



أرضية الملئقى البرلماني الثاني للجهات

بعد مرور سنتين من عمر الممارسة الأولى للجهوية المتقدمة ببلادنا، منذ صدور القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، وإجراء أول انتخابات مباشرة للجهات بتاريخ 4 شتبر 2015، واقتراب بلوغ الولاية الجهوية الجديدة منتصف طريق هذه التجربة، التي طالما اعتبرت الإطار المناسب لتحقيق التنمية المندمجة والمستدامة وتوطيد نموذج المغرب الموحد. يكون من المهم جدا استئناف النقاش حول هذا الموضوع، من أجل تقييم المرحلة والوقوف عند إيجابياتها وعوائقها.

في هذا السياق ينظم مجلس المستشارين، بشراكة مع جمعية رؤساء الجهات والجمعية المغربية لرؤساء الجماعات المحلية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الملئقى البرلماني الثاني للجهات، تفعيلا للتوصية الصادرة عن الملئقى البرلماني التأسيسي للجهات، الداعية إلى تنظيم الملئقى البرلماني للجهات على نحو مننظم ودوري لاسيما وأن الجهوية المتقدمة تعد من المشاريع المهيكلية التي تعتمد على التراكم والتقييم المستمر، واستمرارا لاحتضانه الحوار العمومي والنقاش المجتمعي التعددي بخصوص القضايا ذات الصلة بإعمال الدستور وضمن التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، وأيضا تنفيذا لإستراتيجية العمل المرشحة للمجلس للفترة الممتدة من 2016 إلى 2018، علما

أن هذا الملتقى يعد إطاراً للتنسيق المؤسسي والتفكير الجماعي في سبل تفعيل السليم لورش الجهوية المتقدمة.

ذلك أن المقاربة التي ينتهجها مجلس المستشارين، تؤسس لتنزيل روح الدستور، الذي ينص على مساهمة الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية من خلال ممثليها في مجلس المستشارين. خصوصاً وأن التركيبة المتنوعة لمجلس المستشارين المتمثلة في التعبيرات السياسية والمجالية والاقتصادية والنقابية "تجعل من المجلس برلماناً وصوتاً للجهات بامتياز"، وهو ما يتماشى مع الأهمية التي تحظى بها الجهوية المتقدمة كورش استراتيجي يرعاه جلاله الملك محمد السادس، ومع الأدوار الجديدة التي أقرها دستور 2011 لمجلس المستشارين.

لقد تم الارتقاء بهذا المشروع المجتمعي من جهوية ناشئة إلى جهوية متقدمة، بعد تجربتين جهويتين سابقتين، انطلاقاً من رؤية ملكية تعتبر "الجهوية ليست مجرد قوانين ومساطر إدارية، وإنما هي تغيير عميق في هيكل الدولة، ومقاربة عملية في الحكامة الترابية"، وهو ما يتطلب القيام بإصلاح عميق للمؤسسات على الصعيد الجهوي والمحلي، وتفاعلاً إيجابياً مع الدعوة الملكية السامية إلى "تسريع التطبيق الكامل للجهوية المتقدمة، لما تحمله من حلول وإجابات للمطالب الاجتماعية والتنمية، بمختلف جهات المملكة"، وتفعيلاً، أيضاً، لما كرسه دستور الفاتح من يوليوز 2011.

وهذا ما يجعل من النظام الجهوي الجديد الذي أسس له دستور 2011 وأطره القانون التنظيمي للجهات وتعزز بمجموعة من المراسيم التطبيقية الصادرة مؤخراً، خياراً استراتيجياً لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وجواباً على إشكالية الديمقراطية المحلية، وذلك بإسناد اختصاصات ذاتية ومشاركة ومنقولة للجهات في ميادين التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية والثقافية من ناحية، وبتعزيز مكانة رئيس الجهة واختصاصاته من ناحية أخرى...

في هذا الإطار وبالنظر للرهانات المعقودة على الجهوية في ترسيخ البناء الديمقراطي وتشجيع المشاركة المحلية في صناعة القرار، وفي بلورة سياسات

عمومية جديدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المندمجة والمستدامة، يكتسي تنظيم الملتقى البرلماني الثاني للجهات أهمية خاصة باعتبار:

أولاً- أن برمجته قبل مناقشة قانون المالية، ستتيح الفرصة أمام السيدات والسادة المستشارين لاستثمار التوصيات التي ستصدر عن أشغاله، لإدخال تعديلات نوعية على مشروع قانون المالية تهم الجهات، وأيضا للمساهمة في الرقابة البرلمانية للمجلس على الحكومة في تنفيذ التوجيه الملكي السامي للحكومة "لوضع جدول زمني مضبوط لاستكمال تفعيل الجهوية المتقدمة".

ثانياً -تزامنه مع الإمكانية المتاحة للجهات لتحيين برامج التنمية الجهوية كما تقضي بذلك المادة 85 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، والذي على أساسه يتم إعداد الميزانيات السنوية للجهات.

ثالثاً - ما يتيح الملتقى للمعنيين من فضاء للتداول في ما عرفه الإطار القانوني المتعلق بالجهات من مستجدات على مستوى المراسيم التطبيقية، وللترافع من جهة ثانية من أجل تعزيز الترسانة القانونية ذات الصلة.

رابعاً- أنه يمثل فرصة أمام جميع الفاعلين في منظومة التدبير الجهوية للمشاركة في مواكبة تقييمية للإطار القانوني والتراكم التدبيري المنبثق من واقع الممارسة الجهوية.

وعلى الرغم من العدد الكبير من الإشكالات المطروحة على جدول أعمال الجهوية المتقدمة، التي تعد اليوم من أبرز السمات التي تميز الأنظمة السياسية والإدارية المعاصرة، وشكل جد متطور لنظام اللامركزية، ووسيلة ديمقراطية مثلى لإشراك الساكنة في تدبير شؤونهم من خلال مؤسسات جهوية ومحلية تحظى بصلاحيات واسعة وإمكانات بشرية ومادية هامة. إلا أن القضايا التي تلامس الهياكل الإدارية والموارد البشرية التابعة للمجالس الجهوية، وبرامج التنمية الجهوية، وطرق ووسائل تمويلها، تبقى في صدارة الأولويات التي تحتاج إلى الدراسة والتتبع والتقييم...

إن ترسيخ دعائم ومرتكزات الجهوية المتقدمة في إطار إقرار الحكامة الترابية وتعزيز رهان الديمقراطية، يمر حتما عبر تقوية الاختصاصات الممنوحة للجهات من خلال التفعيل السليم لمبدأ التدبير الحر، وعبر تضافر إرادة وجهود مختلف

الفاعلين وتعبئتهم الكاملة للانخراط الجماعي في المسارات المتداخلة لعملية التنمية.

ولكي تحقق الجهات وباقي الوحدات الترايبية اللامركزية الأهداف الملقاة على عاتقها، لا بد أن يواكبها تدعيم مسلسل اللاتمرکز الإداري، وهو الصورة الإيجابية للمركزية القائمة على تفويض هذه الأخيرة لبعض الاختصاصات للمصالح الخارجية التابعة لها، لكن هذا التدعيم لا ينبغي أن يقتصر على هذا التفويض، بل يقتضي ذلك نقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى المصالح الخارجية على المستوى المحلي، وهو أحد أبعاد "الميثاق المتقدم لللاتمرکز الإداري" الذي دعى جلالة الملك إلى "إخراجه وتحديد برنامج زمني دقيق لتطبيقه".

في هذا الصدد، فإن تقوية مسلسل اللامركزية ومسار اللاتمرکز الإداري أصبح عنصرا أساسيا لتجسيد سيادة التنمية الجهوية والمحلية، بما يسمح بتحقيق النقائبة السياسات العمومية بين السلطة التنفيذية وبين الكيانات اللامركزية من ناحية، بغية تحسين نوعية المشاريع المنجزة من كل جهة على حدة، وحصص تكاليفها والرفع من قدرات وكفاءات القائمين عليها في مختلف المجالات، و"ملائمة هذه السياسات العمومية لتستجيب لإنشغالات المواطنين، حسب حاجيات وخصوصيات كل منطقة" من ناحية ثانية.

إن تنظيم الإدارة الجهوية وبناءها على أسس عقلانية، واستقطاب تخصصات وأطر تقنية مؤهلة، يشكلان معا أحد المؤشرات الأساسية للحكم على قدرة المؤسسات الجهوية الجديدة على النهوض بالمهام الجسيمة الموكولة لها، ذلك أن العوامل البشرية والإدارية لها تأثيرها البالغ في وتيرة تسريع اندماج الهياكل الجهوية الجديدة في منظومة المؤسسات المكلفة بتدبير الشأن العام المحلي. وهو ما انتبه إليه مشرع القانون التنظيمي للجهات رقم 14-111، حين خصص عددا مهما من المقترضات القانونية التي تكتسي في مجملها صبغة إصلاحية تتوخى تزويد المجالس الجهوية بما تحتاجه من هياكل إدارية تتلاءم وطبيعة الصلاحيات التنموية المسندة إليها.

لعل من بين أهم التدابير والإجراءات المتميزة المتخذة في هذا الشأن تنظيم الإدارة الجهوية في شكل ثلاثة أقطاب: قطب ذي صبغة إدارية وسياسية تجسده مديرية شؤون الرئاسة والمجلس التي تتولى تتبع القضايا المرتبطة بالمنتخبين

وسير أعمال المجلس ولجانه، وقطب تدبيري تمثله المديرية العامة للمصالح التي تسهر على التدبير الإداري لشؤون الجهة وتمكين المجلس من ممارسة مختلف الصلاحيات التنفيذية المنوطة به، وقطب تنموي تمثله الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع التي من أبرز مهامها تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية التي يقرها مجلس الجهة.

على الرغم من ذلك، فلا بد من مواكبة هذه المرحلة التأسيسية من الحياة الجهوية بالمغرب، سواء من حيث الهياكل الإدارية الملائمة أو من جهة توفير الموارد البشرية اللازمة، ومدتها بالتكوين المناسب للاختصاصات المسندة للمجالس الجهوية. وإصدار النظام الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الترابية، وهو النظام الذي ينتظر منه مراعاة خصوصيات الوظائف بالجهات وتحديد حقوق وواجبات الموظفين بإدارة الجهة، والقواعد المطبقة على وضعيتهم النظامية ونظام أجورهم، إسوة بما هو معمول به في النظام الأساسي للوظيفة العمومية.

وقد خصص الإطار القانوني المؤطر للجهات مقتضيات دالة تمكن الجهات من وسائل التنمية المجالية، تتمثل أساسا في برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، وتجعلها تحتل مكانة الصدارة في إعداد وتتبع هذه البرامج والتصاميم، وهو ما يفيد أن جميع المخططات التي ستتخذها الجماعات الترابية الأخرى في الميدان الاقتصادي والاجتماعي وغيرها من الميادين يجب أن تكون مطابقة لتلك المتخذة من طرف الجهة، وذلك من أجل ضمان نوع من التنسيق والحد من الفوارق والتداخل والاختلالات التي قد تكون داخل الجهة، وجعل هذه الأخيرة المؤسسة الترابية الوحيدة المسؤولة عن برمجة أرضيات وخطط مندمجة للتنمية الجهوية.

ومما يؤكد مكانة برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب كرافعتين للتنمية الجهوية، فضلا عن أنهما من الاختصاصات الذاتية التي تمارسها الجهة والتي تحدد هويتها وخصوصيتها، أن المقررات إذا كانت تتخذ بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها في الكثير من القضايا التي يتداول فيها

المجلس الجهوي، فإن المصادقة على برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، يشترط فيها الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم.

إن الأهمية التي تحظى بها برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب باعتبارهما أداتين للجواب على العديد من المطالب والانشغالات المجتمعية، تستلزم ضرورة تملك مساطر إعداد هذه المخططات وتوفير دلائل برامج التنمية الجهوية، وإعداد رؤية إستراتيجية بمجال تدخل الجهة تحدد الأولويات وتستحضر مطابقة الإمكانيات المتاحة للجهة مع برامجها التنموية، مع استحضار العديد من الشروط المؤسسية والمادية والتعاقدية الضرورية لتيسير تنفيذ هذه البرامج التنموية.

لقد كرس الإطار القانوني للجهوية نظاما لا مركزيا قويا في أفق تحقيق الجهوية المتقدمة، وذلك من خلال التنصيب على المبادئ الأساسية المؤطرة للجهة كجماعة ترابية وهي مبدأ التدبير الحر ومبدأ التضامن والتعاون ومبدأ التقرير. كما أعطاهما مكانة متميزة في تحقيق التنمية الجهوية وإعداد مجالها الترابي لبلوغ أهداف التنمية المندمجة والمستدامة المنشودة، وخولها اختصاصات هامة ذاتية ومشاركة وأخرى قابلة للنقل من الدولة إليها. ومكنها من وسائل وآليات جديدة للاضطلاع بمسؤولياتها كإحداث الصندوقين اللذان نص عليهما الفصل 142 من دستور 2011 وهما صندوق التأهيل الاجتماعي لسد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات المختلفة، وصندوق التضامن بين الجهات لضمان التوزيع المتكافئ قصد تقليص التفاوتات بين الجهات وإرساء التوازن الجهوي المنشود، علما بأن موارد ونفقات هذين الصندوقين تحدد بموجب قانون المالية للدولة.

فضلا عن ذلك، تم التنصيب على الرفع من حصص الجهات من مداخيل بعض ضرائب الدولة وهي الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات، وأحدث الرسم على عقود التأمين، وذلك زيادة على حقها في الحصول على حصة من الضريبة على القيمة المضافة طبقا للنصوص الجاري بها العمل.

تجدر الإشارة كذلك إلى أن القوانين المالية أصبحت تقرد في الميزانية العامة لكل جهة حصتها من الاعتمادات المرصودة لتمويل مشاريع الدولة حسب المعايير المقررة بموجب المرسوم رقم 2.15.997 بتاريخ 30 دجنبر 2015.

لا شك أن التمويل له أهمية قصوى في تحقيق برامج التنمية الجهوية التي يجب أن تواكب التوجهات الإستراتيجية للدولة، وتعمل على بلورتها وتراعي إدماجها في التصميم الجهوي لإعداد التراب والالتزامات المتفق بشأنها بين الجهة والجماعات الترابية الأخرى والمقاولات العمومية والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية الجهوية. فكلما تمت تعبئة موارد مالية هامة كلما استطاعت الجهة أن تلعب دورها كفاعل اقتصادي هام إلى جانب الفاعلين الآخرين وتحقيق التناسق المجالي والاقتصادي والاجتماعي ومحاربة الهشاشة والتهميش بمكوناتها وفك العزلة عن الوسط القروي. علما أن الجهة تم تنظيمها كجماعة ترابية وإعطائها مكانة متميزة لتساهم بشكل فعال في التنمية وتكون محركا ومنعشا للاقتصاد الجهوي والاستثمارات وخلق فرص الشغل والاستغلال الأمثل للرأس المال البشري والمادي وذلك في تكامل وتعاون مع الدولة والقطاع الخاص والجماعات الترابية الأخرى.

إن التحدي الأكبر لجعل الجهة فاعلا أساسيا في التنمية الجهوية هو تمويل برنامجها التنموي، وهو ما يبين الأهمية القصوى التي تكتسيها وسائل تمويل الجهات للنهوض بمسئولياتها في المجالات المختلفة، فالتوفر على الإمكانيات المالية اللازمة يمكن أن يجعل من الجهات فاعلا اقتصاديا أساسيا لتطوير الاقتصاد المحلي، كما أن تقوية الموارد الذاتية للجهة يكرس استقلالها المالي ويقوي قدراتها على تمويل برامجها التنموية والأولويات الواردة فيها، في حين أن توسيع الاختصاصات بأصنافها المختلفة يتطلب توفر الجهات على موارد خاصة وقابلة للتطور باستمرار تطبيقا لمبدأ أن نقل أي اختصاص يتبعه حتما نقل الإمكانيات وخاصة الاعتمادات من ميزانية الدولة إلى ميزانية الجهة. وهو المبدأ الذي أكد جلاله الملك عليه بقوله "ولإضفاء المزيد من النجاعة على تدبير الشأن العام المحلي نلح على ضرورة نقل الكفاءات البشرية المؤهلة والموارد المالية الكافية للجهات، بموازاة مع نقل الاختصاصات".

في ضوء كل ما سبق هل يمكننا اليوم وبعد مضي ما يزيد عن سنتين من الممارسة الجهوية، الحديث عن سياسة عمومية جهوية، وعن تحقيق الجهوية

المتقدمة للمقاصد من إحداثها؟، لا شك أن الممارسة الحالية للجهوية المتقدمة بالمغرب، تثير في إطارها القانوني والتدبيري مجموعة أخرى من التساؤلات حول:

- حدود التقدم الحاصل لحد الآن في مجال تطبيق القانون التنظيمي للجهة في شقيه المتعلقين بالتنظيم الإداري والموارد البشرية؟
- الإصلاحات الممكن إدخالها على منظومة تدبير الموارد البشرية للجهات وكذا تلك التي يستحسن القيام بها على مستوى تنظيم الإدارة الجهوية؟
- محددات المنهجية المعتمدة في إعداد برنامج التنمية الجهوية، لاسيما المسطرة المتبعة والمراحل التي مر منها تحضير هذه الوثيقة بالنظر إلى تاريخ صدور المراسيم التنظيمية وقياسا بما ورد في القانون؟
- مدى تحقق البعد التنموي في عمل الجهات، واستجابتها للمتطلبات الاجتماعية للساكنة؟
- التطور الحاصل في إمكانيات تمويل الجهة عقب تطبيق النصوص والتدابير الجديدة؟
- تفعيل مبدأ التدبير الحر، الذي يرتبط بالمبدأ الدستوري الذي يقضي بربط المسؤولية بالمحاسبة، ويفترض إلغاء الرقابة الإدارية؟
- التمويل في ارتباطه بعمل الجهات وبتحقيق أهدافها التنموية، وبرؤاها الاستشرافية لآفاق تمويلها؟
- التضامن بين الجهات ومدى مساهمته في الحد من الفوارق بينها؟

تلك مجموعة من التساؤلات حول الإشكالات التي تحد من فاعلية النظام الجهوي كفضاء حقيقي لحل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعرفها الجهات، وأيضا حول تحديد الدور الجديد للدولة التي انتقلت من الوصاية إلى منطلق المواكبة للجماعات الترابية، بالنظر إلى أن هذا الانتقال التدريجي يعد تطورا أساسيا لدفع الجهات لتصبح فاعلا أساسيا في مجال الفعل التدبيري المحلي.

ويهدف هذا الملتقى إلى القيام بقراءة موضوعية للجهود التي بذلتها المجالس

الجهوية طيلة مدة اشتغالها، وأيضاً المساهمة في التفاعل مع مختلف القضايا والإشكالات المطروحة، عبر الإسهام القيم المتوقع للمتدخلين، من فاعلين سياسيين واقتصاديين واجتماعيين ومدنيين...، وذلك في أربع لحظات أساسية تتوزع عليها أشغال هذا الملتقى:

1. الهياكل الإدارية وتدبير الموارد البشرية الجهوية؛
2. برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب : أسس التنمية الجهوية؛
3. تعزيز الموارد المالية الجهوية؛