فقد اعتمد على مقترحات "منتدى التنمية للأطرو والخبراء" هو هيئة تابعة للأمانة العامة للحزب.

ومن الأحزاب من اعتمد المقاربة التشاركية والتي تجسدت من خلال ندوات وطنية وجهوية وإقليمية، داخلية ومفتوحة. فعلى سبيل المثال اعتبر حزب الأصالة والمعاصرة أن تصوره للنموذج التنموي انطلق من مخرجات الندوة العلمية الدولية التي نظمها كل من الفريقين البرلمانيين في مقر مجلس المستشارين

¹ - أنظر مذكرات كل من حزب العدالة والتنمية وحزب التجمع الوطني للأحرار وحزب الاستقلال.

في أبريل 2014، تحت عنوان "الاقتصاد الوطني في حاجة إلى نموذج تنموي جديد"، والندوة التي نظمها كل من فريقه بالبرلمان، يوم 25 دجنبر 2018، تحت عنوان: "مساهمة حزب الأصالة والمعاصرة في بلورة تصور للنموذج التنموي الجديد".

واعتبر حزب الاستقلال أن مشروع النموذج التعادلي للتنمية البشرية المستدامة¹ قاعدة لتعميق نقاش موسع للحصول على وثيقة تفاعلية، لم يتم الحسم فيها وقابلة للتحيين، وذكر في مذكرته، عقده لمجموعة من اللقاءات الحزبية على المستويين الوطني والجهوي، وأكدت ديباجة المذكرة أن التشاور حولها مستمر، وأنها اختارت عدم التطرق إلى كل المجالات التنموية الموضوع، واقتصره على مواضيع ذات أهمية وراهنية.

أما بخصوص حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية فقد اعتمد نتائج أيام دراسية قام بتنظيمها، وكمثال على ذلك اليوم الدراسي الذي نظم بالصخيرات بتاريخ 19 أبريل 2018 حول "النموذج التنموي الجديد" تحت شعار "دولة عادلة قوية...مجتمع حدائي متضامن"، اليوم الدراسي الذي نظم بالمحمدية بتاريخ 21 شتنبر 2018 حول "الجهوية واللامركزية" تحت شعار "مغرب الجهات: ضرورة تاريخية، وطنية وديمقراطية".

كما قام حزب العدالة والتنمية، إلى جانب الأيام الدراسية والندوات والملتقيات الوطنية والجهوية، بإنشاء خانة بموقعه الإلكتروني الرسمي، وصفحته على مواقع التواصل الاجتماعي من أجل تلقي مقترحات المواطنين والمواطنات بخصوص رؤيتهم للنموذج التنموي الجديد.

وقد اختلف حجم هذه المذكرات من حزب لآخر، فبعضها لم يتجاوز عشر أو 15 صفحة²، وبعضها الآخر تجاوز المئة صفحة³.

وبخصوص اللغة التي تم اعتمادها فقد اختلفت بين معتمد لمنهجية "ما قل ودل"، وتركزت في وضع مقترحات سياسية قطاعية قانونية وتقنية، وهي اللغة المعتمدة في مجال تحليل السياسات العمومية بصفة عامة. وهناك من الأحزاب من طغت عليه اللغة الأدبية التقليدية، جعلت منها أفكارا تم التعبير عنها ما بين الحشو والإطناب.

¹ - أصدر حزب الاستقلال مشروع مذكرة تحت اسم "النموذج التعادلي للتنمية البشرية المستدامة"، في شهر ماي 2018.

² - نموذج مذكرة حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية.

³ - تعد مذكرة حزب التجمع الوطني للأحرار أطول مذكرة حزبية بشأن نظرتها للنموذج التنموي، حيث بلغ عدد صفحاتها 173 صفحة.

المحور الثاني: النموذج التنموي عند الأحزاب السياسية بين اختلاف المرجعيات والرؤى ووحدة المرتكزات + وحدة الهدف واختلاف المنطلقات

أولاً: مرجعيات ورؤى الأحزاب السياسية للنموذج التنموي

1- من حيث المرجعيات المشتركة المعتمدة:

■ الخطابات الملكية:

اعتمدت كل الأحزاب السياسية الخطابات الملكية كمرجع أساسي في إعداد مذكراتها الحزبية، لاسيما تلك التي شخّص الملك من خلالها مجمل الاختلالات والعوائق والإشكالات التي اقتضت الحاجة إلى صياغة نموذج تنموي وطني جديد، وذلك بدراسة وتفكيك التجارب المقارنة للوقوف على مقومات نجاحها ومكامن النقص والضعف فيها، في أفق تحديد المقاربة المنهجية الناجعة التي تتيح إمكان الخلوّص إلى المقترحات الكفيلة بتجاوز الإكراهات والنقائص التي تعوق إنتاج الثروة وتثمينها وتوزيعها بشكل منصف.

ومن أهم هذه الخطابات الملكية، الخطاب الملكي السامي ليوم 13 أكتوبر 2017، بمناسبة افتتاح السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة، حيث دعا من خلاله كافة المتدخلين والمعنيين إلى بلورة نموذج تنموي جديد وفق مقاربة تشاركية ومندمجة، كما حدد الملك التوجهات الكبرى المتعلقة ببلورة نموذج تنموي مندمج بنفس جديد يستهدف بالأساس الحد من الفوارق بين الفئات المجتمعية ومن التفاوتات المجالية من خلال تحقيق تنمية متوازنة ومنصفة تجسد العدالة الاجتماعية وتضمن الكرامة الإنسانية.

كما جدد الملك من خلال الخطاب الملكي ليوم الجمعة 12 أكتوبر 2018، بمناسبة افتتاح السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية العاشرة، الدعوة للإسراع بتقديم المساهمات لتطوير النموذج التنموي في غضون ثلاثة أشهر، وحدد فيها محاور كبرى تمثلت في القضايا الاستعجالية التي تحظى بالإجماع الوطني من قبيل التربية والتكوين والتشغيل والحماية الاجتماعية وقضايا الشباب.

■ الدستور

ولا نكتفي في هذا الصدد بالقول أن الدستور المغربي لسنة 2011 كان مرجعاً، بل يمكن القول أن جل المذكرات كانت تكرر لما ورد فيه من رؤى وأهداف ومرتكزات مؤطرة للنموذج التنموي، لاسيما من خلال ديباجته المحددة لمرجعية الوطن وهويته وثوابته.

2- رؤية الأحزاب السياسية للنموذج التنموي من خلال مرجعياته المذهبية والفكرية

حيث اختلفت الأحزاب السياسية في هذه النقطة، على الأقل على المستوى النظري، في حين أن بعضها اتفق على مفهوم النموذج التنموي ودور الدولة. فقد درجت أغلب الدراسات العلمية والتوجهات الفكرية على تعريف مفهوم "النموذج التنموي" بأنه ذلك الإطار العام والشامل الذي يتضمن مجموعة من الاختيارات الكبرى المهيكلية والموجهة لسياسات تدير وإنماء الواقع الوطني بمختلف مستوياته السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحقوقية والثقافية والبيئية. وهو ما يقتضي العمل على توفير منظومة سياسية واقتصادية واجتماعية وحقوقية وثقافية ملائمة لإنتاج الثروة وتأمينها، وتوفير شروط التوزيع العادل والمنصف والمستدام للثروة بين مختلف الفئات الاجتماعية والقطاعات الاقتصادية والمجالات الترابية¹.

وفي هذا الصدد ينطلق حزب العدالة والتنمية من مرجعياته المذهبية والفكرية، وتوجهاته البرنامجية، ويعتبر الاختيارات الاقتصادية واحدة من الاختيارات إلى جانب المرجعية القيمية، والتعاقدات الاجتماعية، وتكريس التشارك والاندماج وربط المسؤولية بالمحاسبة، وترجمة الالتزامات إلى سياسات، وتأمين الرأسمال المادي واللامادي، بحيث يرى أن النموذج التنموي الناجح هو ذلك الذي يجعل "الإنسان/ المواطن" أساس أي تصور تنموي.

وعلاقة بموضوع دور الدولة في النموذج التنموي، فإن حزب العدالة والتنمية يرى أن النموذج التنموي هو ذلك الذي يتكامل فيه "دور الدولة" و"فعالية المجتمع" لا كما تذهب بعض الاختيارات التي ترى بأن دور الدولة يلزمه الاقتصر على حراسة الفعالية التلقائية لقوانين السوق دون تعديها، وفقا لما تنظر له أطروحة الدولة الدركية المحايدة، أو أن يكون دورها دورا مهيما ورياديا مؤطرا وموجها لحركتي السوق والمجتمع، كما تنظر له مدارس التخطيط الاقتصادي الموجه ونظريات الدولة التدخلية القائدة.

وهي الرؤية التي تقاطع معه فيها حزب الاتحاد الاشتراكي، على اختلاف إيديولوجياتهم ومرجعياتهم، ومواقعهم السياسية بين مسير ومعارض، حيث دعا حزب الاتحاد الاشتراكي إلى ضرورة تجديد المقاربة: منظور الحزب لدور الدولة "لا بد من الإشارة إلى منظورنا لدور الدولة التي لا نريدها، وفق مبادئنا الاشتراكية موقفنا المعارض لفكرة تحطيم الدولة، أن تكون "جهازا حارسا" يسمح للصراع الاجتماعي

¹ - للمزيد من التفصيل أنظر مذكرة حزب العدالة والتنمية حول النموذج التنموي.

واقتصاد السوق بالتحكم في مصير البلاد"¹. كما يمكن القول أنهما الحزبين الوحيدين اللذان تفردا بتحليل دور الدولة في التنمية في علاقتها بباقي الفاعلين.

واعتبر حزب العدالة والتنمية أن أي تجربة تنموية تبقى تجربة معرضة للفشل، إن تمحورت حول الدولة واستبعدت المجتمع. فالمجتمع معني، بدوره، بالانخراط في أي مجهود تنموي بإسناده وتسريع وتيرته وتعزيز إمكاناته، واستدراك اختلالاته. وعلى أساس هذه التوجهات، يعتقد الحزبان التأسيس لنموذج تنموي جديد، يستدعي تحصيل أهم شروطه، والتي يمكن إجمالها في:

أولاً: حسن الانسجام مع مقومات الهوية الوطنية وموارد خبرتها التاريخية والحضارية.

ثانياً: حسن الانفتاح على الكسب الإنساني والإفادة من تطوراته وأدواته.

ثالثاً: حسن شمول مقومات الإنسان باعتباره منطلقاً وغاية لكل فعل تنموي

ثم رابعاً: حسن تكامل أداء الدولة ومجهودات المجتمع وفق رؤية متوازنة ومتوافقة.

وفي مذكرته تحت إسم "مسار الثقة: مساهمة في بناء نموذج تنموي جديد"، يعتبر حزب التجمع الوطني للأحرار أنقيم حزبه تمثل جوهر وروح أسرته السياسية، وهو المصطلح الذي يفضل على الأيديولوجيا أو المرجعية المذهبية كمفهوم من شأنه أن يفرق أكثر مما يوحد. ويعتبر أن العدالة الاجتماعية تعني "العدالة لكل، والمسؤولية للفرد"²، رؤية تقوم على قاعدة صلبة من قيم المساواة، لأنها مرادفة لتوفير الفرص للجميع، والمسؤولية، لأن الحقوق يجب أن تكون في مقابل الواجبات، والتماسك الاجتماعي.

كما يعتبر حزب الأصالة والمعاصرة، أن المدخل الأساسي للتصور الذي يقدمه لبلورة النموذج التنموي الجديد هو "التشديد على ضرورة صياغة تعاقد اجتماعي يستلهم القيم والمبادئ المنصوص عليها في نص وروح الوثيقة الدستورية، وكذا في المنظومة الدولية لحقوق الإنسان التي أعلن المغرب التزامه بها بمقتضى عدد من الاتفاقيات والمعاهدات"، ويؤكد على ضرورة أن يؤطر النموذج التنموي الجديد ويوجه ويحدد نمط تدبير الشأن العام في بلادنا خلال الـ 40 أو 50 سنة المقبلة، ليس من زاوية اختزاله

¹ - للمزيد من التفصيل أنظر مذكرة حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية.

² - للمزيد من التفصيل أنظر : "مسار ثقة: مساهمة في بناء نموذج تنموي جديد"، مذكرة حزب التجمع الوطني للأحرار

في الأبعاد التقنية والاقتصادية فقط، ولكن أن يحدد البوصلة والسياسات أكانت سياسات عمومية وطنية أو قطاعية أو ترابية.¹

وتندرج مقترحات حزب الاستقلال ضمن مبادئ وأسس العقيدة الاستقلالية، وأحال على الأوراق المؤطرة لحزب الاستقلال ومرجعياته السياسية المرتبطة بالأمة وبطلعات الشعب. ويعتمد في رؤيته لهذا النموذج، على تشبثه بالإسلام، إسلام الوسطية والاعتدال والعدالة الاجتماعية، وإمارة المؤمنين. كما أنه مشروعه يتبنى القيم الكونية التي تلتقي مع المرجعية الوطنية والروحية. كما يعتبر الخيار الديمقراطي من أهم الأسس التي تقوم عليها العقيدة الاستقلالية والضامن لسيادة الشعب عبر مؤسسات قوية، شرعية وذات مصداقية.²

وقد بلور الحزب مفهومه الخاص للتنمية، وهو "التنمية البشرية المستدامة" والتي اعتبرها تطوير رأسمال وحريات وقدرات الأفراد في مكوناتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأخلاقية والسياسية. وخلص إلى رؤيته التي لخصها في "جعل المغرب بلدا مستقرا، متجذرا في قارته الإفريقية، متشبثا بإسلام الوسطية والاعتدال. بلد القانون والحريات والديمقراطية والعيش الكريم، مغرب حارص على حماية البيئة، منفتح ومتصل بمحيطه الجهوي والدولي: مغرب آمن، يطيب فيه العيش وجذاب للاستثمار."³

وتبني هذه الرؤية على الركائز التالية:

- جعل التنمية البشرية وكرامة وأمن المواطن المغربي والتوزيع العادل لثمرات النمو في صلب غايات السياسات العمومية.
- تسريع النمو الاقتصادي.
- الحفاظ على القطاعات الإنتاجية التقليدية وعصرنتها.
- تطوير قدراتنا الوطنية الاستثمارية وجذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة وتحسين وضع المغرب كمعبر وقاعدة أساسية بين الاتحاد الأوروبي والقارة الإفريقية.
- تطوير روح المواطنة لدى المغاربة والعمل على استردادهم الثقة في العمل السياسي والمؤسسات العمومية.¹

¹ - تصريح صحفي للأمين العام لحزب الأصالة والمعاصرة السيد حكيم بنشاس على هامش اجتماع اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، ليوم 8 يناير 2020، للمزيد من التفصيل أنظر الموقع الإلكتروني لوكالة المغرب العربي للأنباء على الرابط الإلكتروني التالي:

<https://www.mapnews.ma/ar/actualites/سياسة/النموذج-التنموي-الحزب-الأصالة-والمعاصرة-يدعو-إلى-صياغة-تعاهد-اجتماعي-يستلهم>

² - مشروع مذكرة تحت اسم "النموذج التعادلي للتنمية البشرية المستدامة"، في شهر ماي 2018. ص 6

³ - مشروع مذكرة تحت اسم "النموذج التعادلي للتنمية البشرية المستدامة"، في شهر ماي 2018. ص 8

¹ - مشروع مذكرة تحت اسم "النموذج التعادلي للتنمية البشرية المستدامة"، في شهر ماي 2018. ص 9

أما حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، فقد رفع شعار "النموذج التنموي الجديد: دولة قوية عادلة ومجتمع حدائي متضامن"، وأن لا تنمية بدون ديمقراطية، ولا ديمقراطية بدون أحزاب سياسية، واعتبر أن التراكمات النضالية جعلت الحزب مبادرا إلى المطالبة بنموذج تنموي بديل، وأن المدخل المؤسساتي ومراجعة المنظومة التمثيلية لإسناد التنمية، وضرورة بلورة جيل جديد من الإصلاحات الاقتصادية للقطع مع الريع. وأكد على ضرورة اعتماد الحداثة كمنهج باعتبارها أساسية لتعبئة الطاقات التنموية للمجتمع. مع تأكيده كذلك على ضرورة انسجامها مع مبادئ الاشتراكية الديمقراطية، ومن موقعه كحزب تقدمي حدائي ينتصر لمبادئ وقيم الحرية والعدالة والمساواة والتضامن.

واعتبر حزب التقدم والاشتراكية، أنه لا يمكن اختزال التنمية في أبعادها الاقتصادية والاجتماعية، بل بضرورة إصلاح سياسي ومؤسساتي عميق يتوجه، نحو استئناف مهمة بناء الديمقراطية ودولة الحق والقانون والمؤسسات القوية بمصداقيتها ونجاعتها، ونحو تعزيز قدرات جميع الفاعلين المجتمعيين، وتمكين كافة المواطنين من حق المشاركة الفعلية في صناعة القرار العمومي، حفظا وتعزيزا لكرامتهم وضمنا لحقوقهم وحرية الاختيار والقرار والولوج المتكافئ لموارد العمومية المختلفة.

وكخلاصة عامة بخصوص هذه الرؤى التصورية، فبالرغم من اختلاف الأحزاب بين إسلامي ويساري ويميني ومحافظ، إلا أنها لم تعتمد على المقومات الإيديولوجية التي تحكمها بشكل كبير، كما يمكن القول أنها كانت تكررارا للأهداف والتصورات الكبرى لدستور 2011، وما تلاه من أورا ش معلنة من قبل المؤسسة الملكية.

ثانيا: مضامين مذكرات الأحزاب السياسية المتفاوتة: مدى توافقها والمركزات الموجهة للنموذج التنموي

رغم التأكيد على أن المذكرات الحزبية كان الهدف منها هو بلورة نموذج تنموي جديد، وليس وضع برامج قطاعية، فقد أجمعت الأحزاب السياسية أن النموذج التنموي يندرج في إطار مشروع مجتمعي يتم تحديده في إطار الدستور، الذي ينص على عدة مبادئ وحقوق. وهذا ما بدا جليا من خلال الاطلاع على أهم المداخل والمركزات التي تستند عليها.

1- المرتكزات الحزبية

تقوم مذكرة حزب العدالة والتنمية¹، على ثلاثة مداخل أساسية هي ضرورة الاستناد إلى القيم المجتمعية الجامعة والأصيلة، باعتبار أن التجارب التنموية الناجحة في العالم تأسست على استثمار قيم أصيلة في مجتمعاتها، من قبيل المسؤولية والتعاون واحترام القانون والنظام العام وتقدير قيمتي الوقت والعمل واحترام الآخر والتفاني في القيام بالواجبات وتدبير الاختلاف بطرق حضارية وعبر التنافس السلمي. ولاسترجاع دور الأسرة كلبنة أساسية في غرس هذه القيم وتوريثها، وتحصين السلم المجتمعي، ودعم قيم الإبداع والابتكار.

والمضي قدما في ترسيخ الخيار الديمقراطي من خلال إيلاء الانتخابات مكانتها، والعمل على تقوية الأحزاب السياسية وتعزيز دورها، وتعزيز نظام الحكامة، من خلال استكمال تأهيل الترسنة القانونية وتفعيلها، وإقامة مؤسسات الحكامة وتعزيز قدراتها، وتوطيد الانتقال إلى مصادر جديدة للنمو وتعزيز تنافسية الاقتصاد الوطني من خلال النهوض بالصادرات المغربية، وتطوير الاقتصاد الرقمي، ودعم الإبداع والابتكار، وتطوير الاقتصاد الأزرق وتدعيم التنمية المستدامة. وتثمين الثروة البشرية للاستجابة لتحديات التنمية، من خلال تفعيل إصلاح منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، تحسين وتعميم الخدمات الصحية، وتحسين الولوج للثقافة والرياضة.

وكذا تعزيز العدالة الاجتماعية والمجالية والقطاعية، من خلال الحد من الفوارق الكبيرة في الدخل ومحاربة الفقر والهشاشة، من خلال تسريع إخراج السجل الاجتماعي الموحد وغيرها من الإجراءات كالسعي إلى تكافؤ الفرص وتوحيد المعاملة في الشغل، وتنفيذ سياسة مندمجة لإعداد التراب والاستفادة المتكافئة من البنيات التحتية، بالإضافة إلى دعم حصول الطبقات الفقيرة والمتوسطة على سكن لائق، من خلال مراجعة سياسة الإسكان، وتيسير التمويل ودعمه. وأيضا تحسين المناخ السياسي للمغرب وتعزيز حضوره الدولي. وهي المبادئ التي كانت محط إجماع جميع المذكرات الحزبية في الموضوع.

وتقوم مذكرة حزب الأحرار على ثلاث مرتكزات أساسية، تصب كلها في الشق الاجتماعي، وهي:

¹ - تم إقرار المذكرة من قبل الأمانة العامة لحزب العدالة والتنمية يوم 12 مارس 2019، تحت شعار "من أجل نموذج تنموي أصيل ومنصف ومستدام".

- الشغل أولاً، من أجل عيش كريم، وذلك من خلال خلق مليوني منصب شغل، وإطلاق دينامية للتشغيل مسيطرة للواقع، كما تم التفصيل في هذه المناصب بشكل قطاعي، من حيث التوزيع العديد والإجراءات والمؤشرات المصاحبة لها.

- المدرسة، مسار للإدماج: من خلال استراتيجيات مدرسة المعرفة، ومدرسة المواطنة، مدرسة العمل إحياء بمنظومة تعليمية مفضية إلى سوق الشغل، وكذا مدرسة المستقبل.

- الصحة، من خلال تحسين المنظومة الصحية عبر مجموعة من الإجراءات والمقترحات.

وتتلخص الرؤية التي قدم حزب الأصالة والمعاصرة في أربعة مداخل، يتعلق المدخل الأول بالأبعاد السياسية والمؤسسية، والمدخل الثاني يتعلق بالأبعاد الاقتصادية والاجتماعية، ويشمل المدخل الثالث الأبعاد المرتبطة بالقيم والثقافة والهوية، ويحيل والمدخل الرابع على البعد المجالي أو البعد الترابي.

أما حزب الاستقلال، فتنبني مذكرته على ستة محاور:

- 1- اعتماد حكمة ناجعة مع الحرص على تقوية الديمقراطية
 - 2- جعل التشغيل في صلب السياسات العمومية والقرارات الاقتصادية
 - 3- تحسين جاذبية وتنافسية الاقتصاد الوطني وتحسين مناخ الأعمال
 - 4- تنمية الطبقة الوسطى ومحاربة الفقر
 - 5- الانخراط الإرادي في الثورات التكنولوجية، وفق استراتيجية وطنية.
 - 6- تأهيل المقومات الأساسية للتنمية البشرية المستدامة
- وأوصى من خلالها حزب الاستقلال بمجموعة من الإجراءات والتدابير التقنية.

ويقوم تصور حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، على خمس مرتكزات، اعتبر أنها ضرورية لكسب الرهانات الاقتصادية والاجتماعية وإحداث التحولات الحاسمة في أفق مغرب 2040. وتتحدد هذه المرتكزات في: المرتكز المؤسسي والمرتكز الاقتصادي، والمرتكز الاجتماعي، والمرتكز المجتمعي، والمرتكز الثقافي.

المرتكز المؤسسي، من خلال تقوية دور المؤسسات لإسناد النموذج الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. والقيام بمراجعة شاملة للمنظومة الانتخابية بما يساهم في تجديد النخب السياسية وترسيخ تمثيلية القرب من خلال الاعتماد على الاقتراع الفردي. وكذا العمل على توسيع مجال تقاسم السلط بين مراكز

الدولة والمجالات الترابية اللامركزية والممارسة الفعلية للحرية والعدالة، وتعبئة الطاقات والوسائل اللازمة لتعميم الخدمات العمومية، وصيانة التعدد الثقافي واللغوي في إطار وحدة الهوية الوطنية.

المرتکز الاقتصادي، من أجل تحقيق التطور الاقتصادي ذي الأثر الاجتماعي، وضرورة الرفع من وثيرة النمو، وتعزيز القدرة التنافسية للمقاولات الوطنية، وزيادة حجم الصادرات. والعمل على إلى إحداث تغييرات جذرية في العديد من المجالات كالضريبة والاستثمار وغيرها.

المرتکز الاجتماعي، من خلال الحفاظ على مجانية التعليم وتوفير العدالة الاجتماعية واللغوية، كما طالب الاتحاد الاشتراكي بمعالجة اختلالات المنظومة الصحية بتوفير خدمات صحية جيدة وفي متناول الجميع عبر إقرار نظام شامل للمساعدة الطبية يقوم على الإنصاف والعدالة الترابية.

كما دعا من خلال المرتکز المجتمعي إلى ضرورة أن تتبوأ المرأة قائمة الأولويات في النموذج التنموي. وإيلاء أهمية قصوى للأشخاص في وضعية إعاقة والأشخاص المسنين. واعتبر أن المرتکز الثقافي عنصرا رئيسيا لدعم الديمقراطية والتنمية على اعتبار أن الثقافة ليست شأنا ثقافيا، بل آليات سياسية واقتصادية واجتماعية، وذلك من خلال المحافظة على التنوع في إطار الوحدة وفسح المجال أمام مساهمة أقوى وأنجع للتعبيرات واللغات المحلية في الثقافة الوطنية، كما طالب بتعزيز الوضعية الاعتبارية للغتين العربية والأمازيغية.

ويعتبر حزب الحركة الشعبية، أن النموذج التنموي الجديد الذي يتم الاشتغال على بلورته حاليا، يجب أن يأخذ بعين الاعتبار أهمية محو الفوارق المجالية وتنمية العالم القروي¹. حيث يعتبرها الحزب من الأولويات التي يجب أن يقوم عليها النموذج التنموي الجديد. إلى جانب الاهتمام بالثقافة، بمعناها الواسع، وبتعميم اللغة الأمازيغية، باعتبارهما عاملين من العوامل المساهمة في التنمية. بالإضافة إلى تعزيز دور الجماعات الترابية والجهة في مسلسل التنمية، لاسيما في إطار الجهوية الموسعة.

ويقوم النموذج التنموي الذي يقترحه حزب التقدم والاشتراكية، على خمسة مداخل أساسية يركز عليها:

¹ - تصريح صحفي للسيد محمد العنصر الأمين العام لحزب الحركة الشعبية عقب اجتماعه مع اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي بتاريخ 7 يناير 2020، منشور بالموقع الإلكتروني لوكالة المغرب العربي للأنباء. للمزيد من التفصيل أنظر الرابط الإلكتروني التالي:

<https://www.mapnews.ma/ar/actualites/> سياسة النموذج التنموي الجديد الحركة الشعبية تؤكد على أهمية محو الفوارق المجالية وتنمية

- 1- وضع الإنسان في قلب العملية التنموية، من خلال الاستثمار في اقتصاد المعرفة وفي التربية والتكوين، والصحة السليمة، وتوفير فرص الشغل، وإحقاق حقوق الفئات الهشة وترسيخ ثقافة وممارسة الاستهداف بمرجعيات مقاربة النوع، ومحاربة الفوارق الاجتماعية والمجالية وغيرها من الإجراءات.
- 2- نمو اقتصادي سريع ومضطرد، من خلال إحداث قطائع بنيوية تفكك النظام الريعي الذي يوطر حاليا الاستثمار الوطني، وتقييم نظام اقتصادي بديل يتأسس على المنافسة والابتكار وتكافؤ الفرص.
- 3- تحسين الحكامة وضمان مناخ مناسب للعمل والأعمال، من خلال التقائية البرامج والسياسات العمومية، وإعادة النظر في العلاقة القائمة بين اللامركزية واللامركز الإداري، والاتجاه نحو إقرار الوحدة المؤسسية، وضمان مشاركة المواطنين والمواطنات في بلورة السياسات العمومية.
- 4- البعد القيمي والثقافي والمجتمعي، عبر مواصلة وتقوية الانفتاح على الثقافة الكونية، والسعي إلى استفادة عموم الشعب من تطوير الكفاءات والمهارات، من خلال استئصال الأمية والجهل وتعميم الولوج إلى الثقافة وفضاءاتها كوسيلة أساسية لدعم استقرار البلاد وتطويرها، عبر تقاسم قيم مشتركة، وبالتالي تقوية التماسك الاجتماعي، وهو ما يتكامل مع ضرورة صيانة التنوع الثقافي والتدبير الجيد للمسألة الأمازيغية في إطار وحدة الانتماء.
- 5- الديمقراطية لحمل النموذج التنموي، بتفعيل مضامين الدستور في المجالين السياسي والمؤسساتي، ورد الاعتبار للعمل السياسي من حيث وظيفته التأسيسية والقيادية، وإحداث مصالحة حقيقية بين المواطن والفعل السياسي ويرى الاتحاد الدستوري، أن النموذج التنموي الجديد يجب أن يأخذ في الاعتبار ضرورة توجيه جزء كبير من الاستثمارات العمومية نحو القطاعات المنتجة والمشغلة¹، كمدخل من مداخل إعادة النظر في بعض جوانب التنمية في المغرب. كما يؤكد حزب الاتحاد الدستوري على ضرورة إعادة النظر مؤسساتيا في بعض القوانين بما فيها القوانين الانتخابية والقوانين الدستورية، وتوفير الأدوات اللازمة لتفعيل ذلك على المستويين المركزي والمحلي. كما يقترح الحزب اعتماد منهجية تشاركية ما بين الجماعات الترابية وما بين الجماعات الجهوية وما بين السلطات المركزية.

¹ - التصريح الصحفي للسيد محمد ساجد الأمين العام لحزب الاتحاد الدستوري، عقب اجتماعه مع اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، منشور بالموقع الإلكتروني لوكالة المغرب العربي للأنباء، بتاريخ 7 يناير 2020. للمزيد من التفصيل أنظر الرابط الإلكتروني التالي:

https://www.mapnews.ma/ar/actualites/مجمع_النموذج_التنموي_الجديد_الاتحاد_الدستوري_يؤكد_على_ضرورة_توجيه_الاستثمارات_العمومية

خلاصات عامة:

قد يقع خلط بين جل ما تقدمت به هذه الأحزاب السياسية، فأحيانا لا نكاد نميز بين مذكرات تنموية، وبرامج انتخابية. حتى أن بعضها قام بتكرار مقترحات لأوراش ملكية وحكومية قائمة ويتم الاشتغال عليها فعليا.

المجهود المبذول في الصياغة واضح للعيان، بين دراسات ومقاربات علمية وتشاركية وتشاورية، وبين تأدية الواجب وتسجيل الأهداف والمواقف السياسية. بل أن بعض الأحزاب لم تكن لها القدرة والجرأة كذلك للإفصاح وإصدار مذكراتها، واكتفت بتصريحات وتغطيات صحفية لأنشطتها المرتبطة بالموضوع. وهذا يمكن تفسيره بأزمة الكفاءات والنخب التي تعانيها بعض الأحزاب.

كما يمكن القول أن هناك أزمة مرجعية للبرامج التنموية للأحزاب السياسية، فلا يوجد برنامج تنموي يستند على قواعد سياسية أو إيديولوجية واضحة. كما أن أغلب المذكرات الحزبية استعملت عبارات فضفاضة ومحاور عامة.

إشراك الأحزاب السياسية
في اعداد تصور للنموذج التنموي الجديد
السياق، الأدوار والرهانات
د. إبراهيم السهول
باحث في القانون العام- الرباط-

مقدمة:

نتطلع من خلال هذه المداخلة الكشف عن أهمية السياق عند استجلاء دلالة خطاب رئيس الدولة يوم الجمعة 13 أكتوبر 2017 خلال افتتاح الدورة الاولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية العاشرة للبرلمان الى إعادة النظر في النموذج التنموي الحالي ، وبالتالي كان من الواجب التفكير في نموذج تنموي جديد فالنموذج التنموي الحالي كما جاء في الخطاب الملكي بلغ مداه وأصبح غير قادر على الاستجابة للمطالب الملحة والحاجيات المتزايدة للمواطنين وغير قادر للحد من الفوارق بين الفئات ومن التفاوتات المجالية لتحقيق العدالة الاجتماعية .

كما نأمل من خلال هذه الورقة العلمية الى بيان دلالة اشراك اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد التي يشرف عليها وزير الداخلية الأسبق السيد شكيب بن موسى للأحزاب السياسية بمختلف ايدولوجياتها وتوجهاتها لصياغة تصور عام يستلهم مقاربتة من تجربة شخصيات بعيدة عن العمل الحزبي.

ولتحقيق تلك الأهداف السالفة الذكر والمتعلقة ببيان أهمية إشراك الأحزاب السياسية في اعداد تصور للنموذج التنموي الجديد نقترح تناول الموضوع من خلال العناصر الآتية:

- ✓ سياق تعيين اللجنة ودور رئيس الدولة في توجيه دور الأحزاب السياسية الى الاشتغال بمواضيع اكثر راهنية وواقعية من الإنكباب على حسابات سياسية.
- ✓ سياق التنمية في تصورات الأحزاب السياسية للنموذج التنموي الجديد.
- ✓ دلالة تعيين اللجنة من شخصيات بعيدة عن العمل الحزبي يندربفشل دور الأحزاب السياسية في تقديم حلول لمشاكل اجتماعية.
- ✓ الرهانات المرجوة من تعيين اللجنة ومخرجاتها.
- ✓ بيان تصورات الاحزاب السياسية للنموذج التنموي الجديد.

وللإجابة عن هذه العناصر نعتمد على المحاور التالية :

المحور الأول : تعيين أعضاء اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد: السياق والدلالات

إن تعيين اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد كان امتدادا للعديد من اللجن الغير الحكومية او الاستشارية التي اشرفت على اعداد تصور او دراسة لمشروع استراتيجي او مبادرة وطنية. ويعد تعيينها في سياق جد حساس خصوصا بعد التوتر المتزايد والمشاكل المتواصلة التي تندربوضع اجتماعي صعب يؤرق مراكز القرار للبحث عن حلول وبدائل من شأنها الإسهام في بلورة حلولاً مستعجلة لمشاكل اقتصادية واجتماعية.

إن الاستعانة بخبرات وكفاءات فكرية واقتصادية سواء داخل المغرب او خارجه جعل مكونات اللجنة في محك تقديم رؤية استباقية لمغرب العشر سنوات المقبلة لتحقيق تنمية في جميع المجالات . وتتكون اللجنة الى جانب رئيسها من 35 عضوا يتوفرون على مسارات أكاديمية ومهنية متعددة. نورد هنا كما يلي :

1- عدنان عديوي : مؤسس مشترك لـ"موروكن سانتير فور إينوفيشن أند سوشل إنترابروونورشيپ" وأرضية "ولوج" الخاصة بالمشاركة في تمويل مشاريع مبدعة ومبتكرة.

2- رجاء أغزادي : جراحة ممارسة رئيسة الجمعية المغربية "قلب النساء

3- محمد العمراني بوخيزة : عميد كلية الحقوق بتطوان، أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بطنجة

4- فريدة بلزيزد : ناقدة سينمائية مخرجة وكاتبة سيناريو

5- ليلى بنعلي : خبيرة دولية في مجال الاستراتيجية الطاقية والاستدامة. كبيرة الاقتصاديين ، مديرة الاستراتيجية في الاقتصاد والاستدامة بـ"أبيكوروب". رئيسة النادي العربي للطاقة

6- محمد بنموسى : رجل اقتصاد متصرف سابق بمجلس أخلاقيات القيم المنقولة، نائب رئيس جمعية ضمير

7- رشيد بنزين: أستاذ جامعي بالجامعة الكاثوليكية بلوفان وكلية التكنولوجيا البروتستانتية بباريس

8- حميد بوشيخي: خبير في المقاولات والابتكار في مجال التدبير. عميد "سولبريدج إنترناشنال سكول أوف بيزنس" الموجود مقرها في دايجيون بكوريا الجنوبية. عضو المعهد المغربي للذكاء الاستراتيجي

9- أحمد بونفور: أستاذ جامعي، أستاذ الكرسي الأوروبي للتدبير اللامادي بجامعة باريس

10- رجاء شافيل: مديرة مركز الكفاءات في مجال تغير المناخ "4 سي- ماروك" المكلف بدعم السياسات المناخية بالمغرب وأفريقيا

11- أحمد رضا الشامي: وزير سابق. سفير سابق. رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

12- نور الدين العوفي: أستاذ العلوم الاقتصادية بجامعة محمد الخامس بالرباط. رئيس الجمعية المغربية للعلوم الاقتصادية

13- غيثة القادري: المديرة العامة لمؤسسة زاكورة للتربية المهتمة بالابتكار الاجتماعي

14- خديجة الكاموني: مهندسة، رئيسة مشروع بالمؤسسة المغربية للعلوم المتقدمة والإبداع والبحث العلمي، متخصصة في التنمية الخضراء

15- محمد فكرات: مدير شركة، رئيس لجنة الاستثمار والتنافسية بالاتحاد العام لمقاولات المغرب

16- رشيد الكراوي: أستاذ ومدير معهد الخوارزميات الموزعة بالمدرسة متعددة التقنيات بلوزان (سويسرا)، وجامعة محمد السادس متعددة التقنيات

17- نرجس هلال: أستاذة بجامعة جنيف الدولية، متخصصة في قضايا الذكاء الاصطناعي وتطوير قدرات النساء

18- حميش حكيم: أستاذة بالطب وفاعلة جمعوية في مجال الطب وعضو بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

19- العربي الجعدي: خبير اقتصادي وأستاذ جامعي. كبير الباحثين بمركز السياسات من أجل الجنوب الجديد.

20- إدريس حطو: وزير أول سابق. رئيس المجلس الأعلى للحسابات

21- أحمد الجماني: باحث في علم الاجتماع متخصص في الثقافة الحسانية مهتم بالتنمية المجالية

22- إدريس كسيكس: كاتب ومسرحي ومدير مركز "إيكونوميا" للبحث التابع لمعهد الدراسات العليا للتدبير

23- غيثة لحلو اليعقوبي: مديرة المدرسة المركزية بالدار البيضاء. رئيسة ومؤسسة مشتركة - لحركة (المواطنون)

24- فؤاد العروي: كاتب وأستاذ جامعي بكلية العلوم الإنسانية بجامعة أمستردام

25- خالد المشاط: خبير في التحول الرقمي وتدبير الابتكار داخل المقولة، وفي التكنولوجيات - الإحلالية والمدن الذكية

26- عبد اللطيف ميراوي: الرئيس السابق لجامعة القاضي عياض بمراكش، أستاذ جامعات - بجامعة التكنولوجيا لبلفور مونبليار- فرنسا

27- نور الدين العمري: مفتش مالية، الرئيس السابق لمجموعة البنك الشعبي. الكاتب العام - السابق لوزارة الاقتصاد والمالية. مكلف بمهمة في الديوان الملكي

28- لكبير أوحجو: أستاذ باحث في الجغرافيا بجامعة أكادير. خبير في التنمية الترابية والوحدات

29- حسن رشيق: عالم انثروبولوجي، وعالم اجتماع، وأستاذ بجامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء

30- يوسف السعداني: خبير اقتصادي، إطار سابق ببنك المغرب. مدير الدراسات الاقتصادية - بصندوق الإيداع والتدبير

31- السعدية السلاوي بناني: الرئيسة المديرة العامة لمكتب استشارة، رئيسة لجنة "المقابلة - المواطنة" بالاتحاد العام لمقاولات المغرب

32- كريم التازي: رجل أعمال، فاعل جمعي ومدير شركات

33- مصطفى التراب: الرئيس المدير العام لمجموعة المكتب الشريف للفوسفات

34- محمد الطوزي: خبير في علم الاجتماع، أستاذ جامعات بجامعة (أكس أون بروفانس). -
رئيس جمعية تارغة للتنمية المستدامة

35- ميشيل زاوي: بنكي أعمال بلندن ونائب الرئيس سابق لمورغان ستانلي.

يستنتج من القائمة التي تم تعيينها للقيام بإعداد تصور عام حول النموذج التنموي الجديد واعطاء حلول لمشاكل مستعصية مرتبطة بالتنمية في جميع المجالات يهيمن عليها نخب من الكفاءات الوطنية التي تشتغل خارج الوطن وهذا ما سيحيل دون تمكثها من المقاربة الحقيقية للواقع الاجتماعي والاقتصادي فكيف يفترض ان اقدم حلول لمشاكل لا اعرف عنها الشئ الكثير. الا ان هذه الانتقادات جعلت رئيس اللجنة يصرح في احدى اللقاءات الصحفية ان كل الاعضاء لهم دراية بالواقع المغربي وسيقدمون الحلول والبدائل المناسبة .

كما أن نصف اعضاء هذه اللجنة يتوفرون على خبرة في الاقتصاد من خلال تسييرهم لمجموعات اقتصادية كبيرة بالمغرب او خارجه وهذا يجعل اهتمام اللجنة ينصب بالأساس حول التنمية الاقتصادية كأساس لتحقيق التنمية في جميع المجالات .

واعتمد رئيس اللجنة على مقارنة للنوع في تعيينه حيث نجد 9 نساء من 35 عضوا بنسبة (38%).

المحور الثاني :تصورات الاحزاب السياسية للنموذج التنموي الجديد

كانت اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد أعلنت، يوم 24 دجنبر الماضي، عن قرارها تنظيم جلسات استماع واسع ومنفتح للمؤسسات و الأحزاب والنقابات والقطاع الخاص والجمعيات.

وأشارت اللجنة الخاصة أنها ستوفر، في نفس الإطار التشاركي، منصة رقمية لتلقي وتجميع مختلف المساهمات والأفكار التي يتقدم بها المواطنون من أجل إغناء النقاش

والتصورات. وستقوم بتنظيم مجموعة من اللقاءات الميدانية للاستماع للمواطنين ولمختلف مكونات المجتمع المغربي، رغبة منها في توطيد روح التفاعل والانفتاح الذي يميز عملها.

وكانت اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، ممثلة في لقاءاتها مع الأحزاب، بثمانية أعضاء تقريباً، من أصل 35 عضواً، من بينهم رئيسها شكيب بنموسى، ورئيس المجلس الأعلى للحسابات، إدريس جطو، والاقتصادي، محمد بنموسى، والكاتب فؤاد العروي.

وعن منهجية هذه اللقاءات، فإن أعضاء اللجنة يطلعون على المقترحات قبل الاجتماع، ويفتح الباب أمام الزعماء السياسيين، ومرافقهم لتقديم عروض حول تصورهم للنموذج التنموي الجديد بتفاصيلها، قبل أن تنتقل اللجنة لمناقشتهم، وذلك بطرح ما يقارب 15 سؤالاً حول قضايا متعددة، وسماع وجهة نظر الأحزاب فيها، وهي الجلسات، التي استمرت في بعض الأحيان لما يفوق الساعتين مع بعض الوفود، مخبرين بعض الأحزاب بإمكانية إعادة ربط الاتصال بها لطلب تدقيقات إضافية حول مواقفها من مواضيع معينة.

وانعقدت جلسات استماع تميزت بتقديم ممثلي كل من الاتحاد العام للشغالين بالمغرب، والكونفدرالية الديمقراطية للشغل، وحزب الحركة الديمقراطية الاجتماعية، والاتحاد المغربي للشغل، وحزب العدالة والتنمية، وحزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، وحزب الاستقلال، وفي ما يلي نعرض النقاط الأساسية التي ميزت جلسات الاستماع، التي دشنتها اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، مع ممثلي الأحزاب السياسية والنقابات.

الخميس 02 يناير 2020

1- اجتماع مع ممثلي حزب العدالة والتنمية:

كان حزب العدالة والتنمية ممثلاً في هذا الاجتماع، بالسادة سليمان العمراني (النائب الأول للأمين

العام) ومحمد الطويل ومحمد الناجي وإدريس الصقلي. فمقترحات حزب العدالة والتنمية المتعلقة

بالنموذج التنموي الجديد التي جاءت في مذكرته تضم 46 صفحة مقسمة إلى ثلاث محاور تقوم على

ثلاثة مداخل أساسية، هي "ضرورة الاستناد إلى القيم المجتمعية الجامعة والأصيلة، والمضي قدماً

في ترسيخ الخيار الديمقراطي، وتعزيز نظام الحكم".

2- اجتماع مع ممثلي حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية:

كان حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية ممثلاً في هذا الاجتماع، بالسادة ادريس لشكر (الكاتب الأول للحزب)، والسيدة خولة لشكر والسادة حميد الجماهري، والمهدي مزواري، وطارق المالكي، ومشيج القرقوري، وأحمد العاقد.

فالإتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية بلور تصوره بشأن النموذج التنموي الجديد في 14 صفحة تتكون من خمسة مرتكزات أساسية تتمثل في المرتكز المؤسسي والاقتصادي والاجتماعي والمجتمعي والثقافي.

3- اجتماع مع ممثلي حزب الاستقلال:

كان حزب الاستقلال ممثلاً في هذا الاجتماع، بالسادة نزار بركة (الأمين العام)، وشيبة ماء العينين، رئيس المجلس الوطني للحزب، وكريم غلاب، عضو اللجنة التنفيذية للحزب ورئيس لجنة الحزب الخاصة بالنموذج التنموي.

لخص نزار بركة موقف الحزب: أن بلورة النموذج التنموي الجديد يجب أن تركز على إحداث قطيعة مع اقتصاد الربيع والامتيازات، ونهج حكام قائمة على الفاعلية والشمولية.

* الجمعة 03 يناير 2020

4- اجتماع مع ممثلي حزب الحركة الديمقراطية الاجتماعية:

إن حزب الحركة الديمقراطية الاجتماعية كان ممثلاً في هذا الاجتماع، بالسادة عبد الصمد عرشان (الأمين العام) ومحمود عرشان رئيس مجلس رئاسة الحركة، وخلا السعيد رئيس المجلس الوطني للحركة، وادريس غاندي منسق المكتب السياسي. بالنسبة لحزب الحركة الديمقراطية الاجتماعية، النموذج التنموي يتعين أن يستند على تعزيز ورش الجهوية الموسعة مع توفير الإمكانيات من أجل تحقيق ذلك.

كما استمعت اللجنة لممثلي أحزاب التجمع الوطني للأحرار، والأصالة والمعاصرة، واليسار الأخضر، والوحدة والديمقراطية، والاتحاد الدستوري، والتقدم والاشتراكية، والحركة الشعبية، وسبعة أحزاب غير ممثلة في البرلمان. ولكل من حزب الوسط الاجتماعي ممثلاً بأمينه العام حسن مديح، وحزب الاتحاد المغربي للديمقراطية ممثلاً بأمينه العام جمال المنظري، وحزب الحرية والعدالة الاجتماعية ممثلاً بأمينه العام مولود موساوي، وحزب الأمل ممثلاً بأمينه العام محمد باني، وحزب

الديمقراطيين الجدد ممثلاً برئيسه محمد ضريف، وحزب العمل ممثلاً بأمينه العام محمد الدريسي، وحزب النهضة ممثلاً بكاتبه العام سعيد الغنيوي.

وكانت اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي قد استمعت كذلك لكل من ممثلي جامعة الغرف الفلاحية، وجامعة غرف الصيد البحري، والاتحاد الوطني للشغل بالمغرب، وممثلي فيدرالية اليسار الديمقراطي التي تتكون من ثلاثة أحزاب يسارية و الفيدرالية الديمقراطية للشغل، والمنظمة الديمقراطية للشغل، وجمعية جهات المغرب، وجامعة غرف الصناعة التقليدية، والجمعية المغربية لرؤساء مجالس الجماعات. في حين لم تستجب جميع الأحزاب لدعوة اللجنة المكلفة بصياغة النموذج التنموي الجديد، حيث عبّر الحزب المغربي الحرّ، الحزب الليبرالي المغربي سابقاً، عن رفضه الجلوس مع اللجنة وتقديم مقترحاته حول الموضوع، "احتراماً لمبادئ الحزب القائمة على الدفاع عن القيم الكونية للديمقراطية والحرية وحقوق الإنسان، التي تتعارض مع مشروع إعداد نموذج تنموي موحد تجتمع عليه كافة القوى السياسية والنقابية والجمعية"، وهو ما اعتبره "قد يشكل مساهمة في صناعة نظام شمولي جديد سيفرغ المؤسسات الدستورية المنتخبة من جدواها"، وفق ما جاء في بلاغ للحزب.

وقال التنظيم السياسي ذاته في بلاغه إنّ "كافة مشاريع ومحاولات توحيد الفكر السياسي والتنموي في الأنظمة الشمولية كان مآلها الفشل، لأنها تضرب في العمق قيم الإبداع والتفكير والنقد والحق في الاختلاف، التي تعتبر الأساس المتين لأي مجتمع ديمقراطي متمدّن ومتحضّر".

في حين رأى حزب النهج الديمقراطي، في بيان لكتابته الوطنية، أنّ ما أسماه بـ"النموذج التنموي المخزني"، لن يكون سوى "تجسيد للسياسة الليبرالية المتوحشة، والقبضة البوليسية، وديمقراطية الواجهة"، وأكّد أنّ "لا تنمية في ظلّ نظام الفساد والاستبداد والتبعية والريع والاحتكار".

إن مقترحات الأحزاب السياسية فيما يخص النموذج التنموي الجديد يزكي الموقف حول جدوى تواجد الأحزاب السياسية و أدوارها. فهل نحن أمام أزمة مشروع تنموي للأحزاب السياسية ام أزمة رؤية تنموية.

الأحزاب السياسية وأزمة المشروع التنموي :

ينتعش الجدل بخصوص دور الأحزاب السياسية ومواقفها السياسية والمرجعية التي تدخل غمار الانتخابات البرلمانية على أساسها، فهذه المؤسسات السياسية تعتبر مجالاً للإنتاج السياسي ووعاءً لتصريف المواقف السياسية والإيديولوجية المرتبطة برؤيتها وبمرجعيتها، كما يرتبط هذا الأمر وجوباً بمشروعها التنموي الذي تحدده انطلاقاً من أدبياتها وأوراقها.

فهل تتوفر الأحزاب السياسية المغربية أصلا على مشروع أو برنامج تنموي ينبع من قناعاتها الإيديولوجية أو المرجعية؟ بل هل تمتلك هذه الأحزاب أصلا رؤية تنموية حقيقية للبلد؟

فالمتتبع لخطابات معظم الأحزاب السياسية المغربية يتيه بين الشعارات الكبرى المتشابهة بين برامجها، مع غياب أية معطيات تفيد بامتلاكها لمشاريع تنموية تكون مقابلا لرؤيتها السياسية أو لمرجعيتها الإيديولوجية التي تركز عليها في خطاباتها ووثائقها وبرامجها السياسية والانتخابية.

وإذا كانت بعض الأحزاب السياسية لا زالت تحاول وضع تصور تنموي للمجتمع والدولة، فإن هذا التصور لا يعبر عن رؤية إيديولوجية (كما هو سائد تقليديا)، وإنما يحاول أن يركز على الحاجيات التنموية للدولة والمجتمع والفاعلين الاقتصاديين والمهنيين، من أجل صياغة تصور متكامل ومندمج يهدف إلى إصلاح الأوضاع ورفع مستوى عيش السكان وتنمية البلد بشكل متوازن.

وإذا كانت الأحزاب التقليدية بالمغرب (سواء التي تتخذ في اليسار أو اليمين أو التي تتبنى منحنى ليبرالي) تحاول بدورها إيجاد موقع قدم في هذا الموضوع، فإنها بدورها لا تركز على المقومات الإيديولوجية التي تحكمها، وإنما تحاول مسaire الأوراش المعلنة من قبل المؤسسة الملكية، بغض النظر عن قناعاتها الإيديولوجية التي أصبحت متجاوزة.

وبمقابل ذلك، وإذا كان المشروع التنموي يتأسس إيديولوجيا على النظريات السائدة بخصوصه، فإن نهاية الإيديولوجيات الحزبية بالمغرب يعني الحسم في الصراع السياسي الذي تميز به المغرب أواخر الثمانينات، وذلك عبر اعتماد نموذج تنموي واحد، غير منبثق عن الأحزاب السياسية، وإنما يمليه التدبير السياسي الاستراتيجي الذي تنهجه الدولة منذ عدة سنوات، والذي يأتي بمشاريع تنموية كبرى جاهزة، بدأت القطاعات الحكومية بتنفيذها دون أن تساهم أصلا في إعدادها.

وفي وقت لاحق خلال العشرية الماضية، أصبحت الأحزاب السياسية أكثر بعدا عن النموذج التنموي المغربي، بحيث بدأت المؤسسات والمقاولات العمومية تتكلف بإعداد السياسات العمومية الاقتصادية والاستراتيجية القطاعية وتتكلف بتنفيذها، في تغيب متدرج وواضح للحكومات المتعاقبة عن القطاعات الاستراتيجية، باعتبار أن هذه الحكومات تضمن نظريا مشاركة الأحزاب السياسية في تدبير الشأن العام.

وهذا الوضع يُغيب الدور السياسي للأحزاب على مستوى اعتماد نموذج تنموي تدافع عنه وتجعله أساس صراعها السياسي والانتخابي، ويجعل العملية السياسية برمتها عبارة عن سباق بين الأحزاب لمن يستطيع أولا أن يحظى بشرف تنفيذ بعض البرامج التنموية الجاهزة، أو تعيين بعض منتسبيها للإشراف على المؤسسات والوكالات والمقاولات العمومية التي أصبحت الفاعل التنموي الأساسي بالمغرب.

أولاً: البرامج التنموية للأحزاب و أزمة المرجعية :

رغم تعدد البرامج السياسية والانتخابية للأحزاب السياسية بالمغرب، لا نكاد نجد برنامجا تنمويا حقيقيا، يستند إلى قواعد واضحة سياسية أو إيديولوجية أو مرجعية، ويسطر نموذجا تنمويا منشودا يناضل الحزب سياسيا من أجل تحقيقه، وهو ما يُفترض أن يكون أساس التنافس السياسي والانتخابي.

وبالمقابل، وعلى المستوى الاجتماعي، فالأحزاب السياسية المغربية لا تدافع عن طبقة اقتصادية أو فئة اجتماعية بعينها، ولا تتبنى رؤية اقتصادية نابعة من الدفاع عن فئات مهنية، وإنما نجد في البرامج الحزبية (السياسية والانتخابية) مجرد افكار عامة ومجردة تتعلق بالتنمية الاقتصادية ولا تقدم حلا عمليا لها، كما نجد في توجهاتها السياسية مزيجا من كل الطبقات الاجتماعية والقوى الاقتصادية داخل التصورات العامة المطروحة، بشكل يؤدي للتشابه الكبير حد التطابق بين برامج معظم الأحزاب السياسية.

فالأحزاب المغربية تهدف لتحقيق التنمية الاقتصادية بنفس الآليات، بل إنها أصبحت تدافع خلال السنوات الأخيرة عن الطبقة الوسطى لمجرد أن الدولة أصبحت مقتنعة بأهمية هذه الطبقة في تحقيق الاستقرار الاجتماعي، في حين أن الهويات الإيديولوجية للعديد من هذه الأحزاب لا تنسجم مع هذا الطرح، فمنها ما تُعتبر ذات ميولات بورجوازية، ومنها ذات أصول بروليتارية، ومنها ما نشأ للدفاع عن البادية والعالم القروي... لكنها تماهت كلها مع الطرح القاضي بدعم الطبقة الوسطى وجعلها أساس التنمية المجتمعية، وهذا مثال حي على انعدام أي مشروع أو نموذج تنموي لدى هذه الأحزاب السياسية، على الأقل في الوقت الراهن.

وبالموازاة مع ذلك لم تعد التناقضات تبرز بين الخلفيات الإيديولوجية للأحزاب السياسية المغربية. فالاتحاد الاشتراكي مثلا أصبح قريبا من الأحزاب الليبرالية مثل الأحرار والاتحاد الدستوري على مستوى الرؤية الاقتصادية العامة، ولم تعد مبادئه تتناقض معها (على افتراض جدي أنها تتبنى إيديولوجيتها التي تدّعيها).

وأحزاب "اليمن المحافظ" من قبيل الاستقلال والحركة الشعبية لا تعبر عن توجهات مناقضة للييسار بالمغرب، ولا تطرح برامج تنموية نابعة من مرجعيتها، وإنما أصبحت تشبه الأحزاب الليبرالية، بل إنها أصبحت تتبنى بدورها مطلب إضفاء العمق الاجتماعي على النظام الاقتصادي، مثلها في ذلك مثل الأحزاب الاشتراكية في أوروبا.

وهذا الوضع إنما يؤكد إفلاس مرجعية الأحزاب السياسية، وقد شكلت مناسبة الانتخابات التشريعية السابقة لسنة 2011 أهم تجليات هذا التماهي وغياب خصوصية التصور التنموي لكل حزب سياسي. فالجميع يطالب بنفس الشيء، ولا تختلف المواقف إلا في قضايا محدودة وبشكل محتشم تهم الهوية والقيم المجتمعية بالدرجة الأولى.

ثانيا: الأحزاب السياسية وأزمة الرؤية التنموية:

هل تملك الأحزاب السياسية المغربية مواقف واضحة من النظام الاقتصادي المغربي أو من محاوره الأساسية؟

وهل تملك تصورات بخصوص دور الدولة وحدوده ضمن نموذجنا الاقتصادي المصاغ في الدستور الجديد للمملكة؟

لقد وضع دستور 2011، مثله في ذلك مثل دستور 1996، أسس النظام الاقتصادي المغربي الذي يفترض أن يحكم الرؤية التدييرية والتنموية للمملكة. فقد حرص المشرع الدستوري على وضع قواعد واضحة ضمن أحكام الوثيقة الأساسية للمملكة، وخاصة الفصلين 35 و36.

فالاقتصاد المغربي "ليبرالي" في أسسه العامة، وإن كان الدستور يضيف عليه لمسة اجتماعية تماشيا مع التطورات التي تعرفها الانظمة الاقتصادية الرئيسية في العالم الغربي. فالفصل 35 من الدستور يضمن مبادئ حماية الملكية الفردية وحرية المبادرة والمقاولة والتنافس الحر، وهي تعتبر أهم مقومات الاقتصاد الليبرالي أو اقتصاد السوق.

كما يمنع الفصل 36 من الدستور استغلال النفوذ والإخلال بالتنافس النزيه وكل أشكال الانحراف في التدبير الاقتصادي والمالي، وهو ما يؤكد المنحى الليبرالي على المستوى الاقتصادي الذي سار فيه المشرع الدستوري، والوارد في الفصل 35 قبله.

وهذه المبادئ العامة يفترض أن تجد صداها في البرامج التنموية التي يجب أن تصدر عن الأحزاب السياسية، فهذه الأحزاب تتنافس من خلال الانتخابات البرلمانية على تدبير الشأن العام، لذا يتعين عليها وجوبا أن تتضمن برامجها الانتخابية تفصيلا لمواقفها الواضحة من طرق تنزيل وتفعيل هذه المبادئ.

وعلى هذا الأساس نجد أن أغلب برامج الأحزاب السياسية تستعمل عبارات فضفاضة ومحاور موهلة في العموميات، من قبيل "تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية مستدامة"، أو "دعم النمو وإنعاش المقاولات"... في حين لا نكاد نجد برامج واضحة تضع الإجراءات الكفيلة بتحقيق هذه الأهداف.

كما لا نكاد نجد أية واقف سياسية نابغة من إيديولوجية هذه الأحزاب تتعلق بدور الدولة على المستوى الاقتصادي، أو حدود استعمال حق الملكية الفردية، أو قواعد ضمان حرية المبادرة والمقاولة، بل إن الأحزاب اليسارية الرئيسية (وخاصة الاتحاد الاشتراكي) لا تملك أي موقف سياسي واضح من الخصوصية أو مجالات تدخل الدولة لضمان استمرارية المرفق العام، وقد شكلت أزمة لاسمير الأخيرة امتحانا لهاته الأحزاب للتعامل مع مثال حي لفشل سياسة الخصوصية على مستوى قطاع حيوي واستراتيجي، من المفروض أن يعيد النقاش بخصوص نتائج الخصوصية من أساسها.

فمواقف أغلب الأحزاب السياسية بقيت باهتة على المستوى الاقتصادي والتنموي، سواء تعلق الأمر بدور الدولة وحدود تدخلاتها الاقتصادية، أو بخصوص الورش الحيوي المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص الذي يدخل في هذا الإطار. ولا يمكن انتظار مواقف أكثر تقدما من هذه الأحزاب التي بقيت تحن للصراع السياسي القائم على الهوية والنموذج المجتمعي، في حين أن دورها الأساسي يكمن في صياغة رؤية تنموية لتنفيذها عند فوزها في الانتخابات التشريعية وتكليفها بتدبير الشأن العام الوطني.

وعلى هذا الأساس، فقد فشلت معظم الأحزاب السياسية في دورها على هذا المستوى، ولم تبدع في صياغة رؤية ومشروع تنموي حقيقي ضمن برامجها، بل إنها أصبحت تنتظر دنو آجال الحملات الانتخابية لتحسين برامجها الانتخابية للسنوات الماضية وتضيف إليها بعض المستجدات السياسية لتعيد تقديمها للرأي العام، وبقدر ما أصبحت برامج هذه الأحزاب متشابهة في مضمونها بين مختلف المرجعيات والتوجهات السياسية، فقد أصبحت أيضا متشابهة في خلوها من أية برامج تنموية حقيقية تبنع من تصوراتها ورؤيتها التي تدافع عنها. فما هي الرهانات والتحديات المرجوة من النموذج التنموي الجديد.

المحور الثالث: الرهانات والتحديات المنتظرة من اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي

ومخرجاتها .

إن الرهان من تعيين اللجنة يكمن في مدى تمكّنها من فهم الواقع المغربي وصياغة نموذج يعطي حولا بديلة لمشاكل عديدة. فصياغة تصور مجتمعي يعتبر جزءا من الحل، يغيب الحسابات الإيديولوجية والحزبية. تصور ينهل من برامج سياسية واضحة وليس شعارات فارغة تنتهي بانتهاء الحملات الانتخابية.

وتتجلى أهمية التحديات التي تنتظر اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، فيما أعرب عنه

عضو اللجنة، فؤاد العروي في تصريح لوكالة المغرب العربي للأنباء على هامش أشغال الاجتماع الأول

للجنة الخاصة بالنموذج التنموي، عن أمله في أن "ترقى النتائج لمستوى التحديات". وشدد العروي، الذي يشغل منصب أستاذ بكلية العلوم الإنسانية بجامعة أمستردام إلى جانب اهتمامه بالتأليف والكتابة، على "المسؤولية الجسيمة" الملقاة على عاتق كافة أعضاء اللجنة، متعهدا "ببذل جهده"، ومعربا عن "ثقته" فيما ستحققه اللجنة.

و من جهته، أكد إدريس كسيكس، على "ضرورة الرقي لمستوى الانتظارات". وشدد الكاتب المسرحي ومدير مركز "إيكونوميا" للبحث التابع لمعهد الدراسات العليا للتدبير، على ضرورة أن يتسم عمل اللجنة "بالفعالية والبراغماتية" مع الاستجابة للتطلعات الراهنة بغية تجاوز "أزمة الثقة التي نمر بها". وفي تصريح مماثل، أعربت العضو في اللجنة، غيثة لحلو اليعقوبي، عن رغبتها في أن تخرج اللجنة بنتائج ملموسة ترقى إلى مستوى التطلعات من خلال الكفاءات التي يتمتع بها أعضاء اللجنة من خلال "قدرتهم على التوافق والإنصات والتفاهم". كما أشارت اليعقوبي إلى "أهمية التحديات" التي تنتظر اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، مؤكدة على "نقته البالغة في الذكاء الجماعي"، وتحديدًا من خلال تشكيلة الكفاءات التي تم اختيارها لتنفيذ المهام المناطة باللجنة على أكمل وجه.

أهم الخلاصات والاستنتاجات

1- إن بعض الأحزاب السياسية "ظهرت في حالة ارتباك وهو ما ظهر من خلال أوراقهم المقدمة إلى لجنة النموذج التنموي"، فهناك "ضعف على مستوى المفاهيم الكبرى التي تتبناها، إذ لم تتعدى ما هو متداول من الحكامة، الجهوية والأدوار التي يجب القيام بها.

2- مذكرات الأحزاب السياسية أغفلت القطاع الخاص، بالقول "اليوم لا يجب أن يظل القطاع الخاص يعيش على هامش الدولة، وأغلب ما قدم لم يقدم أي دور إضافي للقطاع الخاص وللمجتمع المدني، غافلين اندماجه في ديناميكية سياسية أكثر من أغلب الأحزاب نفسها".

3- الأحزاب السياسية لا تنتج الفكر لأنها تعاني من نقص المادة" فإذا أردنا نحول الأحزاب السياسية لمشاتل الفكر لا بد من توفر الموارد المادية.

4- إن الحديث عن صياغة نموذج تنموي جديد معناه أنه "كان هناك نموذج قديم لا نعرف محتواه"، فمذكرات الأحزاب المرفوعة للجنة النموذج التنموي هي مجرد تلخيص لوثائق قدمت في المؤتمرات السابقة .

5- أن مشاركة الأحزاب السياسية في تقديم تصوراتهم يبقى حسب رأي الشخصي شكليا فقط يراد منه تسويقه اعلاميا .

6- تصورات الأحزاب لم تقدم جديدا وحلولا عملية لمشاكل متراكمة ومستعصية مما يفتح الباب على مصراعيه أن الأحزاب السياسية في ازمة ديمقراطية داخلية فكيف ستروج لمفهوم الديمقراطية وهي لا تمتلكها في أبسط اختياراتها المبنية على الموالاة والتزكيات لدائرة القرار داخل الحزب.

7- مذكرات النموذج التنموي أن تفتقد إلى الجانب المتعلق بالتنمية السياسية، "فهل يمكن أن يكون هناك نموذج تنموي بدون تدخل سياسي ودستوري، في دولة لا يمكن فيها الحديث عن انتقال ديمقراطي.

8- كل حزب اعتمد على مذكرة جاهزة من قبل وقدمها للجنة، مما جعل المذكرات تفتقد للمرجعيات الفكرية فمذكرة العدالة والتنمية ركزت على الجانب القيمي، في حين ركز حزب الاستقلال على مفهوم التعادلية في حين أن ما قدمه حزب التجمع الوطنية للأحرار في مذكرته هو نفسه ما جاء سابقا في وثيقته "مسار الثقة.

7- مذكرات الأحزاب السياسية لم يعد له صدا لجيل الشباب، جيل الفايسبوك والتويترو والسنا بشات لكونه لا يلامس تفكيرهم وعمق مشاكلهم وانما يعتمد على خطاب تقليدي قديم .

8- اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد مطالبة بالتعامل مع الأولويات خاصة الملف الحقوقي الذي عرف بعض التراجع خلال السنين الأخيرة .

9- وضع عقد اجتماعي يستحضر ثقافة الحق في مقابل الواجب.

10- معالجة عاجلة للملفات الاجتماعية.

11- التنزيل الأمثل للجهوية المتقدمة للإسهام في النموذج التنموي الجديد.

12- معالجة الإختلالات المجالية والجهوية للنهوض بأدوار النموذج التنموي الجديد.

- 13- تـمـيـن التجارب الناجحة في تـدبـير المـجـال ومعالجة التجارب المتعثرة.
- 14- الرقي بأدوار المجتمع المدني وجميع الفاعلين وتفعيل الديمقراطية التشاركية.
- 15- النموذج التنموي الجديد يتكون من : العمود الاقتصادي والعمود المجتمعي والعمود المؤسسي والجمع بين هذه الأعمدة سيسهم في نجاح هذا النموذج التنموي.
- 16- التشخيص الأمثل للمعضلات الاجتماعية والاقتصادية يتأتى من خلال الخروج الى الأجراء والتفعيل .
- 17- تحقيق الإنتقالات الثلاث وهي الأساس في تقدم الشعوب . الإنتقال من نظام غير ديمقراطي الى نظام ديمقراطي وتحقيق انتقال اقتصادي ثم تحقيق الإنتقال الديموغرافي فالمغرب وللأسف الشديد حقق فقط الانتقال الديموغرافي.

النموذج التنموي الجديد، من وجهة نظر الأحزاب السياسية.

قاسم لعويمري، دكتور في القانون العام، جامعة المولى إسماعيل مكناس

مقدمة:

تسعى هذه الورقة إلى القيام بدراسة علمية بحثية لمذكرات الأحزاب السياسية، التي قدمت بين يدي اللجنة الخاصة لإعداد النموذج التنموي الجديد، التي تم إحداثها بناء على دعوة ملكية من أجل تقديم مقترحات تهم الميادين الاقتصادية والاجتماعية، المرتبطة بهوم المواطنين، من هنا جاءت الرغبة في القيام بدراسة لما تضمنته هذه المذكرات التوجيهية إلى اللجنة الخاصة بوضع النموذج التنموي الجديد، انطلاقاً من حصيلة اشتغال الأحزاب السياسية على المستويين الحكومي والتشريعي، وكذا مدى مساهمتها في خلق مبادرات تنموية متعددة بالنسبة للقطاعات الاقتصادية والاجتماعية، التي كلفت بتدبيرها داخل الحكومة، من أجل الوقوف على حدود انسجام فعلها التديري، مع سقف المقترحات المقدمة في شأنها.

لكن قبل القيام بالتعمق في هذه الدراسة، وجب القيام بعملية تحديد مفاهيمي للتنمية ثم النموذج التنموي، بحسب ما جاء في مذكرات الأحزاب السياسية. ومن تم محاولة تكوين صورة عن النموذج التنموي الجديد الذي تريده هذه المكونات السياسية، وبالتالي الوقوف على درجة الوعي لديها بأهمية المرحلة المقبلة، المنعكسة أساساً في شكل مقترحات وتدابير واقعية وناجعة.

فالأكيد أن الاشتغال على هذه النقطة تبرز أهمية في جعل البحث العلمي، مرادفاً ومتتبعا بالمعنى الإيجابي لمساهمات الأحزاب السياسية، من أجل تكوين صورة متكاملة بين ما هو أكاديمي وما هو حزبي سياسي، على اعتبار أن الجامعة كفضاء للعلم، من شأنها مقارنة الموضوع وفق طريقة علمية محايدة لا تناصر طرفاً على آخر.

مع الإشارة إلى أن دراسة هذه المذكرات الحزبية، صادفته مجموعة من الإكراهات، المرتبطة بصعوبة الحصول عليها، حيث لم أتمكن من الحصول إلا على سبع مذكرات، بالإضافة إلى قلة الدراسات المتناولة لها، وهي نقطة من شأنها أن تقوي وتشجع على استكمال هذه الدراسة العلمية. ومن أجل الإحاطة بهذا الموضوع، فإننا سنعتمد إشكالية تروم الدراسة والوصول إلى أجوبة واستنتاجات لا تناصر طرفاً على طرف، والتي نسوغها وفق الشكل التالي:

أية قيمة مضافة يمكن أن تساهم من خلالها الأحزاب السياسية في وضع نموذج تنموي جديد؟ ثم ماهي النقاط الحاضرة والمشاركة ضمن هذه المذكرات الحزبية، وكذا القضايا التي غابت عنها، مع الوقوف على أسباب هذا القصور.

المحور الأول: تمثّل مفهوم النموذج التنموي في مذكرة الأحزاب السياسية.

يسعى هذا المحور إلى الإحاطة مفاهيمياً بالتنمية كقيمة يراد لها أن تكون من نصيب الإنسان ضمن فضائه المجتمعي، ثم الانتقال بعدها إلى دراسة النموذج التنموي كمفهوم يحاول أن يجد له مكاناً ضمن الحقل العلمي المعرفي.

المطلب الأول: مفهوم التنمية بين الكوني والتشريع الوطني.

إن التنمية المستدامة في مفهومها الشامل ترتبط بتحسين نوعية الحياة لتكون ذات معنى لكافة الشرائح المجتمعية في الوقت الحاضر، دون التأثير على مقدرة الأجيال اللاحقة في تلبية احتياجاتها المستقبلية. إذ يعد مفهوم التنمية بأبعاده المختلفة واحداً من المفاهيم الكبرى التي أثارت عاصفة من الجدل بين العلماء والمفكرين في مختلف الميادين العلمية والسياسية. وليس من المبالغة القول: إن مئات التعريفات قد كرسَتْ نفسها لمقاربة مفهوم التنمية والبحث في دلالاته، ومثل هذه الجهود الكبيرة تدل على طابعية التركيبي المعقد وعلى تشابك الخلفيات الفكرية والفلسفية التي صدر عنها¹.

وقد ورد مفهوم التنمية المستدامة لأول مرة في تقرير اللجنة العالمية للبيئة والتنمية عام 1987م، وعرفت هذه التنمية في هذا التقرير على أنها: "تلك التنمية التي تلبّي حاجات الحاضر دون المساومة على قدرة الأجيال المقبلة في تلبية حاجياتهم". وعرفها قاموس ويبستر Webster على أنها تلك التنمية التي تستخدم الموارد الطبيعية دون أن تسمح باستنزافها أو تدميرها جزئياً أو كلياً².

من خلال التعاريف السابقة يتضح أننا أمام مفهوم حي صالح لكل زمان ومكان، يستوجب تحليله أعمال تحليل بعيد المدى وفق إمكانيات الحاضر، التي يتعين الحرص على استغلالها دون استنفادها، إذ لطالما ارتبطت وفق هذا المنظور عملية التنمية بالعنصر البشري، باعتبارها موجهة إليه، وباعتباره العنصر الرئيسي المستهدف من خلالها.

فالتنمية البشرية بحسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنذ إصدار تقريره الأول للتنمية البشرية في العام 1990، تعتبر أن الهدف النهائي لتحقيق التنمية البشرية هو توسيع خيارات البشر،

¹ علي أسعد وطفة: من النمو الاقتصادي إلى التنمية الإنسانية، مسارات الاحتواء والتجاوز، مجلة مؤمنون بلا حدود للدراسات والأبحاث، عدد 08 أبريل 2019، ص 4.

² ماجدة أبو زنت وعثمان غنيم: التنمية المستدامة: دراسة نظرية في المفهوم والمحتوى، مجلة المنارة، المجلد 12، العدد 1، 2006، ص 156.

وهذه الخيارات لا نهائية غير أنها تتحدد من الناحية الواقعية بمحددات اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية وبيئية. وبالتالي تصبح التنمية البشرية توجهاً إنسانياً للتنمية الشاملة والمتكاملة والمستدامة حتى يشعر الإنسان بأنه فاعل أساسي في عملية التنمية وليس مجرد مستفيد من ثمار التنمية بدون مشاركة حقيقية وفاعلة.

كما ربطت بعض التقارير بين الحرية والتنمية، حيث أكد تقرير التنمية البشرية لعام 1992، على أن الحرية هي أكثر من مجرد هدف نبيل ومثالي، إنها عنصر حيوي من عناصر التنمية البشرية، فالناس الأحرار سياسياً يمكنهم المشاركة في عمليتي التخطيط، وصنع القرار، والديمقراطية هي التي تضمن إن كانت التنمية في أي بلد متمحورة حول الإنسان بدلاً من إملأها فوقياً من جانب الصفوة والطبقة الحاكمة. ويعزز ذلك أيضاً في تقرير التنمية البشرية لعام 2000، بأن هدف التنمية هو حرية البشرية التي تعد أمراً حيوياً، ويجب أن يكون الناس أحراراً لممارسة خياراتهم عبر المشاركة في صنع القرارات التي تؤثر في حياتهم. فمن خلال هذه الاتجاهات الفكرية والأطروحات الجديدة نستطيع أن نجد قواسم مشتركة تسمح بإعطاء تفسيرات ومفاهيم جديدة حول التنمية متجاوزة الثغرات الموجودة في الأفكار السابقة للتحليلات الدولية بعد زيادة الاهتمام بمقاربة تأخذ في اعتبارها الترابط العضوي للجانبين الحقوقي والتنموي وأهمية كل منهما للآخر¹.

إن دراسة التنمية كسيرورة حتمية إيجاب، والارتقاء بمستوى العيش البشري، وفق منظور شمولي، كوني لا يستقيم إلا إذا تم إسقاطه على الصعيد الإقليمي، والحال أننا بصدد دراسة التنمية كتمثل للمعيش اليومي للمغاربة، وكبرامج حكومية تتخذ شكل سياسات عمومية وقطاعية، ينبغي دراستها وتأطيرها وفق ما تناوله التشريع الوطني المغربي.

فبالرجوع إلى دستور سنة 2011 نجده أتى على ذكر مصطلح التنمية 17 مرة "التنمية المستدامة، التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد، التنمية الجهوية، التنمية البشرية المندمجة والمستدامة، التنمية البشرية"، حيث ذكرت التنمية متلازمة ومرتبطة بمختلف المجالات التي تستهدف معيش ورفاهية الإنسان، وهو أمر يحيل على أهمية التنمية كمطمح ومبتغى تنشده الوثيقة الدستورية، في سبيل الارتقاء بالتنمية من مستوى المعيش اليومي، إلى مبتغى النماء الجامع لميادين شتى، من خلال الحرص على:

¹ خالد صالح عباس: مفهوم التنمية وارتباطه بحقوق الإنسان بين الاتراء الفكري والتحديات، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 21 العدد 2 سنة 2013 ص 621.

- احترام حقوق الإنسان الأساسية والنهوض بها: جعل إعمال حقوق الإنسان، بمفهومها الشامل، مبدءاً أساسياً من مبادئ الحكامة الاقتصادية والاجتماعية؛
 - تبني خيار اقتصاد السوق الاجتماعي: تضطلع في ظله الدولة بمهام التقنين والتخطيط الاستراتيجي، وتضمن احترام قواعد السوق، وتسهر على النهوض بالمبادرة الخاصة وعلى تطوير أنشطة الاقتصاد الاجتماعي والتضامني؛
 - الجهوية المتقدمة، اللاتمرکز والتفريع: إناطة مسؤولية بلورة وتنفيذ المشاريع التنموية بالجماعات الترابية، والعمل على التنزيل الترابي للسياسات الاجتماعية التنموية؛
 - الحكامة الجيدة: المرتكزة على مبادئ الشفافية والفعالية والمشاركة والمحاسبة؛
 - التنمية المستدامة والقادرة على الصمود: جعل حماية الرأسمال الطبيعي والاستغلال المسؤول للموارد المائية والبيولوجية والبحرية، والتكيف مع التغيرات المناخية، وتطوير الاقتصاد الأخضر والاقتصاد الأزرق، رافعة استراتيجية للتنمية. ولتجسيد التنمية كسياسة عمومية وتدبير حكومي، فإنه من اللازم الرجوع إلى عمل السلطة التنفيذية، وبالضبط إلى تصريحها الحكومي باعتباره خارطة الطريق، وخطة الاشتغال خلال ولاية تشريعية محددة، وهنا سنقتصر على التصريح الحكومي الأخير لرئيس الحكومة الحالي "سعد الدين العثماني" يوم 17 أبريل 2017 أمام مجلسي النواب والمستشارين، حيث وردت كلمة التنمية 15 مرة أثناء عرض البرنامج الحكومي، مرتبطة بالازدهار والاستدامة والاندماج فالشمولية...، في تعبير لغوي حسي، يترفع عن الواقع المعاش إلى آمال ومتمنيات، قد يكتب لها النجاح كما قد يكون مصيرها الفشل¹.
- واليوم وبعد مرور ما يقارب الثلاث سنوات على نيل البرنامج الحكومي ثقة البرلمان المغربي، وفق منطوق الفصل 88 من دستور سنة 2011، حيث جاء في فقرته الأخيرة "تعتبر الحكومة منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب، المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم، لصالح البرنامج الحكومي"². نسائل واقع التنمية البشرية في شموليتها على ضوء التقارير الدولية، ولاسيما تقرير التنمية البشرية العالمي لسنة 2019 الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الذي وضع المغرب في المرتبة 121 من أصل 189 دولة، حيث اعتبر التنمية به متوسطة. الشيء الذي يتبين معه أن إعمال التنمية البشرية، وقطف ثمارها المجتمعية، لازال أمراً عسيراً على مدبري الشأن العام،

¹ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: النموذج التنموي الجديد للمغرب، 2019 ص 22.

² ظهور شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)،

وبالتالي ضرورة مراجعة آليات التنمية البشرية، التي لا يجب حصرها في مجموعة من البرامج القطاعية أو التطوعية، بدل الحرص على اقتراح وإنجاز برامج متوافق عليها من طرف كافة المتدخلين والمستهدفين بها، لكن واقع الحال يعكس اعتماد سياسات عمومية تعاني من غياب الوضوح وضعف الترابط فيما بينها.

فإذا كانت مختلف هذه الاستراتيجيات القطاعية تسعى إلى المساهمة في تحقيق نمو اقتصادي قوي ومستدام، وكفيل بخلق الثروة وفرص الشغل، فإن أجراتها جرت وفق مقارنة يعمل فيها كل قطاع بمعزل عن غيره، أدت إلى قصور على مستوى التجانس والالتقائية، كما اتسم تنفيذ هذه الاستراتيجيات بنقص في تضافر الجهود بين القطاعات، وعلى مستوى انخراط الأطراف المعنية.

وفضلا عن ذلك، فإن الآليات المعتمدة من أجل التنسيق بين هذه الاستراتيجيات وأدوات حكمتها وتقييمها، تفتقر في غالب الأحيان للنجاعة الكافية، ومن جهة أخرى فإن التفاعل بين وكالات التنفيذ، المكلفة بالمشاريع الاستراتيجية والمهيكلية، والمصالح المركزية والترابية للإدارة، والتنسيق فيما بينها، يتطلب توضيحا وتدقيقا أكثر على مستوى المسؤوليات والقيادة الاستراتيجية. وبصفة عامة، فإن الإصلاحات التي انطلقت على مراحل، ولا سيما منذ سنوات التسعينات، قد أدت إلى ظهور عدد كبير من الوكالات والمؤسسات والمنظمات ذات مهام متنوعة إلى درجة قد تخلق التداخل في الأدوار والاختصاصات، وهو ما يُحدث بعض الارتباك الذي من شأنه عرقلة السير العادي والفعال للمؤسسات¹.

وكخلاصة لما سبق، وعلى ضوء الوضعية الحالية التي يعكسها تراجع مؤشرات التنمية، برزت الدعوة الملكية إلى اعتماد نموذج تنموي جديد، على اعتبار أن النموذج التنموي الحالي قد استنفذ أغراضه، وعدم قدرته على تلبية الحاجيات المتزايدة لفئة من المواطنين، وعلى الحد من الفوارق الاجتماعية، ومن التفاوتات المجالية، وفق ما جاء في الخطاب العرش بتاريخ 29 يوليوز 2019.

فكيف نظرت الأحزاب السياسية المغربية لهذه الدعوة الملكية.

المطلب الثاني: تمثل النموذج التنموي في مذكرات بعض الأحزاب السياسية.

حملت الأحزاب السياسية تصورها ونظرتها للتنمية كأنموذج يخلص البلاد من وضعها الاقتصادي والاجتماعي، وكذا السياسي، زاعمة بحسبها أنها تقدم البديل عن النموذج الحالي، فكيف عرفته من خلال قراءة لمذكرات سبع أحزاب سياسية، أنصت إليها اللجنة المكلفة بإعداد تصور عن النموذج التنموي الجديد.

¹ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: النموذج التنموي الجديد للمغرب، 2019 ص 57-58.

✓ مذكرة حزب العدالة والتنمية: اعتبر الحزب القائد للحكومة الحالية، ذي المرجعية

الإسلامية أن تعريفه للنموذج التنموي، يتعلق أساساً في ذلك النموذج المنسجم مع مقومات الهوية الوطنية الجامعة، ومنطلقاً من مفهوماتها الأساسية التي تعبر عن خصوصية التجربة التاريخية لبلادنا وتميز خبرتها الحضارية الأصيلة، في تفاعل مستمر مع مستجدات العصر وانفتاح متواصل على تحولاته وتطوراتهِ ومكتسباتهِ، وفق رؤية تعبر عن إبداع الإنسان المغربي في الوفاء لمقومات الذات الوطنية والإفادة من الكسب الإنساني العالمي.

وبناء على هذا الأساس، فإن حزب العدالة والتنمية يشيد معالم منظوره للنموذج التنموي وفق صيغة تتعدى المفهوم التقليدي الذي يركز على الأبعاد الاقتصادية والمالية والعمرانية، بحيث يرى أن النموذج التنموي الناجح هو ذلك الذي يجعل "الإنسان/المواطن" أساس أي تصور تنموي وفي الصلب منه، لذلك فإن النموذج التنموي الذي ينشده الحزب هو ذاك النموذج الذي يمس كل مستويات التركيب الإنساني، ويجيب على مختلف احتياجاته الروحية والمادية والفكرية والسلوكية. بحيث يغدو الإنسان، في بعده الفردي والجماعي، منطلقاً وغاية لكل تنمية ديمقراطية واقتصادية واجتماعية وثقافية وبيئية¹.

فالملاحظ من خلال هذا التعريف الذي يدافع عنه حزب العدالة والتنمية، أنه تعريف ملفت للانتباه، يرسم صورة مثالية عن التنمية المنشودة، بمعزل عن وقائع الأحداث ومرتبة البلاد ضمن الاقتصاديات العالمية، بل إنه تعريف غاب عنه النقد البناء والإدراك الصريح بمآل الجهود والسياسات العمومية السابقة.

غير أن المذكرة في سياق إعطائها تعريفاً لما سبق استطردت الأمور وعادت بقارئها إلى أرض الواقع حينما أقرت بأن الرؤية المتوازنة لهذا الموضوع الإشكالي، هي تلك التي ترى بأن أي تجربة تنموية تبقى تجربة معرضة للشاشة، ولربما الفشل، إن هي تمحورت حول الدولة واستبعدت المجتمع، أو تركت المجتمع دون تأطير الدولة. وفي ذلك إقرار بضرورة اعتماد الفعل التشاركي التشاوري الذي ينبغي أن يشمل كافة مراحل التأسيس له، سواء داخل البنية الحزبية، أو وسط المنظومة المجتمعية، فالكل معني بالنموذج التنموي الجديد، والكل مسؤول عن نتائجه ومخرجاته.

✓ مذكرة حزب الاستقلال: في محاولة لتعريف النموذج التنموي أو "نموذج التنمية" كما

صاغته المذكرة، حيث عرفته كـ "تصور مرجعي، هدفه تطوير تقدم شعب معين، على المسؤولين عن

¹ مذكرة حزب العدالة والتنمية بخصوص النموذج التنموي 12 مارس 2019 ص 22-23.

السياسات العمومية في البلد معني الأخذ به. ويرمي هذا التصور إلى تحسين جودة العيش، أي الوضعية الاقتصادية للسكان وكذا ولوجهم مجالات الشغل والتربية والصحة¹.

فمن خلال فحص هذا التعريف الذي تم إرفاقه بتعريفين آخرين للتنمية البشرية، والتنمية المستدامة، يتبين أن حزب علال الفاسي، وإن كانت مذكرته قد تم إعدادها منذ سنة 2018، فإنه لم يحرص على إعطاء تعريف جامع ومانع يحصر فيه تصوره لما يجب أن يكون عليه النموذج التنموي الجديد، بل إنه سعى إلى استدعاء عناصر التنمية البشرية الأساسية، المتمثلة في تحسين المستوى المعيشي وضمان فرص التشغيل والتربية والصحة، مع تأكيده بأن نجاح النموذج التنموي الجديد الذي يتبناه حزب الاستقلال لا يمكن أن يحدث أثرا إلا إذا كان موضوعه كيان مجتمعي قوي ومتضامن، تقوم فيه المقومات الأربع (التربية والصحة والمساواة بين الجنسين وحماية البيئة) بأدوارها الأساسية. فغياب أو اختلال أحد هذه المكونات يشكل خطرا على مجموع الآثار الحميدة المنتظرة من النموذج ككل².

✓ مذكرة حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية: لم تتضمن هذه المذكرة تعريفا صريحا، بل أقرت بوجود تصور تقدمي حدائي ينتصر لمبادئ وقيم الحرية والعدالة والمساواة والتضامن، يقوم على خمسة مرتكزات أساسية ضرورية لكسب الرهانات الاقتصادية والاجتماعية وإحداث التحولات الحاسمة في أفق مغرب 2040 وتتحدد هذه المرتكزات في المرتكز المؤسسي، والمرتكز الاقتصادي، والمرتكز الاجتماعي، والمرتكز المجتمعي، والمرتكز الثقافي، التي أقرها المجلس الوطني لحزب الاتحاد الاشتراكي المنعقد بالرباط بتاريخ 29 شتنبر 2018 حيث أكد، في البيان الصادر عنه، إلى على ضرورة "نهج سياسة اقتصادية واجتماعية وثقافية تتوخى التوازن بين الطبقات وتراعي تحسين أوضاع الطبقات الفقيرة والمتوسطة³. وبالتالي فالحزب لم يقدم تعريفا محددا للنموذج التنموي الذي يريده، والذي كان سيشكل إضافة نوعية، ووثيقة مستقبلية يساهم بها حزب يعتبر من أقطاب الكتلة التاريخية، له رصيد مهم في تسيير الشأن العمومي، وعلى اطلاع بحديثات الأمور وعلى دراية بالمعطيات الرقمية والبيانية، التي من شأنها وضع تصور متجرد عن أي انتصار للمبادئ الحزبية، مادامت المصلحة الوطنية، تستدعي فتح نقاش جريء ومتجرد حول النموذج التنموي الجديد.

✓ مذكرة حزب التقدم والاشتراكية: حددت المذكرة رؤيتها وتعريفها للنموذج التنموي، في كونه لا يعني المشروع المجتمعي، وفي نفس الوقت لا يمكن اختزاله في برنامج إنمائي أو برنامج حكومي بإجراءات محددة بعينها، فالتنمية مفهوم أوسع يتجاوز مسألة الزيادة في الثروة، ليشمل أيضا طرق

¹ مذكرة حزب الاستقلال: النموذج التعادلي للتنمية البشرية - مشروع ماي 2018 ص 4.

² مذكرة حزب الاستقلال: النموذج التعادلي للتنمية البشرية - مشروع ماي 2018 ص 37.

³ مذكرة حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية: النموذج التنموي الجديد، دولة قوية عادلة، ومجتمع حدائي متضامن ص 6.

التوزيع وإصلاح الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية، بشكل يتيح إحداث تغييرات بنيوية في المجتمع، من خلال إطلاق ديناميات اجتماعية تشيع التعبئة والحماس لدى المواطنين والمواطنات. وبمعنى آخر فإن النموذج التنموي هو بمثابة تصور مرجعي للخيارات والإصلاحات والتوجهات والقطاعات الكبرى المتعين إحداثها لبناء سياسات عمومية بمنهجيات ومقاربات جديدة، في إطار مشروعنا المجتمعي القائم، إنما بشكل عابر للأزمنة والبرامج والإجراءات الحكومية والتدابير القطاعية¹.

ما يمكن التقاطه من إشارات تضمنها تصور حزب التقدم والاشتراكية، حول مفهومه للنموذج التنموي، يتلخص في كونه مشروعاً يتجاوز التنمية في أبعادها الإجرائية، ليرتقي إلى رتبة المرجعية المعتمد عليها، أثناء وضع الإصلاحات والإجراءات الحكومية ذات الأبعاد البعيدة زمنياً.

ومن الإشارات أيضاً التي تضمنتها المذكرة بمناسبة الحديث عن النموذج التنموي الذي تنغي الوثيقة تحقيقه، مسألة ارتباط التنمية بالديموقراطية، هذه الأخيرة لا يجب أن ينظر إليها كمجرد تأثيث تكميلي للتنمية، بل يجب الرهان عليها كرافعة أساسية لا يمكن الاستغناء عنها في بناء وتفعيل النموذج التنموي وإنجاحه.

✓ مذكرة فيدرالية اليسار الديمقراطي: يهدف مشروع النموذج التنموي البديل الذي

تقدمه فيدرالية اليسار الديمقراطي إلى إحداث إصلاحات دستورية وسياسية عميقة تتحقق معها ديمقراطية حقيقية يكون فيها الشعب مصدراً للسيادة، وتقوم على تداول فعلي على السلطة، وفصل حقيقي للسلط يضمن توازنها وتكاملها وفعاليتها. كما تهدف إلى تغيير يمكن من التوزيع العادل للثروة بين جميع الفئات، ويكفل للمواطنين والمواطنات حقوق المواطنة الكاملة والحرية وكرامة العيش، ويتيح إمكانيات تفجير طاقاتهم الخلاقة والمبدعة للمشاركة في تنمية حقيقية تعتمد على العلم والمعرفة لبناء البلاد².

إن نظرة هذا المكون السياسي للنموذج التنموي الجديد، تركز على ضرورة معالجة مجموعة الاختلالات والأعطاب التي لا يمكن تجاوزها من دون تناول إصلاحات سياسية ودستورية، يكون فيها للفرد نصيب الاقتراح والمشاركة في التنفيذ واقتسام الثروة.

نقطة أخرى ضمن هذا المحور تبدو ملفتة للانتباه، تتعلق بتركيز المذكرة على فشل النموذج التنموي الحالي، حيث تم تداول مفردة الفشل 19 مرة ضمن متن المذكرة، وهو بحسب هذه الأخيرة فهو قبل كل شيء فشل الاختيارات الكبرى التي أقدمت عليها الدولة طيلة الخمسين سنة الأخيرة. هذه

¹ مذكرة حزب التقدم والاشتراكية حول النموذج التنموي ص 6.

² مذكرة فيدرالية اليسار الديمقراطي حول النموذج التنموي، ص 12.

الاختيارات فشلت لأنها لم تكن ملائمة ليس فقط لواقع البلاد بل لحاجيات الشعب المغربي. هذه الاختيارات فشلت أيضا لأنها نفذت في إطار نظام سياسي تبنين أنه معاكس للإنتاج لأنه يفرض اختيارات استراتيجية بدون مشروعية ديموقراطية في تعويم تام للمسؤولية وفي استحالة للمحاسبة الحقيقية¹.

✓ **مذكرة حزب الديمقراطيين الجدد:** وجهة نظر هذا المكون السياسي الجديد على المشهد السياسي المغربي، في تحديد تصوره للنموذج التنموي تنبني على برنامج سياسي المصادق عليه في المؤتمر التأسيسي للحزب يوم 01 شتنبر 2018 إضافة إلى " الوثيقة المرجعية "للحزب الصادرة في دجنبر 2018، في اعتباره منظومة من التصورات ذات الصلة بتدبير الشأن العام يتفاعل فيها ما هو سياسي وما هو اقتصادي وما هو اجتماعي. وكذلك رسالة الملك محمد السادس في فبراير 2018 إلى المنتدى البرلماني الثالث للعدالة الاجتماعية والتي حدد فيها مفهوم النموذج التنموي الجديد باعتباره ليس مجرد إصلاحات قطاعية معزولة أو إعادة ترتيب بعض الأوراش الاقتصادية والبرامج الاجتماعية وإنما هو تطلع إلى بلورة رؤية مندمجة للنموذج السياسي والاقتصادي والاجتماعي ببلادنا ومنظومة الحكامة المركزية والترايبية في كل أبعادها بما في ذلك المنظومة القانونية التي تؤطرها، رؤية كفيلة بإعطائه دفعة قوية وتجاوز العراقيل التي تعيق تطوره ومعالجة نقط الضعف والاختلالات التي أبانت عنها التجربة².

ما يمكن قوله بخصوص مفهوم النموذج التنموي الجديد، هو أن الحزب، تماهى بشكل كبير مع الرغبة الملكية ونظرتها لما يجب أن يكون عليه هذا النموذج التنموي، مع تسجيل إشارة بسيطة احتوتها المذكرة، بخصوص هذه النقطة أن النموذج التنموي الجديد ينبغي أن يستحضر كما هائلا من المقترحات التي بلورتها العديد من هياكل الوساطة السياسية والاجتماعية والتي لم تجد طريقها إلى التنفيذ، من قبيل المقترحات المتضمنة في البرنامج السياسي لحزب الديمقراطيين الجدد المصادق عليه في المؤتمر التأسيسي للحزب يوم 01 شتنبر 2018.³

وإجمالا فإن ما يمكن استنتاجه من خلال محاولة استجلاء تصور بعض الأحزاب السياسية، للنموذج التنموي الجديد، أن اجتهادها وإعطائها لتعريف يعكس ذاتيتها هو أمر جيد وصحي، لكنه لم يتم بدون تسجيل الانتصار لموقفها، وسبقية ندائها إلى القيام بإصلاحات سياسية ودستورية، كما أن استدعاء وثائقها الداخلية للتدليل على اهتمامها بهذا الجانب وأخذها بالحسبان، قد ينقص من الأمر، سيما وأن إعداد هذه المذكرات تم بشكل مستعجل لدى غالبيتها، بل إن من الأحزاب من لم يطرح وثائق مكتوبة واكتفى بتقديم عروض شفوية أمام اللجنة الخاصة بإعداد النموذج التنموي الجديد.

¹ مذكرة فيدرالية اليسار الديمقراطي حول النموذج التنموي، ص 21.

² مذكرة حزب الديمقراطيين الجدد، اقتراحات في النموذج التنموي، يناير 2020 ص 2.

³ مذكرة حزب الديمقراطيين الجدد، اقتراحات في النموذج التنموي، يناير 2020 ص 6.

المحور الثاني: قراءة في مذكرات الأحزاب السياسية، الحاضر والغائب فيها.

إن القصد من قراءة المذكرات الأحزاب السياسية، حول النموذج التنموي، ليس القيام بمحاكمتها وتتبع نقائصها، بل رصد الجوانب التي كان لها ثقل الحضور، وقضايا غابت عنها أثناء تقديمها.

المطلب الأول: جوانب حاضرة التقت فيها مذكرات الأحزاب السياسية.

1. جمالية اللغة التي كتبت بها المذكرات: ما يمكن تسجيله بخصوص هذه النقطة، أن لغة كتابة المذكرات الحزبية المتعلقة بمقترحاتها بخصوص تصورها للنموذج التنموي الجديد، تجعل قارئها لا يستشعر ارتدادات الخطب الملكية السابقة، والذي يمكن تلمسه بشكل كبير من خلال قراءة لإحدى هذه المذكرات الحزبية، والتي جاء فيها أنه "لقد مكنت قراءة حزبنا لمختلف الدراسات والتقييمات الحزبية والوطنية والدولية من أن نخلص إلى أن السياسات التنموية التي اعتمدها المغرب منذ فجر الاستقلال والتي كانت نتاج جهود مختلف الفاعلين أفضت إلى تحقيق مجموعة من المكاسب ورفع عدة تحديات، لعل أهمها توطيد الاستقرار السياسي، وتعزيز البناء الديمقراطي، وتجويد مناخ الأعمال، وتطوير البنى التحتية، ومواكبة الانتقال الديموغرافي، وتثبيت خيار المبادرة الحرة، والانفتاح على المحيط الدولي، والتثمين النسبي للعمق التاريخي للمغرب".¹

فيما استعملت مذكرة حزبية أخرى لغة تنزع عن مقدمها صفة المسؤولية عن تحمل تدبير الشأن العمومي خلال ولايات تشريعية سابقة، حينما اعتبرت الوثيقة أن عملية صياغة نموذج تنموي جديد تقتضي استخلاص الدروس من الانعكاسات السلبية المترتبة عن نظام العولة والأزمات الاقتصادية الكبرى الناتجة عن السياسات المحافظة، والتي أدت إلى اغتناء فئات تمثل الأقلية، بينما زاد فقر الأغلبية، بما فيها الطبقات الوسطى، التي كلما توسعت كلما ازدهرت الديمقراطية وتحسنت الأوضاع، وكلما ضعفت، كلما تقلصت مساحة البناء الديمقراطي وتطورت الهشاشة بكل سلبيتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.²

نفس الشيء بالنسبة لمذكرة حزبية أخرى، والتي صيغت بلغة يمكن القول أنها ناقدة ولاذعة لمسيرى الشأن العام، لكن المثير أن لغتها لا تعكس أن من صاغها شارك في كل الحكومات المشكلة خلال عشرين سنة الماضية، حيث أكدت الوثيقة على أنه من شأن لغة الحقيقة هاته أن تستنكر

¹ مذكرة حزب العدالة والتنمية: مرجع سابق ص 9.

² مذكرة حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية: مرجع سابق ص 4.

الجمود الذي طبع بعض السياسات السابقة، في تعاطيها مع الإشكاليات ذات الأولوية بالنسبة للمواطنين . ولم تحقق هذه الوضعية شيئا ما عدا استفحال الشعور "الحكرة" والظلم والإقصاء، مما يضرب في الصميم تلاحمنا الاجتماعي. وهي لغة الحقيقة ذاتها التي تقر بأن ما عرفه القطاع الخاص من استثمارات خلال السنوات الأخيرة لم يكن كافيا، ما نتج عنه ارتفاع نسبة البطالة، وبالتالي تنامي الإحساس بالإقصاء الاجتماعي. ثم إن لغة الحقيقة هاته، هي نفسها تتفق مع أن الوعود التي تم تقديمها لمحاربة الفساد، ووضع حد للزبونية، لم تكن إلا وعودا حاملة خلفت وراءها استياء عميقا. كما تجهر لغة الحقيقة هاته أيضا، بأن المرافق العمومية، كالتعليم والصحة، لم تعرف إصلاحا فعليا، رغم خيبة الأمل واليأس التي تخلفها لدى المواطنين. ثم من شأن لغة الحقيقة هذه، أن تكشف عن الممارك الحقيقية ذات الأولوية لدى المغاربة. وبالتالي فإن مطلبهم المستعجل المتمثل في عيش كريم، قد جعلناه أولوية في برنامجنا. أولوية تتجسد في الشغل والتعليم والصحة¹.

كما أن لغتها تحاول التسويق للقطاع الخاص، الذي يحتاج دعما إضافيا على اعتبار أن محدودية الدعم المقدم له، كان من نتائجه ارتفاع نسبة البطالة، في حين أن المشغل الأول هو القطاع العمومي الذي يحتاج عقلنة تدخلاته ونفقاته، ونهج أسلوب الحكامة في طريقة تسييره.

2. الإجماع على فشل النموذج التنموي الحالي: تكاد تجمع جل المذكرات الحزبية، موضوع الدراسة -والتي حصرتها في سبعة مقترحات حزبية من أجل نموذج تنموي جديد- على أن ما سبق من نموذج تنموي فشل أو في أحسن الأحوال قد استنفذ صلاحيته، وبالتالي فمن الضروري سن تدابير وإجراءات متوافقة في شأنها من أجل الخروج من الوضعية الحالية.

لكن النقطة التي تم القفز عليها ولم تكن محط دراسة وتفصيل فيها، تتعلق بماهية النموذج التنموي الحالي، هل كانت تقصد به السياسات العمومية الحالية، أم البرامج الحكومية المنجزة، بأهداف ونتائج مختلف في شأنها. غير أنه وعلى العموم فإنه يمكن رصد هذا الإجماع بخصوص النموذج الحالي، في مذكرة حزب العدالة والتنمية على سبيل المثال لا الحصر في محدوديته "وليس الفشل" وضعف أثره على المواطنين في كثرة المواد المخصصة للتربية والتكوين، حيث سجل مؤشر جيني للتعليم 0.55 نقطة، وهو ما يجعل بلادنا تحتل مرتبة جدّ متدنية في التّصنيف العالمي، أي المرتبة 150¹. فيما اعتبرت فيدرالية اليسار الديمقراطي أن فشل النموذج التنموي هو في العمق فشل الاختيارات الأساسية المنتهجة في إطار نظام سياسي أضاف للعجز في الديمقراطية عجزا في الفعالية.

¹ مذكرة حزب التجمع الوطني للأحرار: مرجع سابق ص 12.

¹ مذكرة حزب العدالة والتنمية، مرجع سابق ص 11.

فهو ليس فقط متهم بفرض أسوأ الاختيارات وتنفيذها بتعويم للمسؤوليات وغياب تقديم الحسابات؛ بل هو غير قادر على استخلاص الدروس الضرورية من تجاربه الخاصة سيما من إخفاقاته في تصحيح المسار من خلال تحديد الأسباب واستنتاج الخلاصات¹. بينما اعتبرت مذكرة حزب الاستقلال أن فشل النموذج الحالي، يرجع أساسا إلى إحدى نقط الضعف الكبرى للنموذج التنموي الحالي. يتعلق الأمر بتواجد الفقر والهشاشة، والفوارق الاجتماعية والمجالية، وانعدام المساواة والإنصاف في الاستفادة من ثمار التنمية الاقتصادية. وتشتد حدة هذه النواقص في العالم القروي وفي الأحياء الهامشية بالمدن². حيث اكتفت المذكرة بوصف الوضع الحالي، دون تحديد المسؤول عنها، سيما وإذا استحضرن أن هذا الحزب قد أشرف على تسيير الحكومة من سنة 2007 إلى غاية سنة 2011، وكلف وزراءه بقطاعات حكومية تلامس المجالات التي تحدثت المذكرة عن معانتها من الفوارق المجالية وانعدام المساواة في الاستفادة من خدماتها.

وإذا ما أخذنا وجهة نظر حزب سياسي مستجد على الخارطة الحزبية، ونقصد هنا حزب الديموقراطيون الجدد، الذي أسس سنة 2014 أي أنه حزب ذا حمولة ونفس تغييرية أثرت فيه رياح الربيع العربي، حيث نجده ضمن مذكرته الحزبية قد ركز على رؤيته للنموذج التنموي الجديد دون التطرق إلى النموذج التنموي الحالي، حتى وإن تحدث عنه فإنه تناوله من زاوية ضعف الفاعلية الاقتصادية، التي أرجعها إلى ضعف الاستدامة ومعدل النمو الاقتصادي والاستثمار، وتبعية الاقتصاد الوطني إلى أروبا، ثم الارتكاز على دعم الاستهلاك الداخلي، إذ تم الاستشهاد بملاحظة صندوق النقد الدولي بأن النموذج التنموي الحالي هو قائم أساسا على دعم الاستهلاك الداخلي كرافعة للنمو الاقتصادي وما زال يعاني من صعوبات متعددة على مستوى خلق القيمة المضافة في الانتاج والتصدير³.

3. حضور المكون البشري كمستهدف من مقترحات الأحزاب السياسية: للعنصر البشري، حضور وازن ضمن مقترحات وتوصيف الوضع الراهن، وكذا تنبي تدابير يرى كل مكون سياسي أنها كفيلة بالهوض بالوضع الاجتماعي، الاقتصادي وكذا السياسي، حيث ترى بعض هذه المذكرات أن لابد وقبل كل شيء من تمكين المواطن، سياسيا ومدنيا، من المشاركة في صناعة القرار العمومي على الصعيدين الوطني والمجالي. لأن واقع الحال يؤكد باللموس أنه لا تنمية مستدامة ومستمرة من دون انخراط عموم المواطنين واهتمامهم وتعاونهم¹. مع العمل على درء مخاطر إهمال التطلعات نحو

¹ مذكرة فيدرالية اليسار الديموقراطي، مرجع سابق ص 23.

² مذكرة حزب الاستقلال، مرجع سابق ص 28.

³ مذكرة حزب الديموقراطيين الجدد، مرجع سابق ص 14.

¹ مذكرة حزب العدالة والتنمية، مرجع سابق ص 27.

منظومة سياسية ومؤسسية ضامنة لحقوق وكرامة المواطن عبر توطيد مقومات دولة الحق والقانون وإعطاء مضمون ملموس لخصوصية النظام السياسي المغربي بوصفه ملكية ديمقراطية واجتماعية¹.

فيما رفعت مذكرة فيدرالية اليسار الديمقراطي من سقف مقترحاتها إلى الجزم بأنه لا يمكن إقرار أي مشروع تنموي حقيقي دون إيقاف الهجمة الشرسة للدولة على الحريات والحقوق. وهو ما يجعل المواطنين والمواطنات في وضعية القلق الجماعي والخوف من هيمنة الهاجس الأمني والعيش على الأعصاب. مما خلق واقعا متناميا لانعدام الثقة². حيث أكدت مذكرة حزب التقدم والاشتراكية على ضرورة إعادة الثقة للمواطن في وطنه، وفي الدولة ومؤسساتها، وذلك هو السبيل لإشاعة الطمأنينة العامة في مختلف أوساط المجتمع، ولإذكاء الحمية في النفوس، ولترويج خطاب التفاؤل والأمل والتطلع إلى غد أفضل، خطاب يضع حدا لثقافة التشاؤم والعدمية، مما سيتمكن من توفير المناخ النفسي والاجتماعي والمجتمعي الملائم، وتأمين أجواء التعبئة اللازمة لإنجاح النموذج التنموي البديل³.

4. انصراف نحو البعد الاقتصادي للنموذج التنموي الجديد: تكاد تولي غالبية المذكرات الحزبية أهمية خاصة للعنصر الاقتصادي، وكأن النموذج التنموي الجديد في منظورها يروم الإقلاع الاقتصادي وحده، دون أن يلامس جوانب أخرى من الحياة السياسية أو الاجتماعية، حيث اتفقت على أنه لا بد من القطع مع أشكال الفساد والريع، فلم يعد بالإمكان الارتقاء بالمنظومة التنموية لبلادنا أمام استمرار بعض أشكال الريع والاحتكار والفساد من جهة، واتساع الفوارق الاجتماعية والتفاوتات المجالية من جهة أخرى ومن ثمة، تطرح الرؤية السياسية لحزبنا المحددات والمركبات الكبرى الضرورية لإرساء نموذج تنموي مندمج، عادل ومنصف⁴، فيما اعتبرت مذكرة فيدرالية اليسار الديمقراطي أن واقع الاقتصاد الحالي، هو نتيجة لاختيارات سابقة، نحت نحو تبني خيار اقتصاد السوق، غير أن الواقع يبين أنه لدينا اقتصاد منخور بالفساد واحتكارات القلة، مستفيدة من امتيازات الزمن الغابر. أردنا اقتصادا يكون فيه القطاع الخاص رديفا للدولة بارزا كفاعل اقتصادي يستثمر، ويخلق فرص الشغل وينتج، ويصدر، ويوزع المداخيل ويساهم في التغطية الاجتماعية للمواطنين. كما استرسلت ذات المذكرة في الحديث عن ضرورة القيام بتدابير استعجالية لإيقاف هذا النزيف، عبر تجفيف منابع الريع: الرخص، الاحتكارات، الاتفاقات، واتخاذ إجراءات قوية ورادعة لمحاربة الفساد ونهب الأموال العمومية من خلال قرارات ذات قوة رمزية كتخفيض أجور الموظفين السامين، وإلغاء تقاعد الوزراء والبرلمانيين¹.

¹ مذكرة حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية ص 5.

² مذكرة فيدرالية اليسار الديمقراطي، مرجع سابق ص 9.

³ مذكرة حزب التقدم والاشتراكية، مرجع سابق ص 21.

⁴ مذكرة حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، مرجع سابق ص 1.

¹ مذكرة فيدرالية اليسار الديمقراطي، مرجع سابق ص 22-25.

وفي نفس السياق تقترح مذكرة حزب التقدم والاشتراكية، جملة من التدابير التي من شأنها تحقيق نمو اقتصادي مضطرد، من بينها تعزيز دور الدولة المحوري في بناء اقتصاد وطني منتج ومدمج، خاصة بالنظر إلى ضعف نُضْجِ الرأسمال الوطني، وإحداث قطائع بنيوية تفكك النظام الريعي الذي يوطر حاليا معظم الاستثمار الوطني، وتؤسس لنظام اقتصادي بديل يقوم على المنافسة والابتكار وتكافؤ الفرص¹.

فيما تقترح مذكرة الحزب المسير للحكومة الحالية "حزب العدالة والتنمية" أن يسعى النموذج التنموي الجديد إلى تحرير الطاقات بفسح المجال للتنافس الحر ولحرية المبادرة والمقاول، باعتبارها أساس إنعاش الاستثمار والنمو والتشغيل، والمساهمة في تكبير الثروة الوطنية عوض الركون للمواقع والمصالح المكتسبة. كما نقترح القطع مع تنازع المصالح واستغلال مواقع النفوذ والامتياز، وإنهاء الممارسات التجارية غير المشروعة وعمليات التركيز الاقتصادي والاحتكار والهيمنة، وكل الممارسات المخالفة لمبادئ المنافسة الحرة والمشروعة والشفافية والإنصاف في العلاقات الاقتصادية²، والحال أن هذا الحزب لا يجب أن يقدم لتوصيف واقع حالي هو مسؤول عنه، وأن مقترحاته كان يجب أن تنعكس إجراءات وتدابير حكومية، خلال الولاية السابقة والحالية.

إن قراءة هذه التدابير في غياب وضع الأصبع عن مسببات الداء، يبقى كلاما ترفاعيا ومدادا ينمق خطب الأحزاب السياسية، والحال أنه ليس من وظائفها الترافع الموكول إلى هيئات المجتمع باعتبارها هيئات استشارية تشاركية، لا تملك سلطة القرار، بل إن من أهم وظائف الحزب السياسي تأطير المواطنين والمواطنين وتكوينهم السياسي وتعزيز انخراطهم في الحياة الوطنية وفي تدبير الشأن العام. كما يساهم في التعبير عن إرادة الناخبين ويشارك في ممارسة السلطة، على أساس التعددية والتناوب، بالوسائل الديمقراطية، وفي نطاق المؤسسات الدستورية¹، إذ بالعودة إلى مذكرة بعض الأحزاب السياسية المساهمة في تسيير الحكومة الحالية، نجد بأنها قد ضمنت مقترحاتها على شاكلة ترفاعات، حيث أوردت مصطلح ترافع 31 مرة، تجعلنا نتساءل عن الهدف من وجود الأحزاب السياسية وما موقعها وصلاحياتها في تسيير العمل الحكومي سواء من موقع الأغلبية أو المعارضة.

المطلب الثاني: قضايا غائبة عن مذكرات الأحزاب السياسية المغربية:

1. **التعديلات الدستورية:** لقد أفضت قراءتنا لبعض مذكرات الأحزاب السياسية، إلى خلو غالبيتها من مطلب، أو تقديم مقترحات في شأن مراجعة الدستور المغربي الحالي، سيما وأن نتائج المحطة الانتخابية السابقة لسنة 2016 أفرزت عسرا في تشكيل الحكومة الحالية مع تكليف عبد الإله

¹ مذكرة حزب التقدم والاشتراكية، مرجع سابق ص 23.

² مذكرة حزب العدالة والتنمية، مرجع سابق ص 37.

¹ المادة الثانية القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر عدد 5989 بتاريخ 24 أكتوبر 2011.

بنكيران بتشكيلها، مما أدى إلى بروز تأويلات عديدة للفصل 47 من الدستور المغربي، وبالتالي فقد كانت الأحزاب مدعوة بمناسبة الاستماع إليها من طرف اللجنة الخاصة لإعداد النموذج التنموي الجديد، إلى طرح هذا الأمر، كمطلب يسهم في تهيئة ظروف الاشتغال وإنتاج كافة مسببات التنمية الناجعة، إذ من خلال هذه القراءة نجد أن المذكرة الوحيدة التي أثارت مسألة مراجعة الدستور، هي مذكرة فيدرالية اليسار الديمقراطي، إذ طالبت بمراجعة شاملة للدستور من أجل تحويل الملكية التنفيذية إلى ملكية برلمانية كما هي متعارف عليها دوليا، وإقرار إصلاحات تضمن فصلا حقيقيا للسلط وتقر استقلاليتها وتوازنها لتقوم بأدوارها كاملة. وكذا إصلاح النظام الانتخابي بما يؤهله لفرز أغلبية سياسية واضحة ومنسجمة في ارتباط مع المشروع المجتمعي¹.

وعلاقة دائما بمسألة الإصلاحات الدستورية فإن مقترحات حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، اعتبرت أنه قد آن الأوان للقيام بمراجعة شاملة للمنظومة الانتخابية بما يسهم في تجديد النخب السياسية وترسيخ تمثيلية القرب إذ نؤكد أن الاقتراع الفردي من شأنه أن يكرس التواصل المستمر والجاد بين المنتخبين والمواطنين، ومن شأن هذه المراجعة أن تفرز تمثيلات ذات مصداقية ونخب كفاءة ونزاهة ويمكن من الرفع من نوعية الأداء في مختلف الهيئات المنتخبة بما ينعكس إيجابيا على جودة ونجاعة التدبير العمومي²، مع الإشارة إلى أن هذا الحزب كان قد طالب خلال مؤتمره الثامن سنة 2008 بضرورة عمال إرادة سياسية واضحة في محاربة الفساد الانتخابي وفي إعادة النظر في نمط الاقتراع بشكل يحافظ على وجود الأحزاب ونجاحتها، ويخرج المجال السياسي من هيمنة الأعيان ومراكز النفوذ ويعطي للمؤسسات المنتخبة مضموما مرتبطا بقيم الديمقراطية والحدثة، وبشروط الحكامة الجيدة.

والحال أن الدافع نحن اقترح تغيير النظام الانتخابي، مرده النتائج التي حصل عليها الحزب خلال الانتخابات التشريعية الأخيرة.

2-التشاور العمومي: يلاحظ بأن الأحزاب السياسية المغربية أثناء صياغة مذكراتها، قد غابت الجانب التشاوري العمومي، فقد اقتصر في أحسن الأحوال على أيام دراسية خصصت لموضوع اشتغال اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، كحال حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية الذي اعتمد نتائج اليوم الدراسي الذي نظمته بالصخيرات بتاريخ 19 أبريل 2018 حول "النموذج التنموي الجديد" تحت شعار "دولة عادلة قوية...مجتمع حدائي متضامن"، والنتائج المرتبطة بالنموذج التنموي

¹ مذكرة فيدرالية اليسار الديمقراطي، مرجع سابق ص 6.

² مذكرة حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، مرجع سابق ص 6.

الجديد المستخلصة من اليوم الدراسي الذي نظم بالمحمدية بتاريخ 21 شتنبر 2018 حول "الجهوية واللامركزية" تحت شعار "مغرب الجهات: ضرورة تاريخية، وطنية وديمقراطية"¹. في حين اعتمد حزب التقدم والاشتراكية مخرجات منتديات النقاش الموضوعاتية التي تلتها، أملا أن تشكل مساهمته لبنة صلبة من ضمن لبنات هذا الورش²، بينما اعتبر حزب العدالة والتنمية أن إعداداته لتصوير يعكس رؤيته لهذا الموضوع، هو خلاصة (الجهد/التفكير) الذي بذله الحزب للإسهام في ورش تجديد النموذج التنموي المغربي، والتي نرجو أن تسهم في إغناء التفكير الجماعي في هذا الورش الوطني³.

ما يمكن استنتاجه كخلاصة لهذه النقطة هو أن الأحزاب السياسية لم تعتمد منهج التشاور العمومي والتفاعل اليومي مع هموم ومتطلبات المواطنين، بحيث أنه كان لها الوقت الكافي للخروج بمذكرات تعكس حجم المشروع المجتمعي المتشاور حوله، فالملاحظ أن مقترحاتها جاءت تماشيا وانسجاما مع الدعوة الملكية، وهو أمر يمكن استجلاؤه من خلال قراءة المذكرات المتوفرة للأحزاب السياسية.

3- قضايا الشباب: سجلت قراءتنا لبعض مذكرات الأحزاب السياسية، غياب تناول إجرائي لقضايا الشباب، بدءا من الإنصات لمطالبهم وإشراكهم في وضع هذه المقترحات، فما تم سرده لا يعدو أن يكون توصيفا لواقع الكل يعرفه ويعيشه، إذ اتسمت هذه المقترحات بالعمومية وربطها بقضايا أخرى متعلقة بوضعية النساء أو ربطها بتحسين شروط استفادتهم من مشاريع مدرة للدخل، ذلك أن حضور الشباب ضمن هذه المذكرات، لم يعكس موقعه الديموغرافي، ولا قدرته على اقتراح بدائل اقتصادية واجتماعية وثقافية وكذا رياضية، سيما وأنه قد أضى مجالا مهما لتنامي وتيرة التحول الثقافي وتأثيرها، وذلك بفضل انفتاح الشابات والشباب المغاربة على وسائط التواصل الاجتماعي وفضاءات البحث الشبكي، مما حمل تحولا عميقا في نمط فهم وتفاعل هذه الفئة مع الواقع والمستقبل. واليوم، يبدو ضروريا الانكباب حقيقة على إنجاز الدراسات السوسولوجية والأبحاث الثقافية لفهم دينامية هذا التحول ومدى تأثير الشبيبة الوطنية به. لأن التحكم في صناعة المستقبل المغربي مرهون بمدى القدرة على فهم متتالية هذا التحول وحجم تأثير الشباب به¹.

4- فاعلية الأحزاب السياسية: يقصد بهذه النقطة أن الأحزاب السياسية المغربية، لما دعت إلى تقديم مقترحاتها، على شاكلة مذكرات كان ينتظر منها أن تعطي توصيفا للواقع السياسي

مذكرة حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، مرجع سابق ص 3.¹

مذكرة حزب التقدم والاشتراكية، مرجع سابق ص 1.²

مذكرة حزب العدالة والتنمية، مرجع سابق ص 6.³

مذكرة حزب العدالة والتنمية، مرجع سابق ص 16.¹

والاقتصادي، كل من موقعه الدستوري، بمعنى أن تقدم حلولاً وبرامج إنمائية من منطلق أن الأغلبية الحكومية، تستحضر ممارستها اليومية للفعل الحكومي بما له وعليه من إكراهات تقنية أو دستورية، وكذا مالية، كما أن المعارضة، كان ينتظر من مذكراتها أن تطرح أسئلة حارقة تعتبر كرجع صدى لما هو يتم تداوله مجتمعياً، وبالتالي فالحديث عن فعالية الأحزاب ينبغي مقارنته من زاوية أن الأحزاب السياسية في حاجة إلى نخبة جديدة تغني المشهد الحزبي الحالي، وفق معطيات وتقارير متداولة، صيغت بلغة أكثر حدة وجراً ومتفوقة على اللغة التي صيغت بها مذكرات الأحزاب السياسية المغربية.

خاتمة:

في انتظار أن تخرج اللجنة الخاصة لإعداد تصور عن النموذج التنموي الجديد، بخلاصات وتقارير عما واكب عملها، وكذا جلسات الاستماع إلى مقترحات الأحزاب السياسية، فإننا لا يمكن أن نضمن خلاصة ورقتنا هذه، سوى انتظارات نجملها فيما يلي:

❖ أولاً: اعتبار مقترحات الأحزاب السياسية، لبنة وأرضية لنقاش وطني، في حاجة إلى المزيد من تعميق النقاش، وتبادل وجهات النظر وكذا تحليل ما ورد فيها، حتى تتضح رؤيا الطرفين.

❖ ثانياً: التماس العذر للأحزاب السياسية المغربية، أن جعلت مذكراتها ذات نفس اقتصادي واجتماعي، غابت عنه مطالبها الدستورية والسياسية، لانضباطها في نظري إلى الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش لسنة 2019 الذي حدد التوجهات الكبرى، للإصلاحات التي تم أو سيتم اعتمادها، في عدد من القطاعات، كالتعليم والصحة، والفلاحة والاستثمار والنظام الضريبي؛ من أجل تقديم اقتراحات بشأن تجويدها والرفع من نجاعتها.

❖ ثالثاً: الإبقاء على خلاصات اللجنة كتوصيف وتوصيات، تحدد التوجهات العامة للقطاعات الحيوية، دون تقييد الحكومة المقبلة بها، لأنه لا أحد يعرف الطبيعة السياسية للحكومة المقبلة، ومدى انسجامها مع ما ستسفر عنه خلاصات اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد.

❖ رابعاً: ينتظر من بقية المكونات السياسية والفعاليات المدنية، أن تثير ضمن مقترحاتها النقاط الغائبة عن المذكرات الحزبية، حتى تكتمل صورة الإنصات لدى اللجنة المتلقية لها.

❖ خامساً: من شأن القراءة المتجردة والحيادية لهذه المذكرات الحزبية، أن تساهم في تجويدها، إذ لا يجب أن يتم النظر إليها، كممارسة رقابية، تتبع ما اعترأها من نقص ما دام أن منتجها بشر، كما لا يجب اعتبار الدراسات التي تقوم بتحليلها ودراستها أحكاماً مطلقة، اقتداءً بمقولة لوليام شكسبير "لسنا كاملين ولم نخلق للبحث عن الكمال، خلقنا بشر نخطئ ونصيب ونجرب ونتعلم."

مراجع البحث:

- 1-ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر.
- 2-القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5989 بتاريخ 24 أكتوبر 2011.
- 3-علي أسعد وطفة: من النمو الاقتصادي إلى التنمية الإنسانية، مسارات الاحتواء والتجاوز، مجلة مؤمنون بلا حدود للدراسات والأبحاث، عدد 08 أبريل 2019.
- 4-ماجدة أبو زنت وعثمان غنيم: التنمية المستدامة: دراسة نظرية في المفهوم والمحتوى، مجلة المنارة، المجلد 12، العدد 1، 2006.
- 5-خالد صالح عباس: مفهوم التنمية وارتباطه بحقوق الانسان بين الاثر الفكري والتحديات، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 21 العدد 2 سنة 2013.
- 6-المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: النموذج التنموي الجديد للمغرب، 2019.
- 7-مذكرة حزب العدالة والتنمية من أجل نموذج تنموي منصف ومستدام 12 مارس 2019.
- 8-مذكرة حزب الاستقلال: النموذج التعادلي للتنمية البشرية –مشروع ماي 2018.
- 9-مذكرة حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية: النموذج التنموي الجديد، دولة قوية عادلة، ومجتمع حديث متضامن.
- 10-مذكرة حزب التقدم والاشتراكية حول النموذج التنموي.
- 11-مذكرة فيدرالية اليسار الديمقراطي حول النموذج التنموي، 10 يناير 2020.
- 12-مذكرة حزب الديمقراطيين الجدد، اقتراحات في النموذج التنموي، يناير 2020.
- 13-مذكرة حزب التجمع الوطني للأحرار: مسار الثقة، مساهمة في بناء نموذج تنموي جديد.

دور النخبة السياسية في بلورة النموذج التنموي بالمغرب

خالد حمدان، باحث في سلك الدكتوراه قانون عام

جامعة سيدي محمد بن عبد الله - فاس

استجابة لمتطلبات التحولات الداخلية والخارجية، أصبحت مسألة النظر في النموذج التنموي بالمغرب ضرورة ملحة من أجل الرفع من مستوى عيش المغاربة وتحسين الخدمات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في إطار المرونة والنجاعة الضروريتين. هذه العناصر في مجملها شكلت مدخلا للبحث العلمي في مجال التدبير، وأرضية لانكباب المهتمين في هذا المضمار على بلورة مقاربات تزاوج، في بعدها الاستراتيجي، بين ما تراكم في القطاعين العام والخاص من تجارب بغية توجيهها نحو فعل تديري داخل أنساق إصلاحية وتحديثية، في سياق ما اصطلح عليه بـ "التدبير العمومي الجديد"¹.

ويرتكز الفعل التنموي، باعتبار صبغته الأفقية، في صياغة منطلقاته العلمية على حقول معرفية متعددة، تتجلى أساسا في العلوم القانونية والاقتصادية والسياسية والمالية وغيرها، وذلك نظرا لاستهدافه أجراً المعرفة من خلال اعتماد مهارات تمكن الفاعلين في مجال التدبير من آليات العمل فعلية وذات فاعلية. تجسيدا لمضمونه الحقيقي المتمحور حول تنظيم الموارد وتوجيهها نحو تحقيق النتائج المرغوب فيها، مما يعد مخالفا للمهام التقليدية كما يعرفها النموذج الحالي.

وفي التجربة المغربية، لقد ساهمت عدة عوامل، في مقدمتها التحولات التي عرفها الأطر التشريعية والتي تعززت بمقتضيات دستور 2011¹ والنصوص القانونية المنبثقة عنه ذات العلاقة بالنخب والانتخاب والتمثيل والمؤسسات...، مما جعل المقاربة القانونية تحظى بنصيب وافر من الاهتمام، وتفرض نفسها باعتبارها مقاربة لا يمكن الاستغناء عنها.

وينضاف إلى هذا، المقرب البنوي الوظيفي، الذي يرصد أثر هذه القواعد الدستورية والقانونية المنظمة للمجال التنموي، حيث يتناول نوعية العلاقات التي تنسجها البنيات الإدارية والخدماتية

¹ أبنثق هذا المفهوم أمام تنامي إخفاقات التدبير العمومي السائد على المستوى العالمي، حيث يهدف إلى إعادة النظر في أدوار الدولة، وسعيها إلى إدماج المقاربات التديرية للقطاع الخاص ضمن منظومتها، والنحت من معجمه باستعمال جملة من مفاهيمه من قبيل الفعالية والنجاعة والإنتاجية والمردودية والتقييم وغيره، وقد أدى ذلك إلى نسج نوع من التفاعل بين التدبيرين العام والخاص، وقد أشار في هذا الصدد pollitt إلى بعض المفاهيم الدالة على ذلك، نذكر من بينها: اللامركزية، التفويض وعدم التركيز، جودة المعايير، ثقافة التنظيم، الزبناء والمستعملون. لمزيد من التفاصيل:

Christopher Pollitt, « Technique de gestion pour le secteur public: De la doctrine à lapratique », dans B.Guy Peters et Donald J.Savoie, *Les nouveaux défis de lagouvernance*, La presse de l'université du Québec, Centre canadien degestion, Laval, 1995.

¹ طهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 29 يوليو 2011 بتنفيذ نص الدستور، ج. ر. عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو 2011.

معمحيطها، خاصة المواطن. هذه المقتربات يمكن أن تؤدي إلى نتائج عملية قابلة لأن تستثمر في اتجاهات مختلفة حتى ولو يصعب الاقتصار عليها وحدها¹.

إضافة إلى المقتربات السابقة، تعتبر المقاربة السلوكية أساسية في هذا النطاق، بحيث يعد الفاعل السياسي، الذي يضع التوجهات التنموية ويخطط لوظائفها واستراتيجياتها ويصنع تشريعاتها، عنصرا محوريا في الحكم على مدى فاعليتها وقوتها.

وهكذا فوجود السلطة السياسية داخل الدولة والمجتمعات يؤسس لوجود مجموعة من الأنساق والمؤسسات القائمة على أساس العلاقة السلطوية فيما بينها، مما يعزز وجود الحاكم والمحكوم بين مختلف المؤسسات الاجتماعية بمفهومها الشامل داخل وخارج المنظومة السياسية، منسجمة بذلك مع التقسيم الطبقي داخل المجتمع. وتأتي النخبة السياسية باعتبارها تلك الفئة السياسية من الذين "يستطيعون لأسباب مختلفة أن يؤثروا في سلطة القرار على المستوى الوطني، كما يستطيعون التدخل في عملية توزيع المنافع وفرض مطالبهم، ويرتبط نفوذهم بشبكات الأتباع والأصدقاء ذوي المناصب العليا، وتضم هذه الشبكات كل من الأحزاب السياسية والنقابات والعائلات الكبرى والقبائل والضباط العسكريين والعلماء والشرفاء"². وتمثل تلك الأقليات الاستراتيجية التي توجد في مواقع استراتيجية من المجتمع وتحكم في السلطة ليس فقط داخل مجالها الخاص ولكن أيضا في مجال القضايا العامة¹.

وتحتل دراسة النخبة السياسية، بصفة عامة، أهمية كبيرة في إطار موضوعات علم الاجتماع السياسي ذلك لأهمية ما تتمتع به من الصلاحيات تجعلها هي المقررة الأولى للمجتمع بحيث تختار له توجهاته الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأخلاقية أحيانا، مما يجعل سلطاتها واسعة². وهكذا فإن دراسة تدخل النخبة السياسية في مجالات التنمية تعني إلقاء الضوء على مكون أساسي في صنع الواقع السياسي والاجتماعي داخل المجتمع.

وتنطوي دراسة أثر النخبة السياسية على التنمية في أي مجتمع على أهمية كبرى باعتبارها تسهم بشكل كبير في فهم وتفسير السلطة السياسية داخل الدولة. ويكتسي هذا الطرح في المغرب خلال هذه

¹ محمد مدني، " البرلمان في النسق السياسي المغربي: أفكار حول الوظيفة والبنية"، ضمن الكتاب الجماعي "التجربة البرلمانية المغربية الرابعة 1992-1984"، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، 1996، ص. 46

² جون واتربوري، الملكية والنخبة السياسية في المغرب، ترجمة ماجد نعمة وعبود عطية. دار الوحدة للطباعة والنشر، 1982، ص. ص: 81-82

¹ Raymond ARON, « Catégories dirigeantes ou classes dirigeantes », Revue Française de Science Politique, 1965, p. 717

² William Genieys, « Nouveaux regards sur les élites du politique », Revue Française de Science Politique, N° 1, Vol. 56 (2006), p.p

المرحلة أهمية خاصة بالنظر لمظاهر التحول الذي يشهدها المغرب في السنوات الأخيرة، والمسؤوليات التي يفترض أن تتحملها هذه النخبة لهدف بناء مجتمع ديمقراطي وحديث.

لذلك، نتغى من خلال هذا المدخل، المساهمة في مناقشة الفعل التنموي بالمغرب من خلال التركيز على النخبة السياسية. فإذا كان تأهيل المواطن يقتضي تجاوز النموذج التنموي الكلاسيكي إلى نموذج تنموي جديد، فإن ذلك لا يمكن أن يتحقق إلا بتوافر نخبة سياسية مؤهلة للقيام بهذه المسؤولية بكل كفاءة وأمانة، قادرة على منح الممارسة السياسية مدلولها الحقيقي، سواء كانت في موقع السلطة التشريعية أو في موقع السلطة التنفيذية أو موقعها كهيئة استشارية تقوم بدور القوة الاقتراحية. الأمر الذي يقتضي البحث في تساؤل يحوم حول مساهمة النخبة السياسية في بلورة نموذج تنموي يجعله منبرا للتعبير عن متطلبات المواطن وانشغالاته وقضاياها وانتظاراته وما يتطلع إليه من إيجاد حلول ملموسة لمشاكله اليومية.

إن البحث في هذا الإشكال يحيل إلى أزمة الوظيفة السياسية للنخب المغربية والتي عرفت تراجعا منح مجالا لإضفاء الصبغة التقنية على السياسات العامة، أو ما يسمى "تكنوقراطية السياسة"، وانعكس ذلك على التنمية، وذلك بسبب تصاعد أهمية المعلومات المتخصصة واستثمارها وتحليلها في تدبير شؤون الدولة، وبالتالي تقوية الدور التكنوقراطي في مقابل تهميش الدور السياسي. كما يحيل أيضا إلى "أزمة التنقيب" في المغرب؛ إذ يتأثر الفعل التنموي بالخصائص العامة للنخبة سواء كانت ذاتية أو موضوعية، مما يؤثر سلبا على العمل التنموي.

المطلب الأول: بلورة نموذج التنمية: جدلية انخراط التكنوقراط في الفعل التنموي.

لاشك أن الظاهرة النخبوية في المجتمع تعتبر مسألة محورية في مسار أي مجتمع على اعتبار أنها تمثل إرهاصا معنويا وماديا يترجم بشكل أو بآخر حركية المجتمع من جهة ومعيارا تأطيريا للحظة تواجهها من جهة أخرى؛ فالحديث عن النخبة يبقى مؤشرا قويا يترجم مدى حيوية المجتمع ومدى قابليته لبلورة نموذجا تنمويا لكونها مشتلا سياسيا يبلور منظومة من القيم ومشاريع الأفكار التي تطبع هوية ذلك المجتمع؛ ذلك أن النخبة تبقى في نهاية المطاف مصنعا لإنتاج أفكار ومشاريع المجتمع.

وعلى هذا الأساس، يبدو أن أهم شروط الحديث عن النموذج التنموي بالمغرب هي مسألة الحديث عن النخب القائمة على تسيير مختلف أجهزة ومؤسسات الدولة، وبالتالي التساؤل عن نوعية النخب

والكفاءات التي تتطلبها الظرفية الراهنة والمرحلة الجديدة، نخب بعقليات جديدة قادرة على الارتقاء بمستوى العمل وعلى تحقيق التحول الجوهري. فالتحولات التي راكمها المغرب، أثرت على مواصفات النخبة السياسية في شكل موجات ثلاث تعاقب فيها نخبة الأعيان ثم النخبة الإدارية، وأخيرا النخبة التكنوقراطية، مما أفضى إلى اتساع حجم النخبة السياسية بكل مكوناتها (الحكومية، الإدارية، الحزبية...) وتأثيرها على موارد وأسس السلطة، ومن ثم على التوازنات القائمة والهرمية السياسية وكذا على برامج التنمية.

الفقرة الأولى: عقلنة السياسات: تنامي الدور التكنوقراطي.

ساهم ظهور الدولة التدخلية كبديل للدولة الدركية وتوسيع ونطاق عملها (تخطيط، تنفيذ وتقييم السياسات العامة...) في تركيز السلطة في أيدي هيئات تقنية وفنية مختصة، تتميز بالخبرة والمهنية. بالإضافة إلى ذلك، أدت تبعية المسألة السياسية للمنطق الحزبي، الذي يمارس فيه حزب الأغلبية هيمنته على الحكومة والأغلبية البرلمانية، إلى جعل المؤسسات السياسية بمنأى عن بناء مساحة من الإجماع على أساس المداولات، لتصير تعبيرا عن ازدواجية أغلبية - معارضة. من ناحية أخرى، فالطبيعة العلمية والتقنية المتزايدة للسياسة، وعودة الفئوية، وانتظام الأفراد في الجماعات التكافلية، وتحلل الدولة من العديد من القطاعات في السياق النيوليبرالي¹، وظهور القوى عبر الوطنية... هي عناصر ارتبطت بها الحياة العامة وأدت إلى ترجيح مركز النخبة التكنوقراطية وإلى تراجع تأثير النخبة السياسية¹.

وهكذا تم تحويل الوظائف السياسية للدولة إلى أنشطة فنية وتقنية عالية، حيث يُنظر إلى النظام السياسي كآلية تتم فيها عملية صنع القرار من خلال تحويل المطالب/ المدخلات إلى سياسات وقرارات/ النتائج² من خلال حسابات معقدة ودقيقة. هذا يعني أن عملية صنع القرار هي تقنية أكثر منها سياسية؛ بحيث ثمة عقبات تنصب أمام هذه الجهة. إن الأمر لا يتعلق بصياغة السياسات بالمعنى القانوني للمصطلح، بل أصبح الأمر يتطلب تخطي ذلك في منحى يروم أن تكون هذه السياسات مقبولة ومفهومة اجتماعيا ونفسيا لدى المواطن أو الفئة المستهدفة. وهذا يعني أن الجهد السياسي للدولة

¹ Corinne GOBIN, « Gouverner par les mots : des stratégies lexicales au service du consensus... contre le social ? », *Éducation et sociétés*, 2004/1 (N° 13), p.p. 85-86.

¹ Oliver COSTA, Eric KERROUCHE, Paul MAGNETTE, « Le temps des parlementarismes désenchanté ? les parlements face aux nouveaux modes de gouvernance », In : *Vers un nouveau du parlementarisme en Europe*, Editions de L'université de Bruxelles, 2004, p.p. 13-16.

² Georges LAVAUX, « Le système politique et son environnement », *Revue française de sociologie*, N° 12/1, 1971, p.p.169-181.

ينبغي أن يتخذ على شكل تصورات وتوقعات، مما يسمح، في نظر النخبة بمعرفة الحلول الأنسب وتوقع النتائج والبدائل، وتخطي النقائص والعجزات. الأمر الذي يسمح بإضفاء نوع من الشرعية على النظام السياسي.

وفي المغرب، يظهر اللجوء إلى تنامي المزاوجة بين التكنوقراط والسلطة السياسية من خلال تواجد هذه الأقلية في مختلف مراكز المسؤولية السياسية والإدارية، ومناصب صنع القرار وتوجيه السياسات العمومية، الشيء الذي يكرس انخراط التكنوقراط في الفعل السياسي. كما أن هذه الجدلية تنهض على منطق تكامل الأدوار، فلجوء النظام السياسي المغربي لفئة التكنوقراط من أجل تدبير السلطة أصبح استراتيجية وقناعة سياسية بعدما كان ضرورة ظرفية متعلقة بالأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ويعزى تنامي الظاهرة التكنوقراطية بالمغرب إلى اندماج عدة محددات سياسية واقتصادية واجتماعية وتمفصلها مما انعكس على عمل هذه الأقلية، وعلى مسارها بالنظر إلى تصاعد الطلب عليها. ويفهم من "التكنوقراطية" باعتبارها عقيدة تؤسس لاحتكار التقنيين للسلطة تنفيذًا وتشريعًا¹، فالنخبة التكنوقراطية تتكون من خبراء يعتمد على كفاءاتهم ومؤهلاتهم التقنية لتفرض توجهها والحاجة إليهما من طرف المجتمع والنخبة السياسية التقليدية².

ويعتبر محدد الدبلوم¹ هو المعيار الأساس لانتقاء هذه الفئة، وما يرتبط به من كفاءات وخبرات، إضافة إلى الولاء والانتماء الاجتماعي. فالمرور أو الاقتراب من "المخزن الاقتصادي" يؤسس للبيئة المناسبة للاندماج في شبكات اجتماعية وتدير مسار سياسي واقتصادي.

الفقرة الثانية: المفارقة بين السياسي والتنموي.

¹ Julien BAUER, *Le système politique canadien*, Paris, PUF, 1998, p.73.

Denis VAUGEOIS, *L'Assemblée nationale en devenir : pour un meilleur équilibre de nos institutions*, Québec, S.N., 1982, p.71.

² يرى بيلي أن قدماء المدرسة الوطنية والبوليتكنيك استعمرت دوايب الدولة والإدارة. أما لوك رويون يعتقد بنهاية التكنوقراط، أما بوسينو فيتحدث عن ديكتاتورية النخب التكنوقراطية ولكن يؤكد عودة الديمقراطية التمثيلية باعتبارها المصدر الأساسي والأصلي للسلطة في المجتمع.

✓ Jacques BILLY, *Les Technocrates, que sais-je ?*, Paris, Presses universitaires de France, 1990, p.p.61-62.

✓ Giovanni BOSSINO, *Elites et Elitismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1990, p.38.

✓ Luc BOUREN, *La fin des technocrates ?*, *Bibliothèque du citoyen*, Paris, Press de Sciences Po. 1998.

¹ للتفاصيل أكثر:

✓ Michel BAUER et Benedicte BERTIN MOUROT, « la triple exception française : A propos de la formation des élites », *Esprit*, N° 10, Octobre 1997, p.49.

✓ HERNI MENDRAS, *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La découverte, 1997.

تقاطرت العديد من المناقشات العلمية والأكاديمية حول المفارقة بين ما هو سياسي وما هو تنموي، أي البحث في العلاقة السببية بين الديمقراطية والتنمية، الأمر الذي يفضي إلى طرح السؤال: هل الديمقراطية هي أصل التنمية أم العكس؟ ما مدى أهمية الانتخابات الحرة والتنافسية في تحديد الخيارات الاستراتيجية للتنمية؟ من ناحية أخرى، إلى أي مدى يعتبر مستوى معين من التنمية شرطاً مسبقاً لممارسة الديمقراطية؟

تجد هذه الأسئلة إجابات متنوعة تتأرجح بين الذين ينكرون وجود علاقة مباشرة بين "طبيعة النظام السياسي" والنمو الاقتصادي للدولة. تستند هذه الحجة إلى طرح يعتبر أن الأنظمة التي تتميز بـ "التنمية الموجهة" وبتقييد الحقوق السياسية تكون أكثر فاعلية في تحقيق نتائج التنمية، مقارنة مع الحكومات الائتلافية التي تبدو مترددة وغير حاسمة في العديد من القضايا، ويبدو ذلك بجلاء في البلدان التي انتقلت مؤخراً إلى الديمقراطية.

وفي هذا المضمار، قد تؤدي مسألة مواجهة الانكماش الاقتصادي واستمرار الفقر والبطالة والفساد والتفاوتات الاجتماعية التي تواجهها عدة قطاعات حيوية، إلى سيادة عدم الرضا عن النخبة السياسية، والتي يمكن أن تقود المواطن إلى التشكيك في الديمقراطية والفعالية.

ومن جهة أخرى، خلصت الدراسات¹ إلى أن هناك صلة وثيقة بين الديمقراطية والتنمية، والتي تعتبر أن "أفضل تفسير لتقدم عملية التنمية يكمن في فحص نوعية الحكامة في بلد ما"². إضافة إلى الدور الذي تؤديه النخب السياسية والمجتمع المدني والجهاز القضائي، ولا سيما من خلال السيطرة على الفساد وخضوع السلطات لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة¹.

منذ توليه عرش المغرب سنة 1999، أحدث الملك محمد السادس نوعاً من الانفتاح السياسي من خلال تحديد بعض متطلبات الديمقراطية وتفعيلها بالتوازي مع إطلاق سياسة المشاريع الكبرى المتعلقة بالتنمية في مختلف المناطق والقطاعات، وفقاً لما تقتضيه "الملكية التنفيذية"². لتكون أكثر

¹ على سبيل المثال:

Arnaud BLIN & Gustavo MARIN, *L'ONU et la gouvernance mondiale*, FnGM, Janvier 2009.

² يمكن الرجوع إلى:

Ahlam ER-RAHMANI & Mounia BETTAH, « Gouvernance, qualité institutionnelle et développement économique : Quels enseignements pour le Maroc ? », Ministère de l'économie et des finances : direction des études et des prévisions financières du Maroc, Avril 2018.

¹ Massimo TOMMASOLI, « Démocratie et développement: Le rôle de l'ONU » Rapport de deux tables rondes internationales organisées conjointement par IDEA International, Document directif, Septembre 2013.

² حسن أوريد، "بيان وضع انتقال ديمقراطي مجهض.."، في المؤلف الجماعي: *20 فبراير ومآلات التحول الديمقراطي في المغرب*، بيروت، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2018.

فعالية، بناء على رؤية تجمع بين "الاختيار الديمقراطي" والتنمية. بالنظر إلى أن تحقيق مستويات عالية من التنمية، في مختلف المجالات، يسهم في الاستقرار السياسي وتخفيف الأزمات.

ومع ذلك، بالنظر إلى "أزمة نموذج التنمية" التي ما زالت البلاد تعاني منه، والتي أدت إلى عرقلة بلوغ أهداف الديمقراطية والتنمية، فإن الوضع تطلب العودة إلى "النمط القديم" لتدبير الفعل التنموي، والذي ما فتئ يحاول إفراغ العمل السياسي من محتواه لصالح "تكنوقراطية السياسة" ونهج أسلوب تدبيري يعتمد على النخبة التكنوقراطية، والتي تبدو ظاهريا، مستعدة لإدارة مؤسسات الدولة، والتي تتمتع الآن بسلطة حقيقية ومباشرة لاتخاذ القرار في البلاد، الأمر الذي يمكن اعتبارها بمثابة انتكاسة حقيقية في سيرورة بناء دولة ديمقراطية.

في حين أن الأنظمة الديمقراطية قد لا تفلح دائما في تحقيق مستويات عالية من التنمية وقد لا تنجح في تلبية احتياجات وتطلعات المواطنين، إلا أن الحكم الديمقراطي يضمن للمواطنين الحق في المطالبة والتعبير عن احتياجاتهم، وكذلك الحق في استبدال نخبة مكان أخرى، إذا كانت النخبة الحاكمة لا تتماشى مع توقعاتهم. وهذا الأمر هو نفسه ضروري لتحقيق نتائج التنمية وضمان الاستدامة، كما يمكن أن يوفر بيئة مواتية تستطيع فيها الفئات الفقيرة والمهمشة التعبير عن نفسها والمشاركة في جدول أعمال التنمية. لذلك، من غير المرجح أن تنجح التنمية على مدى طويل إذا لم تستند إلى تسوية سياسية ديمقراطية شاملة¹.

المطلب الثاني: تأثيرات الدور التنموي للنخبة السياسية بالمغرب.

يبدو أن تفاعل النخبة السياسية في نطاق اشتغالها داخل المجتمع المغربي عامة، والنظام السياسي المغربي بصفة خاصة، في علاقتها بالعمل التنموي، تشوبه العديد من العجوزات، وتواجهه عدة أزمات مؤثرات تؤثر بشكل سلبي على عمل النخبة في بعده التنموي.

الفقرة الأولى: انعكاس أزمة النخبة السياسية على التنمية بالمغرب.

يصعب في عملية تشخيص أزمة النخب أن نحصرها في عامل واحد، فالآليات والثقافة التي أنتجت النخب التقليدية لا يبعد أن تنتج نخباً أخرى جديدة في شكلها، لكنها لا تختلف في شيء عن النخب التقليدية، ولذلك، فإن المدخل للتشخيص، ينبغي أن يبدأ من سؤال أزمة النخب والدوافع التي تحكمها، ذلك أن حدوث تغيير في توجهات النخب بإزاء هذه الجوانب هو الذي يضمن تغييرا

¹Mustapha SHIMI, « les élites ministérielles et parlementaires », *Revue Machrekmaghreb*, 1989.

حقيقيا للنخب السياسية ومعالجة أعطائها.

وعليه تعاني النخبة السياسية المغربية عدة أزمات تواجه التنمية الشاملة، ويمكن حصر أهمها كما يلي:

✓ أزمة الكاريزما:

استعمل ماكس فيبر تعبير الكاريزما¹، في مجال علم الاجتماع السياسي، بعد نقله من المجال الديني، للتعبير عن شخصية الفرد المؤثر بشكل كبير في الجماهير، ليصبح خاضعا ومؤيدا لأقواله وأفعاله². وقد نبه فيبر إلى أهمية الوظيفة الكاريزماتية في تطور أي مجتمع، والتي تعد من أهم الدعائم الأساسية لعمل النخبة خاصة في سياق التحولات المجتمعية السريعة³. وهكذا يمكن القول إن السلطة الكاريزمية تمتح شرعيتها، من خلال الولاء والإخلاص والخضوع لشخصية، تعتبر اجتماعيا ونفسيا مثالية أو نموذجية، نظرا لما تمتلكه من صفات ومؤهلات لا تتوفر لدى فرد آخر من الجماعة.

إن وجود أي أزمة في هذا المكون الكاريزمي لدى النخبة السياسية يؤثر سلبا في العمل التنموي لتحقيق أهدافه، ويبقى حبيس التجاذبات الجزئية التي تنطلق من الانتماءات لفئات المجتمع. الأمر الذي يؤدي إلى تشتيت المجهودات العامة المبذولة من طرف الدولة والساعية إلى إنجاح السيرة التنموية.

وعكس ذلك، إذا كانت النخبة السياسية تتسم بنوع من الكاريزما والتأثير داخل المجتمع فإن ذلك سيؤدي إلى توحيد الصفوف بين الفئات وتوطيد مؤشر الثقة، مما يساهم في بناء هوية مشتركة، وإرساء توازن مجتمعي تذوب فيه كل الخلافات والاختلافات والصراعات. الأمر الذي ينعكس أيضا على الفعل التنموي والسياسات التنموية التي تضعها النخبة السياسية فتصبح مقبولة نفسيا واجتماعيا من طرف مختلف فئات المجتمع.

✓ أزمة الشرعية:

يعد مكون الشرعية موردا من الموارد الأساسية للنخبة السياسية، فلا سلطة بدون شرعية¹، إذ إن فقدان النخبة السياسية لشرعيتها يفقدها مبررات وجودها واستمرارها، وكذا مبررات سياساتها تجاه المجتمع، وعلى رأسها السياسات التنموية. وترتكز الشرعية على منظومة من القيم والمعتقدات التي

¹ Alain REY, *Dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Le Robert, 1992, p. 392.

² Max WEBER, *Économie et société*, Paris, Plon, 1971, p.p. 320-321.

³ عبد الرحيم العطري، *صناعة النخبة السياسية، المخزن والمال والنسب والمقدس طرق الوصول إلى القمة*، الطبعة الأولى، دفاتر وجهة نظر، العدد 9، 2006، ص 19.

¹ André-Jean ARNAUD, *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ, 1993, p.p. 51-53.

ترتكز عليها النخبة لتسويق ممارستها السلطة. وهذه المعتقدات يمكن أن تكون قواعد أخلاقية، ويمكن أن تكون أيضا قواعد اجتماعية تقرب وجود اتفاق، جزئي على الأقل، حول بعض الأفراد¹.

وتتجلى هذه الأزمة في السياق المغربي في ضعف إقناع مختلف فئات المجتمع بالمسوغات المعتمدة من طرف النخبة السياسية في تفسيرها لمختلف السياسات التنموية وطريقة تديرها لشؤون المجتمع. وتستفحل هذه الأزمة إذا كانت هذه السياسات لا تنسجم مع خصوصيات المجتمع أو أن تطبيقها يكون عصيا، ما دام الحقل المجتمعي يعاند منطقها لأسباب اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية. كما تستفحل أيضا عند وجود خلافات وتجاذبات سياسية بين أفراد النخبة وعدم توحيدها على أرضية مشتركة تعبر عن سمو المصلحة العامة والإرادة السياسية باعتبارهما العاملين الأساسيين لتطوير الحياة المجتمعية وتنميتها.

✓ أزمة التدبير:

تتجلى هذه الأزمة في قصور النخبة السياسية، من خلال الأجهزة الإدارية للدولة، على تنفيذ وتبعية وتقييم مختلف السياسات التنموية الموضوعة، الأمر الذي يساهم في عدم شعور المواطن بالتأثير الإيجابي لهذه السياسات وجدية النخبة في ممارسة المهام الموكولة إليها².

وهكذا فغياب الأثر الإيجابي للسياسات التنموية على أفراد المجتمع، تتحمل فيه النخبة السياسية المسؤولية الكبرى بكونها تمثل القيادة التديرية لهذه السياسات وتمتلك آليات الرقابة والتقويم. وبالتالي فأزمة التدبير تعزى أساسا إلى بنية النخبة السياسية وتركيبها وعجز قدرتها على التطوير والتغيير وعدم تجاوز حالة الجمود التي يعرفها المجتمع.

✓ أزمة التفاعل والانخراط:

تتنامي هذه الأزمة عند عجز النخبة السياسية عن إعادة تحديد التفاعلات السياسية بين القوى الفاعلة داخل المجتمع كالأحزاب السياسية والمجتمع المدني وجماعات الضغط والمصالح وغيرها¹. فتزايد رغبة هذه القوى وتدخلها في السيرة السياسية والتفاعل معها، يؤدي إلتزايد في المطالب، مقابل جمود سياسي داخل دوائر النخبة السياسية في التفاعل مع هذه المطالب وعجزها على التمثيل والاستيعاب.

وهكذا فأزمة تفاعل وانخراط النخبة السياسية في العملية التنموية تتعلق بغياب المرونة اللازمة

¹ فيليب برو، علم الاجتماع السياسي، ترجمة محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1998، ص. 60.

² Robert EYESTONE, « The htrcads of public policy », In : *policy leadership*, polics bobs, Merrill, 1977, p.8

¹ Loïc LE PAPE, « Démocratie et participation populaire : Rousseau et la voix du peuple », Travaux du Colloque à l'Université Paul-Valéry Montpellier III, Publié le mardi 10 avril 2012.

لعمل هذه النخبة وقابليتها على التموّج والتكيف مع الأوضاع والمتطلبات الجديدة وتجديد آليات اشتغالها ومواقفها تجاه مختلف القوى الفاعلة داخل المجتمع

وهكذا تمثل هذه الأزمة تحدياً مباشراً يواجه استمرارية النخبة في دوائر الحكم، بحيث تتحمل مسؤولية مآلاتها التي تتجلى في غلق أبواب التشارك وعدم استيعاب متطلبات واتجاهات القوى السائدة داخل المجتمع وتحويلها إلى سياسات ومخططات تستجيب لهذه الحاجيات.

✓ أزمة خلق التوازن:

ترتبط بالاختلال الناتج عن سوء توزيع المداخل والموارد والثروات على مختلف شرائح المجتمع، وتستفحل حين تستفيد فئة قليلة من حصة الأسد، مقابل إقصاء الفئة المشكلة للسواد الأعظم. ومن هذا المنطلق يمكن القول إن النخبة هي أحد الأسباب الرئيسية في الفعل التنموي، لذلك يقتضي الأمر الانفتاح على جميع شرائح المجتمع والعمل على التوزيع العادل للثروات والخدمات حسب خصوصيات المناطق وحاجاتهم¹.

الفقرة الثانية: العوامل المؤثرة في الفعل التنموي للنخبة السياسية بالمغرب.

يتأثر دور النخبة السياسية في تحقيق نموذج تنموي بعدة عوامل ذاتية متعلقة بالنخبة السياسية نفسها وخصائصها، وعوامل خارجية تتعلق بالبيئة الخارجية لهذه النخبة، ويمكن إثارة أهمها كما يلي:

يتعلق العامل الأول بمدى حنكة ونضوج النخبة في بعدها السياسي، باعتبارها المسؤولة الأولى عن الفعل التنموي محلياً وجهوياً ووطنياً، ومن المفترض أن تسعى إلى تحقيق أقصى ما يمكن من التغيير، وبلورة الرؤى والتصورات والعمل على تطبيقها وقياس مدى تأثيرها الإيجابي على المواطن. هذا الأمر يتطلب توفر أفراد داخل دائرة النخبة، تتميز بعناصر الكفاءة ومهارات القيادة والتعبئة وتدير التغيير، والإيمان والإرادة السياسية.

أما العامل الثاني فله ارتباط بإمكانات الدولة ذاتها ومدى قدرتها على مواكبة المستجدات ورصد المستلزمات الضرورية لنموذج تنموي طموح، إضافة إلى التدبير الأمثل والحكمة اللازمة لهذه الموارد من طرف النخب.

¹ علي الدين هلال، "مفاهيم الديمقراطية في الفكر السياسي الحديث"، في كتاب جماعي لأعمال الندوة الفكرية: أزمة الديمقراطية في الوطن العربي، الطبعة الثالثة، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2002، ص.ص. 48-41.

ويتعلق العامل الثالث بالليوننة التي تعبر عنها النخب السياسية في علاقاتها ببعضها البعض، وفي علاقاتها بالنخب الأخرى¹، سواء كانت اقتصادية أو ثقافية أو مدنية... التي توجد داخل المجتمع، وقدرتها على نسج علاقات استراتيجية وجسور تواصل وعلاقات تنسيقية بغية توحيد التصورات والتعاون والإشراك الفعل قصد إحداث التغيير اللازم.

أما العامل الرابع فيرتبط بمدى استقلالية القرار ومدى ارتباطه بالالتزامات الخارجية، خصوصا المؤسسات المالية الدولية²، فهذا العامل يعتبر حاسما في التأثير على عمل النخبة في المجال التنموي، بل أيضا تؤدي إلى توجيه هذا الفعل. كما تؤثر عوامل الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والأمني في هذا الدور الذي تقوم به النخبة السياسية، وسعها لتحقيق التنمية³.

على سبيل الختم.

إن غياب كل من الثقة والإقناع أحيانا، سيزيد من حدة التحديات أمام النخبة السياسية التي عليها الوعي بطبيعة المرحلة السياسية الدقيقة التي يعيشها مغرب اليوم. فإذا كان خطابها لم يعد يرقى إلى مستوى القبول لدى العديد من الفئات داخل المجتمع المغربي، باعتباره يطغى عليه الطابع الظرفي والمناسباتي، فإن الأمر يتطلب منها إعادة النظر في هياكلها وانتساقها الداخلي، الذي يعكس ممارستها، خصوصا على مستوى الفعل التنموي.

وبالرجوع إلى مقتضيات دستور 2011، الذي أسس لمرحلة جديدة من التدبير العمومي، وخاصة في مجال اللامركزية، والذي ترجمته القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، ما رفع من وثيرة التحديات أمام النخب السياسية على المستوى المحلي، وخاصة إذا استحضرننا عامل الإنجاز والقرب.

فالتنمية المحلية ينبغي أن تقوم علمؤشرات دقيقة، وتشخيص المتطلبات لتحقيق عدالة مجالية، وهو عمل تقني بامتياز، ينبغي على التواصل وإشراك الهيئات المدنية المحلية، والإنصات للمواطن باعتباره المستهدف الأول من كل المبادرات، وهو ما ينبغي أن يحدد الخطوط العريضة لبرامج عمل الجماعات الترابية، والتي تبقى النخب المحلية المسؤول الأساسي عن تنزيلها، ما يلزم الأحزاب السياسية إنتاج نخب في المستوى المطلوب، من خلال برامج انتخابية واقعية، تراعي كل الأولويات السابقة في كل استحقاق انتخابي.

¹ عبد الرحيم العطري، «سوسيولوجيا الأعيان»، دفاتر العلوم الإنسانية، الرباط، الطبعة الثالثة 2013، ص. 21.

² يتعلق الأمر بالأساس: صندوق النقد الدولي، البنك الدولي، حيث اجتمع مندوبو 44 دولة في برينتون وودز بولاية نيوهامشير في الولايات المتحدة الأمريكية لوضع القواعد الأساسية لنظام دولي نقدي جديد، فتم الاتفاق على إحداث مؤسستين دوليتين دائمتين للتعاون في حل المشكلات النقدية والمالية الدولية.

³ Pierre DE SENARCLENS, Les organisations internationales face aux défis de la mondialisation, *Revue internationale des sciences sociales*, 2001/4 (n° 170), p.p. 559 – 572

لئن خفقت المركزية في الإجابة بشكل سريع عن كل المتطلبات المحلية، كما هو الحال في العديد من التجارب المقارنة، فإن عجلة التنمية في أبعادها الشمولية، يجب أن تقودها نخب محلية لها من المؤهلات الذاتية والقدرات التواصلية، ما يدفع المواطن إلى تجديد الثقة في السياسة خطاباً وممارسة، وانخراطه بوعي ومسؤولية في كل المبادرات، وهو من التحديات التي تجابه العودة إلى اللامركزية في تجربتنا الحالية.

المحور السادس:

سؤال التنمية في النموذج التنموي الجديد

سؤال التنمية في النموذج التنموي الجديد

نبيل سديري

طالب باحث سلك الدكتوراه
جامعة الحسن الأول كلية الحقوق سطات
مختبر الحكامة والتنمية المستدامة

يعتبر النموذج التنموي السابق من أهم البرامج، حيث كان محط إشادة ملكية طيلة السنوات الماضية، وأقر الملك في خطابه الافتتاحي للسنة التشريعية لسنة 2017 بأن النموذج بلغ مداه، وبالتالي يجب التفكير في بلورة مشروع تنموي جديد.

إن إعادة النظر في النموذج التنموي المغربي لمواكبة التطورات التي تعرفها المملكة، وذلك من خلال رؤية مندمجة كفيلة بإعطائه نفسا جديدا، يمكنه من تجاوز العراقيل التي تعيق تطوره، ويستطيع معالجة مكامن الضعف والاختلالات التي أبانت عنها التجارب السابقة فالنموذج التنموي يقول الملك: "أصبح اليوم غير قادر على الاستجابة للمطالب الملحة والحاجيات المتزايدة للمواطنين، وغير قادر على الحد من الفوارق بين الفئات، والتفاوتات المجالية وعلى تحقيق العدالة الاجتماعية"، كما دعى إلى: "إشراك كل الكفاءات الوطنية والفعاليات الجادة وجميع القوى الحية للأمة في هذه الرؤية سيرا على المقاربة التشاركية".

من خلال ما سبق سنقوم بتحليل محاور النموذج التنموي، وكذا الاستراتيجيات المعتمدة، والتركيز على التنمية التي هي المحور الأساسي للنموذج والتنموي وكذا التعيين الجديد للجنة المكلفة بإعداد هذا النموذج في إطار المقاربة التشاركية التي تقوم بها من خلال الخرجات الميدانية والإنصات للمواطنين وكذا التوصيات التي جاءت في تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد، من هنا نطرح الإشكالية التالية :

ما مدى مساهمة النموذج التنموي في التنمية الشاملة والمندمجة؟ وتتفرع عن هذه الإشكالية السؤالين التاليين :

- ما هو الإطار العام للنموذج التنموي الجديد؟

- ما موقع التنمية من هذا النموذج؟

من خلال السؤالين السابقين نقسم الموضوع إلى محورين
المحور الأول: الإطار العام للنموذج التنموي الجديد
المحور الثاني: موقع التنمية من النموذج التنموي الجديد

المحور الأول: الإطار العام للنموذج التنموي الجديد

من خلال هذا المحور سنتطرق للإطار الذي جاء فيه النموذج التنموي منذ أن تم الإعلان عنه من والبرامج التنموية التي تلتها، والتي لم ترق إلى المستوى المطلوب إلى حدود الخطاب الملكي باعتماد نموذج جديد يتماشى مع احتياجات والمغاربة.

المغرب في أفق 2040

بات من المؤكد أن النموذج التنموي المغربي يعيش لحظاته الأخيرة نظرا للظرفية الحالية التي تسود الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، مما يفرض وضع نموذج تنموي آخر واضح المعالم يأخذ بواقع ومتطلبات الشارع السياسي والاجتماعي، وما يحتمه النسيج الاقتصادي للوطن، والهدف من ذلك هو الحد من الفوارق المجالية والاجتماعية وتحقيق العدالة الاجتماعية¹، ومع بداية الألفية الثالثة فقد كان الأداء الاقتصادي للنموذج التنموي جيدا، وكان ذلك بسبب الظرفية الدولية المواتية وحجم الإصلاحات والتغييرات الإدارية والمؤسسية والمصادقية التي تعرفها السياسة النقدية، فأصبح الاقتصاد الوطني مسيرا للوضعية الاقتصادية العالمية، إلى أن بدأت بوادر الهشاشة تطفوا على السطح مباشرة بعد الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 2008، إلى أن وصلت سنة 2017 التي شهدت خروجاً خطابيا للملك يتحدث عن ضرورة إعادة النظر في النموذج التنموي الحالي، وفي ذات السياق فمن المعروف كذلك أن النموذج التنموي الحالي، قد كان يركز على دعم الاستهلاك كرافعة للنمو الاقتصادي مما أدى إلى ثورة حقيقية في حجم القروض، وقد حقق نتائج باهرة خلال سنوات قليلة لكنه سرعان ما اصطدم بغياب مقومات الاستدامة، وقد فشلت عدد من الاقتصاديات الأوروبية لنفس السبب نظرا لمبالغتها في الاعتماد على دعم الاستهلاك مما أدى إلى جعل ديون الأسر عبئا عليها عوضا أن يكون رافعة للتنمية¹.

هذا وقد أكد تقرير للبنك الدولي أن المغرب يواجه ضرورة الاستجابة لتطلعات الشباب في الولوج بشكل أسرع إلى مستوى معيشي يقترب من المستوى المعيشي في البلدان الأكثر تقدما، ودعا

¹ - علي حدودي، النموذج التنموي الوطني مقومات مرتقبة للنموذج التنموي الجديد، موقع مغرب القانون <https://www.maroclaw.com/> 2020/02/05 على الساعة 10h07.
¹ - علي حدودي، النموذج التنموي الوطني مقومات مرتقبة للنموذج التنموي الجديد، موقع مغرب القانون <https://www.maroclaw.com/> 2020/02/05 على الساعة 10h07.

البنك الدولي المغرب إلى تعزيز العقد الاجتماعي، القائم على النهوض بمجتمع منفتح، وإعادة تركيز عمل الدولة على مهامها السياسية، وتنمية الرأسمال البشري، وتعزيز الرأسمال الاجتماعي، لتسريع الإقلاع الاقتصادي وأشكال التقدم الاقتصادي والاجتماعي المنجز في المملكة خلال العقود الأخيرة، وتحلل المعوقات التي يتعين على المغرب التغلب عليها حتى يتعزز للحاق الاقتصادي الذي يشهده حاليا ، ويتجول إلى حركة مستدامة من أجل الالتقاء الاقتصادية وتحسين رفاهية الساكنة برمتها، ويطمح المغرب بشكل مشروع إلى تسريع وتيرة اللحاق الاقتصادي بالدول المتقدمة خلال العقود القادمة، وإلى أن يصبح أول دولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا غير منتجة للنفط تنضم إلى نادي الدول المنبثقة¹، وحقق المغرب خلال السنوات الخمس عشر الماضية تقدما لا يمكن إنكاره، سواء على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي أو على مستوى الحريات الفردية والحقوق المدنية والسياسية، وقد ترجمت هذه التطورات تحديدا إلى نمو اقتصادي مرتفع نسبيا، وزيادة هامة في الثروة الوطنية ومتوسط مستوى معيشة الساكنة، والقضاء على الفقر المدقع، والولوج الشامل إلى التعليم الابتدائي، وبشكل عام في تحسين الولوج إلى الخدمات العمومية الأساسية وأخيرا في تطويرها للبنى التحتية العامة، وبفضل هذه التطورات استطاع المغرب إطلاق مسار اللحاق الاقتصادي ببلدان جنوب أوروبا(إسبانيا، فرنسا، إيطاليا والبرتغال).

● الاستثمار في المؤسسات الداعمة للسوق

- تخصيص أكثر تنافسية للرأسمال، يمكن المغرب من أجل إطلاق العنان لمحرك الابتكار، العمل في المجالات الإستراتيجية الثلاثة: تعزيز المنافسة ومكافحة جميع أشكال الرعب، إخبار الفاعلين الاقتصاديين وإشراكهم بشكل أكبر في اتخاذ القرارات التي تؤثر عليهم، خاصة الفاعلين على الصعيد المحلي، وتشجيع التغيير الثقافي فيما يتعلق بالمقاولة والابتكار.

- تخصيص عمل أكثر فعالية وشمولية، من خلال إجراء تعديلات عميقة في قانون العمل من شأنه أن يعزز بشكل كبير المشاركة الاقتصادية وفرص العمل، بما في ذلك العمل المهيكل للشباب والنساء، وأن يقلص مستويات البطالة مع الحفاظ على الأجور، ويمكن للإصلاح أن يهدف إلى تليين قانون العمل وتعزيز سلامة العمال وتحسين فعالية السياسات النشطة لسوق الشغل.

- اندماج أكبر في الاقتصاد العالمي وسلاسل القيمة العالمية، يتحقق اندماج المغرب في الاقتصاد الدولي عند اختفاء "التحيز ضد الصادرات"، الذي لا يزال يميز المؤسسات والسياسات التي تحكم

¹ - تقرير البنك الدولي تحت عنوان: "المغرب في أفق 2040، الاستثمار في الرأسمال اللامادي لتسريع الإقلاع الاقتصادي"، الصادر سنة 2017، ص 1.

المبادلات الخارجية، عبر جعل نظام الصرف أكثر مرونة، وتحرير مراقبة رؤوس الأموال وتقليص الحواجز الجمركية¹.

● الاستثمار في المؤسسات والخدمات العمومية

- تعزيز سيادة دولة الحق والقانون، لعل المغرب يجني الكثير من الفوائد من السهر على تطبيق الحقوق الجديدة المنصوص عليها في الدستور وميثاق إصلاح المنظومة القضائية، من خلا لمقتضيات تكميلية تبدو ضرورية من أجل التسريع في إعطاء إشارة قوية عن تغيير حقيقي قيد الانجاز بغية توفير حماية أفضل للأشخاص والممتلكات والعقود.

- تحديث الإدارة العمومية، تهدف سبل إصلاح الوظيفة العمومية المتبعة في جميع أنحاء العالم عامة إلى تحقيق لامركزية المسؤوليات في مجال إدارة الموارد البشرية، وإلى مساءلة المديرين والمدراء والرفع من مرونة سياسات التوظيف والترقية وتطور المسار المهني، وتشجيع الأداء الفردي والجماعي على نطاق أوسع، إلى إلغاء الطابع البيروقراطي عن الإدارة، ولعل أولويات المغرب من شأنها أن تهدف إلى تحقيق لامركزية الدولة، وإصلاح الوظيفة العمومية من خلال إدخال وتطبيق فعال لمفاهيم الأداء والنجاعة والنتائج في تدبير الموارد البشرية، وخفض تكاليف الإدارة عبر مراقبة عدد الموظفين وكتلة الأجور، وتشجيع تفكير أكثر شمولية وإستراتيجية حول مفهوم الوظيفة العمومية في القرن الواحد والعشرين¹.

● الاستثمار في الرأسمال البشري

- وضع التربية في صلب التنمية، لكي يكون الإصلاح التربوي فعالا، يجب أن يتحلى بالواقعية والانتقائية، وهكذا ينبغي له أن يهتم بشكل أولوي بالأكراهات الرئيسية في إطار "معالجة بالصدمات" ترمي إلى إحداث "معجزة تربوية"، بمعنى تحقيق تحسن كبير للغاية في مستوى التلاميذ المغربية، وهذا يستدعي تحديث النظام البيئي التربوي برمته، وتحسين اختيار وتكوين المعلمين، وتبني حكمة جديدة للمدرسة العمومية، وتطوير عرض تربوي بديل، المدارس بموجب ميثاق، والقوائم التربوية، المدارس الحرة، وتشجيع مهارات القرن الواحد والعشرين، من خلال توسيع استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال في المدارس².

¹ - تقرير البنك الدولي تحت عنوان: "المغرب في أفق 2040، الاستثمار في الرأسمال اللامادي لتسريع الإقلاع الاقتصادي"، الصادر سنة 2017، ص 2-3.

¹ - تقرير البنك الدولي تحت عنوان: "المغرب في أفق 2040، الاستثمار في الرأسمال اللامادي لتسريع الإقلاع الاقتصادي"، الصادر سنة 2017، ص 3.

² - تقرير البنك الدولي تحت عنوان: "المغرب في أفق 2040، الاستثمار في الرأسمال اللامادي لتسريع الإقلاع الاقتصادي"، الصادر سنة 2017، ص 3.

الاستثمار في الصحة من أجل تحسين الصحة الاقتصادية، من أجل دعم إستراتيجية الحكومة وتعزيز البعد الأساسي الآخر للرأس المال البشري، يجب أن تهدف محاور الإصلاح ذات الأولوية إلى توسيع التغطية الصحية ومواءمة عرض العلاجات، وتعبئة وتحسين فعالية تخصيص الإنفاق على الصحة لفائدة الرعاية الصحية الأولية، بالموازاة تعزيز حكمة المنظومة الصحية بشكل هام بغية ضمان نجاعة الوسائل الجديدة عبر تعزيز مساءلة جميع الفاعلين، وتعبئة الطواقم العاملة في مجال الصحة وتبني نظام معلوماتي للتدبير الصحي المندمج.

● الاستثمار في الرأس المال الاجتماعي

- تحقيق المساواة بين الجنسين، لا يزال هناك الكثير الذي يتعين القيام به من أجل تحسين ولوج النساء إلى الفرص الاقتصادية والرفع من استقلاليتهن، يمكن أن تركز السياسات على ثلاثة محاور رئيسية: زيادة الفرص الاقتصادية لفائدة النساء، تشجيع تحرر المرأة، وحرية العمل واستقلالية النساء، ومراعاة النوع الاجتماعي بشكل ممنهج في العمل السياسي والاستمرار في تحديث القانون. تشجيع المزيد من الثقة بين الأفراد، تعتبر مجموعة الطرق التي تمكن بلدا من زيادة رأسماله الاجتماعي محدودة نوعا ما لأنه لا يمكن فرض الثقة العامة بين المواطنين، ولا حسن الخلق أو الدراية والعمل الجماعي، فالرأس مال الاجتماعي نتيجة فرعية لعوامل هيكلية دائمة أو موروثية عن الماضي يكون من الصعب تغييرها (الجغرافيا والتاريخ والثقافة) ومع ذلك أبرزت بعض الأشغال إمكانية زيادة مستوى الرأس مال الاجتماعي من خلال ضمان تطبيق مبدأ سيادة القانون واحترامه، والنهوض بحس المواطنة والقدوة الحسنة في جميع مجالات صنع القرار وتشجيع الانخراط في الجمعيات وتنمية المجتمع المدني، ومواكبة تطور العقلية والمعايير السوسيوثقافية¹.

توجد مسألة النموذج التنموي بغض النظر عن الجانب المتعلق بمستوى نمو الناتج الداخلي الخام ، في صلب العديد من النقاشات في الأوساط الأكاديمية ودوائر القرار ولدى الرأي العام، وداخل أروقة المؤسسات الدولية والمنظمات الإقليمية، وهي مسألة معقدة تحيل على الصعوبات القائمة في تحديد أولويات السياسات العمومية، بحيث ينبغي أن تراعي الأبعاد الاقتصادية والإنسانية والاجتماعية والثقافية والبيئية من جهة وأن تضمن رفاه الساكنة على المدى القصير ورفاه الأجيال القادمة على المدى الطويل من جهة ثانية².

¹ - تقرير البنك الدولي تحت عنوان: "المغرب في أفق 2040، الاستثمار في الرأس مال اللامادي لتسريع الإقلاع الاقتصادي"، الصادر سنة 2017، ص 3-4.

² - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، إحالة رقم 2019/24، ص 23.

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، ويشكل التقدم المحرز قاعدة صلبة يتعين أن يعتمد عليها المغرب لبناء نموذج تنموي يقوم على التوفيق بين النمو الاقتصادي وحماية البيئة وتحقيق التماسك الاجتماعي، وذلك بغية ضمان الاستغلال الأمثل للثروات المنتجة وتوزيعها توزيعاً أكثر إنصافاً بين المجالات الترابية والفئات الاجتماعية¹.

المحور الثاني: موقع التنمية من النموذج التنموي الجديد

من خلال هذا المحور سنتطرق للتوجهات الملكية من أجل تحقيق نموذج تنموي جديد حيث أكد الملك في خطاب الذكرى 66 لثورة الملك والشعب في غشت 2019، على: "أن الغاية من تجديد النموذج التنموي هو تقدم المغرب، وتحسين ظروف عيش مواطنيه، والحد من الفوارق الاجتماعية والمجالية، وأوضح الملك مهام اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي وقال: "أن لديها مهمة ثلاثية، تقويمية واستباقية واستشرافية للتوجه بكل ثقة نحو المستقبل"، مؤكداً على الطابع الوطني لعمل اللجنة وللتوصيات التي ستخرج بها"، وللنموذج التنموي الذي نطمح إليه نموذج مغربي- مغربي خالص"، وأضاف: "كما ينبغي اقتراح الآليات الملائمة للتنفيذ والتتبع، وكذا المقاربات الكفيلة بجعل المغاربة يملكون هذا النموذج، وينخرطون جماعياً في إنجازه"، وأضاف: "أننا نتطلع أن يشكل النموذج التنموي في صيغته الجديدة، قاعدة صلبة لانبثاق عقد اجتماعي جديد، ينخرط فيه الجميع، الدولة ومؤسساتها، والقوى الحية للأمة من قطاع خاص، وهيئات سياسية ونقابية، ومنظمات جمعوية، وعموم المواطنين"².

ودعا الملك في خطابه إلى: "النهوض بالعالم القروي، من خلال خلق الأنشطة المدرة للدخل والشغل، وتسريع وتيرة الولوج للخدمات الاجتماعية الأساسية، ودعم التمدرس ومحاربة الفقر والهشاشة، مشيراً إلى برنامج وطني يهدف للحد من الفوارق بالعالم القروي، الذي رصد له ما يقرب من خمسين مليار درهم، في الفترة ما بين 2016 و 2022"، كما أكد على: "أهمية التكوين المهني في تأهيل الشباب، خاصة في القرى وضواحي المدن، للاندماج المنتج في سوق الشغل، والمساهمة في تنمية البلاد"².

هذا وقد تم تأكيد مستوى التنمية بالمغرب من خلال الأرقام التي قدمها التقرير السنوي لبنك المغرب عن تضائل نسبة النمو عام 2018، حيث واصل الاقتصاد الوطني نموه بوتيرة ضعيفة

¹ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مشروع دراسة حول المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، صيغة 28 يناير 2018، ص 14.

¹ - 11/02/2020 à 9h18. www.arabi21.com/story

² - الخطاب الملكي في الذكرى 66 لثورة الملك والشعب ن 20 غشت 2019.

مسجلا نسبة 0.3%، وسجل التقرير أنه من حيث الطلب، تراجعت مساهمت الصادرات الصافية في النمو الاقتصادي إلى مستوى سلبي لتبلغ 3.1 نقاط مئوية، بينما ارتفعت مساهمة الطلب الداخلي إلى 3.4 نقاط¹.

ويتوقع بنك المغرب أن يبلغ النمو الإجمالي سنة 2019 نسبة 2.8%، وأن يتسارع إلى 4% سنة 2020، وأضاف أنه أخذ في الاعتبار إنتاج 61 مليون قنطار من الحبوب حسب تقديرات وزارة الفلاحة، ستأرجح القيمة المضافة الفلاحية في سنة 2019 بنسبة 3.8% قبل أن ترتفع بنسبة 6% في 2020، مع فرضية تحقيق محصول متوسط².

ولتفعيل الخطاب الملكي والتوجيهات التي تم رسمها عين الملك أعضاء اللجنة الاستشارية وتعيين "شكيب بنموسى" رئيسا للجنة، وتضم 35 عضوا حسب الديوان الملكي، يتوفرون على مسارات أكاديمية ومهنية متعددة، وعلى دراية واسعة بالمجتمع المغربي وبالقضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، كما تضم اللجنة كفاءات مغربية تعمل داخل الوطن وبالخارج، مشهودا لها بالعطاء والالتزام، وتنخرط في القطاعين العام والخاص، أو في المجتمع المدني³.

وتفعيلا للتوجيهات الملكية السامية، ستتكب هذه اللجنة، منذ الآن، على بحث ودراسة الوضع الراهن، بصراحة وجراحة وموضوعية، بالنظر إلى المنجزات التي حققتها المملكة، والإصلاحات التي تم اعتمادها، وكذا انتظارات المواطنين، والسياق الدولي الحالي وتطورات المستقبلية.

وسترفع إلى الملك، بحلول الصيف المقبل، التعديلات الكبرى المأمولة والمبادرات الملموسة الكفيلة بتحسين وتجديد النموذج التنموي الوطني، وستعمل اللجنة طيلة فترة عملها وفق مقاربة تشاركية ومندمجة على ضمان أوسع انخراط ممكن¹.

كما ضمت اللجنة الاستشارية، التي يرأسها "شكيب بنموسى"، سفير المغرب في فرنسا، أسماء مختلفة من قطاعات الهندسة والعمل الجماعي والتحول الرقمي والابتكار، إضافة إلى علم الاجتماع وعالم البنوك، ومن المنتظر أن تبدأ هذه اللجنة عملها بمقر أكاديمية المملكة في العاصمة الرباط، على أن تقدم تصورها حول النموذج التنموي الجديد في شتنبر يونيو 2020، بعدما جرى الإقرار بفشل النموذج الحالي²، وحسب تصريحات سابقة لرئيس اللجنة "شكيب بنموسى" فإن الأعضاء سيشتغلون بصفة تطوعية في هذه الهيئة الاستشارية بهدف تشخيص الوضع وإيجاد حلول للمشاكل التي تعترض

¹ - www.arabi21.com le 11/2/2020 à 9h09.

² - www.alyaoum24.com le 11/2/2020 à 9h04.

³ - www.alaraby.co.uk/economy le 11/02/2020 à 9h46.

¹ - www.hespress.com/orbites/ le 11/2/2020 à 10h50.

² - www.hespress.com/orbites/ le 11/2/2020 à 11h06.

التنمية، والنموذج التنموي، كما تعرفه الأمم المتحدة، هو ذلك المخطط التي يجب اتباعه لتعزيز تقدم شعب، وهو يمثل إطاراً مرجعياً للمكلفين بصياغة السياسات العامة لبلد ما، ويُتوخى من أي نموذج تنموي تحسين الوضعية الاقتصادية ووضعية تشغيل المواطنين، وضمان الوصول إلى الصحة والتعليم، وتوفير الأمن، كل ذلك من أجل تحسين جودة حياة المواطنين، ويقع على عاتق اللجنة وضع تشخيص صريح ومحاييد لوضع التنمية في المغرب، وستكون ثمرة عملها ذات بعد إستراتيجي، كما ستقترح أيضاً عند انتهاء أشغالها متم يونيو المقبلة آلية تتبع مؤسساتية لمخرجاتها، وفي نظر عبد الرحيم العلام، أستاذ العلوم السياسية بجامعة القاضي عياض بمراكش، فإن تركيبة اللجنة يغيب عنها الجانبان الحقوقي والسياسي، وقامت اللجنة بخرجات ميدانية للمناطق النائية من أجل الاستماع للمواطنين والساكنة التي تعاني الهشاشة والفقر، ويرتكز النموذج التنموي الجديد على سبعة محددات تنبثق عنها أهداف إدارية، تمت ترجمتها بدورها إلى تدابير عملية وملموسة من شأنها أن تشكل قاعدة يقوم عليها النموذج التنموي، وتتمثل في¹:

- تنمية وتعزيز الرأسمال البشري؛
- إرساء ميثاق اجتماع حديد قائم على الثقة وتقليص الفوارق؛
- تحقيق نمو مستدام من خلال الاستثمار الأمثل لكل إمكانيات البلاد، أخذا بعين الاعتبار ما يشهده العالم من تحولات مستمرة؛
- استكمال ورش الجبهة المتقدمة والإسراع في تنفيذه؛
- تحسين رفاه المواطنين والمواطنات والنهوض بمستوى عيشهم، من خلال التثمين المسؤول والمستدام والمدمج للرأسمال الطبيعي؛
- تعزيز أرضية القيم الوطنية عبر جعل الثقافة والرياضة رافعتين للتنمية؛
- ضمان تموقع أفضل للمغرب في محيطه الإقليمي والدولي؛

بالإضافة إلى حكمة مؤسساتية تتسم بالفعالية، أي وضع منظومة ناجعة لحكمة المؤسسات والسياسات العمومية بوصفه مكوناً أساسياً من المكونات اللازمة لإنجاح تنفيذ النموذج التنموي الجديد، وذلك عبر المداخل السبعة التالية¹:

¹ - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، إحالة رقم 2019/24، ص 24.
¹ - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، إحالة رقم 2019/24، ص 43.

- تفعيل أحكام الدستور المتعلقة بالحكمة المسؤولة، لاسيما من خلال تكريس حق المواطن في الحصول على المعلومات والولوج إلى سبل التظلم وإعمال آليات المحاسبة؛
- تعزيز فعالية أداء المؤسسات العمومية؛
- ضمان الانسجام بين السياسات العمومية ووضعها وفق منظور للمدى الطويل؛
- تعزيز اعتماد المقاربة التشاركية، بدءا من إعداد السياسات العمومية إلى تقييمها ومرورا بتنفيذها، وذلك من أجل تحقيق نسبة عالية من انخراط المواطنين وتعبئتهم حول هذه السياسات؛
- اعتماد المؤسسات العمومية لنمط تدبير مبني على النتائج؛
- تجويد نجاعة النفقات العمومية وأداء الإدارة في إطار الجهوية؛
- جعل التواصل المؤسسي رافعة للتغيير؛

كما أنه يجب أن تكون هناك مقاربة جديدة لملاءمة مهام مجلس النواب وأنشطته مع محددات النموذج التنموي الجديد، بحيث تشكل مؤسسة البرلمان ركيزة من الركائز الأساسية للدولة الديمقراطية، وهو مصدر التشريع والضامن للحقوق الأساسية: الحق في حرية التعبير، والحق في حرية تكوين الجمعيات، والحق في انتخاب ممثلي الأمة في ظل انتخابات حرة ونزيهة تسمح للمواطنين والمواطنين بالمشاركة في السياسات العمومية والتأثير فيها¹. من هنا يمكن القول أن النموذج التنموي يجب أن يكون شاملا وجامعا لكل المجالات التي تساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها من خلال سياسات عمومية ناجعة وفعالة وملموسة على أرض الواقع.

خاتمة:

يمكن القول إلى أنه قد حان الوقت للقيام بنموذج تنموي جديد يتوافق والتوجهات الدولية الجديدة والتطورات التكنولوجية التي عرفها العالم، والقيام بثورة تكنولوجية وتحقيق الفرص التي وجب إعطاؤها للشباب من خلال توفير الآليات الكفيلة بذلك بالإضافة إلى تشجيع الكفاءات والميولات النافعة للنهوض بالنموذج التنموي وتحقيق تنمية مستدامة في شتى المجالات التي تبرز القدرات والكفاءات التي يتمتع بها المجتمع والتي ظلت خافتة مدة من الزمن فقد أن الأوان لتفجير الطاقات والمواهب المتواجدة عند الشباب المغربي في كل المجالات والألوان التنموية، وذلك بتنظيمها وهندستها

¹ - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، إحالة رقم 24/2019، ص 49.

لكي تعطي أكلها بعيدا عن العشوائية والارتجالية والمخططات الترقيعية التي تقوم على تهدئة الأوضاع لفترة قصيرة ثم تعود لما كانت عليه، بل يجب القيام بعملية جراحية للأمراض الخبيثة في المجتمع واستئصالها، وإعطاء المسكنات والأدوية التي تعالج الجراح العميقة وتضميدها، أي وضع سياسات عمومية ناجعة على المدى البعيد والمتوسط ووضع الاحتمالات والمعوقات التي تعترض تنفيذها هذا ما يجب على المجتمع المغربي القيام به في إطار تشاركي مع الهيئات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية وكذا القطاع الخاص من أجل إنجاح النموذج التنموي الذي دعا إليه الملك، والذي عين لجنة خاصة من أجل ذلك وعدم تكرار التجارب الفاشلة وبالتالي تكريس الفساد والريع ووضع الفاشلين في مراكز المسؤولية دون رقيب أو حسيب حتى وإن تمت المحاسبة يتم تقديم أكباش الفداء وعدم قطع رأس الأفعى أي ربط المسؤولية بالمحاسبة.

المراجع:

- علي حدودي، النموذج التنموي الوطني مقومات مرتقبة للنموذج التنموي الجديد، موقع مغرب القانون <https://www.maroclaw.com/>.
- تقرير البنك الدولي تحت عنوان: "المغرب في أفق 2040، الاستثمار في الرأسمال اللامادي لتسريع الاقلاع الاقتصادي"، الصادر سنة 2017.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، إحالة رقم 2019/24.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مشروع دراسة حول المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، صيغة 28 يناير 2018.
- www.arabi21.com/story
- الخطاب الملكي في الذكرى 66 لتورة الملك والشعب ن 20 غشت 2019.
- www.arabi21.com
- www.alyaoum24.com.
- www.alaraby.co.uk/economy.
- www.hespress.com/orbites/.

إشكالية التنمية في صلب النموذج التنموي الجديد

في الحاجة إلى تقويم الحصيلة قبل بلورة البديل

صابرين داود

تمهيد:

إن الفهم البسيط للتنمية كممارسة وفاعلية إنسانية سيجعلها من الظواهر القديمة التي مارسها البشر منذ تأسيسهم للتجمعات السكنية، فهي تدل بهذا المعنى الأولي على مختلف الجهود المبذولة من طرفهم لتحسين ظروف عيشهم المشترك، غير أن مقارنة التنمية كمفهوم إشكالي وكتصور ونماذج عمل، سيجعل منها ظاهرة حديثة النشأة، إذ بدأ الاهتمام بها من قبل الباحثين والمفكرين وصناع القرار بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، فهي إحدى أهم المفاهيم العلمية التي انتشرت بكثرة في القرن العشرين¹، بل قد أضحت منذ عام 1977 حقا من حقوق الإنسان، حيث دخل "الحق في التنمية" ضمن جدول أعمال لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة¹. إلا أنه وبالرغم من كثرة التداول على مستوى الخطاب سيظل هذا المفهوم شديد الغموض وكثير التشعب، ومن شواهد غموض المفهوم وتداخله مع مفاهيم أخرى سنجد بأنه لم يكن لمفهوم التنمية Développement أي حضور قبل الحرب العالمية الثانية، إذ ومنذ ظهوره في عصر الاقتصاد البريطاني "آدم سميث" في الربع الأخير من القرن الثامن عشر وحتى الحرب العالمية الثانية لم يستعمل إلا على سبيل الاستثناء، فالمصطلحان اللذان استخدما للدلالة على حدوث التطور المشار إليه في المجتمع كانا هما: "التقدم المادي" Material Progress أو "التقدم الاقتصادي" Economic Progress. وحتى عندما أثّرت مسألة تطوير بعض اقتصاديات أوروبا الشرقية في القرن التاسع عشر كانت الاصطلاحات المستخدمة هي "التحديث" Modernisation أو "التصنيع"² Industrialisation. وقد برز هذا المفهوم بداية في علم الاقتصاد للدلالة على عملية إحداث مجموعة من التغيرات الجذرية في مجتمع معين بهدف إكساب ذلك المجتمع القدرة على التطور الذاتي المستمر بمعدل يضمن التحسن المتزايد في نوعية الحياة لكل أفراد، بمعنى زيادة قدرة المجتمع على الاستجابة للحاجات الأساسية و الحاجات المتزايدة لأعضائه بالصورة التي تكفل

¹ رياض حمدوش، تطور مفهوم التنمية السياسية وعلاقتها بالتنمية الاقتصادية، معهد الميثاق، بون مكان نشر، 2009، ص-5 ص-7.

² مصطفى الزباخي المصطفى حدية، استراتيجية الحوار والمواطنة والتنمية في برامج المجمع المدني، أيكسو، مطابع الرباط نت، 2015، ص 109.
² إبراهيم بايزو، التنمية مشاركة: في مقارنة المسألة التنموية من منظور تشاركي، أفريقيا الشرق 2015، ص 13.

زيادة درجات إشباع تلك الحاجات عن طريق الترشيد المستمر لاستغلال الموارد الاقتصادية المتاحة، وحسن توزيع عائدات ذلك الاستغلال،¹ وذلك وفق طرق من شأنها تحقيق التضامن مع أجيال المستقبل ومراعاتهم.² ثم انتقل مفهوم التنمية إلى حقل السياسة الذي ظهر كحقل منفرد يهتم بتطوير البلدان غير الأوروبية اتجاه الديمقراطية، ليتطور المفهوم لاحقا ويرتبط بالعديد من الحقول المعرفية، فأصبح هناك مفهوم التنمية الثقافية التي تسعى لرفع مستوى الثقافة في المجتمع وترقية الإنسان، وكذلك التنمية الاجتماعية التي تهدف إلى تطوير التفاعلات الاجتماعية بين مختلف أطرافه، ومفهوم التنمية السياسية والتنمية البشرية والتنمية المستدامة وغيرها من المفاهيم التي تجعل منها عملية اجتماعية محضة، لكونها تروم تغيير كل مكونات المجتمع وهياكله الاقتصادية والسياسية والدينية والذهنية³...

هكذا سيتم تحويل مفهوم التنمية إلى مفهوم زئبقي جوال وصالح للاستعمال من طرف كل المتكلمين بلغة العصر الحديث، حيث أضحي سلعة وموضة تداولية بفعل الرواج الهائل الذي عرفه، شأنه في ذلك شأن عدد من المفاهيم التي استوردناها جاهزة من قبيل الديمقراطية والحداثة والمجتمع المدني وغيرها... حيث سوقته وصدرته الدول الغربية، واستقبلته المجتمعات النامية واهتمت به باعتباره أداة لمواجهة التخلف، كما بذلت جهودا كبيرة لتحديد هويته وتحليله بغرض بلورته وتنزيله على أرض الواقع، لكن قليل جدا من اضطلع على مضمونه وحقيقته، خاصة بحكم طبيعته التي تخفي أكثر مما تعلن، وتستهدف أكثر مما تهدف، فما هي الاشكالات التي يطرحها هذا المفهوم؟ وكيف تمت مقارنته ومحاولة تنزيله وتبريره؟ وما هي المفاهيم والنماذج التي اعتمدت في ذلك؟ وما هي أهم الاختلالات التي حالت دون الوصول إلى تحقيقه؟ وما هي مفاتيح وركائز استشراف تحققه في النموذج التنموي الجديد؟

هذه الورقة ستحاول إذن ملامسة بعض الأجوبة عن الأسئلة أعلاه، لأن الحديث - من وجهة نظرنا الخاصة - عن نموذج تنموي جديد هو بالضرورة حديث عن إيجاد بديل، وبالتالي فالسؤال الذي يطرح نفسه بإلحاح هو بديل لمن؟ ولهذا ارتأينا عبر هذه المساهمة المتواضعة تقديم صورة مركزة عن مختلف النماذج التنموية الموجودة سلفا والتي قاربت مفهوم التنمية على المستوى الأكاديمي - خاصة سوسيولوجيا التنمية - كمحطة أولى، ثم كمحطة ثانية قمنا - بالموازاة مع المحطة الأولى - باستحضار

¹ المرجع نفسه، ص 16.

² أمينة المقدم، "وهم التنمية إلى أين؟"، مجلة المنعطف، عدد 23-24، 2004، ص 67.

³ المرجع نفسه، ص 63.

وتتبع بعض نتائج التجارب والمحاولات التي قام بها المغرب في سبيل تحقيق التنمية المنشودة، كما حاولنا نسج حوار دينامي وفعال بين الرؤى النظرية للتنمية وبين محاولات التنزيل المختلفة التي عرفتها بلادنا... أما غايتنا الأولى والأخيرة من كل هذه الإجراءات المنهجية التي سنفتتح بها مقاربتنا للموضوع، فهي الخروج ببعض النتائج والخلاصات التي تفيدنا في مرحلة التقييم للحصيلة والمنجز باعتبارهما جسر عبور نحو بناء النموذج الجديد ونحو صياغة معقولة وموضوعية لأفق الطموح والممكن لما نريد بناءه وإرساءه، وبالتالي فالعرض لن يغوص في التفاصيل والأرقام بالرغم من أهميتها، بل سيحاول فقط إبراز أهم اللحظات والفلسفات والمقاربات التي ميزت التعامل مع هذا المفهوم.

0 المحور الأول: المقاربات السوسيولوجية للتنمية

أ- مفهوم التنمية:

من الناحية اللغوية، نमित الشيء أي رفعته، ونميت النار تنمية إذا ألقيت عليها حطبا وذكيتها به، بمعنى رفعها وأشبع وقودها، إذن في الأصل اللغوي تعني الكلمة الزيادة والكثرة والارتفاع والربح والإذكاء والإشباع¹. أما اصطلاحا فقد تباينت تعريفات الباحثين والمفكرين لمفهوم التنمية، ويرجع ذلك إلى اختلاف تخصصاتهم واتجاهاتهم الفكرية والإيديولوجية، فمفهوم التنمية يبقى مفهوما متشعبا، ويرجع الأمر إلى تداخل استخداماته بين وصف حالة المجتمع تارة، والهدف الذي يسعى إليه أو القدرة على تحقيقه تارة أخرى: فمن حيث وصف حالة المجتمع فقد يكون المجتمع متقدما ويتطلع للمزيد، وقد يكون متخلفا ويسعى لتحقيق التنمية كسبيل للخروج من هذه الحالة...ولذا ترد التنمية باعتبارها "عملية الانتقال بالمجتمعات من حالة ومستوى أدنى إلى حالة ومستوى أفضل، ومن نمط تقليدي إلى نمط آخر متقدم كما ونوعا، وتعد حلا لا بد منه في مواجهة المتطلبات الوطنية في ميدان الإنتاج والخدمات¹". أما من حيث كونها هدفا كما هو الشأن بالنسبة للنموذج التنموي الجديد المراد بلورته، فهي سترتبط بالضرورة بمدى تحديده وفهمه ودرجة وضوحه وتضافر إمكانيات الفعل حتى يمكن بلوغه. فالتنمية عملية تنطوي على تغيير حاسم في كل مجالات القدرات الإنسانية والنشاط الإنساني: مجالات روحية، فكرية، تكنولوجية، اقتصادية، اجتماعية²... ولذلك نصادف عدة تعريفات متباينة بخصوصها، لكنها تشترك عموما في اعتبارها عملية تغيير حضاري تستهدف الارتقاء بالمجتمع وتوظيف

¹ ابن منظور، لسان العرب المحيط، مطابع فوست تكنوبرس الحديثة، المجلد 3، كانون الثاني 1970، ص 725.

¹ نصر محمد عارف، "في مفاهيم التنمية ومصطلحاتها"، مجلة ديوان العرب، القاهرة، عدد جوان 2008، ص 8.

² محمد الجوهري: علم الاجتماع وقضايا التنمية في العالم الثالث، ط 4، 1978، ص 145.

كل موارده المادية و الطبيعية و البشرية من أجل صالح الكل، خاصة تلك القطاعات و الفئات الاجتماعية التي حرمت لردح طويل من الزمن من فرص النمو و التقدم.

إذن، تعبر التنمية في مدلولها السوسيولوجي العام عن عملية ذاتية، قصدية، إرادية، مخططة، هادفة، شاملة، مستدامة، متواصلة في الزمان والمكان... بمعنى أنها استنهاض شمولي متكامل لكل المقومات المادية والروحية للإنسان، وتحريرها وتأهيلها بالقدرات والشروط المطلوبة للخلق والإبداع والإنتاج والتطوير الذاتي والتجديد المتوازن والمستديم، وبما يواكب ويساوق ويلبي المتطلبات والاحتياجات المادية والمعنوية للمجتمع¹. أما في التعاريف الفلسفية فإن دلالتها تتباين وتتغير من مدرسة إلى أخرى، بل وتعتبر عند بعضها (الاتجاهات الماركسية الجديدة) مجرد إخفاء وتلوين وتلطيف للمفاهيم الكلاسيكية من قبيل الغنى والفقر والصراع والتفاوت الطبقي مع ما يتطلبه ذلك من مناورات مفاهيمية...

ب- الاتجاهات النظرية في التنمية*:

اختلف المفكرون والباحثون في وضع أطرواأسس لنظريات تساعد في مجملها الدول على الانتقال من حالة التخلف إلى حالة التقدم والنمو، وذلك بسبب اختلاف منطلقاتهم الايديولوجية من جهة، ومن جهة أخرى بسبب سعي كل منهم إلى تحديد مفهوم دقيق وشامل للتنمية بغض النظر عن الخصوصيات المميزة للمجتمعات، حيث سعت عدة تفسيرات ونظريات لربط التنمية بالتجربة الرأسمالية كما عرفتها أوروبا، في حين ستبنى أخرى مقولات نفسية وتقنية للتحليل، وستحدثنا عن خصائص تطبع الشخصية حسب المجتمعات، وعن نماذج ومؤشرات قابلة للنقل والاستيراد، ثم ستظهر نظريات أخرى تقف على أنقاض سابقتها وتدعوها لضرورة التخلص من تمركزها حول الذات الغربية والاعتراف بنسبية الثقافة وبخصوصيات الآخرين، وستقوم بنقدها ومراجعة المنطلقات والأسس التي تقوم عليها، بل وستحملها مسؤولية تخلف المجتمعات عن ركب التنمية. وفي ما يلي سنحاول تقديم عرض موجز لبعض هذه الاتجاهات، وسننطلق من التصورات الكلاسيكية مع الرواد مروراً بأخرى حديثة لكنها اضححت اليوم تنتهي للتراث السوسيولوجي حول التنمية، ثم سنختم ببعض المقاربات المعاصرة التي لا زالت قيد التطبيق والتنزيل في مجموعة من البرامج وطنياً ودولياً.

¹ مصطفى محسن: البحوث الاجتماعية وتحديات التنمية، قضايا في المناهج والسياسات واليات الاشتغال: مداخل سوسيومعرفية نقدية، مركز الدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية بوجدة، سلسلة دفاتر 5، ط1، 2013، صص 18-19.

* بالإضافة للمراجع المعتمدة بهذا المحور، قمنا بتلخيص مكثف لبعض مضامين محاضرات الأستاذ "عبد الله محسن" ضمن مادة النظريات السوسيولوجية في التنمية، شعبة علم الاجتماع، الموسم الدراسي 2013/2014، جامعة ابن طفيل - القنيطرة.

شكلت كل من مقارنة "ماكس فيبر" و "كارل ماركس" أهم إسهامين كلاسيكيين في معالجة مشكل التنمية، حيث قدما وجهة نظر تاريخية بنيوية في تحليل التغيرات الأساسية المؤدية لظهور الرأسمالية باعتبارها الأسلوب الذي تحققت عبره تنمية الدول الغربية، كما اهتم كل منهما بتقديم أنموذج تخطيطي للتطور، تقدم من خلاله المجتمعات الغربية صورة عن مستقبلها وتنقله إلى المجتمعات الأقل تقدماً¹. إلا أنهما مع ذلك اختلفا في تفسير عوامل ظهور التقدم اختلافاً يعكس تباين نسقهما الفكري، إذ عكس تصور ماركس نظريته التطورية انطلاقاً من النسق التفسيري للماركسية الذي يؤكد على تأثير الجوانب المادية والتاريخية ودور الصراع والقوة الدافعة وتحليل التناقضات بين قوى وعلاقات الإنتاج في تقدم المجتمعات، مانحاً التنمية منظوراً عالمياً يمكن الوصول إليه وتجسيده على أرض الواقع، وذلك عبر تحقيق الثورة والوصول للوعد الماركسي بحلول الشيوعية التي جعلها أفقا ونهاية لمنظوره التطوري الكفيل بتفسير ظاهرة التخلف وتحقيق التنمية للجميع في مجتمع خال من الصراع ومن الطبقات...

أما بالرجوع إلى فيبر فإننا نجده قد نظر إلى مفهوم التنمية من منظور مخالف تماماً للتصور الماركسي، إذ انطلق من السمة العقائدية للرأسمالية، فقدم بذلك تصوراً مثالياً يستند إلى دور الأفكار والقيم في خلق التنمية، فلولا دور الأخلاق الكالفينية التي تحفز على العمل وجمع المال والزهد، لما كان للرأسمالية أن تكون، والشاهد على ذلك أنه (حسب فيبر دائماً) درس ديانات أخرى مثل الكنفوشية والطاوية واليهودية القديمة فلم يجد بها حضوراً قوياً لتلك القيم، فخلص إلى أن تأثير الدوافع والاتجاهات والقيم والمعتقدات من أهم عوامل التخلف وإعاقة التنمية. وهي أمور يجب محاربتها وتخليص الناس منها، وذلك من أجل مواصلة السير قدماً في مسار نزع السحر عن العالم، مما يبرز أن تصوره هذا يعكس ويتماشى مع الفكر الرأسمالي الغربي الذي تتضمنه أهم المقولات الفيبيرية حول العقلنة والبيروقراطية وبناء النماذج المثالية وعلاقة الاقتصاد بالمجتمع، وبأن هذه المقولات جميعها تعبر عن شيء من المركزية الفكرية المؤسسة بشكل منهجي¹.

يتضح إذن أن مفهوم التنمية مع كل من فيبر وماركس تمت مقارنته انطلاقاً من مقولات أخرى مثل التقدم والتطور، وبأنه لم يخرج عن البراديكم التفسيري المهيمن في تلك المرحلة، والسبب في ذلك

¹ جون سكوت، علم الاجتماع المفاهيم الأساسية، ترجمة محمد عثمان، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، بيروت، ط 1، 2009، ص 91.
² كاترين كوليو - تيلين، ماكس فيبر والتاريخ، ترجمة جورج كتورة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط 1، 1994، صص 71 - 72.

يعود بالأساس إلى سيادة المنظور التطوري في العلوم حينها، حيث انتشرت عدة أفكار ومقولات مال العلماء والفلاسفة والمفكرون إلى تأكيدها، من قبيل أن المجتمع والحضارة إنما يتحركان باستمرار نحو تحقيق السعادة الكاملة لكل الناس، مركزين على دور العقل البشري في دعم هذه الحركة¹. وقد كانت نتيجة هذه الأفكار أن برزت مجموعة من المقاربات التي نهلت في مجملها من نبع المنظور التطوري، من قبيل نظرية "سان سيمون" و "أوغست كونت" اللذين يعتبران من مؤسسي ورواد علم الاجتماع، إذ اعتبرا التطور سمة عامة تتسم بها المجتمعات الإنسانية، فالمجتمع يمر من مرحلة إلى مرحلة أخرى أكثر تطورا (قانون الحالات الثلاث مع كونت*)، والمرحلة الحالية أفضل من المرحلة السابقة، والمستقبل أفضل من الحاضر²، وبأنه علينا دراسة حقائق الحياة الماضية من أجل الوصول إلى كشف قوانين التقدم¹، لأن التطور التاريخي لا يتحدد بالاقتصاد فقط، بل من خلال مجموعة من العوامل المتفاعلة فيما بينها²، مثل التربية مع "سان سيمون"، والعلم مع "أوغست كونت"، هذا الأخير أكد على أهمية العلم في إحداث التطور داخل المجتمعات الإنسانية، وربطه بسيطرة الإنسان على الطبيعة والتحكم فيها، لأن نمو الأفكار يحكم التاريخ ويوجهه، وبالتالي يؤدي التقدم العلمي إلى التقدم المادي³.

(2) الاتجاهات التنموية الحديثة:

بالرغم من نعت هذه الاتجاهات بالحديثة إلا أنها صارت تنتمي اليوم لتراث نظرية التنمية كما أسلفنا، فهي حديثة فقط بالنظر إلى سالفها الكلاسيكية، وبالتالي تم تجاوز أغلبها، وذلك نظرا للدينامية الكبيرة التي عرفها هذا الحقل التخصصي بفعل التحولات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات من جهة، ومن جهة أخرى لكون هذه النظريات نفسها لم تتخلص بشكل نهائي من نظرتها المتمركزة حول الذات الغربية، بل إن بعضها كان امتدادا لبعض النظريات الكلاسيكية، وبالتالي كانت أحداثها أساسا تنحصر فقط في تنوع زوايا مقاربتها لإشكالية التنمية، وهذا التنوع هو ما

¹ أحمد مجدي حمادي، شادية على قناوي، التنمية ومشكلات التخلف في المجتمع المصري، جامعة عين شمس - القاهرة، 1988، ص 33.

* المرحلة الأولى: وهي مرحلة التفكير الخيالي أو الثيولوجي (اللاهوتي)، وفي هذه المرحلة كانت تسود الأفكار الخيالية والخرافية وتفسر فيها الظواهر على أساس الدين والقوى اللاهوتية مع الاعتقاد على الخيال والغيب وقدره الأرواح، كما كان يسود في هذه المرحلة علاقات اجتماعية تسلطية قصرية أو جبرية. أما المرحلة الثانية فهي مرحلة التفكير الميتافيزيقي، وهي مرحلة أكثر تقدما من الأولى، حيث بدأ الإنسان في تفسير كل الظواهر المحيطة به على أساس قوى غير طبيعية، أي قوى خفية وخرافة وقاهرة، وبدأ يظهر فيها مجال بروز الدولة كوحدة اجتماعية تقوم على أساس مبدأ التبعية والتعاقد. أما المرحلة الثالثة فهي المرحلة الوضعية أي مرحلة التفكير الوضعي أو العلمي والمنطقي، والتي يفسر فيها الإنسان كل ما يدور حوله بناء على العقل وليس الخيال، وذلك للوصول إلى القوانين التي تساعد على التنبؤ بمستقبل الظواهر المختلفة، ويخضع الكائن البشري فيها للملاحظة وتدعيم الفرضيات بالحقائق الخاصة والشاملة، ويصبح التطابق مع الحقيقة هو المعيار للحكم على الأشياء.

² أحمد مجدي حمادي، شادية على قناوي، مرجع سابق، ص 34.

¹ عبد الجليل الطاهر، مسيرة المجتمع، بحث في نظرية التقدم الاجتماعي، المكتبة العصرية، بيروت، 1966، ص 172.

² كمال التابعي، تغريب العالم الثالث، دار النصر للتوزيع والنشر - القاهرة، الطبعة 2، 1995، ص 62.

³ عليه حسن حسين، التنمية نظريا وتطبيقيا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الاسكندرية، 1977، ص 46.

سنحاول ملامسته عبر استعراض عدد من المواقف والتفسيرات التي قدمتها هذه النظريات جوابا عن سؤال محوري وأساسي هو: ما السبيل لتجاوز التخلف وتحقيق التنمية؟

كان جواب اتجاه النماذج والمؤشرات هو تحديد خصائص وسمات المجتمعات الصناعية المتقدمة، ثم العمل على نقلها صوب الدول النامية وترسيخها بها، فاقتزل بذلك التنمية في مجرد مؤشرات كمية ترتبط بنسب الدخل ودرجة التعليم، وبأعداد الأطباء والمدارس والمستشفيات، وبنسب توزيع الصحف وغيرها من المؤشرات المستوردة من واقع المجتمعات الغربية التي يكفي غرسها في المجتمعات المتخلفة لكي تنمى وتتطور. بل تم اعتماد هذه المؤشرات والاحصاءات لتصنيف الدول وترتيبها في مدارج التنمية تحت اسم اتجاه المكانة الدولية، لكن هذين الاتجاهين أغفلا معا طبيعة الأوضاع غير المتجانسة للدول النامية، كما أهملوا الخصوصيات والحضارة والتاريخ، وبالتالي قدما نظرة شبيهة جدا للاتجاه الانتشاري الذي رأى بدوره أن التنمية تتم عبر انتشار القيم الثقافية والمادية وانتقالها من بؤر متقدمة نحو مناطق أخرى متخلفة، وبأنه من شأن العلاقات التاريخية والمعاصرة للدول أن تسهم في انتقال التكنولوجيا والصناعة والأفكار والقيم ورؤوس الأموال عبر ربوع المعمور. فحاولت بذلك هذه الاتجاهات تورية عدد من الخلفيات السياسية والتفاوتات الصارخة بين الدول ومخلفات الاستعمار، بل تبنى بعضها (الاتجاه التطوري المحدث) منظورا يقوم على تحديد المراحل المختلفة التي يمكن أن تمر منها الدول النامية في سعيها لتحقيق التقدم، وهذه المراحل ما هي إلا تكرار للمراحل التي مرت منها الدول الغربية حتى وصلت إلى وضعها الراهن*، وبذلك تصبح عملية تنمية المجتمعات المتخلفة حسب هذا الاتجاه تقليدا واستنساخا لنفس مراحل تطور مجتمعاتهم بغض النظر عن الخصوصيات والتاريخ. وهنا يمكن الجزم بأن أخطاء هذا المنظور على مستوى التفسير تبقى أقل سوء من الخطأ التفسيري الذي وقع فيه الاتجاه السيكولوجي حين بالغ في التركيز على الخصائص السيكولوجية للأفراد وقدرتهم على الإنجاز كدعامة أساسية للتنمية، فوصم شخصية الأفراد في العالم الثالث بالكسل والانتكال، عكس نظيرتها في الغرب التي تمتاز بالفاعلية والمبادرة والقدرة على الإنجاز، وبذلك كرر السلوكيون أيضا نفس الهفوات والاطعاء التي وقعت فيها الاتجاهات السابقة، بل وحملوا أفراد المجتمعات المتخلفة مسؤولية تخلفهم، ضاربين بعرض الحائط أثر الاستعمار والنسبية الثقافية.

* حدها والت روستو W.Rostow في مرحلة المجتمع التقليدي، مرحلة التهيؤ للإقلاع، مرحلة الانطلاق، مرحلة الاتجاه نحو النضج، مرحلة المجتمع الاستهلاكي، ويعرف هذا الاتجاه أيضا باسم نظرية العصرية (للمزيد من التفاصيل انظر ابراهيم بايزو، التنمية مشاركة، مرجع سابق، الصفحات من 41 إلى 45).

يتبين إذن أن الاتجاهات السابقة الذكر لم تتخلص تماما من "تضخم الأنا" ومن تمركزها المفرط حول الذات، فحاولت أن تقدم خطأ أحاديا للتنمية، وجعلته قدرا محتوما، فعلى الراغبين في تحقيق التنمية المرور منه أو استيراده منها، فوقع في عدد من الهفوات والأخطاء المتشابهة في عدتها التفسيرية للتنمية، وهذه الأخطاء هي التي سوف يقوم بجمعها وتوضيحها ما يصطلح عليه بالاتجاه الماركسي المحدث، أو اتجاه التبعية، والذي سيحول السوسيولوجيا إلى سلاح نقدي يبين أن تبعية التحديث والتصنيع هي المسؤولة عن تخلف المجتمعات، حيث سيبنى تصوره انطلاقا من نقد التوجهات السابقة بل وتحميلها مسؤولية ما تتخبط به المجتمعات المتخلفة من مشاكل وينطلق أصحاب هذا الاتجاه من تصور أساسي مفاده أن التنمية الحقيقية هي التحرر من التبعية أولا، لأن تقدم الغرب أثر حقيقة على عدم تقدم الآخرين¹، بل قد بني على أنقاضهم. وبالتالي ركز أصحاب هذا الاتجاه على أثر الاستعمار والاستغلال وما خلفه من استنزاف للثروات والموارد، كما عملوا على تحليل ما تعرضت له هذه المجتمعات من طرف نظيرتها الغربية التي بنت تقدمها على حساب تخلف الأخرى، حيث شوهت اقتصاداتها وجعلتها تعتمد على الصناعات الاستخراجية والزراعة وتصدير المواد الخام التي تحتاجها الدول الرأسمالية، وعملت على استمرار الوضع إلى اليوم في شكل تبعية اقتصادية وسياسية وثقافية وتقنية تكبح التحرر وتتيح الحفاظ على المصالح، وذلك بمباركة من طبقة حاكمة محلية راغبة في استمرار ذلك ما دامت تستفيد منه¹. وفي نفس الإطار (نقد الطبقة الحاكمة في الدول المتخلفة)، يرى هذا الاتجاه أيضا بأنه من الخطأ اختزال التبعية في مجرد علاقة شرطية بين اقتصاد تابع وآخر مسيطر، فالأمر شبيه بمن يختزل المجتمع التابع وينظر إليه على أنه مجرد مجتمع واحد وموحد يفتقد الاستقلال، في حين يتجاهل الميكانيزمات الداخلية والعلاقات والصراعات والمصالح الطبقيّة المختلفة المكونة لتركيبته الاجتماعية بوصفها متغيرا وسيطا أساسيا من شأنه إعادة التبعية، فالأمر شبيه بحصاد سياسي لممارسات طبقات ذات مصالح متضاربة تعمل فيه الطبقات المستفيدة على بقاء هذه الأوضاع واستمرارها². ولذلك ينظر أصحاب هذا الاتجاه إلى التنمية كعملية ثورية تشمل تحولات أساسية على مستوى الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية التي من شأنها

¹ جون سكوت، مرجع سابق، ص 93.

¹ عبد الهادي محمد والي، مدخل إلى علم الاجتماع، دار المصطفى للنشر والتوزيع، مصر 2003، ص 154.

² محمد الحسيني وآخرون، دراسات في التنمية الاجتماعية، دار المعارف، القاهرة 1984، ص 19.

أن تحدث تغييرا جذريا لابد أن ينتج عنه صراع بين القوى الاجتماعية التي تسعى إلى التغيير والقوى المحافظة التي تعارضها¹.

(3) الاتجاهات التنموية المعاصرة:

ستركز هذه المقاربات على أسس نظرية وفلسفية مخالفة تماما لكل سابقتها، وستتوجه نحو رد الاعتبار للإنسان في شموليته، بغض النظر عن منصبه أو مكانته الاجتماعية، وستتقرب فلسفة هذه الاتجاهات من مقولة شهيرة لـ "غاندي" مفادها أن "ما تقوم به لأجلي من دوني، فأنت تقوم به ضدي". أي أن هذه الاتجاهات ستري بأن التنمية شأن جماعي مندمج، قوامه المنظور التشاركي بعيدا عن كل أشكال السلطوية والاحتكارية والنظرة المتعالية عن الفئات المستفيدة، سواء على مستوى وطني عام أو سواء على صعيد محلي مخصوص. إنها إذن نوع من المقاربات الأفقية التي قوامها القرب والانصات والتفاوض والإشراك والتتبع والتقييم والحكمة والمحاسبة، وذلك في شكل بدائل موضوعية فرضها الفشل الذريع والمتوالي لعقود المقاربة المركزية والعمودية المبنية على الأوامر وفرض القرارات بغض النظر عن أصوات المعارضين لها أو المطلعين على لا جدوائيتها، ومن بين أهم هذه المقاربات المعاصرة نجد ما يلي:

المقاربة التشاركية:



هي تعبير عن سياق اجتماعي يستعيد فيه السكان سلطة المبادرة والقرار من أجل وضع وتحقيق الأنشطة والبرامج التي تهم مستقبلهم، وذلك وفق طرق من شأنها ضمان اقتسام المعرفة والسلطة والمسؤولية قصد تمكينهم من تحقيق تنمية مستدامة، فهي تعبير عن عملية التفكير مع الناس والتشاور معهم من أجل مساعدتهم على حل مشاكلهم وتحسين وضعيتهم الاجتماعية¹. فالساكنة تستطيع من خلال مشاركتها في اتخاذ القرار صياغة الحلول انطلاقا من قربها من المشاكل المطروحة ووعمها بأهميتها، كما ستسمح بتفادي ما قد يعترض المشاريع من عراقيل ومشاكل تقنية وتمويلية، ويتم ذلك عبر نهج أساليب جديدة على مستوى التواصل الفعال في تبادل المعلومات وإيصال الأفكار المرغوبة بشكل حر وديمقراطي يتيح تحديد الحاجيات الأولية والحقيقية للساكنة بهم ومعهم وعبرهم، وهذا ما

¹ عبد الصمد الديالي، القضية السوسيوولوجية: نموذج الوطن العربي، أفريقيا الشرق، ط 1، 1989، ص 22. (نفس الفكرة نجدها عند آلان تورين في كتابه "نقد الحداثة" حين اعتبر التنمية عملية ثورية).

¹ المصطفى بوركية، المقاربة التشاركية وآليات تتبع وتقييم مشاريع التنمية المحلية، دليل عملي حول التتبع والتقييم التشاركي لمشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، المطبعة السريعة، ط 1، القنيطرة 2016، ص 15.

من شأنه أن يمنحهم الإحساس بالانتماء وأن يكسبهم الثقة في النفس لإبراز قدراتهم الذاتية، وذلك عبر تحميلهم المسؤولية واستثارة مؤهلاتهم الكامنة وخبرتهم الطويلة لتدبير الفعل التنموي وترشيد الموارد المتوفرة والموارد الممكن تعبئتها بشكل عقلائي يضمن التنسيق والاندماج بين جميع المتدخلين¹...

التنمية البشرية:



هي نظرية في التنمية تجعل من الإنسان منطلقا وغاية لها في نفس الوقت، فهي تتحقق به ولأجله، وتتضمن كينونته والوفاء بحاجاته، فهو محرك الحياة في مجتمعه، منظمها، قائدها، مطورها ومجددها، ولذلك تستهدف هذه المقاربة غرس القيم المحفزة للعمل والإنماء والوعي بضرورة أخذ زمام المبادرة، لأنها لا تقف عند تكوين الأفراد و تأطيرهم فقط، بل تدفعهم لينخرطوا في البناء المجتمعي الإنساني في إطار تكافؤ الفرص، إذ ترتبط بجودة حياة البشر ورفاهيتهم، وتعترف بسمو الإنسان وبأنه ثروة حقيقية وجب استثمارها بعقلانية لاستخراجه من بؤر التخلف والفقر والإقصاء الاجتماعي*.

ظهر هذا المفهوم إذن كردة فعل على المنظور الأحادي الذي ركز على البعد الاقتصادي في التنمية، ويرى هذا التوجه أن الاستراتيجية التنموية لا بد من أن تنطلق من الإنسان، فالغنى الحقيقي لبلد ما يتمثل قبل كل شيء في رجاله ونسائه، وبالعامل على بناء العنصر البشري* وتحريره وتنميته وتعبئته، فهو أدري باحتياجاته وأقدر على تحقيقها، وهو قائد عملية التغيير شريطة ضمان توسيع الخيارات المتاحة له وللساكنة، وذلك بجعلها أكثر تشاركية وأكثر ديمقراطية مع تضمينها إمكانيات الشغل، التعليم، الصحة، والعيش في بيئة سليمة مع مجابهة كل أشكال الاستبعاد الاجتماعي*.

وبالرغم من كون التنمية البشرية تتعامل مع الأبعاد الاجتماعية للتنمية وتركز عليها باعتبارها العنصر الرئيسي، في حين تنظر للطاقات المادية والاقتصادية باعتبارها شروط مساعدة لتحقيق التنمية، إلا أن هذا لا يعني إنكارها لأهمية البعد الاقتصادي، فهي تعترف بأهمية النمو الاقتصادي

¹ إبراهيم بايزو، مرجع سابق، صص 57-58.

* التقرير الوطني يستعمل عبارة "تحرير الإمكان البشري" والإمكان هو معنى إيجابي ديناميكي يدل على الإرادة والعمل ويتأشى مع مبدأ الخصوصي الممكن والمتاح، ولا يتعارض بتاتا مع التعاريف الدولية.(وللمزيد من التفاصيل انظر كتاب "التنمية مشاركة" ل إبراهيم بايزو ص50 وص51. كما يمكن الاطلاع على كتاب: "التنمية البشرية بالعالم القروي: جماعة ازمامرة نموذجاً"، للاستاذة المسدالي وآخرون، تقديم أمينة عوشار، منشورات المعهد الجامعي للبحث العلمي، الرباط 2005).

* أضفى مفهوم بناء العنصر البشري أكثر المفاهيم انتشارا ويعني بناء أو تأهيل إنسان قادر على توظيف المعرفة، والدمج بينها وبين الخبرات وإنتاج تكنولوجية ملائمة، واستخدام الموارد الطبيعية بشكل معقلن من أجل الوصول إلى التنمية المعززة والمتواصلة أو ما نسميه في المغرب بالتنمية المستدامة ذات البعدين الاجتماعي والاقتصادي.

* يأخذ هذا الاستبعاد شكلين: الأول هو استبعاد القابعين في القاع والمزعولين عن التيار الرئيسي للفرص التي يتيحها المجتمع، والثاني استبعاد إرادي يتمثل في انسحاب الجماعات الثرية من النظام العام والانعزال عن المجتمع، وهذا يدل على عدم كون الاستبعاد أمرا اختياريا ولا شخصيا نتيجة لتدني القدرات الفردية فقط، وإنما هو نتيجة للبنية الاجتماعية (للمزيد من التفاصيل يمكن العودة إلى العدد 344 من سلسلة عالم المعرفة، عدد حول الاستبعاد الاجتماعي).

ودوره في تحسين مستوى المعيشة، بيد أنها تريد أن يكون نموها يوسع من خيارات الناس¹، فالثراء المادي وحده ليس شرطاً ولا كفيلاً بتحقيق كل الأهداف المهمة للفرد مثل: الأمن والحياة المديدة، تذوق العلم والمعرفة، حق المشاركة في تقرير الشؤون العامة، حق التعبير والعيش في بيئة سليمة... ولذلك تصبو التنمية البشرية إلى نمو شامل يمكن الأفراد من أن يستمتعوا بثمار مشاركتهم على شكل خدمات صحية أفضل، حياة أكثر أماناً، وقاية من الجريمة والعنف الجسديين، وصولاً أفضل للمعرفة، ساعات راحة أكثر كفاية، حريات سياسية وثقافية، شعوراً بالمشاركة في أنشطة المحيط الذي يعيشون فيه. إن هذا التصور ينظر إلى العملية التنموية في شموليتها على نحو ما بينه "أمارتيا صن"² حين نادى بضرورة تضمينها مجموعة من المقومات مثل توسيع الحريات والقدرة على الوصول للمعرفة والمشاركة وصناعة القرار مع تجنب كل المظاهر المختلفة للحرمان والاقصاء...

عموماً، لا يسعنا في هذا المقام استعراض كافة المقاربات المعاصرة أو التفصيل فيها، لكننا الجدير بالذكر هو أن تبلور هذه المقاربات ساهم في ترسيخ وتقوية مفاهيم أخرى مثل اللامركزية والحكامة والجهوية والتسويق الترابي والفاعل المحلي والتدبير التشاركي والتنمية المحلية وغيرها من المفاهيم والمقاربات التي تتشابه كثيراً في منطلقاتها الفلسفية والعملية، كما أنه قد واکب وتزامن ظهور هذه الاتجاهات أيضاً مع ظهور المقاولات بمعناها الحديث، فقد سبق التنظير لها في عدة حقول معرفية مثل سوسيولوجيا التنظيمات والمقاولات - ولو أن الأمر تم تحت مسميات أخرى - بل أكثر من ذلك، فقد تم تنزيلها بشكل عملي وتطبيقها في المقابلة كبديل لـ "التاليورية" و"مدرسة العلاقات الانسانية" وغيرهما من المقاربات الكلاسيكية في التسيير، تلك التي اعتبرت العامل مجرد يد، أي مجرد فاعل سلبي لا يصلح سوى للعمل وتنفيذ الأوامر، وبأن المديرين أو المهندسين وحدهم المالكين للمعرفة

¹-Pierre Chassande . Développement durable: pourquoi? comment?. Editions Edisud, 2002.P 110.

² ورد عند إبراهيم بايزو، مرجع سابق، ص 23.

* بالنظر إلى مجموعة من الحالات التنموية عبر العالم سنجد فعلاً أن التنمية لا ترتبط دائماً بتصور "كلارك" و"روستو" و"فرانك" الذي يحجم التنمية في مجرد النمو الاقتصادي، بل إننا سنقف على تناقضات حقيقية تبدو غير مفهومة ظاهرياً وغير مقبولة عندما تقتصر على النظر إليها من الخارج إذا ما اقتصرنا على الاقتصاد فقط، فبالعودة مثلاً إلى المؤشرات المستعملة في قياس التنمية البشرية نجد أنها لا تصلح للتطبيق، كما أن العودة إلى تقرير 1990 تمدنا ببعض المعطيات التي تبين أن النمو الاقتصادي لا يعني دائماً وجود تنمية بشرية، ووجود تنمية بشرية لا يقوم دائماً على ارتفاع معدلات النمو، فالصين مثلاً التي تعتبر ثالث أسرع دولة في العالم من حيث النمو الاقتصادي ما بين 1960-1987 لا توجد ضمن العشر بلدان الأولى في لائحة المجتمعات التي تضمن لأفرادها أطول أمد للحياة في العالم، في الوقت الذي توجد فيه سنغافورة على رأس هذه القائمة ونفس الأمر ينطبق على دول الخليج ذات الدخل الفردي المرتفع أو حتى على بعض بلدان أمريكا اللاتينية أو آسيا، مما يفيد بأن النمو الاقتصادي السريع داخل البلدان الصناعية لا يعني التخلص نهائياً من التخلف، وبأن هناك كثيراً من البلدان ذات النمو الاقتصادي البطيء لكنها تحقق مستويات عالية من التنمية البشرية. وعليه، فهناك جدل كبير بخصوص بعض المؤشرات المعتمدة في قياس التنمية، إذ يعد مثلاً عنصري الماء والماشية من الركائز التي تنبني عليها التنمية عند البدو الرحل وفي القرى وعند بعض القبائل التي يتحدد فيها الفقر والغنى بهذين العنصرين، (نفس فكرة "حسن مادي" حول ضرورة اعتماد الماء والماشية لقياس التنمية في بعض المجتمعات)، كما أن مقياس الحرية للتعبير عن مدى التمتع بالحرريات المدنية والسياسية يتم اعتباره مقياساً شديد الحساسية، فهو مرتبط بالاضطرابات وتغيّب فيه الموضوعية بالرغم من تطوير مؤسسة فريدم هاوس لمقياس تم تبنيه من طرف الأمم المتحدة بعد تحويله بحيث تتراوح قيمته بين الصفر (انعدام الحرية) والواحد (التمتع بالحرية) ليبقى السؤال مع ذلك قائماً حول جوانب الحرية ونوعها ووفق أي منظور وثقافة كمطلق للقياس، ونفس التساؤلات تطرح بخصوص مؤشرات أخرى مرتبطة بتكوين النوع والحفاظ على البيئة... للمزيد من الاطلاع انظر: عبد المالك ورد، الفاعل المحلي وسياسة المدينة بالمغرب، سلسلة دراسات و أبحاث رقم 20، جامعة مولاي إسماعيل مكناس، ط 1، 2006، ص 21.

وللقدرة على الفعل وحسن التدبير، وهذا المنطق هو نفسه الذي كان سائدا في عهد الدولة المركزية، إذ نجد لغة الاملاءات وتغيب الحوار، وتنزيل برامج تنموية لا تمت للسكان وبيئتهم وثقافتهم بأي صلة*.

O المحور الثاني: التجارب التنموية بالمغرب*

أ- في تاريخ الوعي بالأزمة التنموية:

إن الخطاب الملكي السامي حول ضرورة بلورة نموذج تنموي جديد يدفعنا أيضا إلى التساؤل حول تاريخ الأزمة التنموية بالمغرب، ويعود بنا إلى استحضار تاريخ ممتد لأزيد من قرن ونصف من الزمن، بل ومن المحاولات والمقاربات التي جربتها بلادنا للحاق بركب التنمية، كما يدفعنا إلى القيام بنبش جينيالوجي حول المفاهيم التي استعملناها عوضا عن مفهوم التنمية الذي سبق وحسمنا في مسألة انتسابه للعصر الحديث. وعليه، وقصد تحقيق ومأسسة هذا الوعي الشقي بأزمة التنمية بالمغرب، فإننا سنعمق الجراح أكثر بإرجاعها إلى منتصف القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين.

بالنظر إلى أحوال المغرب سنجد بأن البنى السياسية والاجتماعية قد اتسمت في هذه الحقبة التاريخية بالتقليد والانغلاق والمحافظة، في مقابل سياق آخر تحديثي عصري حققته الدول الأوروبية، وقد كان لهذا الواقع المفارق كامل الفضل في مسألة تحقيق الوعي بأزمة التنمية، خاصة بعد الصدمة التي تلقاها المغرب إثر هزيمته بمعركتي "إسلي 1844" و "تطوان 1860"، مع ما نجم عنها من احتلال لثغوره وإرغامه على توقيع عدد من المعاهدات والاتفاقيات ودفع مبالغ مالية باهظة للمنتصرين... وبالإضافة إلى هذا السياق الخارجي، اتسم المناخ الداخلي العام بنوع من الانقسام بين ضرورة رفع راية الجهاد وبين ضرورة رفع راية الإصلاح والتحديث، وهو الأمر الذي دفع بعض الزعامات للخروج عن سلطان الحاكم والتمرد عليه، كما دفع فئات أخرى إلى الارتقاء في أحضان الدول الغربية حرصا وحماية لمصالحها (المحميون)، وترك فئات أخرى كثيرة (90% من ساكنة المغرب القروي حينها) مرهونة برحمة السماء (المطر) وبلعنتها (الجفاف والأوبئة) وببطش المخزن (الضرائب والكلف المخزنية التي كانت أهم مورد لبيت المال من دون أن يكون لها أي أثر استثماري أو إصلاحي...)¹.

أمام هذا الحصار المكتمل الأركان دولة وشعبا، ستنم مقارنة مفهوم التنمية تحت مسمى آخر حينها وهو مفهوم "الإصلاح"، لكن الدولة قاربت به بشكل اختزالي ضيق مكتفية بمحاولة تحديث الجيش

* الأمر شبيه بمقولة تايلور: (لا تفكروا فهناك من يفكر من أجلكم)، حيث لم يكن ينظر إلى الساكنة باعتبارهم شريكا أو جزءا من الحل، بل كقتل وعيب يعيق ويؤخر الفعل التنموي، وبالتالي لم يتم إشراكهم إلا في مستوى تبليغ وإيصال قرارات المسؤولين المركزيين أو العمل على تنفيذها...

* بالإضافة للمراجع المعتمدة في هذا المحور، قمنا بتلخيص مكثف لمضامين كتاب "عمار حمداش" حول تجارب التحديث القروي بالمغرب.

¹ عمار حمداش، تجارب التحديث القروي بالمغرب، regardpub للطباعة، القنيطرة، ط 1، 2015، صص 8-10.

وإصلاح أجهزة النظام القائم، أما مشكلات الشرائح الاجتماعية وهموم المغاربة فلم تكن حاضرة في هذه الحقبة، بل إن معضلة هذه الرؤية الإصلاحية امتدت إلى رفع البعض لشعار الإصلاح عبر العودة إلى الماضي (زمن السلف وزمن بكري أو زمن الدولة الإسلامية الخالصة في نموذجها الأول مع الخلفاء الراشدين...)، أي عوض الانفتاح والتجديد ومسيرة روح العصر، هناك من اختار الانغلاق والتشردق والانكفاء حول الذات... وقد كان هذا الرأي تاريخيا ملازما لفئة الفقهاء ورجال ما كان يعرف حينها بأهل "الحل والعقد" الذين شكلوا صوت الأغلبية بحكم مكانتهم ونفوذهم كنخبة وصفوة مجتمعية، معتقدين بأن التشبث بالقيم الإسلامية والاستعداد للجهاد كاف لتجنب ويلات وأعاجيب الغرب الكافر¹...

أما المواقف التي دعت إلى الأخذ بعوامل قوة الغرب والسير قدما نحو العلوم والمعارف العصرية فقد كانت قليلة ومضطهدة من طرف التوجه العام السائد أعلاه، لكن تسارع الأحداث سيكشف عن حقيقة الهوة الفارقة بين المغرب وباقي الدول الغربية التي شرعت فعليا في احتلاله شيئا فشيئا، حيث تزايد أعداد المحميين وتقوى التواجد الأجنبي عبر الهيمنة على مختلف المراكز التجارية والأنشطة الاقتصادية والفلاحية... ليتحول مطلب "الإصلاح" من اختيار إلى اضطرار وتحول معه مواقف النخب المخزنية والتجارية من الرفض إلى القبول.

هكذا إذن ستمتد مظاهر التأثير الأجنبي لتشمل كافة مناحي الحياة، حيث أطلت على المغاربة مستجدات العصر الحديث واستهوتهم شيئا فشيئا، حتى غرقوا في استشراب كل ما هو قادم من الغرب (بضائع، ملابس، منتجات غذائية، تجهيزات منزلية...) لتتوج هذه المرحلة الأولى بمجموعة من الإصلاحات التي قام بها السلطان الحسن الأول 1873-1894 ومن بعده السلطان المولى عبد العزيز والمولى عبد الحفيظ، وذلك قصد ترميم ما يمكن ترميمه من أحوال البلاد، لكن الطرائق والمقاربات وتسارع الوقائع كشف عن فوات الأوان وعن عقم هذه الرؤية الإصلاحية التي لم تخرج أساسا عن منطق الجبايات (الإصلاح الضريبي خاصة ضريبة الترتيب 1901) الذي حكم البنية التقليدية للمخزن العتيق. هذا بالإضافة إلى المحاولة اليائسة لتوسيع دائرة الاستشارة السياسية مع أهل الحل والعقد الذي اعتبره البعض تأسيسا لأول مجلس للأعيان سنة 1905، بحيث صار يضم زعامات بعض المدن والقبائل المغربية قصد بلورة مشروع إصلاحي جسده تقديم أول دستور مغربي إلى المولى عبد العزيز

¹ للمزيد من الاطلاع على تفاصيل هذه المرحلة يمكن الرجوع إلى كل من كتاب "مصطفى الشاوي": النخبة المخزنية في مغرب القرن 19، منشورات كلية الآداب والعلوم الانسانية بالرباط، ط 1، 1995. وكتاب "مولاي الطيب العلوي": تاريخ المغرب السياسي في العهد الفرنسي، منشورات الزاوية، ط 1، 2009.

إثر انعقاد مؤتمر الجزيرة الخضراء 1906، مع ما دار في فلكها من استدخال لبعض أجهزة الأزمنة الحديثة من قبيل الطباعة والجرائد...

يتضح إذن بأن أزمة التنمية بالمغرب تعود جذورها إلى زمن ما قبل الحماية، وبأننا قاربناها تحت تأثير الصدمة الغربية برفع شعار "الإصلاح"، وتحت ضغوطات داخلية لم تكن وطأتها أقل من نظيرتها الخارجية، ولذلك فهي لم ترقى إلى درجة المشروع التنموي الشامل والكفيل بالنهوض بكافة مكونات المجتمع وبناء مغرب قوي ودينامي وفق متطلبات العصر. أما نهاية هذه المرحلة فالجميع على علم بمآلاتها، وهي توقيع معاهدة الحماية، فما هي التجارب التنموية التي عرفها المغرب في هذه المرحلة الجديدة؟.

ب- من الإصلاح إلى التحديث في عهد الحماية

حاولت فرنسا استثمار ما راكمته من تجارب في الجارتين "تونس" و"الجزائر" بحكم تشابه واقعهما وبنيتهما مع الواقع المغربي، وقد كان مبررها في ذلك هو عدم تكرار تجربة الدم التي ميزت تعاملها مع الجزائر. فقامت بضبط إيقاعات وآليات اشتغالها على فلسفة قوامها عدم التعارض التام مع البنيات التقليدية المترسخة بالمجتمع المغربي، بل سعت إلى استثمارها وتوظيفها كل ما أمكنها ذلك، حيث سعى "ليوطي" إلى تحديث النخب القائمة من دون الوقوع في صدام مباشر معها، وقد عبر عن ذلك في مقولته الشهيرة: "أريد أن أحقق بالمغرب ما كان يمكن أن يقوم به سلطان ذكي ومجدد". وهو المسعى الذي وضحه "روبير مونتاني R.Montagne" بقوله: "كان أساسيا في منظور ليوطي أن يحافظ على التقاليد ليوفر حدوث ثورة (...) وهكذا كان تصوره هو الاعتماد على النخب القائمة: السلطان، كبار الزعامات، بورجوازية المدن... باعتبارها النخب التي ستجر بعد تكوينها وتنويرها باقي الفئات الواسعة للمجتمع"¹.

إذن، سيسعى الاستعمار إلى تحديث المجتمع بالانطلاق من أعلى الهرم وصولا إلى قاعدته، هذا من دون أن يغفل طبعاً مصالحه المتمثلة في استغلال خيرات وسواعد المغرب وتسخيرها لتلبية مطامحه، وقد تبين ذلك من خلال الشروع في هيكلة الدولة واختراق المجتمع عبر بناء إدارة جديدة واقتصاد جديد. أما تركيزه فقد انصب أساسا على عصرنة الفلاحة التي كانت مرهونة برحمة السماء وما تجود به من أمطار، حيث عمل على تخليصها من أساليب الانتاج العتيقة معتبرا إياها بمثابة المدخل الأساسي للإقلاع الاقتصادي الذي سيفرز بدوره إقلاعا اجتماعيا وثقافيا، وقد تبدى حجم هذا

¹ عمار حمداش، مرجع سابق، ص 29.

التركيز في عدد الظواهر والقوانين التي ارتبطت بمسألة الأرض، من قبيل تحديدها، تسجيلها، تحفيظها، التمييز فيها بين الملك الخاص والعام والملك العائلي والجماعي... مع كل ما استحدثه في سبيل ذلك من إدارات قطاعية ومركزية ومحلية (المديرية العامة للفلاحة والاستيطان، مديرية الشؤون الأهلية...) ومن غرف فلاحية وتعاونيات ومراكز للتكوين والارشاد الزراعي ومن معارض فلاحية وضيعات نموذجية ومدارس قروية... كل هذا بالإضافة طبعا للتجارب التحديثية التي أطلقها من قبيل تجربة الشركات الأهلية للاحتياط وتجربة قطاعات التحديث القروي والشركات الأهلية ومشاريع القرى والضيعات النموذجية...

أما على المستوى العسكري والتجاري والسياسي فقد ظل المستعمر محتكرا ومراقبا لكل هذه المجالات لكي لا تنفلت من قبضته، وذلك تحت ما نصطلح عليه غالبا باسم "المقاربة الأمنية" في معرض حديثنا عن المخزن، وننسى بأن جذور هذه الممارسة ضاربة في التاريخ ومن الصعب التخلص منها، فهي تعود إلى زمن ما قبل الحماية، بل وزادتها هذه الأخيرة تكريسا ومأسسة في منطق دولتنا الناشئة حديثا، والشاهد عندنا هو حضورها المستمر في مجمل التجارب اللاحقة.

إن ما يتضح عموما من هذه المحطة الثانية بخصوص سؤال التنمية بالمغرب، هو أننا حاولنا الإجابة عنها وفق مشروع استعماري قوامه "التحديث الاقتصادي"، وهو فعلا ما تضمنته مختلف خطابات الأوربيين حول الشأن المغربي وحاجته الماسة إلى أيادي جديدة ومؤسسات وأساليب إدارية ومالية حديثة وإلى طرق إنتاجية شبيهة بما تمتلكه الدول المتقدمة... وبغض النظر عن مدى براءة وسلامة نوايا هذه الخطابات، فإن ما يهمننا من هذه المرحلة هو تبيان قدم أزمة التنمية بالمغرب، فهي إشكالية تعود إلى زمن أبعد بكثير مما نتصوره، لكن المقاربات والمفاهيم التي اعتمدنا عليها حينها كانت كلها اضطرارا لا اختيارا، بحيث وعينا هوة الفوارق العميقة بيننا وبين جيراننا الأوربيين، ولذلك ارتبطت المفاهيم التنموية حينها بتيمة التقدم والتأخر والتحديث والعصرنة، وهي نفسها المفاهيم التي كانت رائجة ومستعملة من قبل دول العالم قاطبة قبل استقرارها على مفهوم التنمية.

وبالعودة إلى كنهه وجوهر المقاربات التي اعتمدها المستعمر بالمغرب، فإنها لم تخرج عن روح النماذج الحديثة التي سبق وأشرنا إليها في المحور السابق (انظر المقاربات التنموية الحديثة)، خاصة اتجاه النماذج والمؤشرات والاتجاه الانتشاري والتطوري المحدث، حيث اعتقدنا (أو اعتقد المستعمر) أن استنساخ مؤسسات الغرب الحديث وتقنياته سيكفل لنا صعود مراتب التنمية، فقمنا بتحديث كل القطاعات والادارات والاجهزة، واعتمدنا العصرنة والمشاريع النموذجية projet pilot لتسريع وتوسيع

وثيرة التنمية (نموذج بقعة الزيت*)، إلا أننا أغفلنا العمل الثقافي والخصوصيات المجالية والذهنية للتركيبية المغربية، واقتصرنا على نقل التحديث من دون الوصول إلى استنبات الحداثة، ورفعنا شعارات مغربية ظاهريا ومجوفة باطنيا، فكان انتقالنا من المحطة الأولى إلى المحطة الثانية مجرد انتقال مفاهيمي مغرض، لأنه بالرغم من الإرث الايجابي الذي وفره الاستعمار للدولة وللنخب والأعيان الذين خلفهم بعد خروجه، إلا أن واقع الفئات الاجتماعية الأخرى عرف نوعا من التدهور والشرح، بحيث بدأت جحافل المغلوبين على أمرهم بمغادرة القرى والبوادي، وبدأت التناقضات الصارخة التي خلفتها تجربة الحماية تطفو أكثر وأكثر، وهو ما حول ذلك الارث الغني شكلا كما قلنا، إلى إرث ثقيل لدولة الاستقلال، فهي التجربة الأهم للمغرب، لكونها ستطرح ولأول مرة حاجيات المجتمع بالنسبة للدولة، وستتحول العلاقة القديمة من خدمة الساكنة للمخزن (الضرائب والكلف) إلى ضرورة خدمة الدولة الحديثة للساكنة، وهو ما لن يتأتى للدولة الناشئة بيسر وسهولة، خاصة في ظل الصراع حول السلطة وفي ظل عدم اكتمال الوحدة الترابية حينها ووجود مجموعة من الأقاليم والمناطق تحت سيطرة الدولة الاسبانية...

ت- من التحديث إلى التنمية وبناء الدولة الوطنية:

بعد خروج فرنسا، ستظل البلاد مرتحنة بنفس المؤسسات الإدارية والاقتصادية التي تركتها، إذ على الرغم من الحماسة والانخراط الوطنيين لمكونات الشعب المغربي الطموح والفرح بالاستقلال، إلا أن الدولة افتقرت إلى رؤية تنموية بديلة، الشيء الذي دفعها إلى الاعتماد على نفس البنيات الموروثة من المستعمر، واكتفت بإدخال بعض التعديلات الطفيفة التي مست المظهر دون المساس بالجواهر، خاصة في ظل خروج الاستعمار وبقاء أطره وسياساته وموارده البشرية بعدد من الوزارات والادارات المركزية، وهو ما وضعنا أمام المثل المغربي: "ما حرثه الجمل، داسه"، بل وسيدوسه أكثر من مرة، وذلك بحكم الوضعية السياسية التي كانت لازمتها الأساسية هي الصراع حول السلطة ما بين القصر والحركة الوطنية، فعوضا عن مباشرة الشأن التنموي ستنهمك القوالب السياسية في حرب المصالح وتدعيم النفوذ، وقد كان العالم القروي مجددا هو مسرح المعركة، وذلك بحكم حجم تمثيلية ساكنته التي قدرت بـ 70% حينها، وقد شكل الاصلاح الزراعي المدخل الرئيسي لمباشرة استقطاب الجماهير القروية باستعمال جدلية السلطة والأرض، وعبر العزف على أوتار الوطنية واسترجاع الأراضي من

* تعبيرا عن النموذج الانتشاري في التنمية الذي وظفته الحماية عبر دعم استثمارات المعمرين والمحميين بإنشاء عدد من القرى والضيعات النموذجية والتجربات الرسمية المجهزة بأحدث الأساليب العصرية التي ستجذب باقي الفئات وبالتالي ستكبر بقعة الزيت/التنمية، لكن النتيجة كانت هي تحول المغرب إلى مشهد ازدواحي لتعاشيش القديم والجديد (مجمع الأهالي والمعمرين، مغرب المحراث الخشبي الجرار، مغرب التصدير ومغرب الكفاف والغفاف...) وهو ما عبر عنه "جون كلود سانتوسي" بمغرب السرعيتين حيث الجديد لا يولد بسهولة والقديم لا يموت بسرعة، وعبر عنه "بول باسكون" بالمجمع المركب أو المزيج، وعبرت عنه كتابات أخرى بمفاهيم مغايرة ومستحدثة لكن مع الحفاظ على نفس المعنى.

المعمرين والعملاء وتوزيعها على صغار الفلاحين، لكن مقارنة الأرض هذه حملت تصورين: تصور الحركة الوطنية في إطار نظرة اشتراكية وقومية، وتصور النظام في إطار الليبرالية والمحافظة مع توظيف براغماتي لبعض التركات المفيدة التي خلفها المستعمر¹.

هكذا سيتم الانتقال من النفحة الاشتراكية لحكومة "عبد الله ابراهيم" القائمة على تصفية الإرث الاستعماري وعلى تدخل الدولة وتمويلها للعملية التنموية بالاعتماد على موارد الوطن وكفاءاته (إصلاح وبناء الدولة المستقلة، تكوين ومغربة الأطر، تصنيع البلاد والحد من تبعيتها، تطوير وتحديث الفلاحة...) إلى التوجه نحو سياسة ليبرالية قوامها العودة إلى المحافظة على برجوازية المدن وأعيان البوادي الذين تضرروا من نهج وسياسة المخطط الخماسي الأول للحكومة الأولى، بل وشكلوا عاملا من بين عوامل أخرى في عملية إجهاض مساعيها. وبالتالي لم تكن التنمية حاضرة كرهان مجتمعي، بل كصراع سياسي أعمق من التقاطبات الأيديولوجية نفسها، حيث سعى كل من القصر والحركة الوطنية إلى سحب بساط الشرعية من تحت أقدام الآخر، فغرقت التنمية في مستنقع المزايدات والحسابات السياسية، ولم يتم استغلال الاستعداد التام لانخراط الشعب في بناء صرح الدولة، بل تم توظيفه فقط، وانتهى الصراع بفعل مجموعة من العوامل الداخلية والخارجية إلى انحراف المسار التنموي بإعادة نفس البنية والشبكة الاستزلامية على نحو ما بينه "ريبي لوفو" في كتابه: "الفلاح المغربي المدافع عن العرش".

إن مسألة حسم الصراع السياسي أعلاه، ستكون له انعكاسات جلية في البنية المفاهيمية لمقاربة التنمية، حيث سيتم التخلي عن عبارات الإصلاح والتحديث تدريجيا لصالح عبارات "التثمين" و"الاستثمار" (مثل تحويل اسم وزارة الفلاحة من "وزارة الفلاحة والإصلاح الزراعي" إلى "وزارة الفلاحة والاستثمار الزراعي" وأيضا خلق مراكز الاستثمار الجهوي...)1، وبالتالي تحقيق الترجمة الفعلية للتخلي عن المنظور الاشتراكي لصالح الليبرالية والملكية الخاصة بدعوى تحقيق الفعالية الاقتصادية، وبدعوى توجيه موارد الدولة نحو الأوراش الكبرى والبنى التحتية الأساسية (خاصة بناء السدود). وقد سعت مختلف المخططات التنموية (الثلاثية والخماسية) لمسيرة هذا التوجه وترجمته على أرض الواقع، لكن الطرفية الدولية من جهة، والعوامل الداخلية من جهة ثانية (خاصة تعمير الأقاليم الجنوبية

¹ الحسن حداد، النموذج التنموي المغربي: فترة ما بعد الاستقلال، العمق المغربي، تاريخ الاطلاع 07 فبراير 2020 على الرابط: <https://www.maghress.com/al3omk/252561>
¹ عمار حمداش، مرجع سابق، ص 185.

المسترجعة)، ستؤدي مجتمعة إلى إدخال الاقتصاد الوطني إلى الإنعاش وإلى سياسة التقويم الهيكلي وتبعاتها المعروفة.

مما لا شك فيه أننا اختزلنا الأحداث وقفزنا على بعض المراحل، وهو ما نهنا إليه بداية بالقول بأن ما يهمنا من هذا العرض هو تبيان تعاملنا مع إشكالية التنمية ومقارباتنا لها، بحيث أهدرنا فرصا وإمكانات سانحة لبلورتها على شكل أفضل، خاصة بعد انشغال القوى الحية بالصراع والتوازنات السياسية على حساب التنمية، وهو ما استطاع المغرب الخروج منه بشكل نسبي عبر تحقيق نقلة نوعية جسدها خطاب التصالح والتناوب التوافقي في مرحلة أولى، وعبر خطاب الإنصاف والمصالحة ومغرب العهد الجديد في مرحلة ثانية، وهو ما سمح أكثر فأكثر بالانفتاح على المسألة الاجتماعية والاقتصادية، وبالانتقال من الاستهلاك الكلامي المجاني لمفهوم التنمية وتوظيفها سياسيا على شكل شعارات وخطابات إلى مستوى تجسيدها العملي على أرض الواقع في شكل أوراش ومشاريع ومبادرات تنموية¹، وقد رصدت بالفعل مجموعة من الموارد المالية المهمة للعملية التنموية، لكن إجراءات التنزيل والحكمة شابتها مجموعة من الاختلالات، وزادت من وقعها ثقافة مجتمعية سلبية غذتها الذاكرة التاريخية والجمعية للمغاربة، بحكم تاريخهم الطويل مع الوعود الانتخابية التي لم تتجسد أبدا، ومع الشعارات الرنانة التي لم تتبلور بعد، ولهذا يجب على النموذج التنموي الجديد أن يركز على بعض المداخل الأساسية الكفيلة بإعادة بناء الثقة بين المواطن ومؤسسات وطنه، وبينه وبين ثقافته السلبية القائمة على الانتظارية والاتكالية، وبينه وبين نخبه التي يختارها بناء على عدة مفاهيمية رجعية من قبيل "القبيلة" و"القربة" و"الطعام" و"العار"... وبالتالي تأسيس بنية ثقافية حاضنة للتجديد والعقلنة، لكي لا نعيد مآسي الأمس القريب، ولذلك يجب على المغرب بكل مكوناته وطبقاته تقديم الولاء للوطن على باقي الولاءات الضيقة المعمول بها إلى حدود اليوم، وعلى الدولة المغربية القائمة أن تعلم علم يقين، بأن الحرص على الوطن ومستقبله أهم بكثير من حرص "القطط السمان" على دوام الريع والمناصب والمصالح...

خاتمة: تفاديا لتكرار نفس الخلاصات التي ضمناها في نهاية كل مرحلة من مراحل العرض ومحاورة، سنكتفي بالقول بأن المغرب جرب، وجربت عليه، كل النماذج التنموية قديمها وحديثها ومعاصرها، وقد مكنته من تحقيق مجموعة من المكتسبات والنتائج التي لا يمكن إنكارها، لكنها لم تكن بحجم الطموحات المعقودة عليها، وهو ما عجل بنهاية نموذج التنموي¹. لكن وللإشارة، فإن المغرب لم يجرب بعد بناء

¹ للاطلاع على تفاصيل هذه المرحلة انظر كتاب "مصطفى محسن": في التنمية السياسية: مقدمات في سوسيولوجيا الإصلاح والتحديث والتحول الديمقراطي في المغرب المعاصر، دفاثر وجهة نظر (11)، مطبعة النجاح الجديدة، ط 1، 2007، من ص 42 إلى ص 69.

² للوقوف على تفاصيل مهمة بهذا الصدد، يمكن العودة إلى كتاب "التنمية: نهاية نموذج؟" لـ "إدريس الكراوي"، المركز الثقافي للكتاب، ط 1، 2018، بحيث يعرض فيه مجموعة من الأرقام والعوامل لنسب التفاوت الاجتماعي والمجالي ولما ظهر وأسباب الفشل التنموي وللبدائل الممكنة...

نموذجه الخاص والخالص في التنمية، ولم يعر للمقاربة الثقافية في التنمية الأهمية الكافية والكفيلة بالإجابة عن واقعه واحتياجاته، ولتوضيح هذه المسألة سأترك كلمة الختم لضيف أحضرناه معنا (مجازاً) وهو "إدغار موران"، بحيث يقول: "إن أزمة التنمية هي أزمة ملموسة وتوليدية في نفس الوقت: ملموسة لأنها تتعلق بالوجود الظاهر للمجتمعات وب حياة الأفراد، وسوف تؤدي إلى اختلالات متزايدة الحجم.

حماية البيئة في صفقات الجماعات الترابية مدخل لتحقيق أهداف التنمية المستدامة

ذ. عبد الحي الغربية

باحث بسلك الدكتوراه مختبر الدراسات الدستورية والمالية والتنمية
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس

مقدمة

تحتل الصفقات العمومية حصة مهمة من الاعتمادات المالية للإنفاق العمومي، بحيث استأثرت باهتمام بالغ من خلال المؤسسات الوطنية والدولية التي تنظر في مقومات التدبير الشفاف والحكماتي في تدبير الطلبات العمومية، ومستويات تدخلاتها الاجتماعية والاقتصادية والبيئية .

وقد عرف نظام الصفقات العمومية منذ ولوجه إلى المغرب مع معاهدة الجزيرة الخضراء لسنة 1906، عدة تطورات وإصلاحات مثل التي جاء بها ظهير المحاسبة العمومية 1917، أو تلك التي أتى بها مرسوم 1965 الذي تم اعتباره بداية جديدة في عهد إبرام الصفقات العمومية، و تزامن مع إعادة الهيكلة القانونية والمؤسسية التي بدأ يعرفها المغرب المستقل، وتوالت الإصلاحات القانونية حيث جاء إصلاح 1976، الذي حاول المشرع المغربي من خلاله مجازاة نظيره الفرنسي، ثم إصلاح 1998 الذي جاء منسجما مع فلسفة و ميثاق حسن التدبير، الذي تأسست على مبادئه جهود الإصلاح الإداري والاقتصادي والاجتماعي، وبعده مرسوم 2007 وأخيرا مرسوم 20 مارس 2013 الذي قام على نفس المبادئ التي جاء بها مرسوم 2007 إلا أنه أضاف إليها مبادئ أخرى ترمي إلى ضمان حقوق المتنافسين، وتطبيق قواعد الحكامة الجيدة والأخذ بعين الاعتبار احترام البيئة وأهداف التنمية المستدامة¹.

وتعتبر حماية البيئة بمثابة الثابت الأساسي في كل السياسات العمومية، بحيث أدى انخراط المغرب في العديد من الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة، إلى الالتزام بمجموعة من الالتزامات التي تفرض الامتثال لها، وكان لهذا الالتزام أثره المباشر على الجماعات الترابية والتي حفلت النصوص القانونية

¹ - محمد الحسن اوي النقال، الطرق البديلة لحل منازعات الصفقات العمومية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، جامعة عبد المالك السعدي 2015-2016، ص: 3.

المنظمة لها، باختصاصات في مجال البيئة وتعزز دورها التدخلي المتنامي في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية وكذا التأطير الثقافي¹.

وقد عمل المشرع المغربي من خلال مرسوم 20 مارس 2013 على ترسيخ البعد البيئي من خلال المادة الأولى منه بالقول "ويأخذ إبرام الصفقات العمومية بعين الاعتبار احترام البيئة وأهداف التنمية المستدامة، وقد تم تكريس هذه الحماية من خلال مستويين أساسيين، المستوى الأول مرتبط بالمرحلة السابقة لإبرام صفقات الجماعات الترابية (المحور الأول) والمستوى الثاني من خلال تضمين مقتضيات ذات أبعاد حمائية للبيئة بعد عملية عقد الصفقة الجماعية (المحور الثاني)

المحور الأول: تجليات الحماية البيئية قبل إبرام صفقات الجماعات الترابية

مما لا شك فيه أنه لا يمكن إيجاد مجتمع عادل بيئيا واجتماعيا، عندما تكون الحياة فيه واقعة تحت هيمنة وتأثير قوى السوق، والربح والنمو الاقتصادي ومعايير الرفاهية المتنامية، وبناء عليه فإن معالجة تلك القضايا يتطلب تفكيراً جديدا يعترف بالعلاقة المتداخلة بين الإنسان والبيئة في ظل تنمية مستدامة توازن بين التغيير الإبداعي والتقدمي والمحافظة على البيئة وتحقيق العدالة الاجتماعية، ولذلك فإن شيوع فكرة التنمية المستدامة في مجال التنمية السياسية منذ منتصف ثمانينيات القرن العشرين إلى حد ما، هو محاولة لتجاوز تبني نموذج الحداثة في نظرية التنمية، والبحث عن نموذج جديد يعمل على ضرورة التوفيق بين متطلبات التنمية والحفاظ على البيئة لوقف الاستغلال المفرط والتدمير المصاحب للتنمية اللذان هما نتاج المجتمع الصناعي الحديث، خصوصا منظومة قيمه ومعتقداته وبنائه السياسي، فالحداثة كما لها إنجازاتها، لها كذلك جانبها المظلم المتمثل في الظلم الاجتماعي وإفساد البيئة¹.

و تشكل أزمة البيئة المتزايدة والمتسعة النطاق تهديدا للسلم والأمن الدوليين، إذ أن التدهور البيئي المترتب عن إنجاز الصفقات العمومية مشكلة لها أبعاد عالمية، ومن المرجح أن تستمر بل أن تتفاقم على نحو خطير، وتأسيسا على ذلك ظهرت الحاجة الملحة إلى حماية البيئة والمحافظة عليها،

¹ - عبد الحفيظ اليوسفي، الرقابة على صفقات الجماعات الترابية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، جامعة الحسن الأول، السنة الجامعية 2012-2013، ص: 110.

¹ - صونيا بيزات، آليات تطبيق مبدأ الحيلة في القانون الدولي للبيئة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم القانون العام جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2 (الجزائر)، السنة الجامعية 2016-2017، ص: 9.

وتعد الوسائل القانونية من أهم وأكثر الوسائل فعالية لحماية البيئة، وانتشارا وقبولا في غالبية دول العالم¹.

فتدخل الصفقات العمومية المحلية يتمثل في تحسين ظروف عيش السكان و حماية الوسط الطبيعي حيث تلجأ الجماعات الترابية إلى مواجهة المشاكل البيئية المطروحة الناتجة عن النفايات الصناعية و تلوث الشواطئ و كذا المقذوفات الصادرة عن التجمعات السكنية عن طريق إبرام الصفقات العمومية المحلية، و بذلك أصبحت القضايا المتعلقة بالنظافة العامة و المحافظة على الصحة، وتدبير النفايات الصلبة و السائلة و التشجير و إحداث المساحات الخضراء وصيانتها تشغل حيزا هاما ضمن المساهمات التي تقوم بها الجماعات الترابية².

فالجماعات الترابية أصبحت مؤهلة قانونيا لممارسة صلاحيات تهم بشكل مباشر وغير مباشر في المجال الاقتصادي عبر إيجاد وتهيئة وتقوية البنيات الأساسية وإعداد بيئة ملائمة للاستثمار، فاختصاصاتها تطل مختلف العناصر الأساسية لتشجيع القطاع الخاص، وتغول النصوص القانونية للجماعات الترابية صلاحيات، كإنجاز التجهيزات ذات الطبيعة الصناعية والتجارية خاصة أسواق الجملة والأسواق الأسبوعية والمحطات الطرقية، بالإضافة إلى الاختصاص الأساسي المتعلق بإحداث وتنظيم المرافق المحلية والبث في طرق تدبيرها، وكذا الاختصاصات المنقولة والمتعلقة بالبنيات التحتية ذات الفائدة الجماعية على مختلف الأصعدة فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية وتشجيع الاستثمار المحلي¹، كما يمتاز تدخلها بإقرار وبرمجة المشاريع والأوراش المتعلقة بتقوية وتهيئة البنيات الأساسية للأنشطة الاقتصادية، وذلك بهدف تسهيل عملية استقرار المقاولات في تراب الجماعة وتخفيض تكاليف إنشائها وممارستها لأنشطتها التجارية أو الصناعية².

تأسيسا على ما سبق، فالجماعات الترابية بالمغرب مطالبة من خلال صفقاتها التي تترجم اختياراتها التنموية، لوضع بعين الاعتبار المسألة البيئية كمحدد ضروري لبلورة المشاريع وإخراج الصفقات إلى الوجود، ذلك أن المحافظة على البيئة والموارد الطبيعية واستثمارها وصيانتها من التلف والضياع، من بين

¹ - لبنى المناوي، دور الصفقات العمومية في حيازة البيئة، وتحقيق أهداف التنمية المستدامة، ، مقال ضمن مؤلف جماعي حول الصفقات العمومية على ضوء النموذج التنوي الجديد، مرجع سابق، ص: 137.

² - نور الدين الرحالي، الصفقات العمومية المحلية بين تحقيق التنمية والإضرار بالبيئة، مجلة الأبحاث و الدراسات القانونية، العدد الثاني يونيو- دجنبر 2013، ص: 230 .
¹ - Acheter Vert, « un manuel sur les marchés publics écologiques, commission européenne », Luxembourg, office des publications officielles des communautés européennes, 2005, p :54

² - عبد النور الفائر، التدبير الاستراتيجي للجماعات الترابية ومسألة إنعاش الاقتصاد المحلي، ، مقال ضمن مؤلف جماعي حول:التدبير المحلي والحكامة الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، مجلة العلوم القانونية، العدد الرابع، 2015، ص: 175.

المرتكزات الأساسية للتنمية المستدامة، مع استحضار بعد الأثر ودراسة الجدوى ودراسات التأثير على البيئة¹ قبل إبرام صفقات الجماعات الترابية لما لهذه المرحلة من أهمية بالغة وأثر على مستقبل الصفقة .

وفي هذا الصدد، فإن حماية البيئة قبل إبرام الصفقة، ترتب على طرفي عقد الصفقة واجبات والتزامات تستدعي اتخاذ العديد من التدابير بعين الاعتبار، فالمقاول نائل الصفقة مطالب قبل الانخراط في تنفيذ مقتضيات العقد بحماية البيئة من الأخطار التي قد تحدث بها بسبب عدم الحيطه والحذر أو الإهمال أو التقصير، باعتبار البيئة ملك مشترك للجميع، ويستمد مبدأ الحيطه مرجعيته من المبادئ العامة للقانون الدولي، والتي تحكم العلاقات بين الدول، والتي من شأنها حماية البيئة وضمان سلامتها².

وبالرجوع إلى المادة 28 من دفتر الشروط الإدارية العامة المتعلقة بتنظيم الأوراش نجدها توجب على المقاول ضرورة التعرف على الأماكن المخصصة للأوراش مسبقا، مع بيان كيفية الوصول إليها مع الاطلاع على جميع الأنظمة الواجب التقيد بها ومراعاتها لتنفيذ الأشغال، كما نصت المادة 30 من نفس الدفتر على ضرورة أن يتخذ المقاول كل الإجراءات لأجل التحكم في العناصر التي قد تؤثر وتضر بالبيئة، وبالتالي يلقي المشرع مسؤولية ضمان وسلامة البيئة بأخذ الاحتياطات اللازمة لذلك، وفي هذا الصدد، فقد منح المشرع المغربي للجنة الوطنية واللجان الجهوية³ صلاحية ممارسة اختصاص فحص دراسات التأثير على البيئة، والتي يقل أو يساوي مليون درهم (100.000.000)، وبطبيعة الحال فضبط المخالفات في المجال البيئي من اختصاص ضباط الشرطة القضائية والأعوان المكلفون من طرف الإدارة والجماعات الترابية، ويتم إنذار المخالف للمرة الأولى (15م) وفي حالة لم يمتثل للإنذار يتم اللجوء إلى توقيف الأشغال في حالة استعجال (16م)، واللجوء الى القضاء قصد الحصول على حكم بتوقيف الأشغال أو إزالة البنايات المضرة بالبيئة (17م)¹.

على أن خطورة الآثار التي تطرحها مشاكل تلوث البيئة وانعكاساتها الوخيمة على المياه والتربة والجو، تجعل من تدخل الجماعات الترابية، يزداد إلحاحا يوما بعد يوم، للمساهمة في الحد من هذه الآثار وخدمة قضايا البيئة، ومن هذه الزاوية تشكل صفقات الجماعات الترابية من خلال دفاتر تحملاتها والتي من شأنها

¹ - عرفت المادة الأولى، من القانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة بأنها "مجموعة العناصر الطبيعية والمنشآت البشرية والعوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تساعد على وجود تغيير وتجمية الوسط الطبيعي والكائنات الحية والأنشطة البشرية .

² - تم التنصيص على مبدأ الحيطه في العديد من الاتفاقيات والمواثيق الدولية على سبيل المثال ما ورد في المادة 15 من إعلان ريو لسنة 1992 مايلى: من أجل حماية البيئة يجب على الدول أن تتخذ تدابير الحيطه طبقا لإمكاناتها في حالة الأضرار الجسيمة أو التي يمكن إصلاحها وأن عدم وجود تأكيد علمي مطلق لا يجب أن تستخدم كذريعة لتأجيل إتخاذ تدابير فعالة لمنع تدهور أوضاع البيئة .

³ - مرسوم رقم 2.04.563 الصادر في 5 ذي القعدة 1429 (4 نونبر 2008) يتعلق باختصاصات وسير اللجنة الوطنية واللجان الجهوية لدراسات التأثير على البيئة، الجريدة الرسمية رقم 5682، بتاريخ 13 نونبر 2008، ص: 4156 .

¹ - عبد الحفيظ اليوسفي، الرقابة على صفقات الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص: 111.

إلزام المقاولات أو المؤسسات التي تتعاقد معها، بضرورة احترام البيئة بكافة أبعادها وتمظهراتها، وفي هذا السياق على الإدارة المتعاقدة وضع بنود واضحة المعالم، بحيث يسهل بسط الوحدات الترابية لرقابتها، خاصة أثناء تنفيذ الأشغال حتى لا يتهرب المخاطبين بمقتضيات العقد، وذلك كله في اتجاه ضمان بيئة سليمة في تراب الجماعات الترابية، وتوفير مناخ ملائم للسكان المحلية .

هذا وينبغي على صاحب المشروع، القيام بدراسة التأثير على البيئة، باعتبارها آلية وقائية واستباقية لتجنب المخاطر والأضرار الممكن حدوثها بالبيئة، وقد حدد القانون المتعلق بدراسات التأثير على البيئة 12.03 لائحة المشاريع التي ينبغي أن تكون موضع لدراسة التأثير على البيئة، ومنها المنشآت المضرة بالصحة والمرعجة والخطرة، وكذا البنيات التحتية، كإنشاء الطرق والمطارات والسكك الحديدية...، بالإضافة إلى المشاريع الصناعية، كما أعطى هذا القانون للمواطنين إمكانية التعرف على الآثار المحتملة للمشروع على البيئة من خلال آلية البحث العمومي، والتي تساهم في إشراك المواطنين والمواطنات في إبداء آرائهم ومقترحاتهم بشأن المشروع، على أن تؤخذ ملاحظات الساكنة بعين الاعتبار أثناء عملية دراسة وفحص دراسات التأثير على البيئة، تفعيلاً للمقاربة التشاركية كمرتكز أساسي لبلورة وتفعيل السياسات العمومية .

ويدخل أيضاً ضمن دراسة المحيط الاهتمام بشتى أصناف محتويات الجوار بالنسبة للوعاء العقاري للمشروع، مثل البرك والمستنقعات والوديان والآبار والغابات و المنحدرات الجرفية والحقول الكهرومغناطيسية والمفرغات العمومية و مواقع التفريغ الصناعي والكيميائي و المناطق الملوثة تلوثاً ظاهراً ومحطات التطهير ومصادر الضوضاء الحالية أو المستقبلية ومصادر انبعاث الروائح¹.

ومحلياً فتدخل الصفقات العمومية في المجال البيئي يتجلى في تحسين ظروف عيش السكان و حماية الوسط الطبيعي، حيث تلجأ الجماعات الترابية إلى مواجهة المشاكل البيئية المطروحة الناتجة عن النفايات الصناعية و تلوث الشواطئ...، عن طريق إبرام الصفقات من أجل خلق تنمية متوازنة و منسجمة للقرى و المدن، وكذا من أجل التخفيف من جدة الفوارق بين الجهات و تحقيق التوزيع المتكافئ للتجهيزات و الاستغلال العقلاني للطاقات والمؤهلات المحلية و الوطنية، وبالتالي فإن البحث عن الوسائل الكفيلة بمحاربة التصحر و القيام بعمليات التشجير و التقليل من تصريف النفايات تعد عوامل أساسية جعلت من الصفقات العمومية أداة في خدمة البيئة¹.

¹ - خروشي النوري، تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية، دار الخلدونية، الجزائر، 2011، ص: 76 .

¹ - عبد الله حداد، الصفقات الجماعية و التنمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد مزدوج 4-5 يوليوز - دجنبر 1993، ص: 17.

وزيادة في تشديد الحماية البيئية خلال المرحلة اللاحقة لإبرام الصفقة، لابد من إعمال آلية التدقيق البيئي وذلك قصد تحقيق الأهداف المرجوة والمسطرة لهذه العملية، نظرا لما للبيئة من أهمية بالغة في حياة المجتمعات، وبالتالي لا يجب أن يقتصر على مجال دون آخر فبقبل يجب تطبيقه في صيغته الشمولية، على أن يتم التركيز في البداية على مجالات ذات أولوية كالماء و النفايات و الهواء و التربة¹.

المحور الثاني: حماية البيئة بعد إبرام عقد الصفقة الجماعية

تعتبر حماية البيئة الركيزة الأساسية للتنمية المستدامة التي ينبني عليها التقدم الاقتصادي و الاجتماعي نظرا للأهمية القصوى التي يحظى بها موضوع البيئة لما له من انعكاسات على مختلف نواحي الحياة²، الاقتصادية والاجتماعية.

فالحرص على إدراج بعد البيئة في وثائق الصفقة الجماعية، يشكل التزام وتعاقد تابع للعقد، بحيث يمكن الدفع بفسخ العقد إذا تبين أن هناك أضرارا بالبيئة أثناء تنفيذ العقد، وقد عمد المشرع المغربي إلى التنصيص على العديد من الإجراءات الرامية إلى حماية البيئة أثناء مرحلة تنفيذ الصفقة، بحيث نصت المادة 30 من دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال على إلزام المقاول باتخاذ الإجراءات الكفيلة بالتحكم في العناصر المضررة بالبيئة خاصة النفايات الناتجة عن تنفيذ الأشغال وانبعاثات الغبار والدخان وانبعاثات المواد الملوثة والتأثيرات على الوحيش والحشيش وتلوث المياه السطحية والجوفية، ومن ضمان سلامة وصحة الأشخاص، وكذا حماية الجوار.

وارتباطا بتدبير نفايات الورش، فقد نصت المادة 31 من دفتر الشروط الإدارية المطبقة على صفقات الأشغال¹ على تحميل المقاول مسؤولية التخلص من النفايات الناتجة عن الأشغال موضوع الصفقة خلال تنفيذ الأشغال، حيث يجب أن تلقى على عاتق المقاول في هذه الحالة، مسؤولية التكفل بمختلف العمليات المتعلقة بجمع المخلفات الناتجة عن الأشغال، ونقلها وتخزينها، وعند الاقتضاء ضرورة فرزها ومعالجتها وفرزها ومعالجتها وإفراغها نحو الأماكن المحددة لذلك طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، وفي سبيل حسن تدبير هذه العمليات، نصت المادة 41 من القانون 28.00² المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها: على أن الإدارة والجماعات الترابية وهيئاتها تتخذ كل التدابير الضرورية قصد الحد من

¹ - أحمدوش مدني، المحاكم المالية في المغرب، دراسة نظرية و تطبيقية مقارنة، مطبعة فضالة - المحمدية، الطبعة الأولى، 2003، ص: 61.

² - عبد العزيز أشرفي، الحكامة الجيدة، الدولية - الوطنية - الجماعية ومتطلبات الإدارة المواطنة، الطبعة الأولى 2009، ص: 265.

¹ - يعتبر دفتر الشروط الإدارية الخاصة من أهم الوثائق التي ينبغي على الجماعة الترابية صاحبة المشروع إعدادها بكامل الدقة والتركيز، بحيث تحتوي على المواصفات المطبقة على صفقات الأشغال موضوع الصفقة، وترتب على عاتق المقاول مجموعة من الضوابط والشروط.

² - القانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.153 بتاريخ 30 من شوال 1427 (22 نوفمبر 2006)، الجريدة الرسمية عدد 5480 بتاريخ 15 ذو القعدة 1427 (7 ديسمبر 2006)، ص: 3747، كما تم تغييره وتتميمه.

خطورة النفايات وتدميرها ومعالجتها والتخلص منها، بطريقة ملائمة تزيل أو تحد من أثارها المضرة بصحة الإنسان، وبالموارد الطبيعية وبالحيوانات والنباتات وجودة البيئة بصفة عامة، وذلك بموجب نصوص تشريعية وتنظيمية تحدد شروط وعمليات تدبير النفايات والتخلص منها.

وزيادة في الحرص على حماية البيئة، منعت المادة 43 قذف السوائل أو الغازات أيا كان مصدرها في الوسط الطبيعي، كما اعتبرت المادة 42 استيراد النفايات الخطرة وعبورها التراب الوطني دون ترخيص من الجهات المختصة جريمة قائمة بذاتها.

وفي إطار ما يعرفه المغرب من تطور على مستوى الطاقات المتجددة عمد على إصدار القانون 13.09 المتعلق بالطاقات المتجددة¹، ونص من خلاله على المقتضيات القانونية والمساطر التنظيمية لتسويق وتصدير وإنتاج الطاقة المتجددة مع مراعاة بعد البيئة تحقيقا للتنمية المستدامة باعتبارها إحدى مرتكزاتها، وقد نصت المادة 8 من القانون المتعلق بالنجاعة الطاقية² على دراسة التأثير الطاقى للمشاريع وذلك بهدف تقييم قدرات النجاعة الطاقية للمشروع في نفس الوقت الذي يتم فيه دراسة التأثير على البيئة كما سبق وأشارنا إليه على ضوء أحكام القانون 12.03 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة.

إن الغرض الأساس من بحث مساهمة صفقات الجماعات الترابية في حماية البيئة يتجلى في إقامة التوازن بين الإختلالات الكبرى التي يعرفها هذا الميدان، من أجل خلق تنمية متوازنة ومنسجمة للقرى والمدن، وفي نفس الوقت من أجل التخفيف من حدة الفوارق بين الجهات وتحقيق التوزيع المتكافئ للتجهيزات، والاستغلال العقلاني للطاقات والمؤهلات الترابية، وبالتالي فإن البحث عن الوسائل الكفيلة بمحاربة التصحر، والقيام بعمليات التشجير، والتقليل من تصريف النفايات، وتعد عوامل أساسية جعلت من صفقات الجماعات الترابية أداة في خدمة البيئة¹.

ولتعزيز إدراج المواضيع البيئية ضمن السياسات القطاعية وتحسين التدبير البيئي، ارتأى المغرب أن ينجز في إطار استعراض الأداء البيئي تحليلا منهجيا معمقا لعدد من القضايا القطاعية والمسائل القطاعية المستعرضة الحاسمة، ويتضمن إضافة إلى ذلك إشكاليات تقاطعية مثل التشريعات البيئية، والحوكمة، والتتبع، والتربية البيئية، والآليات الاقتصادية والمالية، والتعاون الدولي².

¹ - ظهير شريف رقم 1.10.16 صادر بتاريخ 11 فبراير 2010.

² - ظهير شريف رقم 1.11.161 صادر في فاتح ذي القعدة (29 سبتمبر 2011)، بتنفيذ القانون رقم 49.09، المتعلق بالنجاعة الطاقية.

¹ - عبد الرحيم اضاوي، البعد التنموي في إبرام صفقات الجماعات الترابية بين طموح النص وإكراهات الواقع، مقال ضمن مؤلف جماعي حول الصفقات العمومية على ضوء النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص: 157.

² - مذكرة استعراض الأداء البيئي، الدروس المستفادة من تجربة المغرب، الأمم المتحدة اللجنة الاقتصادية لإفريقيا مكتب شال إفريقيا، ص: 1.

إن الاعتبار البيئي في صفقات الجماعات الترابية، يجعل من هذا البعد حاضرا بقوة ومستحضرا في كافة المراحل التي تمر منها الطلبية العمومية، فهي تشكل أداة فعالة للمشتريات الجماعية وللأشغال العمومية باعتبارها وسيلة لتنفيذ المشاريع على المستوى المحلي، فموضوع صفقات الجماعات الترابية والبيئة أضحي شأنا عاما تتداخل فيه مسؤولية العديد من الجهات والمؤسسات والمقاولات مما يطرح أكثر من إشكال ويرتب مسؤولية جلية تلقي على القواعد القانونية عبئ التأطير ومحاولات توفير شروط الحماية، ذلك أن للبيئة ارتباط ليس فقط بالحاضر وفقط بل إنها ترهن حقوق أجيال المستقبل .

خاتمة:

و مجمل القول، فإن تفعيل الأهداف التنموية لصفقات الجماعات الترابية من خلال إدراج البعد البيئي فيها، في كل المراحل التي تمر منها الطلبية العمومية بدئا بتحديد الحاجيات والإعداد مروراً بمسطرة الإبرام ثم التنفيذ والتسليم وصولاً إلى التصفية ليس بالأمر الهين، ذلك أنه ينبغي على كل المتدخلين في عملية تدبير الصفقة التحلي بروح المسؤولية واستحضار أهمية حماية البيئة ومدى خطورة الإضرار بمقوماتها لما لذلك من انعكاسات وخيمة على أهداف الصفقة وعلى التنمية المستدامة برمتها .

كما أنه ينبغي حوكمة تدبير الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات الترابية خدمة للأهداف التنموية المستدامة مع الأخذ بعين الاعتبار الآليات الحديثة للتدبير كأدوات جديدة لتحقيق أهداف الصفقة ومراعاتها النبيلة لتلبية لحاجيات الساكنة المحلية من البنيات التحتية والتجهيزات الأساسية والمساحات الخضراء، بالموازاة مع ذلك لابد على الهيئات الرقابية الرسمية وغير الرسمية من تشديد طرق رقابتها على صفقات الجماعات الترابية خاصة في الشق المرتبط بمراعاة البعد البيئي أثناء إبرام الصفقة أو بعدها، وبالتالي يجدر على الفاعلين الرسميين ضرورة توفير تأهيل خاص ومتخصص في الشأن البيئي للهيئات المتدخلة في كافة العمليات المرتبطة بتدبير الطلبيات العمومية.

الحكامة الاقتصادية والاجتماعية ونجاعة النموذج التنموي المنشود

رشيد الزاوي

مقدمة:

يشكل الخطاب الملكي ليوم الجمعة 13 أكتوبر 2017 بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية العاشرة للبرلمان دعوة لملك البلاد إلى التفكير في وضع تصور لنموذج تنموي جديد وبديل عن النموذج الحالي الذي أبان عن اختلالات كثيرة شملت كل أبعاد التنمية الشاملة المستدامة حيث أظهرت مجموعة من التقارير الوطنية والدولية عن هوة سحيقة بين المخططات والبرامج الحكومية والسياسات العمومية وبين النتائج المحققة على مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفي هذا السياق أكدت العديد من المعطيات والدراسات أن النموذج التنموي الحالي الذي استطاع أن يجنب البلاد من تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية خلال العقد الأخير هذا النموذج لم يعد حالياً قادراً على متابعة تحقيق مستويات النمو اللازمة لتلبية الحاجيات المجتمعية الضرورية أو مسايرة الدينامية الاقتصادية والتكنولوجية إلى تكنولوجيا المعرفة التي تعد المدخل الأساسي للاندماج بشكل أكثر فاعلية في الاقتصاد العالمي والحفاظ على القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني مع الاقتصاديات الصاعدة، إذ يتعين الرفع من القدرات والمؤهلات الاقتصادية والبحث عن الزيادة في إنتاج الثروة المادية واثمين الرأسمال البشري ، لينعكس ذلك إيجاباً على مستوى الوضع الاجتماعي.

وفي هذا الإطار فإن اللجنة الملكية الاستشارية المكلفة بصياغة نموذج تنموي جديد للمملكة مطالبة وبمقاربة تشاركية مع مختلف مكونات المجتمع المغربي من أحزاب سياسية ونقابات ومجتمع مدني ومؤسسات استشارية للحكامة، بإيجاد السبل والتدابير الناجعة لتحقيق التوازن بين النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية بما يساهم في تحقيق الانسجام بين الإقلاع الاقتصادي وتحسين مستويات العيش اليومي لأفراد المجتمع.

ومما لا شك فيه أن نجاح أي نموذج تنموي يقتضي وجود إرادة سياسية فعلية تعبر عن نبض المجتمع بكل فئاته وأطيافه، بالإضافة إلى جعل صانعي القرار السياسي والنخب السياسية تأخذ بعين الاعتبار الآراء الاستشارية لهيئات الحكامة الاقتصادية والاجتماعية

التي نص عليها دستور 2011، وذلك من أجل عقلنة وتجويد القرارات السياسية وإخراجها من البوتقة الانتخابية الضيقة.

من هذا المنطلق يمكننا طرح الإشكالية المحورية للموضوع من خلال التساؤل عن سياقات التفكير في النموذج التنموي الجديد وعن الأسباب التي كانت وراء فشل النموذج التنموي الحالي وعن دور مؤسسات وهيئات الحكامة الاقتصادية والاجتماعية في تفعيل وتنزيل قيم ومبادئ الحكامة الاقتصادية والاجتماعية في ضمان استدامة النموذج التنموي المنشود.

وعلى هذا الأساس يمكننا تناول هذه الإشكالية من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: سياق فشل النموذج التنموي الحالي.

المبحث الثاني: دور الحكامة الاقتصادية والاجتماعية في نجاعة النموذج التنموي المنشود.

المبحث الأول: سياق فشل النموذج التنموي الحالي.

لقد استطاعت بلادنا خلال العقدين الأخيرين، إنجاز جملة من الإصلاحات السياسية والتنموية ، وتحقيق تحولات إيجابية ساهمت في تطوير البناء السياسي والمؤسسي وتعزيز التنافسية الاقتصادية للبلاد، كما تمكنت من إنجاز مجموعة من المشاريع المهيكلية كميناء طنجة المتوسط ، والتي ترتبط بالعديد من القطاعات الاستراتيجية من قبيل البنيات والتجهيزات الأساسية غير أن ارتفاع نسبة النمو¹ التي سجلت 2.9 بالمائة سنة 2019، ويتوقع أن ترتفع هذه النسبة خلال السنة الجارية إلى 3.7 بالمائة لم ينعكس على تحسين التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلاد ، حيث فشلت الدولة في الارتقاء الشامل بالوضعية الاجتماعية ويعتبر التزايد الملحوظ للحركات الاحتجاجية دليل واضح على هذا الفشل، وذلك راجع إلى استنفاد النموذج التنموي الحالي لمقومات الإقلاع الاقتصادي والاجتماعي حيث أصبح غير قادر على مساندة التزايد المتواصل لحاجيات وانتظارات المواطنين والمواطنات ، كما لم يعد قادرا على ضمان تطور مطرد للنشاط الاقتصادي يسمح بخلق الثروة وفرص

1- حسب المندوبية السامية للتخطيط من خلال تقرير عن الميزانية الاقتصادية التوقعية لسنة 2020 الموقع الرسمي للمندوبية hcp.ma

الشغل، وتعدد العوامل والأسباب التي تقف وراء فشل النموذج التنموي الحالي منها ماهو داخلي ومنها مايرتبط بالسياق الإقليمي والدولي.

المطلب الأول: السياق الداخلي لفشل النموذج التنموي الحالي

لقد ساهمت جملة من العوامل والأسباب المرتبطة بتراجع دور الدولة كمحرك أساسي للتنمية الشاملة المستدامة إلى فشل النموذج التنموي الراهن ومحدودية نتائجه ، مما أدى إلى ظهور فوارق كبيرة على مستوى العدالة الاجتماعية والمجالية:

- اتساع رقعة الفساد وما يحيط به من ظواهر معيقة للتنمية الشاملة والنهوض الحضاري كالرشوة واقتصاد الريع والاختلالات المرتبطة بمجال الصفقات العمومية، حيث لازالت بلادنا تعرف تراجعاً على مستوى مؤشر إدراك الرشوة حيث انتقلت من المرتبة 81 سنة 2017¹ إلى المرتبة 73 سنة 2018، كما عرفت تأخراً على مستوى مؤشر التنمية البشرية حيث صنف المغرب عالمياً في المرتبة 123 سنة 2016، فالفساد والريع يسهمان في تضيق فرص الإقلاع الاقتصادي والاجتماعي والتنمية المنشودة.

- عجز منظومة التربية والتكوين باعتبارها العمود الفقري للتنمية الحقيقية والحاضنة الأساسية للرأسمال اللامادي والكفاءات المحركة للتنمية، على تحقيق الأهداف الإستراتيجية المتوخاة من هذه المنظومة المعطوبة وهي بناء متكامل للعنصر البشري معرفياً وقيماً وثقافياً، حيث سجل مؤشر جيني للتعليم 0.55 نقطة¹ ، وهو ما يجعل بلادنا تحتل مرتبة جد متدنية في التصنيف الدولي المرتبة 150، كما يبلغ متوسط سنوات الدراسة 4.3 بالنسبة للسكان التي يتعدى سنها 25 سنة ، في مقابل 8 سنوات لتونس و 10 سنوات لتركيا مما يفسر أن الدولة لم تستطع محاربة ظاهرة الهدر المدرسي التي أصبحت معضلة في المدارس العمومية التي طالت حوالي 222000 من التلاميذ في طوري التعليم الابتدائي والإعدادي خلال الموسم الدراسي 2017-2018 ويعزى ذلك إلى عدة

2- النموذج التنموي الجديد للمغرب مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي سنة 2019 ص 42 عبر الموقع الرسمي www.ces.ma
3- تقرير صادر عن المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي بعنوان الأطلس المجالي للتزاي للفوارق في التربية سنة 2017 عبر الموقع الرسمي csefrs.ma

عوامل من بينها أن برامج الدعم الاجتماعي كتيدير والداخليات والإطعام المدرسي ومليون محفظة لم تحقق النتائج المرجوة منها¹.

• فوارق اجتماعية جعلت الهوة سحيقة بين الطبقات الاجتماعية وأدت إلى بداية انهيار الطبقة المتوسطة ، حيث كشف البحث الميداني الذي أنجزته المندوبية السامية للتخطيط أن ما يناهز عن 64 بالمائة من الأشخاص الذين شملهم البحث سنة 2014² اعتبروا أن الفوارق الاجتماعية في بلادنا عرفت ارتفاعا موهولا وتعكس هذه الإحصائيات ضعف قدرة المحيط الاقتصادي والاجتماعي والمؤسسي والسياسي على الاستجابة لانتظارات السكان وتحسين ظروف عيشهم.

• فوارق مجالية فالثروة الوطنية والاستثمار العمومي تعرف تمركزا جغرافيا وجهويا محددا حيث ساهمت ثلاث جهات فقط من أصل 12 جهة إلى حدود سنة 2015 ب 58.3 بالمائة من الناتج الداخلي الإجمالي للمغرب³ ، وهي جهة الدار البيضاء- سطات وجهة الرباط -سلا -القنيطرة وجهة طنجة- تطوان- الحسيمة، مما يؤدي إلى تفاوتات مجالية واجتماعية تعيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

• عجز على مستوى النجاعة الإدارية، حيث لم تستطع الإصلاحات الإدارية التي اعتمدها المغرب منذ الاستقلال على تجاوز أعطاب الإدارة المغربية والتي تتجلى في:

✓ البيروقراطية الإدارية¹: فبالرغم من أن الدستور المغربي لسنة 2011 ينص في الفصل الأول أن " التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة" لازالت القرارات الإدارية الاستراتيجية تتسم بالطابع المركزي، كما أن الآثار

4- النموذج التنوي الجديد للمغرب مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي سنة 2019 ص 50 عبر الموقع الرسمي www.ces.ma

4- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي التقرير السنوي حول الفوارق الاجتماعية والمجالية 2017 ص 125 عبر الموقع الرسمي www.ces.ma

5- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي التقرير السنوي حول الفوارق الاجتماعية والمجالية 2017 ص 129 عبر الموقع الرسمي www.ces.ma

6- النموذج التنوي الجديد للمغرب مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي سنة 2019 عبر الموقع الرسمي www.ces.ma

7- مداخلة للأستاذ خالد الغازي بعنوان الحكمة والنموذج التنوي الجديد في إطار فعاليات الندوة الوطنية حول النموذج التنوي الجديد على ضوء الخطاب الملكية السامية: قراءة في الدعامات والرهانات المنظمة بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس يوم الجمعة 11 أكتوبر 2019 غير منشورة.

- المتوخاة من اعتماد سياسة الجهوية الموسعة لم تنعكس بالشكل المطلوب على حياة المواطنين والمواطنات
- ✓ تعقد المساطر الإدارية مما يؤدي بالمواطن إلى البحث عن تبسيطها بطرق غير مشروعة كالرشوة والمحسوبية
- ✓ غياب العقلانية في التدبير الإداري خاصة على مستوى الجماعات الترابية، التي تعتمد في إصدار قراراتها على المنطق الانتخابي الضيق
- ✓ إعادة النظر في منظومة تأهيل وتكوين العنصر البشري وتقييم أدائه، حتى يكون رافعة للتنمية الشاملة.

المطلب الثاني: العوامل المرتبطة بالسياق الإقليمي والدولي

لقد أدى انفتاح الاقتصاد الوطني على الاقتصاديات الإقليمية والدولية إلى توقيع المغرب على عدة اتفاقيات للتبادل الحر¹، لاسيما مع الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية وبلدان الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة وتركيا، فضلا عن اتفاقية أكادير التي تضم بالإضافة إلى المغرب كلا من مصر والأردن وتونس وفلسطين، غير أن بلادنا وحسب تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول "تجانس السياسات القطاعية واتفاقية التبادل الحر" والذي أنجزه المجلس سنة 2014 لا تستفيد بالقدر الكافي من اتفاقيات التبادل الحر المبرمة، حيث تم تسجيل عجز الميزان التجاري، الذي تفاقم بثلاثة أضعاف ما بين 2004 و2018 ونسبة تغطية الواردات عن طريق الصادرات التي بلغت سنة 2018 حوالي 56.8 بالمائة¹.

المبحث الثاني: دور الحكامة الاقتصادية والاجتماعية في نجاعة النموذج التنموي المنشود.

إن نجاعة أي نموذج تنموي تحتاج إلى قيم ومبادئ للحكامة الاقتصادية والاجتماعية من جهة أولى، تضمن تأمين شروط المنافسة الاقتصادية وتعزيز التنمية الاجتماعية، وذلك من أجل تقليص التفاوتات الاجتماعية والمجالية، وإلى هيئات ومؤسسات للحكامة الاقتصادية والاجتماعية من جهة ثانية، تسهم في تأمين وحماية هذه القيم والمبادئ.

8- النموذج التنموي الجديد للمغرب مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي سنة 2019 ص21 عبر الموقع الرسمي www.ces.ma
9- النموذج التنموي الجديد للمغرب مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي سنة 2019 ص21 عبر الموقع الرسمي www.ces.ma

المطلب الأول : تفعيل مبادئ الحكامة الاقتصادية والاجتماعية

لا محالة أن نجاح النموذج التنموي الجديد يتطلب إرادة سياسية قوية لمختلف مكونات المجتمع المغربي تسير وتواكب الإرادة السياسية الملكية في هذا الإطار وتعبئة مجتمعية واعية، تقتضي تفعيل وتنزيل مبادئ الحكامة الاقتصادية والاجتماعية التي جاء بها دستور 2011.

1- ترسيخ مبادئ الجودة والشفافية والمشاركة

تعد مبادئ الحكامة الاقتصادية والاجتماعية مقارنة حديثة في صناعة القرار والتدبير الجيد للشأن العام ولذلك عمد المشرع الدستوري المغربي إلى دسترة جملة من المبادئ العصرية¹ والتي تهدف إلى تحقيق التنمية المجتمعية الشاملة وتحسين الخدمات المقدمة من طرف المرافق العمومية:

- مبدأ الجودة: لقد أصبحت جودة الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية من المبادئ الدستورية الملزمة للمرافق العمومية، وذلك اعتبارا لبرامج التحديث التي جعلت المواطن يطالب بخدمات ذات جودة ومهنية عالية وفي زمن معقول، وبكيفية لا يختلف فيها عن الزبون في القطاع الخاص.

فوفقا لميثاق المرافق العمومية يجب على الإدارة من أجل الرفع من مستوى خدماتها العمل

على:

- إعداد مخططات قطاعية تحدد بوضوح المسؤولية عن نتائج كل إجراء
- اعتماد آليات تضمن تناسق مخططات العمل القطاعية وفق مقارنة وطنية للجودة من قبيل إنشاء مركز وطني لتعزيز وتقييم الجودة
- مبدأ الشفافية لقد أصبحت الشفافية من المرتكزات الأساسية للإدارة الحديثة، لأنها تسمح للمرتفقين بالإطلاع على تفاصيل إدارة المرفق بما يضمن احترام المنافسة، المساواة واحترام القانون فالأداء الجيد للمرافق العمومية يرتبط بمدى انفتاحها على محيطها من خلال الاعتراف للمرتفقين بالحق فيولوج للمعلومة والخدمة مع إرساء البنيات اللازمة للتواصل توخيا لضمان التفعيل الأمثل للحقوق والحريات

10- كريم لحرش الدستور الجديد للمملكة المغربية شرح وتحليل سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي العدد 6 سنة 2016 مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء ص 308

- مبدأ المشاركة تعتبر المقاربة التشاركية من أبرز مظاهر الحكامة الجيدة الديمقراطية جسدها الدستور الجديد حيث اعتبرها من المرتكزات الأساسية للتنظيم والتدبير الجهوي والتراحي.

الفقرة الثانية: ترسيخ مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة والحياد واحترام القانون

التزاما بقاعدة حيث توجد السلطة توجد المسؤولية وحيث توجد المسؤولية توجد المحاسبة واحترام الشرعية¹، لقد تبني الدستور الجديد مجموعة من المبادئ التي تربط بين احترام القانون وتحمل المسؤولية بالمحاسبة وعدم الإفلات من العقاب.

- مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة إن دسترة هذا المبدأ يعد دليلا على كون المشرع الدستوري ، يريد أن يقطع مع كل الممارسات والسلوكيات ، وبذلك يؤسس للممارسة الإدارية المبنية على الحكامة الجيدة، فطبقا لميثاق المرافق العمومية يجب على كل من يتحمل مسؤولية إدارية عند انتهاء مهامه ، تقديم حصيلة عن الأعمال التي قام بها طيلة فترة الإشراف على هذا المرفق العمومي.

- مبدأ الحياد: يقتضي هذا المبدأ أن يعتمد مسؤولو المرافق العمومية على التعامل مع كل المرتفقين بشكل محايد ودون تحيز لطرف دون آخر ، ولضمان هذا المبدأ يتعين على مسؤولي الإدارات العمومية :

- الاهتمام بطعون وتظلمات المرتفقين وذلك على قدر من المساواة والإنصاف.

- التوزيع العادل للموارد والخدمات والتجهيزات سواء على المستوى الفردي أو المجالي.

- عدم تجاوز السلطة أو الاختصاص.

- مبدأ احترام القانون: إن قاعدة الشرعية تقتضي ضرورة الخضوع للقانون باعتباره

المعبر عن إرادة الأمة، يعني التزام السلطات العمومية في الدولة أثناء قيامها بمهامها حدود القانون ، فتكون تصرفاتها متطابقة مع روح القانون .

المطلب الثاني: حدود مساهمة هيئات الحكامة الاقتصادية والاجتماعية في نجاعة

النموذج التنموي الجديد

11- حكمة المرافق العمومية عرض لطلبة ماستر الدستور والحكمة المالية :عنان بنو -حسام مراس -نادية عادل- ندى نفيس - فؤاد غاني -اسماعيل اكيلى-محمد ياسين امشاشوكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس السنة الجامعية 2018-2019 غير منشور

1- حدود تدخل مجلس المنافسة لضمان قيم المنافسة الحرة

لقد شكلت لحظة تعيين السيد إدريس الكراوي رئيسا لمجلس المنافسة منعطفا جديدا في تاريخ هذه المؤسسة وأدى إلى التساؤل عن إمكانية الرهان على بداية مرحلة متقدمة في مسار بناء دولة المؤسسات وعلى حدود تفعيل دور إحدى مؤسسات الضبط والتقنين الواردة في دستور 2011، وعلى مختلف العوامل التي ستحكم أداء هذه المؤسسة مستقبلا، طبعا في انتظار استكمال الصورة بتعيين باقي أعضاء المجلس، ذلك أنه في خضم المقاطعة الشعبية غير المسبوقة لبعض العلامات التجارية، وفي ظل النقاش المتزايد حول واقع المنافسة الاقتصادية بالمغرب، وطبيعة العلاقة بين الفاعلين في السوق، ومحدودية آليات حماية المستهلك من الشطط "التجاري"¹ للشركات، ومن كل أنواع المنافسات غير الأخلاقية، عاد الى أجندة الحوار العمومي بقوة سؤال غياب مجلس المنافسة وتحوله إلى مؤسسة بلا فعالية وظيفية، وهو ما جعل كل الخطاب الرسمي حول تحديث الاقتصاد وتقوية الشفافية وتدعيم الليبرالية الاقتصادية يصبح موضوع مساءلة يومية لدى قطاعات واسعة من الرأي العام .

لقد أحدث مجلس المنافسة بموجب القانون رقم 06.99 المتعلق بحرية الأسعار المنافسة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.225 المؤرخ في 2 ربيع الأول 1421 (5 يونيو 2000)، حيث خصص له الباب الخامس من المادة 14 إلى المادة 23. غير أن هذا التنصيب لم يمكن المجلس من أن يضطلع بأي دور في تقوية قواعد المنافسة والحد من الاحتكارات، يجد هذا الأمر تفسيره فيما ورد في القانون من تقييد لمهام المجلس، حيث لم يعترف له إلا باختصاص استشاري.

العجز التشريعي البنيوي سيضعفه نقص حاد في الإرادة السياسية، وهو ما أسهم في إضعاف دور المجلس، والحيلولة دون أن يقوم بالوظائف الدنيا التي أحدث على أساسها ومع تعيين عبد العالي بنعمور رئيسا للمجلس، تقوى الخطاب الداعي إلى ضرورة إعطاء دور تقريري للمؤسسة، وإلى الحاجة إلى مراجعة القانون المنظم له، لكن يبقى بلاغ الديوان الملكي بتاريخ 11 نونبر 2018 إشارة ملكية بضرورة تفعيل دور المجلس إلى جانب مؤسسات أخرى لها علاقة بمجالات حقوق الإنسان ومحاربة الرشوة، ليتوج هذا المسار بالارتقاء بمجلس المنافسة إلى مصاف المؤسسات المدسرة، إذ نص الفصل

1- جواد النوحى مجلس المنافسة بين تخليق الحكامة الاقتصادية وتدير انتظارات ما بعد "المقاطعة" عن فريق البحث حول الأداء السياسي والدستوري، بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السوسية بجامعة محمد الخامس، بدغم من المجلة المغربية للسياسات العمومية، وبشراكة مع جريدة هسبريس الإلكترونية منشور بجريدة هسبريس الإلكترونية بتاريخ: 22 نونبر 2018.

166 من الدستور على اعتباره "هيئة مستقلة، مكلفة في إطار تنظيم منافسة حرة ومشروعة بضمان الشفافية والإنصاف في العلاقات الاقتصادية، خاصة من خلال تحليل وضبط وضعية المنافسة في الأسواق، ومراقبة الممارسات المنافسة لها والممارسات التجارية غير المشروعة، وعمليات التركيز الاقتصادي والاحتكار".

وتماشيا مع ذلك تم تطوير وتعزيز الإطار التشريعي لمجلس المنافسة بإصدار القانون 120.13 المتعلق بمجلس المنافسة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.117 الصادر في 2 رمضان 1345 (30 يونيو 2014) والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6276 (24 يوليوز 2014). وبموجب هذا النص تم نقل مجلس المنافسة من مجرد مؤسسة استشارية كما تصورها القانون رقم 06.99، إلى مؤسسة تقريرية باختصاصات واسعة، وبتركيبة جديدة تنزع به إلى الاستقلالية النسبية عن الحكومة، التطور سيم كذلك آليات تدخل المجلس أيضا، بما في ذلك الحق في الإحالة الذاتية، مع الإشارة طبعا إلى صدور القانون رقم 104.12 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة

2- دور الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في تخليق الحياة العامة

تتولى الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها المحدثة بموجب الفصل 36 من الدستور على الخصوص مهام المبادرة والتنسيق والإشراف وضمان تتبع تنفيذ سياسات محاربة الفساد ونشر المعلومات في هذا المجال والمساهمة في تخليق الحياة العامة وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة وثقافة المرفق العام ، وقيم المواطنة المسؤولة.

تعتبر الرشوة ظاهرة مجتمعية سلبية حيث تشكل عائقا في وجه تقدم الشعوب ورقمها وعامل إضعاف لقدراتها وعرقلة لمسيرتها التنموية،¹ وإبرادة سياسية واضحة من أعلى سلطة في البلاد قام المغرب بعدة إصلاحات في مجال تخليق الحياة العامة في شتبر 1999، والقيام بمجموعة من الإصلاحات تتعلق بتعزيز دولة الحق والقانون وتعزيز الشفافية في عالم المال والأعمال وتحسين جودة الخدمات العمومية من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية التي تنظم العلاقات بين الإدارة من جهة والمقاولات والمواطنين من جهة ثانية.

13- القانون رقم 20.13 المتعلق بمجلس المنافسة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.117 الصادر في 2 رمضان 1345 (30 يونيو 2014) والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6276 بتاريخ 24 يوليوز 2014.

14- كريم لحرش الدستور الجديد شرح وتحليل سلسلة العمل التشريعي والاجتهادات القضائية العدد 3، 2012 ص 231

وفي ظل ذلك أحدثت الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة لدى الوزير الأول بموجب مرسوم بتاريخ 13 مارس 2007 تفاعلا مع اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد وخصوصا مادتها السادسة التي توصي بوجود هيئة وطنية مستقلة، تتولى الوقاية من الفساد وتوفر على الموارد المادية والبشرية اللازمة وبالنظر للأهمية البالغة لهذه الآلية تمت دسترة الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ضمن دستور 2011 بغية الانتقال بالهيئة من مجرد الوظيفة الوقائية إلى الرصد والتتبع ومحاربة الفساد بكل مظاهره وأنواعه.

وتجدر الإشارة أن مشروع القانون رقم 113.12 بشأن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها عرف نقاشا واسعا داخل قبة البرلمان، حيث سجلت 1 المعارضة داخل مجلس النواب وجود بون شاسع بين المهام والوسائل التي تتمتع بها هذه الهيئة بين مبدأ احترام استقلالية السلطة وتكليف الهيئة بمهام البحث والتحري والإحالة والتأكد من الوقائع، وهي من صميم العمل القضائي والذي لا يجوز مطلقا أن يقوم به أي طرف.

إن الرغبة في محاربة الفساد لا تتحقق بخلق المؤسسات ومنحها مهام العمل القضائي، وأنه إذا كان القضاء عاجز عن محاربة الفساد فيجب إصلاحه وليس البحث عن وسائل بديلة خارجة عن والدستور لكون الفساد الأعظم لا يكمن في الاختلاسات أو الجرائم المشار إليها في فصول هذا القانون فحسب ولكن عند المساس بسمعة الناس والطعن في ذمتهم. فالعدالة لا يضرها في شيء أن يفلت أحد من العقاب ولكن ما يهدد العدالة وسيء لها هو اتهام بريء أو إدانة مظلوم ولو إعلاميا أمام الرأي العام.

إن هذه المؤسسة في رأي العديد من الباحثين هدمت كل الحدود الدستورية بين السلط وجعلت من نفسها سلطة فوق السلطات، وكان عليها أن تكون مركزا منسقا وسلطة تقييمية لعمل الإدارة ولتعامل الرأي العام مع هذه الحالات التي كثير ما نسميها الفساد ولكنها في آخر المطاف نجد أنفسنا أمام خيط دخان سرعان ما يتناثر في الهواء.

إن تفعيل دور الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها مهامين بوجود إرادة سياسية حقيقية تهدف إلى تقويض أركان الفساد ومحاربته وردع المفسدين ، وتعزيز المساءلة وربط المسؤولية بالمحاسبة، ومكافحة الإفلات من العقاب ومحاربة الريع السياسي ، ومنع تحقيق الامتيازات ، وتخليق القضاء وترسيخ دوره في مكافحة الفساد وضمان حق وأمن

المواطنين في التبليغ عن الفساد ومعاقبته، والنهوض بقدرات مكافحة لدى الهيئة، وترسيخ البعد الاستراتيجي لسياسة مكافحة الفساد في إطار الاضطلاع بالمهام المخولة لها بمقتضى القانون كما أن مراجعة الإطار القانوني المنظم للهيئة سيمكنها من القيام بمهامها بكل موضوعية وتجرد وفعالية، مراجعة ينبغي أن تشكل بالإضافة إلى تعيين الملك لرئيس جديد على رأس الهيئة يتمتع بمصداقية ونزاهة كبيرتين انطلاقة جديدة تكون فيها الهيئة قادرة على تنزيل مبادئ الحكامة التي جاء بها دستور 2011 من جهة ، وكذا تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد من خلال تمكينها من الاستقلالية الإدارية والمالية، وأيضا قدرتها على إحالة ملفات الفساد على القضاء بدل الاكتفاء بإبداء الرأي الاستشاري.

خاتمة:

وختاما يمكن القول أن نجاح أي نموذج تنموي رهين بمجموعة من الشروط والضمانات والتي تضمن نجاعته وفاعليته وتؤمن ديمومته، وتجعله قادرا على الصمود أمام كل التحديات والصعوبات :

✓ توفر الإرادة السياسية لدى مختلف المتدخلين والفاعلين في الحياة السياسية، ولدى صانعي القرار السياسي، على تجاوز أعطاب النموذج التنموي الراهن وتحديد الأولويات والاختيارات الإستراتيجية للدولة والمجتمع.

✓ إعادة الاعتبار للبنية السياسية الحزبية باعتبارها فاعلا محوريا في الحياة السياسية المغربية، وذلك بدمقرطة بنياتها الداخلية وتشبيب قياداتها، للمساهمة في التأطير والتمثيل السياسيين، وفرز تكتلات سياسية كبرى وذلك من أجل تشكيل حكومات منسجمة قادرة على إنتاج سياسات عمومية ناجعة .

✓ تنزيل وتفعيل مضامين الدستور الجديد فيما يتعلق بمبادئ الحكامة الاقتصادية والاجتماعية، وإعطاء الاستقلالية الضرورية لمؤسسات وهيئات الحكامة الاقتصادية والاجتماعية من أجل تمكينها من الآليات والوسائل اللازمة للمساهمة في عقلنة القرارات السياسية بعيدا عن الصراعات الانتخابية الضيقة.

✓ مساهمة القطاع البنكي في إنجاح البرنامج المندمج لدعم وتمويل المقاولات الذي أطلقه جلالة الملك، من أجل مساهمة المقاولات الصغرى والمتوسطة في الإقلاع الاقتصادي والاجتماعي لبلادنا.

✓ التسريع من وتيرة تنزيل ورش الجهوية المتقدمة من أجل تقليص
التفاوتات الاجتماعية والمجالية للجهات.

التقرير التركيبي الختامي للندوة الوطنية: حول: "النموذج التنموي الجديد: قراءة في السياق وسؤال التنمية بالمغرب؟"

ذ. يونس مليح

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

باحث بالمركز الوطني للدراسات القانونية

المنسق الجهوي لمركز المنارة للدراسات والأبحاث

عضو هيئة تحرير مجلة القانون والأعمال الدولية

لقد حاول المغرب منذ الاستقلال إيجاد نموذج تنموي يستجيب للمتطلبات، التي ترمي إلى تحقيق التطلعات التي يود هذا الأخير أن يحققها على شتى المستويات والأصعدة، إلا أنه ومع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، تم الإقرار بضرورة تبني مقاربة تنموية تحقق التوازن الاجتماعي والعدالة الاجتماعية، حيث أضحى هذه الأخيرة ضرورة تفرض نفسها أمام غياب العدالة المجالية من أجل ضمان المساواة بين كافة أطراف وأفراد المجتمع المغربي، بالإضافة إلى كون الجهوية المتقدمة أصبحت تشكل تعبيراً صريحاً عن المعوقات التي عانى منها النموذج التنموي السابق في تحقيق الأهداف المرجوة منه، زيادة على كون الواقع العملي الاقتصادي والاجتماعي، أبان على أن السلطات قد تكون نهجت أساليب غير موفقة كان لها وقع سلبي على مؤشرات التنمية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فتفكيك المعطيات الصادرة مؤخراً عن المندوبية السامية للتخطيط مثلاً، سيؤكد تنامي مظاهر الاقصاء والهشاشة الاجتماعية التي يعيشها المغرب في جانب هام من مجالاته الترابية.

وعلى هذا الأساس، سيدعو رئيس الدولة يوم الجمعة 13 أكتوبر 2017 خلال افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية العاشرة للبرلمان إلى إعادة النظر في النموذج التنموي الحالي، مقراً بأن النموذج المغربي الحالي بلغ مداه، وبالتالي يجب التفكير في بلورة مشروع تنموي جديد. فالنموذج التنموي الوطني الحالي، كما جاء في الخطاب الملكي: "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". وسيؤكد رئيس الدولة من جديد في الرسالة

الموجهة للملتقى البرلماني الثالث، حول "رهانات العدالة الاجتماعية والمجالية ومقومات النموذج التنموي الجديد"، يومي 19 و20 فبراير 2018، 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».

إن بلورة نموذج تنموي جديد هو مرحلة جديدة يتوخى منها تجاوز المعوقات السابقة، بتحديد الأولويات الاقتصادية والاجتماعية التي تضمن الأمن بكافة أنواعه للمواطن المغربي، عن طريق حوار وطني تشاركي يساهم من خلاله المجتمع المدني في تنزيل هذا النموذج. بالإضافة إلى ضرورة إيجاد مقاربة مجددة ومتجددة للانتقال من ثقل الإشكالات الموروثة عن النموذج الحالي، إلى نموذج تنموي جديد أكثر انفتاحا على الشروط المتطلبة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، إذ ينبغي أن تستفيد جميع الجهات من النمو، وأن تتمكن المواطنات والمواطنون من الولوج إلى خدمات صحية ومنظومة تربية ذات جودة، وسكن ملائم، وعمل لائق، وتغطية اجتماعية مناسبة، وبيئة سليمة ومحمية. ومن أجل بلوغ هذه الأهداف، وبالاعتماد على المكتسبات المحققة، فإن المغرب مدعو إلى الانتقال إلى سرعة أقوى في القضاء على الفقر، من خلال العمل بصفة خاصة على تقليص التفاوتات، بالإضافة إلى الحد من الشعور بالفوارق في صفوف ساكنة المناطق شبه الحضرية والقروية، لاسيما الطبقات الوسطى وذلك بهدف تعزيز التماسك الاجتماعي.

وفي هذا السياق، نظمت شعبة القانون العام بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول بسطات، بتعاون مع مجلة المنارة للدراسات والأبحاث، ندوة علمية وطنية حول موضوع: "النموذج التنموي الجديد: قراءة في السياق وسؤال التنمية بالمغرب"، من خلال مواضيع مهمة لباحثين من تخصصات مختلفة حاولت ملامسة كل من الشق المتعلق بالسياق العام والمعاليم الكبرى للأرضية المقترحة لإرساء نموذج تنموي جديد، حيث حاول كل من الباحث اسماعيل أحديدو، وعثمان سيلوم، وفاطمة لمحرر، وسعيد بالغريب، ملامسة هذا المحور من خلال مواضيع تهم كل من الجانب الرقمي وضرورة استكمال ورش التحول الرقمي، وإدماج الرقمنة في الاستراتيجيات المستقبلية التي تنوي بلادنا سنّها من أجل معالجة الاختلالات في شتى القطاعات. وأيضا موضوع نجاعة انخراط الفاعلين والمؤسسات الدينية في المشاريع التنموية، ومدى كفاءة الإمكانيات التي ترصدها الدولة في هذا المضمار من أجل إنجاح مساهمة الفاعلين الدينيين في النموذج التنموي المأمول. بالإضافة إلى موقع الاقتصاد التضامني في النموذج التنموي، كآلية تمكن من الانخراط الفعلي في جهود

التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالنظر لدوره المباشر في مجال التشغيل وخلق الثروة، وفرصة سانحة تساهم في تدعيم التماسك الاجتماعي وتحسين النمو الاقتصادي. زيادة على موضوع دور مؤسسة الأوقاف والشؤون الإسلامية في الباب المتعلق باستثمار الأموال الوقفية، ومدى إسعافها في تطوير هذه المؤسسة بشكل ناجع وفعال حتى تكون رافعة حقيقية لتحقيق التنمية بمختلف أبعادها في ظل النموذج التنموي الجديد.

وارتباطا بالمحور الثاني المبرمج في هذه الندوة، المتعلق بتنمية وتعزيز الرأسمال البشري في النموذج التنموي الجديد؛ فقد اهتمت الأوراق البحثية بالتدابير اللازمة لتنمية وتعزيز الرأسمال البشري في النموذج التنموي المغربي الجديد، والرأسمال البشري كمورد أساسي لتأهيل التراب المحلي وإنجاح النموذج التنموي، وتحسين أداء الموارد البشرية الترابية كمدخل للتنمية المستدامة، للباحثين فؤاد غفران، وعادل الصافي، ويونس عميري، بلامسة الدور المهم والمكانة المحورية للرأسمال البشري في النموذج التنموي المغربي الجديد، حيث أصبح من أهم أولويات السياسات العمومية، التي تتطلع إلى أن تكون أكثر انسجاما، وتشاركية، وخدمة للمواطنين.

أما فيما يتعلق بالمحور الثالث لهذه الندوة الذي يخص ورش الجبهة المتقدمة ورهان النموذج التنموي الجديد؛ ففي إطار الدينامية التي يشهدها المغرب منذ سنة 2011، التي عرفت صياغة دستور جديد عزز دور المؤسسات الدستورية بما فيها الجماعات الترابية التي حظيت بمكانة معتبرة سيما الجهة. هذه المكانة، التي تكرست بصور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية سنة 2015، وما تلاها من نصوص تنظيمية مخولة لها صلاحيات واسعة، تجعلنا نتطلع لجهات فاعلة تتجاوب مع انشغالات المغاربة الملحة، وتساهم في تحسين المعيش اليومي للمواطنين. فقد أصبح من الضروري اليوم جعل البعد المجالي ركيزة أساسية ومهمة للنموذج التنموي الجديد، خاصة، لأن هناك ارتباطا وثيقا بين النموذج التنموي الجديد الذي يريده المغرب وبين الجبهة المتقدمة. مختلف هذه الجوانب حاولت الأوراق البحثية المقدمة من طرف كل من الباحثين: سناء بن مسعود؛ ياسين بلال؛ مصطفى عبيدي؛ ياسر عاجل؛ عبد الرحيم أضاوي، ملامستها ومقاربتها كل من ناحيته وتحسب تصوره.

في الشق المرتبط بمحور أساسي ومهم وهو النظام الضريبي المغربي والنموذج التنموي الجديد؛ يمكن القول بأن النظام الضريبي المغربي عرف محطات إصلاحية متباينة ومختلفة، انطلاقا من إصلاح الضريبة على الأرباح العقارية، ثم المناظرة الوطنية الأولى حول الجبايات لسنة 1999، 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. هذه المحطات الإصلاحية الكبرى لا تسعف في القول بأننا اليوم أمام نظام ضريبي ناجع ومتكامل وعادل، يمكنه المساهمة في إنجاح النموذج التنموي الجديد. بل على العكس من ذلك تماما، فالضرورة الآن ملحة من أجل إحداث تغيير عميق للنموذج المعتمد في التعاطي مع الشأن الضريبي في المغرب، يعتبر حجر الزاوية في دينامية التفكير الجارية على الصعيد الوطني من أجل بناء نموذج تنموي جديد، سواء على مستوى إعداد السياسة الضريبية أو حكامها، أو تنفيذها. كل هذه الأمور تمت الإحاطة بها في أوراق الباحثين: عبد الحق مذكر، يوسف الخنفور، عصام القرني، حمزة عيلا، وسهام علوي.

محور الأحزاب السياسية وسؤال النموذج التنموي الجديد، عرف هو الآخر مجموعة من الأوراق والمساهمات العلمية الجادة والمهمة من طرف الباحثين خالد حمدان، وفاطمة الزهراء هيرات، إبراهيم السهول، وقاسم العويمري؛ فالمتتبع لخطابات معظم الأحزاب السياسية المغربية يتوه بين الشعارات الكبرى المتشابهة بين برامجها، مع غياب أية معطيات تفيد بامتلاكها لمشاريع تنموية تكون مقابلا لرؤيتها السياسية أو لمرجعيتها الإيديولوجية، التي تركز عليها في خطاباتها ووثائقها وبرامجها السياسية والانتخابية. فعلى الرغم من تعدد البرامج السياسية والانتخابية للأحزاب السياسية بالمغرب، لا نكاد نجد برنامجا تنمويا حقيقيا، يستند إلى قواعد واضحة سياسية أو إيديولوجية أو مرجعية، ويسطر نموذجا تنمويا منشودا يناضل الحزب سياسيا من أجل تحقيقه، وهو ما يُفترض أن يكون أساس التنافس السياسي والانتخابي. فالنموذج التنموي الجديد لا يمكنه بلوغ غايته وأهدافه إلا بتوافر نخبة سياسية مؤهلة للقيام بهذه المسؤولية بكل كفاءة وأمانة قادرة على منح الممارسة السياسية مدلولها الحقيقي.

المحور الأخير في هذه الندوة العلمية لامس سؤال التنمية في النموذج التنموي الجديد؛ مجموعة من الأوراق البحثية لكل من صابر بنداود، وسفيان المساوي، ونبيل سديري، وعبد الحي الغربة، حاولت الإجابة عن هذا السؤال عبر طرح أن صياغة نموذج للتنمية في بلد ما، لا تتم بشكل تقليدي عبر مخططات جاهزة يتم إعدادها من قبل مكاتب الدراسات والخبرة، وإنما بشكل تراكمي عبر ترسيخ البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وإدماج السياسات الاقتصادية والاجتماعية والخيارات التنموية المعتمدة ضمن هذه المنظومة، مع مراجعتها وتحيينها وضمان التقائيتها وانسجامها واستدامتها. فبناء وبلورة نموذج تنموي جديد يحتاج منا إلى امتلاك صورة واضحة عن مختلف النماذج والمقاربات، التي عالجت

تيممة التنمية من جهة كما يدعوننا من جهة ثانية إلى استشكال وتقييم الحصيلة التنموية ببلادنا بغية تحقيق نقلة واعية ومحسوبة العواقب بالمدخل الممكنة لتنزيل البديل المنشود.

بالإضافة إلى هذه الأوراق البحثية الغنية والهامة التي ساهم بها الباحثون في هذه الندوة، فقد عرفت مداخلات الأساتذة مساهمة جادة وغاية في الأهمية، يمكن إجمالها فيما يلي:

المدخلة الأولى: للأستاذ علي كريمي، أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بالدار البيضاء

ولامس فيها الأبعاد والحقوق الاقتصادية والاجتماعية في علاقتها بالنموذج التنموي الجديد.

المدخلة الثانية: للأستاذ عبد المولى المسعيد، أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق ببني

ملال .

واهتمت بموضوع: "الأحزاب السياسية وسؤال التنمية في النموذج التنموي الجديد".

المدخلة الثالثة: للأستاذ عمر العسري، أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بالرباط.

الذي تمحورت مداخلته حول "ضغط الديون العمومية وتحديات النموذج التنموي الجديد"، هذا الدين الذي يعتبر من أبرز المخاطر المالية والتدبيرية التي تواجه الدول والمؤسسات، وشكلت عاملا رئيسيا لاستعمار الدول الفقيرة ونهب ثرواتها، كما تعتبر السبب الرئيسي في وقوع الأزمات الاقتصادية والمالية.

المدخلة الرابعة: للأستاذة كريمة الطويلي، أستاذة التعليم العالي بكلية العلوم القانونية

والاقتصادية بسطات.

حيث لامست من خلال مداخلتها الجانب المتعلق بالضريبة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، من خلال تحليل نقدي استشرافي، يقارب الموضوع مع سؤال النموذج التنموي الجديد ببلادنا.

المدخلة الخامسة: الأستاذ عبد القادر التيعلاتي، أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق

بسطات.

تمحورت مدخلة الأستاذ حول موضوع " أزمة نموذج أم نموذج الأزمة؟". وحسب الأستاذ، ف يبدو جليا من خلال عنوان المدخلة أنها جاءت في صيغة التساؤل حول ما إذا كنا بصدد أزمة نموذج أم نموذج الأزمة. إنه تساؤل إبستمولوجي مشروع بطرح نفسه بالحاح في وقت شاع فيه اشتغال عبارة

"النموذج التنموي الجديد". فالمسميات لها دلالاتها وحمولتها وينبغي ضبطها قبل استعمالها لأنها المنطلق السليم لما يمكن بناؤه مستقبلا.

المداخلة السادسة : الأستاذ محمد سليم الورياغلي، أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق

بالمحمدية.

قام الأستاذ في مداخلته بتقديم تشخيص مفصل حول دور الضريبة في النموذج التنموي الجديد والإشكالات المثارة بخصوص هذا الدور.

المداخلة السابعة: الأستاذ المدني أحمد دوش، أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بفاس.

عرفت مداخلة الأستاذ التطرق إلى موضوع في غاية الأهمية وهو دور الإصلاحات الضريبية الأخيرة في بلورة النموذج التنموي المأمول، معتبرا بأنه من أجل بناء نموذج تنموي جديد، فبلادنا مدعوة إلى تغيير عميق للنموذج المعتمد في التعاطي مع الشأن الضريبي، سواء على مستوى إعداد السياسة الضريبية أو حكامتها، أو تنفيذها، وذلك من أجل إرساء نظام جبائي يساهم في بناء أرضية متينة يقوم عليها النموذج التنموي المنشود، بما يَمَكِّن من الاستجابة للتطلعات والانتظارات المشروعة للمواطنين والمواطنين والفاعلين المعنيين بمستقبل المغرب.

المداخلة الثامنة : الأستاذ رضوان زهرو، أستاذ التعليم العالي بكلية الاقتصاد بالدار

البيضاء.

عرفت مداخلة الأستاذ الخوض في موضوع التنمية وإلى ضرورة وجود سياسات تنموية مستدامة وناجعة، مركزا على ضرورة الحاجة إلى الدولة التنموية.

ليفسح بعد ذلك الأستاذ المسير المجال أمام السادة الأساتذة والباحثين والحضور لمناقشة موضوع هذه الندوة العلمية، والتي حملت التوصيات العشرة التالية:

(1) يتعين الإقرار بضرورة تأسيس أي نموذج تنموي يتوخى الفعالية والنجاعة على نظرة شمولية للمسار التنموي، تستحضر مختلف أبعاده وركائزه، بشكل يتيح التكامل والالتقائية في ما بينها، مع ضرورة إيلاء السؤال الديمقراطي والمؤسساتي والحقوقى اهتماما أساسيا، باعتبار حقوق الإنسان وحدة متكاملة لا تقبل التجزئ ولا الانتقائية، فهي مدنية وسياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وبيئية؛

- (2) الاستثمار في اقتصاد المعرفة وفي التربية والتكوين، والقضاء النهائي على الجهل والامية، وتحسين قدرات النظام التعليمي الوطني، خاصة العمومي؛
- (3) إعادة النظر في منظومة الصفقات العمومية خصوصا على المستوى الترابي، في اتجاه تعميم إلزامية العمل بها على كافة الهيئات العمومية، وفي منحى تقوية الشفافية والمنافسة وتكافؤ الفرص؛
- (4) اعتماد نظام جبائي يقوم على مبادئ: التضامن بين الفئات والطبقات الاجتماعية، الإنصاف والتكافؤ، التحفيز، والشفافية، والعدالة الاجتماعية والضريبية، وإصلاح النظام الجبائي المحلي لجعله وسيلة قوية وفعالة في التمويل الذاتي للبرامج والمخططات التنموية بالنسبة للجماعات الترابية؛
- (5) التأسيس الفعلي لمبادئ دولة الحق والقانون، والقضاء الحاسم على مختلف مظاهر وأشكال الفساد والرشوة والريع والاحتكار غير المشروع؛
- (6) مباشرة إصلاح إداري يعتمد على تعميم الرقمنة في شتى القطاعات الإدارية، وربط تحفيز الموارد البشرية بالتكوين والتأهيل والمردودية، والتفعيل الجريء لمبدأ اللاتمركز الإداري؛
- (7) رد الاعتبار للعمل السياسي الحزبي من حيث وظيفته التأسيسية والقيادية، وإحداث مصالح حقيقية بين المواطن والفعل السياسي، والحرص على مصداقية واستقلالية الأحزاب السياسية؛
- (8) إيلاء أهمية كبرى للعالم القروي وحماية وتحسين دخل الفلاحين الصغار وتنويع المنتج الفلاحي والسياحي؛
- (9) نشر ثقافة حقوق الإنسان واعتماد مقاربة حقوقية لإعداد وبلورة النموذج التنموي الجديد، وتوسيع دائرة النقاش العمومي حول هذا النموذج، وإشراك الأشخاص في وضعية الإعاقة في التنمية؛
- (10) وضع الإنسان والرأسمال البشري في صلب العملية الاقتصادية والتنموية، وتفعيل حكامه جيدة ديمقراطية تربط المسؤولية بالمحاسبة، وأن يكون النموذج التنموي حقيقيا وواقعيا.

فهرس المؤلف

- تقديم:د. الورياغلي محمد سليم.....1
- التقرير التركيبي الافتتاحي للندوة الوطنية: د.سعيد جفري.....5
- المحور الأول: السياق العام والمعاليم الكبرى للأرضية المقترحة لإرساء نموذج تنموي جديد.....7**
- د.عبد القادر التيعلاتي**
- أزمة نموذج أم نموذج أزمة؟.....8
- د.علي كريمي**
- إلحقوق الإقتصادية والإجتماعية وعلاقتها بالنموذج التنموي الجديد 10**
- أي دور للاقتصاد الاجتماعي والتضامني في تحقيق ديمقراطية اجتماعية داعمة لنموذج تنموي جديد.
- 13
- ذة.فاطمة لمحرر**
- الفاعل الديني والنموذج التنموي للمغرب: نواظم العلاقة وإمكانيات الاندماج 22
- ذ.عثمان سيلوم
- استثمار الأوقاف كمدخل لتحقيق التنمية بالمغرب في ضوء النموذج التنموي الجديد:قراءة تحليلية
- في مدونة الأوقاف.....47
- ذ.سعيد بلغريب**
- البعد الرقمي في النموذج التنموي الجديد. أية أهمية ؟ 66
- ذ. اسماعيل احديدو
- المحور الثاني: تنمية وتعزيز الرأسمال البشري في النموذج التنموي الجديد.....83**
- موقع القيادة الإدارية في النموذج التنموي الجديد 83

ذ. سناء بن مسعود

104 تدابير تنمية وتعزيز الرأسمال البشري في النموذج التنموي المغربي الجديد.

ذ. فؤاد غفران

الرأسمال البشري مورد أساسي لتأهيل التراب المحلي وإنجاح النموذج التنموي: حالة الجماعة
114 الترابية اسجن، إقليم وزان

ذ. عادل الصافي ، الخبوس بشري

تحسين أداء الموارد البشرية بالجماعات الترابية كمدخل للتنمية المستدامة في النموذج التنموي
130 الجديد: حالة جماعة سيدي إسماعيل

ذ. يونس عاميري، نورالدين أوشكير، حسن مزين، الحسين مغراني

147 **المحور الثالث: ورش الجهوية المتقدمة ورهان النموذج التنموي الجديد**

148 الجهوية المتقدمة وسؤال النموذج التنموي بالمغرب: أي علاقة؟

148 **ذ. ياسين بلال:**

166 دور مجالس الجهات في إنجاح النموذج التنموي الجديد

166 **ذ. عبيد مصطفى**

183 معوقات التنمية الجهوية ورهان النموذج التنموي الجديد بالمغرب.

ذ. ياسر عاجل

201 صفقات الجماعات الترابية كركيزة للنموذج التنموي الجديد

201 ذ. عبد الرحيم اضاوي

212 **المحور الرابع: النظام الضريبي المغربي والنموذج التنموي الجديد**

213 أي دور للإصلاحات الضريبية الأخيرة في بلورة النموذج التنموي المأمول ؟

د.مدني أحمدودش

242 ضغط الديون العمومية وتحديات النموذج التنموي الجديد

242 د.عمر العسري:

273 Fiscalité et développement : Analyse critique et perspective

Pr:TOUILI KARIMA et LAMSAOUI SALAHEDDIN

285 النموذج التنموي الجديد على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13

285 ذ.حمزة عيلا

300 واقع النظام الجبائي المغربي ومرتكزات نموذج جبائي تنموي مأمول

300 ذ.خنفور يوسف

322 أي نظام ضريبي ممكن لأي نموذج تنموي نريد؟

322 ذ.عصام القرني

340 الإصلاح الضريبي رافعة لبناء النموذج التنموي الجديد

340 ذ.مذكر عبد الحق:

354 إكراهات النظام الجبائي المحلي في تمويل البرامج التنموية

354 ذ.سها العلوي

362 **المحور الخامس: الأحزاب السياسية وسؤال النموذج التنموي الجديد**

363 الحزب السياسي وسؤال التنمية في الحالة المغربية

363 د.عبد المولى المسعيد:

374 "قراءة في مذكرات الأحزاب السياسية حول النموذج التنموي الجديد"

374 ذة. فاطمة الزهراء هيرات:

406 النموذج التنموي الجديد، من وجهة نظر الأحزاب السياسية.

ذ. قاسم لعويمري

424 دور النخبة السياسية في بلورة النموذج التنموي بالمغرب

ذ. خالد حمدان

436 **المحور السادس: سؤال التنمية في النموذج التنموي الجديد**

437 سؤال التنمية في النموذج التنموي الجديد

ذ. نبيل سديري

إشكالية التنمية في صلب النموذج التنموي الجديد في الحاجة إلى تقويم الحصيلة قبل بلورة البديل

447

ذ. صابر بن داود

466 حماية البيئة في صفقات الجماعات الترابية مدخل لتحقيق أهداف التنمية المستدامة

ذ. عبد الحي الغربية

474 الحكامة الاقتصادية والاجتماعية ونجاعة النموذج التنموي المنشود

ذ. رشيد الزاوي

486 التقرير التركيبي الختامي للندوة الوطنية:

ذ. يونس مليح