المملكة المغربية
البرلمان
مجلس المستشارين

مجموعة العمل التقدمي

مجلس المستشارين

وتعزيز دور الجهة على المستوى الاستراتيجي

من خلال أشغال الدورة التأسيسية للمنتدى البرلماني للجهات

من الملاحظ أن الأداء البرلماني لغرفتي النواب والمستشارين يكاد يتشابه دون تمييز بين أدوارهما، في حين أن الدور المحوري لمجلس المستشارين يقتضي الاهتمام في المقام الأول بوظائف الجماعات الترابية، وعلى رأسها الجهات.

إن المكانة التي حظيت بها الجهة في الدستور الجديد، هو في حد ذاته قفزة نوعية في اتجاه توسيع قاعدة المشاركة الديمقراطية المحلية وتطوير مسلسل اللامركزية.

فالجهات والجماعات الترابية الأخرى تساهم في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثليها في مجلس المستشارين (الفصل 137).

وتتبوأ الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية،

والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات. (الفصل 143)

فالتنظيم الجهوي وما يصاحبه من إمكانية توزيع جديد للسلط في إطار اللامركزية واللآتركيز وهيكلة ترابية ذات بعد تنموي، يسمح بضبط عملية التحكم في النسيج الاجتماعي مقابل منحه فرصة الاندماج في إدارة وتسيير شؤونه المحلية.

إن محدودية الآليات وأدوات تفعيل دور الجماعات الترابية والجهات بوجه الخصوص في مجال إعداد السياسات الترابية ، والتي حددت انسجاما مع النص التشريعي أساسا في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، ووضع التصاميم الجهوية لإعداد التراب، والتداول بشأن الميزانية، تستدعي إغناء المقترحات على مستوى التشريع، والذي لا نتوفر فيه لحد الساعة إجمالا إلا على القانون التنظيمي رقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين، بجانب القوانين التنظيمية للجماعات الترابية والنصوص المنظمة للآمركزية، دون الخوض في تقييم مستجداته في ميدان الديمقراطية المحلية والحكامة الترابية وتحسين انعكاساته .

مما يستدعي عدة ملاحظات:

- **عدم وضوح المسؤوليات بين الجماعات الترابية، وخصوصا، أنه بالموازاة، قام المشرع بخلق أدوات جديدة للتعاون بين الجماعات الترابية لم يستطع المسؤولون المحليون استيعابها بالسرعة والفعالية المطلوبة.**
- **تطلع المسؤولين المحليين إلى مزيد من الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات المجالات الترابية (المدن الكبرى – المدن الصغرى – الجماعات القروية – المناطق الجبلية...) والتي تحتاج إلى قوانين خاصة على المستوى التشريعي وإلى تدبير خاص على المستوى الترابي،**
- **رغبة المنتخبين في الإصلاحات، توازيها دعوة لمزيد من المرونة. فالتطورات المتلاحقة للإصلاحات والتعديلات في النظام اللآمركزي، والتقاطع والتناقض في المسؤوليات، يؤدي بالمسؤولين المحليين في بعض الأحيان، إلى**

التيه في أدغال القوانين المتشابكة، وإلى التشكيك في وجود، معنى حقيقي لرؤية شمولية ولاتباع نهج واضح وبين.

هذا هو سبب الدعوة إلى ضرورة وضع تقييم للآثار على المدى المتوسط والبعيد لإحداث القوانين ووضع التشريعات الخاصة بالجماعات الترابية، وتحديد -أفضل الممارسات- التي قد يمكن اعتمادها محليا؛ من خلال مسارات عديدة، نورد من أهمها:

- **إحداث آلية تعنى بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية واللامركزية بمجلس المستشارين**

إن من شأن إحداث آلية تعنى بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية واللامركزية بمجلس المستشارين إخبار وإعلام المجلس بشأن وضع اللامركزية وبخصوص أي مسألة تهم الجماعات الترابية.

ومن مهامها أن تحرص على احترام الإدارة الحرة والاستقلال الجبائي والمالي للجماعات الترابية، فضلا عن التعويض المالي لنقل الموارد البشرية والموظفين. وهي أيضا مسؤولة عن تقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية المتعلقة بالجماعات الترابية على الصعيد المحلي.

- **إحداث لجينة برلمانية منبثقة عن لجنة التشريع لمراقبة ومتابعة وضع القوانين ذات الصلة مع اللامركزية وتقييم تأثيرها الترابي**

من خلال المبادرة إلى تفعيل دور المجلس في التنمية عن طريق مقترحات القوانين. ويكون من ضمن اختصاصات هذه اللجينة تنظيم زيارات للجهات وتحرير تقارير موضوعاتية لعرضها على لجنة التشريع ودراسة وتقييم انعكاسات وتأثير القوانين والتعديلات التي تطرأ عليها وأثرها ميدانيا على الجماعات الترابية.

كما يمكنها دراسة تأثير التقسيم الترابي على الجماعات الترابية بجانب عدم التكافئ المجالي وإعادة توزيع الاختصاصات بين مختلف مستويات التنظيم الإداري للتراب الوطني...

وهي دينامية للتفكير والاقتراح تشتغل على شكل مجموعات موضوعاتية للتفكير.

❖ مواصلة العمل التشريعي بالموازاة مع القدرة على تقييم تنفيذ الإصلاحات على المستوى الترابي وتحديد التحديات والحلول التي يمكن وضعها محليا.

إن تعزيز بعض المستويات الترابية على حساب أخرى، أو التمييز بين جماعات ترابية وأخرى يولد إحساسا بالدونية لدى "الخاسرين" في المعادلة، وإحساسا ب " الفوز" والحظوة لدى الجماعات الترابية المحظوظة. وواقع الأمر يؤكد أن ليس هناك فائز في آخر المطاف، وإذا كان هناك "فوز" فهو فوز ملغوم.

و ال "خاسرون" يتولد لديهم شعور وانطباع بأنهم منسيون من طرف الدولة، وخصوصا الجماعات القروية النائية والمجتمعات الريفية الصغيرة والمناطق الجبلية ، والتي تخضع لقيود ولضغوط أخرى غير مرتبطة مباشرة بقوانين التنظيم الترابي ، والخاصة بآثار خفض دعم الدولة المباشر لها، والمدعو إلى الانكماش تدريجيا على مر السنين، في غياب موارد ذاتية للجماعات، والتخلي التدريجي عن تقديم الخدمات العمومية ذات الجودة أو غيابها (التعليم – التجهيز- الصحة – العدل- البريد -...)

❖ تعزيز القدرة على الاستماع لنبض الجماعات الترابية.

إن من المسؤولين الجهويين والمنتخبين الجماعيين من يجتهدون ويبادرون إلى تأويل القانون بشكل إيجابي ليكون أقل قسوة ويساير تطلعاتهم بتحديد وسائل للتكييف والتطبيق العملي في الميدان.

هذا الموقف الاستباقي من المسؤولين المحليين يجب أن يكون محل ترحيب من طرف مجلس المستشارين، الذي عليه فتح قنوات للتواصل والبحث عن "الممارسات الفضلى" في تأويل القوانين وتجويدها.

فمبدأ التسيير الديمقراطي ومبدأ التدبير الحر اللذان يرتكز عليهما التدبير الجهوي والترابي (الفصل 135 و 136) هما ضمن رهانات تنزيل الدستور الجديد على المستوى الترابي. ويجب ترجمتهما عمليا على المستوى التشريعي، و لا يمكن أن يظلوا مبادئ فارغة. وهو في صميم مهام مجلس المستشارين.

وعلى الدولة أن تثق في المنتخبين، وتسمح لهم بتجربة مقتضيات قانونية أو تنظيمية تساعد على التكيف مع الخصوصيات الترابية.

فمن هم أقدر على تحديد انتظارات وتوقعات المواطنين بمفهوم القرب، وبطريقة أكثر فعالية، غير المسؤولين المحليين والجهويين؟

و لتحقيق ذلك، فالسلطة التشريعية مدعوة إلى الانفتاح المرن على إبداعات المنتخبين باستخدام الحق في التجريب.

ومن المؤسف أن تمرر العديد من الإصلاحات الهامة دون إعطاء الأهمية اللآزمة والكفاية لرأي المنتخبين وممثليهم بالمؤسسة التشريعية من طرف الجهاز التنفيذي، إما بدعوى ضغط الزمن وإما بعدم القدرة على الخوض بعمق في الملفات والمواضيع التقنية والدقيقة...

في حين أن علاقة مجلس المستشارين بالزمن يجب أن يكون أكثر ليونة من مجلس النواب، فهو محل للتأمل والتدقيق والتروي والحكمة ... والقدرة على التجريب واستكشاف الممكن وتكييف القوانين والتشريعات للخصوصيات الترابية توجد في قلب مهام واختصاصات الغرفة الثانية.

فإذا اعتبرنا أن القانون هو نفسه بالنسبة للجميع، فإن تأثيره سيكون مختلفا ومغايرا حسب الخصوصيات المحلية. وفي السياق الحالي، المتميز بسعي أكبر للجماعات الترابية للانفراد والتميز الترابي، فهذا السعي نحو التميز يمكن اعتباره ترجمة لمبدإ التفريع subsidiarité وأداة فعالة لتحديد المستوى الترابي المثالي لممارسة كفاءة ترابية ما أو اختصاص ترابي معين. فعلى سبيل المثال، في مجال التشغيل، يمكن لفضيلة "التجريب" هاته أن تسمح للجهات بليونة أكبر لاختبار تدابير وبرامج مندمجة ومنسجمة مع خصوصياتها الترابية. ويمكن اقتراح مشاريع قوانين تسير في هذا الاتجاه.

❖ **تعزيز القدرات المالية للجماعات الترابية ب اقتراح اتفاق مالي بين الدولة و الجماعات الترابية لربط الإطار التمويلي المتعدد السنوات بدعم الاستثمار المحلي.**

إن ترجمة مبدإ تحديد شروط ممارسة الصلاحيات على مستوى الجماعات الترابية بالموازاة مع نقل الموارد المالية والبشرية الضرورية لذلك، يقتضي مبادرة المشرع إلى وضع قوانين تسمح بإعادة صياغة قانون المالية وتحيين الميزانية وتحديد الموارد المالية لكل مستوى من مستويات الجماعات الترابية.

وهكذا، فنظرا لغياب التشريع الدقيق في هذا المجال، ظلت الإصلاحات على المستوى الترابي دون ركيزة مالية وجبائية قوية، كأنها في منتصف الطريق بين الاستعداد لتعزيز صلاحيات الجماعات الترابية الخاصة والمشتركة فيما بينها وجعلها فاعلة ديناميكية، من جهة، دون أن تتوفر لتلك المستويات الترابية موارد لازمة وضرورية لتحقيق هذا الطموح، من جهة أخرى.

وهذا سبب تساءل العديد من المنتخبين في مختلف المنتديات والمنابر عن أهمية هذه الإصلاحات في غياب الموارد الكافية لتحمل هذه المسؤوليات الجديدة على مختلف المستويات الترابية.

والأمر في نظرنا يقتضي إبرام اتفاق مالي *Pacte financier* بين الدولة والجماعات الترابية، يمتد لعدة سنوات، بهدف تأمين إطار للتمويل يعطي للجماعات الترابية المزيد من الرؤية الواضحة، ويدعم الاستثمار الجهوي والمحلي، ويهدف أساسا للحفاظ على الدينامية والحيوية الترابية.

خصوصا أن للجهوية دوافع سياسية تهدف إلى تدعيم اللاّمركزية ودمقرطة المؤسسات الجهوية بجانب أهداف إدارية، فضلا عن دوافع اجتماعية واقتصادية. وبناء على ما ورد في الدستور، ولاسيما الفصل 71 منه وعلى القانون رقم 131.12 المتعلق بمبادئ تحديد الدوائر الترابية للجماعات الترابية، ولاسيما المادة الثالثة منه، تم تقسيم تراب المملكة إلى 12 جهة لإعطاء جهات المملكة -وزنا مثاليا- من حيث عناصر الجغرافيا والسكان والاقتصاد...

- **أين نحن اليوم، وبعد شهور من اعتماد التقسيم الجهوي الجديد؟**
- **أين نحن اليوم من حصيلة التعاون بين الجماعات الترابية ؟**
- **وما هي الوسائل التي تم توظيفها لإنجاح الإصلاحات ؟**
- **وما هي الموارد المتاحة لذلك؟**

فالأمر يستدعي من نواحي عديدة توضيح بعض لبنات البناء اللاّمركزي وفتح آفاق وتحديد مسارات من أجل حكامة أفضل وتدبير مجالي أحسن.

ونؤكد على أن دور مجلس المستشارين في رسم أبعاد هذا المسار حيوي وضروري.

- **في البحث عن جماعات ترابية ، وعن جهات أقرب من الإنسان.**

- **البحث عن التوازن الدقيق بين عنصر القرب وفعالية الأداء الجهوي**

إن التقسيم الترابي الجهوي الجديد هو بمثابة تحدي هائل للمسؤولين الجهويين، لأنه ينطوي على إصلاح عميق للسياسات العمومية الجهوية والبحث عن حكامة ترابية جديدة.

وهو، في الواقع، يفرض على المنتخبين الجهويين بناء تنظيم جديد للخدمات العمومية في مجالات واسعة ومتنوعة، وتكييفها مع خصوصيات وتحديات المجال، مع الجمع بين الكفاءة التدبيرية والقرب الاجتماعي.

وهو جهد ضروري، خصوصا أنه يأتي في ظروف تتعزز فيها سلطات واختصاصات الجهات في سياق انخفاض لمخصصات الدولة.

لذلك، فالجهات التي أدمجت أقاليم جديدة ستستهلك شهورا عدة لإعادة وضع هيكلها التنظيمي الجديد الذي يسمح بالتوزيع المتوازن للخدمات بين مكونات التراب الجهوي، وإنشاء مكاتب وإدارات إقليمية وجهوية جديدة والبحث عن التوازن بين التوزيع القديم و الجديد للموارد. لكي تبدو الجهة من خلال هذا التنظيم الإداري الجديد، كجماعة ترابية ذات بعد استراتيجي ومحلي في نفس الوقت.

والمنتخبون الجهويون حريصون على تقديم جهاتهم الجديدة بوجه - انساني -

لتجنب أن تبدو الجهات وكأنها - وحوش تكنوقراطية - بعيدا عن الأبعاد الاجتماعية وعن الحقائق على أرض الواقع.

والسلطة التشريعية لمجلس المستشارين، وهي تحرص على تعزيز البعد الاستراتيجي للجهة، عليها أن تحرص كذلك على دعم العناصر التي تعزز القرب، بالمعرفة الدقيقة لعناصر التراب، خصوصا وأن التنوع الجهوي المتفاقم يقتضي التركيز أكثر على الحضور القوي للإدارة الجهوية في جميع مستويات التراب الجهوي.

➢ حوار مفتوح بين الجهات والجماعات المحلية

إن البحث عن الروابط بين مختلف مكونات التراب الوطني يمر عبر تعزيز قنوات التواصل المستمر بين الجهات والفاعلين المحليين، بالمبادرة إلى مأسسة المنتديات الترابية للأداء العمومي.

هذه المنتديات يمكنها مناقشة وإبداء الرأي في كافة الموضوعات المتعلقة بممارسة الاختصاص وإدارة السياسات العمومية التي تتطلب التنسيق أو تفويض الصلاحيات بين مختلف الجماعات الترابية وتجمعاتها.

كما يمكن ابتكار آليات أقل ثقلا تمكن من استدامة الحوار بين الجماعات الترابية حول التنسيق الاستراتيجي للسياسات العمومية ، وخصوصا في مجال إعداد التراب الوطني والتنمية الاقتصادية... وهذا الرهان يجعل الجهات بمثابة قائد فرقة موسيقية على مستوى التراب الجهوي.

❖ بناء مهارات واختصاصات لم تكتمل بعد

➢ تعزيز رغبة الجهات في تحمل مهامها الجديدة كاملة

لقد ساهم اعتماد الجهوية المتقدمة في توسيع الصلاحيات الاستراتيجية للجهات، خصوصا في مجال إعداد التراب الوطني والاقتصاد.

كما أنها مسؤولة عن التوجيه الاستراتيجي للتنمية الاقتصادية الجهوية ودعم الاستثمار وتسريع عجلة التنمية.

وبمبادرة من مجلس المستشارين، يمكن توسيع اختصاصات الجهات لتسمح بممارسة كفاءة استراتيجية حقيقية في مجالات عديدة منسجمة من البنيان الجهوي كالنقل واللوجستيك وقطاعات اجتماعية كتوجيه التكوين لتحقيق فعالية سوق الشغل وضمان التكامل بين وسائط النقل المختلفة.

كما يمكن للجهات أن تكون مسؤولة أيضا عن تطوير الخطط الرئيسية الجديدة، من أجل تعزيز اتساق السياسات العامة بشأن إعداد التراب الجهوي والتنمية الاقتصادية ودعم الاستثمار على الصعيد الجهوي.

➢ تعزيز دور الجهة على المستوى الاستراتيجي في مجال التنمية الاقتصادية وخلق فرص الشغل

إن مجلس المستشارين مدعو في هذا الاتجاه للتفكير في تعزيز الوظيفة التي تعتبر - طبيعية - بالنسبة للجهات، كما هو الحال في العديد من التجارب المقارنة، في مجال وضع سياسات جهوية للتشغيل وللتنمية الاقتصادية، ومن خلال أقلمة سياسات العمالة ومنح الجهات صلاحيات تنسيق الجهود في مجال التوظيف العمومي.

وهو سعي الهدف منه ضمان تنسيق جهوي أكبر لسياسات التوظيف، خصوصا في مجال وضع سياسات التكوين المهني. وهو ما يتطلب التفكير في وضع قانون خاص بالتدريب المهني والعمالة والديمقراطية الاجتماعية، في اتجاه أقلمة وتحويل صلاحيات الإشراف على التكوين المهني تدريجيا من اختصاصات الدولة إلى الاختصاص الحصري للجهات.

❖ **جعل الجهات المستوى الاستراتيجي للتنمية الاقتصادية وخلق فرص الشغل، مما يقتضي القدرة على التنسيق والتوجيه الجهوي في مجالات عديدة**

➢ ضرورة وضع سياسة تنسيقية وتكاملية بين مجالات ترابية غير متناسقة

إن إدماج أقاليم جديدة ضمن الجهات وإعادة تشكيل الخريطة الجهوية عزز التباين الإقليمي لهذه الأخيرة. ومع ذلك، فإذا كان القاسم المشترك للأقاليم والعمالات هو ضمان التضامن الترابي، فعلى الجهات أن تصبح فضاءات للتكافؤ péréquation، بمنح التراب الجهوي، بجانب الهندسة الإستراتيجية الضرورية المعززة بالموارد البشرية والمالية والتنظيمية الضرورية إمكانيات المساهمة في الدينامية الجهوية.

إن تكافئ المعادلة الإقليمية مع المعادلة الجهوية، والتي تتجسد بالخصوص في كفاءة التضامن الترابي ، هي مكملة ومتناسقة من خلال سياسة للدعم موجهة لجميع مكونات التراب الجهوي.

وضمان هذه المساواة يتطلب دورا أكبر وأوسع للجهات في مجال وضع السياسات العمومية المحلية وهندستها، لا سيما من خلال وكالاتها الجهوية، التي يتعين تعزيز دورها ومكانتها، بجانب صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات المحدثة بمقتضى القانون التنظيمي للجهات.

- العنصر المجهول في المعادلة التنموية الجهوية: موارد الجماعات الترابية، والجهات بوجه خاص

حدد دستور 2011 من خلال فصله 31 الأدوار العامة للجماعات الترابية في علاقتها بأدوار الدولة. كما اعتبر الفصل 140 من نفس الدستور أن للجماعات الترابية، بناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من طرفها، كما تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها.

وقد صدر القانون التنظيمي رقم 111/14 المتعلق بالجهات والقانون التنظيمي رقم 112/14 المتعلق بالعمالات والأقاليم والقانون التنظيمي رقم 113/14 المتعلق بالجماعات وعمل على التفعيل الواضح للأدوار التي ستقوم بها هذه الوحدات الترابية، فبناء على الفلسفة العامة في توزيع الاختصاصات نجد أن الجهات أنيطت بها مهمة النهوض بالتنمية المستدامة والمندمجة في حين أسندت مهمة النهوض بالتنمية الاجتماعية إلى العمالات والأقاليم ، فيما تتولى الجماعات تقديم خدمات القرب للمواطنين والمواطنات، وفي المقابل حددت هذه القوانين التنظيمية مجموعة من الإمكانات والموارد المالية للقيام بهذه الأدوار.

وكل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له. وهو ما يثبت إرادة الدولة القوية في تمتيع الجماعات الترابية بمبدأ الاستقلال المالي كركيزة أساسية في مباشرة الجماعات لصلاحياتها واختصاصاتها.

وبخصوص حصيلة الضرائب أو حصص ضرائب الدولة المخصصة للجماعات أو للعمالات والأقاليم أو للجهات؛ فقد حددت المادة 188 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات أن الدولة ترصد بشكل تدريجي لها نسبا محددة في 5 بالمئة من حصيلة الضريبة على الشركات و 5 بالمئة من حصيلة الضريبة على الدخل و 20 بالمئة من حصيلة الرسم على عقود التأمين، بالإضافة إلى اعتمادات مالية مخصصة لها من الميزانية العامة للدولة في أفق أن تصل إلى سقف حدد في 10 ملايير درهم سنة 2021.

كما يمكن للجهات الحصول على تسبيقات مالية تقدمها الدولة في شكل تسهيلات في انتظار استخلاص المداخيل الواجب تحصيلها برسم الموارد الضريبية وبرسم حصتها من ضرائب الدولة.

أما الصنف الأخير من مصادر تمويل الجماعات الترابية فيتجلى في حصيلة الاقتراضات، حيث يمكن للجماعات الترابية الحصول على قروض لتمويل بعض المشاريع التنموية، وستحدد مسطرة وعمليات الاقتراضات بنص تنظيمي، سيبين شروط الحصول على الاقتراض ونسبة الفائدة.

لكن الجماعات الترابية ما تزال معرضة لعواقب تراجع مستوى ضرائب الدولة المخصصة لها. ويتعين تخصيص حصة أكبر من الإيرادات مالية ديناميكية recettes fiscales dynamiques، توازي تعزيز دورها، ولا سيما في مجال التنمية الاقتصادية، هي واحدة من أهم المطالب القوية للجهات.

ويبقى على مجلس المستشارين مواكبتها من خلال سلطاته التشريعية في سياق مساهمتها في إنعاش المالية العمومية.

❖ خلاصة

تفعيل مجالات الأولوية في التشريع لمجلس المستشارين من أجل الخروج من مرحلة التردد، وتشجيع الدولة على السير قدما في تنفيذ مشروع الجهوية المتقدمة على قاعدة تقوية الديمقراطية المحلية وتوسيع مجال الديمقراطية التشاركية.

عبد اللطيف أعمو

منسق مجموعة العمل التقدمي