

حكاية الجماعات الترابية بالمغرب ومطلب الفعالية التنموية: دراسة في كوابح الانتقال ومداخل التمكين

Empowering Moroccan Territorial Collectivities: Bridging the Gap between Structural Constraints and the New Development Model Ambitions

الدكتور حسن الليلي

أستاذ محاضر مؤهل بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أيت ملول، جامعة ابن زهر، أكادير

مستخلص:

تناقش هذه الدراسة إشكالية حكاية الجماعات الترابية بالمغرب وموقعها البنيوي في هندسة النموذج التنموي الجديد. وتسعى الورقة إلى تشخيص الفجوة القائمة بين الأدوار الاستراتيجية الطموحة التي أنيطت بهذه الوحدات الترابية -باعتبارها محركا للاقتصاد المحلي وضامنا للعدالة المجالية- وبين واقعها التديري الراهن المحفوف بإكراهات هيكلية تحد من نجاعتها. وباعتماد مقارنة تحليلية نسقية، تعتمد الدراسة على تفكيك المعوقات كاشفة عن ترابط أبعادها الثلاثة المالية، البشرية والتنظيمية. وتخلص الدراسة إلى أن الارتقاء بالفاعل الترابي ليصبح رافعة تنمية حقيقية يستدعي حزمة من الإصلاحات البنيوية العاجلة؛ لا سيما عبر مراجعة النظام الجبائي المحلي وتوسيع وعائه، وتثمين الرأسمال البشري الترابي وتأهيله، والانتقال من منطق المراقبة الإدارية القبلية للإجراءات إلى منطق الرقابة البعدية القائمة على تقييم الأداء والمسؤولية، فضلا عن تفعيل آليات التخطيط التعاقدي، والشركات المتعددة الأطراف، والرقمنة كدعامات أساسية لتحقيق التقائية السياسات العمومية وتجسير الهوة بين الرؤية الاستراتيجية والممارسة الميدانية.

الكلمات المفتاحية:

حكاية الجماعات الترابية، النموذج التنموي الجديد، الاستقلال المالي، الرقابة البعدية، التدبير التعاقدي، الالتقائية التنموية.

Abstract :

This study addresses the governance of territorial collectivities in Morocco and their structural position within the framework of the New Development Model (NDM). It aims to diagnose the gap between the ambitious strategic roles assigned to these territorial units—as drivers of the local economy and guarantors of spatial justice—and their current operational reality, which is constrained by structural limitations that hinder their effectiveness.

Adopting a systemic analytical approach, the study deconstructs these obstacles, revealing the interconnectedness of their three dimensions: financial, human, and organizational.

The study concludes that transforming territorial actors into genuine levers of development requires a package of urgent structural reforms. These focus primarily on reforming the local taxation system and expanding its base, valorizing and training territorial human capital, and transitioning from *a priori* administrative compliance to a posteriori, performance-based accountability. Furthermore, it highlights the importance of activating contractual planning, multi-stakeholder partnerships, and digitalization as essential pillars to achieve public policy convergence and bridge the gap between strategic vision and field execution.

Keywords:

Territorial Governance, New Development Model (NDM), Fiscal Autonomy, A Posteriori Control, Contractual Management, Policy Convergence.

مقدمة

يشهد المغرب المعاصر تحولا تاريخيا فارقا، تقوده دينامية إصلاحية دؤوبة تروم صياغة جديدة لهياكل الدولة وتحديثا لتعاقداتها الاجتماعية والاقتصادية. وتتأسس هذه الحركية التحديثية على مشروعين استراتيجيين متكاملين، يتقاطعان في الغايات ويتآزران في الوسائل؛ يمثل أولهما في ورش الجهوية المتقدمة الذي كرسه دستور 2011 بوصفه خيارا ديمقراطيا حتميا، وفلسفة تديرية جديدة تحكم العلاقة بين المركز والمحيط، وتستهدف ديمقراطية الدولة وتحديث مؤسساتها عبر منح المجالات الترابية ريادة العملية التنموية المندمجة. أما المشروع الثاني، الذي يأتي امتدادا طبيعيا ومتمما للأول، فيتجلى في النموذج التنموي الجديد كخارطة طريق استشرافية تسعى إلى انتشال الاقتصاد الوطني من كواح النمو البطيء ومصيدة الدخل المتوسط، ممهدة الطريق لإقلاع شامل يضع الرأس مال البشري والعدالة الاجتماعية في بؤرة أولوياته الكبرى.

وتكمن نقطة الارتكاز الجوهرية التي توحد هذين المشروعين في التحول العميق الذي طرأ على مفهوم "التراب" (Le Territoire). فلم يعد المجال الترابي في الفلسفة التديرية الجديدة مجرد وعاء جغرافي سلبي تنزل فيه القرارات المركزية، أو فضاء إداريا لتصرف الخدمات التقليدية، بل أضحي فاعلا ديناميا، ومصدرا أساسيا لإنتاج الثروة المادية واللامادية، والإطار الأنجع لتحقيق التفائية السياسات العمومية، وضمان نجاعة التدخلات التنموية.

وبناء على هذه الرؤية المتجددة، يتبوأ الفاعل الترابي -بمستوياته الثلاثة: الجهات، والعمالات والأقاليم، والجماعات- موقعا محوريا في هندسة النموذج التنموي الجديد؛ إذ لم تعد هذه الكيانات مجرد هياكل إدارية لتسيير الشؤون الوظيفية، بل ارتقت لتصبح شريكا استراتيجيا للدولة وقطبا محركا للعملية التنموية برمتها. فالرهان التنموي المعقود عليها اليوم يتجاوز المفهوم التقليدي لإدارة المرافق، ليمتد إلى أدوار ريادية تشمل جذب الاستثمار الخاص، واثمين المقدرات المجالية، وتضييق فجوة التفاوتات الاجتماعية والترابية، فضلا عن دورها الجوهرية في تنشيط قنوات الديمقراطية التشاركية وإعادة بناء جسور الثقة بين المواطنين والمؤسسات العامة.

غير أن هذا الزخم الاستراتيجي يصطدم، عند محك الممارسة الميدانية، بعقبات وإكراهات تكشف عن فجوة أدائية واضحة بين الت نظير والتطبيق. إذ تؤكد التقارير الرسمية الصادرة عن الهيئات الدستورية والرقابية -وفي مقدمتها المجلس الأعلى للحسابات والمفتشية العامة للإدارة الترابية- أن منظومة التدبير الترابي لا تزال تترج تحت وطأة اختلالات بنيوية عميقة.

ويتجلى ذلك بوضوح في هشاشة النموذج المالي المحلي، الذي يتسم بمحدودية الموارد الذاتية والتبعية الهيكلية للتمويلات المركزية، مما يقوض استقلالية القرار التنموي الترابي. وينضاف إلى هذا المأزق المالي عجز كمي ونوعي في الموارد البشرية المؤهلة لمواكبة تعقيدات المشاريع الحديثة، ناهيك عن استمرار منطق الوصاية والرقابة القبلية الكلاسيكية التي تكبح روح الابتكار والمبادرة وتعوق مساطر التنفيذ، فضلا عن العقبات التي تعترى التنزيل الفعلي لآليات الشراكة والديمقراطية التشاركية.

ومن هذا المنطلق، تتبلور إشكالية الدراسة المحورية في التساؤل التالي: إلى أي حد يمكن لمنظومة الحكامة الترابية الراهنة بالمغرب، في ظل قيودها القانونية والمالية والبشرية، أن تشكل رافعة حقيقية لتنزيل خيارات النموذج التنموي الجديد وتوطئته؟ وما هي المداخل البنيوية الكفيلة بتجاوز الاختلالات القائمة وتجسير الهوة بين الطموح الاستراتيجي والواقع التديرية؟

وتستمد هذه الدراسة أهميتها البالغة من موقعها الحيوي عند تقاطع السياسات العامة الكبرى للدولة؛ فمن الناحية النظرية والأكاديمية، تسهم الورقة في إثراء النقاش العلمي الدائر حول إشكاليات اللامركزية والتدبير الترابي، مع اختبار مدى مرونة الترسانة القانونية والتنظيمية وقدرتها على استيعاب التحولات المتسارعة في الرؤى التنموية والاقتصادية. أما من الناحية العملية والميدانية، فإنها تقدم تشخيصا موضوعيا دقيقا يصلح كأرضية مرجعية لصناع القرار والفاعلين المحليين لإعادة النظر في آليات

الاشتغال، وتوجيه الجهود الإصلاحية نحو مكانين الخلل الحقيقية، بما يضمن الارتقاء بالجماعات الترابية من موقع المستهلك السلبي للموارد إلى مرتبة الشريك المنتج والمولد للتنمية.

وقصد الإحاطة بأبعاد هذه الإشكالية كافة، وتحقيقا لمرامي الدراسة المتجسدة في تفكيك الأدوار المستجدة للفاعل الترابي، ورصد كوابحه البنيوية، واقتراح سبل تقويمه وتحديثه، تستند هذه الورقة إلى مقارنة منهجية تكاملية؛ تراوح بين المنهجين الوصفي والتحليلي لتشرح المنظومة التشريعية والتنظيمية المؤطرة للوحدات الترابية ومقارنتها بمتطلبات الرؤية التنموية الجديدة، مع تتبع مسارات التنزيل الترابي للاستراتيجيات الوطنية عبر آليات التخطيط والتعاقد، فضلا عن استقراء المؤشرات الإحصائية والبيانات الرسمية الكاشفة لواقع الممارسة العملية.

وبناء على ذلك، ينبني هذا التحليل على تصميم ثنائي، يزاوج بين تشخيص مكانين الخلل واقتراح مداخل الإصلاح: حيث يفرد المبحث الأول لتشخيص الفجوة القائمة بين التطلعات الاستراتيجية للنموذج التنموي وواقع القدرات التديرية للجماعات الترابية، وذلك عبر استعراض الأدوار الجديدة المسندة إليها ومقابلتها بالمعوقات المالية والبشرية والتنظيمية التي تحد من فاعليتها التديرية.

في حين ينكب المبحث الثاني على استشراف آليات التمكين ومستلزمات الإصلاح الهيكلي، مركزا على مداخل الارتقاء بالحكمة المالية والإدارية، وسبل تفعيل أدوات التخطيط التعاقدية والشراكة المؤسسية والتحول الرقمي؛ باعتبارها مرتكزات حيوية وشروطا حتمية لتأهيل الجماعات الترابية كفاعل قادر على كسب رهانات المستقبل.

المبحث الأول: رصد الفجوة الأدائية بين مستهدفات النموذج التنموي والقدرات التديرية للفاعل الترابي

يؤسس النموذج التنموي الجديد لقطعية مفاهيمية واضحة مع المقاربات التنموية الكلاسيكية التي طبعت مسار السياسات العامة في المغرب؛ فبينما كانت الرؤى التقليدية تختزل 'المجال الترابي' في كونه وعاء جغرافيا لتنزيل القرارات المركزية، جاء المنظور التنموي الجديد ليقبض هذه المعادلة، مرسخا رؤية استراتيجية تعتبر التراب الفضاء الحيوي الأنسب لإنتاج الثروة، وتحقيق

التقائية السياسات العمومية، وتقديم خدمات ذات جودة للمواطن. إن هذا التحول يتجاوز مجرد التعديل اللفظي ليمتد إلى إعادة تعريف جوهرية لأدوار الفاعلين التنمويين، وفي طليعتهم الجماعات الترابية؛ إذ انتقلت هذه الوحدات، في فلسفة النموذج الجديد، من موقع المنفذ الإداري التابع إلى مرتبة الشريك الاستراتيجي للدولة، ومن مجرد مستلم سلبي للتحويلات المالية المركزية إلى فاعل محوري في توليد القيمة المضافة محليا.

بيد أن هذا الأفق الإصلاحي الواسع يصطدم بواقع تديرية شديد التعقيد، تحكمه منظومة حكاما لم تسير وتيرة تطور الرؤى التنموية الجديدة. وتشكل الفجوة القائمة بين الأدوار المأمولة من الجماعات الترابية وقدراتها الفعلية على الإنجاز العقبة الكبرى أمام توطين مستهدفات النموذج التنموي الجديد ترابيا.

وقصد تشرح أبعاد هذه الفجوة وتفكيك تداعياتها، يقتضي منهج التحليل أولا رصد الأدوار الاستراتيجية الواعدة التي نيظت بهذه الوحدات (الفقرة الأولى)، قبل الانتقال إلى رصد وتحليل الإكراهات البنيوية التي تغل قدراتها وتكبح نجاعتها في الميدان (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الأبعاد الاستراتيجية للأدوار المستجدة للفاعل الترابي في رؤية النموذج التنموي الجديد

تشكل الجماعات الترابية ركنا أساسيا في بنية التنظيم الترابي للمملكة، المرتكز على اللامركزية والجهوية المتقدمة كخيار استراتيجي مكرس؛ إذ تستمد هذه الوحدات شرعيتها وقيمتها المؤسسية من كونها التعبير المباشر عن الإرادة الشعبية المفردة عبر صناديق الاقتراع والاستحقاقات الانتخابية³⁶⁰⁹، وهو ما يسهم في ترسيخ دعائم الصرح اللامركزي للدولة وتعزيز تكامله البنيوي.

3609 أحمد مفيد، "الإطار القانوني والسياسي للجماعة المواطنة"، مقال منشور على البوابة الوطنية للجماعات الترابية www.pncl.gov.ma، بتاريخ 11 دجنبر 2021، تاريخ ولوج الموقع 12 11 2025، على الساعة 10h.

وفي هذا السياق، وزع المشرع الاختصاصات الوظيفية بين مختلف مستويات الوحدات الترابية نفعيلا لمبدأ التكامل البنوي؛ حيث أنيطت بالجماعات مسؤولية تقديم خدمات القرب المباشرة للمواطنين، بينما كلفت العمالات والأقاليم بملف التنمية الاجتماعية ببعديها الحضري والقروي، في حين استأثرت الجهات بمهمة قيادة التنمية المندمجة والمستدامة³⁶¹⁰.

وينطلق التصور التنموي الجديد من مقارنة نقدية تقر بصراحة بقصور النموذج السابق وعجزه عن ردم الفوارق المجالية التي ظلت تشكل كابحا هيكليا أمام تحقيق التنمية المتوازنة. وتأسيسا على ذلك، فإن نجاح أي رؤية استشرافية يظل رهينا بالقدرة على تفكيك هذا الإرث وتجاوزه؛ وهو ما يفرض حتما إرساء قواعد جهوية متقدمة ودينامية، تشكل الرافعة الأساسية لإعادة الاعتبار للمجالات الترابية، وتمكينها من تثمين مقدراتها الاقتصادية والطبيعية والبشرية الكامنة³⁶¹¹.

وتجسيدا لهذه الفناعة، يضع النموذج التنموي الجديد الوحدات الترابية -والجهات على وجه الخصوص- في قلب استراتيجيته الإقلاعية، مدفوعا بفلسفة راسخة مفادها أن التنمية المستدامة لا تهندس في المركز لتستهلك في المحيط، بل هي سيرة دينامية تنبع من عمق التراب، وتبنى بسواعد وقدرات فاعلها المحليين، وتستجيب لخصوصياتهم الجغرافية والاجتماعية.

وبناء على هذا المنظور التحديتي، لم تعد الجماعات الترابية مجرد قنوات إدارية لتقديم خدمات كلاسيكية روتينية، بل أناط بها التقرير ثلاثة أدوار استراتيجية متكاملة تهدف إلى تحويلها إلى محركات تنمية فاعلة وقادرة على قيادة التحول التنموي المنشود.

أولا. الفاعل الترابي كمحرك اقتصادي وقاطرة لتوليد الثروة المحلية

ويشكل البعد الاقتصادي التحول الجوهري الأبرز في مقارنة النموذج التنموي الجديد للجماعات الترابية؛ فبدل حصر وظيفتها في التلقي السلي وتزليل السياسات المركزية، يدعوها النموذج لتتبوأ موقع الفاعل الرئيسي والمبادر في صياغة الاستراتيجيات التنموية وتنفيذها محليا، مع تملك القدرة على تنشيط الحركة الاقتصادية وتوليد القيمة المضافة. ويسعى هذا التموقع الاستراتيجي الجديد إلى تحويل المجال الجغرافي من مجرد فضاء مستهلك للثروة إلى قطب لإنتاجها وتثمينها.

وتأكيدا لما أورده التقرير، يتطلع المحور الاستراتيجي الرابع إلى تمكين مجالات ترابية مرنة وقادرة على التكيف، لتشكل فضاءات حقيقية لتوطيد ركائز التنمية المستدامة³⁶¹²، الأمر الذي يفرض الانتقال الحتمي من الاقتصار على تدبير الشأن اليومي الروتيني إلى صياغة رؤية اقتصادية متكاملة للمجال الترابي. وفي هذا السياق، يؤكد النموذج التنموي الجديد على وجوب ارتقاء الجهات لتكون شريكا أصيلا للدولة في الصياغة المشتركة للسياسات العمومية وإنجاح تنزيلها، وتحويلها إلى قاطرة حقيقية لتوليد الثروات المادية واللامادية على حد سواء³⁶¹³. ولأجراً هذا التوجه، يطرح النموذج التنموي الجديد حزمة من الآليات التدييرية والعملية الكفيلة بإرساء منظومات اقتصادية مندمجة لتحفيز الحركة الاستثمارية على مستوى الجهات؛ ومن أهم هذه الآليات: إحداث صناديق جهوية لدعم الاستثمار وتسهيل الولوج للتمويل، وتهيئة مناطق مخصصة للأنشطة الاقتصادية، فضلا عن اختبار صيغ مبتكرة تقضي بإسناد إدارة ومتابعة المشاريع التنموية الكبرى إلى هيئات جهوية متخصصة للتنمية³⁶¹⁴، وهي تدابير تتوخى في جوهرها نقل الجماعة الترابية من نمط الإدارة التقليدي إلى فضاء "المقاولة الترابية" الفاعلة، لتتحمل مسؤوليتها المباشرة في الارتقاء بتنافسية مجالها الجغرافي وتعزيز جاذبيته للاستثمارات.

ثانيا. دور الفاعل الترابي في ترسيخ العدالة المجالية والارتقاء بجودة الخدمات الأساسية

³⁶¹⁰ المادة 80 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات؛ المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، المادة 77 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

³⁶¹¹ ثورية كطاي، الجهوية المتقدمة وتحديات النموذج التنموي المأمول بالمغرب، مقال منشور بالمؤلف الجماعي "النموذج التنموي الجديد: أي مدخلات لأي مخرجات؟"، منشورات مركز تفاعل للدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية، سلسلة الدراسات السياسية والدستورية، العدد الرابع، ط 1 2021 ص 293.

³⁶¹² اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، النموذج التنموي الجديد -التقرير العام- (المملكة المغربية، 2021)، ص 69.

³⁶¹³ نفس المرجع، ص 117.

³⁶¹⁴ نفس المرجع، ص 119.

وعيا بأن النمو الاقتصادي وحده لا يفي بمتطلبات التنمية المستدامة ما لم ينعكس إيجابا على جودة الحياة المعيشية للمواطنين، يحمل النموذج التنموي الجديد الجماعات الترابية مسؤولية استراتيجية محورها ترسيخ العدالة المجالية وتأمين خدمات أساسية متميزة. فميزة القرب ببعدها الجغرافي والمؤسساتي تمنح الفاعل الترابي الأهلية الكاملة ليكون الطرف الأكثر قدرة على رصد وتلبية الاحتياجات الفعلية للسكان، وتقليص الفوارق البينية الفاصلة بين المناطق.

وفي هذا الصدد، يركز النموذج على أعمال مبدأ التفريع، الذي يقتضي هندسة سياسات عمومية وثيقة الصلة بالمواطن والتراب، وابتكار حلول مرنة تتماشى بدقة مع الخصوصيات والموارد النوعية لكل جهة على حدة 3615.

ويمثل هذا المبدأ الضابط الهيكلي لتنظيم وتوزيع الاختصاصات والموارد بين الدولة والوحدات اللامركزية، وهو المبدأ الذي حظي بمأسسة دستورية للمرة الأولى في تاريخ المنظومة القانونية المغربية بموجب منطوق الفصل 140 من دستور سنة 2011 3616، إذ يقضي هذا المقتضى الدستوري بممارسة الجماعات الترابية لاختصاصاتها الذاتية، والمشاركة مع الدولة، والمنقولة إليها بالاستناد إلى مبدأ التفريع. وتكريسا لنجاعة هذا المبدأ، تؤكد الفقرة الثانية من الفصل 141 على ضرورة التلازم والتلاؤم بين نقل الاختصاصات وتحويل الموارد المالية والبشرية المقابلة والكفيلة بممارستها بفاعلية. وهي المبادئ التي تضع الوحدات اللامركزية في صدارة الجهود الرامية إلى مكافحة الفوارق المجالية، سواء بين المجالين الحضري والقروي، أو داخل النسيج الحضري نفسه.

وتأسيسا على ذلك، يحث التقرير الوحدات الترابية على تحمل كامل مسؤولياتها في الارتقاء بمستوى الخدمات الأساسية من خلال تفعيل الناجع لاختصاصاتها الذاتية والمشاركة في القطاعات الحيوية التي تمس مباشرة المعيش اليومي للمواطن؛ داعيا في هذا الصدد إلى تيسير تهيئة مندمجة للمجالات الترابية، وتحسين جودة السكن، والارتقاء بإطار العيش العام للسكان 3617، مؤكدا على ضرورة الانتقال من منطق توفير الحد الأدنى من الخدمات إلى منطق يضمن جودة إطار العيش والتمازج الاجتماعي. وبهذا، تصبح الجماعة الترابية هي الضامن الميداني لترجمة طموحات النموذج إلى واقع ملموس يحس به المواطن في حياته اليومية.

ثالثا، دور الفاعل الترابي في تحفيز الديمقراطية التشاركية وإعادة بناء جسور الثقة

تشكل الديمقراطية التشاركية نمطا متقدما لإدارة الشأن العام المحلي، يركز على فكرة الإشارك الفاعل والمباشر للمواطنين في تدبير شؤونهم الخاصة؛ إذ يقدم هذا النهج مقارنة تنموية وسياسية بديلة تسعى إلى تعزيز انخراط الأفراد في النقاشات العامة، وتمكينهم من المساهمة الإيجابية والمؤثرة في صياغة القرارات وصناعتها 3618.

وفي هذا السياق، يشخص النموذج التنموي الجديد أزمة الثقة بوصفها كابحا بنيويا يعوق مسارات التنمية، ويرى أن ترميم هذه الثقة ينبغي أن ينطلق من القاعدة الترابية والمستوى المحلي. وباعتبارها مؤسسات القرب المنتخبة، تناط بالجماعات الترابية مسؤولية استراتيجية تتجاوز الصيغ الكلاسيكية للديمقراطية التمثيلية نحو تفعيل حقيقي وجريء للديمقراطية التشاركية، بما يضمن إدماج المواطن كشريك أصيل في صناعة القرار وتتبع مسارات تنفيذه.

من هذا المنطلق، يشدد التقرير على أن الارتقاء بالمشاركة المواطنة يمثل حجر الزاوية الذي يضمن تماسك وتكامل آليات الديمقراطية التمثيلية والتشاركية على حد سواء 3619، ويتحقق ذلك من خلال توسيع دوائر المشاركة وتنشيط قنوات الحوار والتشاور العمومي على المستويين المحلي والجهوي. ولأجراً هذا التوجه، يطرح النموذج أدوات إجرائية مبتكرة، من قبيل رهن جزء

3615 اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، النموذج التنموي الجديد - التقرير العام، مرجع سابق، ص 58.

3616 الفصل 140 ظهير شريف رقم 1.11.91 بتنفيذ نص الدستور صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، جريدة رسمية عدد 5964 مكرر، 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).

3617 اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، النموذج التنموي الجديد - التقرير العام، مرجع سابق، ص 123.

3618 منية بنلمليح، "العرائض كآلية من آليات الديمقراطية التشاركية"، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 12، 2019، ص 7.

3619 العايش ساسوي، دور الجماعات الترابية في تنزيل النموذج التنموي الجديد، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، الموسم الجامعي 2021-2022، ص 67.

من التحويلات المالية للدولة للجماعات الترابية بمدى التزامها بمعايير الحكامة الرشيدة، وفي طليعتها التوظيف الممنهج لآليات المشاركة المواطنة في مختلف مراحل التخطيط والتدبير³⁶²⁰.

إن تفعيل الهيئات الاستشارية، وتنظيم المشاورات العمومية، وفتح قنوات الحوار المؤسسي مع فعاليات المجتمع المدني، جنبا إلى جنب مع إرساء مبادئ الشفافية والنزاهة التدبيرية، تعد آليات جوهرية تحول الجماعة الترابية إلى حاضنة فعلية للمواطنة النشطة.

فمن خلال إدماج المواطن في صياغة أولوياته وتتبع مسارات إنجاز المشاريع التنموية الكفيلة بتلبية احتياجاته، ينتقل الفرد من مرتبة المتلقي السلبي للخدمات إلى موقع الشريك الفاعل في التنمية؛ مما يساهم مباشرة في ترميم جسور الثقة المهترئة بين المواطن والمؤسسات العمومية، وهو الشرط البنيوي لإنجاح أي مشروع مجتمعي طموح.

الفقرة الثانية: الكوابع الهيكلية للحكامة الترابية كقيود بنيوية أمام التطلعات الاستراتيجية

بالموازاة مع الأدوار الاستراتيجية الواعدة التي أنيطت بالجماعات الترابية ضمن فلسفة النموذج التنموي الجديد، يطرح التقرير تشخيصا موضوعيا وصريحا للواقع القائم؛ كاشفا عن شبكة من المعوقات النسقية والقيود الهيكلية التي تغل منظومة الحكامة الترابية وتكبح أهليتها للاضطلاع بدور القاطرة التنموية الحقيقية. وتشكل هذه المعوقات -التي أفرزتها اللقاءات التشاورية الموسعة وأكدها تحليلات الخبراء والمختصين- منظومة متكاملة من الكوابع في وجه دينامية التنمية المحلية³⁶²¹، الأمر الذي يكرس فجوة عميقة بين الآفاق النظرية والممارسات الواقعية، مما يستوجب إقرار إصلاحات هيكلية حاسمة وجريئة. ويمكن تصنيف هذه الكوابع إلى ثلاثة حقول متداخلة ومتشابكة: قيود مالية، عجز في الرأسمال البشري وإكراهات تنظيمية ومؤسسية.

أولا. أزمة الاستقلال المالي المحدود ومعضلة التبعية الهيكلية

تشكل الموارد المادية الشريان الحيوي لتمويل الاختصاصات المسندة للجهات وسائر الجماعات الترابية، والضابط الأساسي لتفعيل أدوارها التنموية الشاملة. وفي هذا السياق المالي، تبرز كفاءة الرأسمال البشري المحلي -من منتخبين وأطر تدبيرية- في مدى القدرة على تبني مناهج تدبيرية حديثة وآليات فاعلة كفيلة بالارتقاء بالوضعية المالية للوحدات الترابية، وتنمية وتعبئة مواردها الذاتية وتوجيهها نحو الأولويات التنموية للمجال³⁶²².

غير أن تشخيص النموذج التنموي الجديد يوضح بجلء أن فاعلية الجماعات الترابية تظل مرتبطة ببنيته المالية الهشة؛ فبالرغم من التنصيص الدستوري الصريح على مبدأ الاستقلال المالي، تكشف الممارسة التدبيرية اليومية عن استقلالية مالية محدودة للغاية، مما يقوض قدرة الوحدات المحلية على المبادرة والتخطيط الاستراتيجي طويل المدى. ويعزو التقرير عجز الفاعلين المحليين عن معالجة الفوارق المجالية، بشكل رئيسي، إلى هزالة وتواضع الموارد الذاتية للجماعات الترابية، وهو مأزق مالي يتخذ تجليات ثنائية متكاملة.

ويتجلى المظهر الأول لهذه الأزمة في عجز منظومة الجبايات المحلية وتواضع الموارد الذاتية؛ إذ لا يزال النظام الجبائي الترابي قاصرا عن توليد وتعبئة موارد كافية ومستدامة تتيح للوحدات الترابية تمويل مشاريعها التنموية بصفة ذاتية. ويفرز هذا العجز الجبائي تبعية هيكلية مستمرة للتحويلات المركزية، مما يحول الجماعات الترابية -ولا سيما الهشة منها- إلى كيانات انتظار تترقب تخصيص الاعتمادات والمساعدات المالية المركزية، عوض أن تمارس أدوارها كفاعل استباقي ومبادر في استكشاف واستثمار إمكاناتها ومقدراتها المحلية الكامنة.

3620 نفس المرجع، ص 120.

3621 العايش ساسوي، دور الجماعات الترابية في تنزيل النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص 28.

3622 محمد الحجيرة، "مالية الجهة ومتطلبات التنمية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، السنة الجامعية 2017-2018، ص 189.

وينضاف إلى ذلك المظهر الثاني المتمثل في الارتباط الهيكلي للتحويلات المركزية، حيث يضع الاعتماد شبه الكلي للوحدات الترابية على حصتها من عائدات الضريبة على القيمة المضافة والتحويلات الموازناتية الأخرى مالياً تحت رحمة تقلبات الميزانية العامة للدولة، ويخلق فصلاً مشوهاً بين المجهود التنموي المبذول محلياً والعائد المالي المباشر للمنطقة³⁶²³. ويؤدي هذا الارتباط الموازناتي في المحصلة إلى إضعاف منطق المسؤولية التديرية، وتقبيد قدرة النخب المنتخبة على صياغة برامج ومخططات تنموية طموحة تظل رهينة بقرار مالي مركزي غير مضمون الاستدامة.

ثانياً، عجز الكفاءات المتخصصة وتحديات التحديث التديرية

يؤكد التقرير بوضوح أن تنزيل الأوراش التنموية المعقدة المقترحة يبقى مرتبها بتوفر مهارات وكفاءات جديدة ومؤهلة على المستويين التقني والتنظيمي³⁶²⁴. وفي هذا الصدد، يشخص النموذج التنموي نقصاً بنيوياً في الرأسمال البشري النوعي داخل الإدارات الترابية³⁶²⁵، مما يشكل عقبة حقيقية تحول دون الانتقال الجوهرية من نمط التدير الإداري التقليدي إلى نموذج التسيير التنموي الحديث.

ويتبلور مظهر هذا العجز، بداية، في الافتقار الشديد للأطر العليا المتخصصة في حقول تديرية حيوية وهيكلية؛ مثل الهندسة المالية، وإدارة المشاريع، والتسويق الترابي، والتحول الرقمي، وتقييم السياسات العمومية. ويترب على هذا القصور التديرية حرمان الوحدات المحلية من القدرة على صياغة مشاريع تنموية ناضجة وقابلة للتمويل، فضلاً عن إضعاف مهاراتها التفاوضية مع الشركاء والفاعلين الاقتصاديين، مما يحول دون تموقعها الفاعل كقاطرة اقتصادية للمجال الترابي.

وينضاف إلى هذا القصور تراجع جاذبية الوظيفة العمومية الترابية وعجز الجماعات عن استقطاب النخب المهنية والاحتفاظ بها، وهو ما يجد تفسيره في جمود منظومة الموارد البشرية الحالية وغياب الحوافز المهنية والمادية المشجعة. هذا المأزق دفع النموذج التنموي الجديد إلى المطالبة بإصلاح جذري وعميق لمنظومة الوظيفة العمومية الترابية للرفع من جاذبيتها التنافسية، مؤكداً أن الواقع الحالي يفترق للمقومات الكفيلة بجذب الكفاءات القادرة على ترجمة الطموح التنموي إلى واقع ملموس.

وفي المحصلة، يساهم هذا القصور البشري والتديرية المشترك في تحويل الجماعات الترابية من إدارة مشاريع (administration de projet) دينامية تتوخى الابتكار والمبادرة، إلى مجرد إدارة تسيير (administration de gestion) روتينية تقتصر على تصريف الأعمال اليومية، مما يقوض بشكل جلي قدرتها الاستيعابية والعملية اللازمة لتنفيذ المشاريع الاستراتيجية الكبرى، مثل الانتقال الطاقوي والرقمي.

وتأسيساً على هذا التشخيص الميداني، يتبدى تأهيل الرأسمال البشري كمدخل حاسم لتنزيل اللامركزية الترابية الفعالة؛ فالكفاءة البشرية تظل الركيزة الأساسية التي يرتكز عليها نجاح الهيئات المحلية، مما يجعل الارتقاء بأدائها وتحديث مهاراتها ضرورة ملحة لتجويد الخدمات العمومية وضمان الاستدامة المالية للموارد المحلية.

وفي هذا الأفق التحدي، يتطلب كسب رهانات التنمية تبني سياسات تكوينية مبتكرة، تتجاوز النمطية الكلاسيكية لتحول إلى استثمار استراتيجي بعيد المدى يواكب بعمق الاحتياجات اللامركزية المستجدة. ولأجل ترجمة هذه الغاية على أرض الواقع، يصبح من الضروري التأسيس لبنية تحتية تكوينية متخصصة عبر إحداث معاهد ومراكز تدريب إدارية وتقنية ترابية، تعنى بصناعة جيل جديد من النخب والكوادر القادرة على قيادة المشاريع التنموية بمهنية واحترافية عالية.

كما تقتضي هذه المسارات الإصلاحية مراجعة شاملة للمنظومات الناظمة لآليات الإلحاق، والتقييم، والتحفيز، وبخاصة تحديث أنظمة الترقية المهنية عبر ربطها بمعايير الكفاءة والمردودية الفعلية³⁶²⁶.

3623 تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد" إحالة ذاتية رقم 2019/39، ص 109 و 110.

3624 النموذج التنموي الجديد، التقرير العام، مرجع سابق، ص 53.

3625 نفس المرجع، ص 118.

3626 العايش ساسوي، دور الجماعات الترابية في تنزيل النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص 54.

وفي هذا الصدد، يتجاوز التشخيص المعاصر صيغ القصور الكلاسيكية مع طرح مشروع القانون رقم 47.25 بمثابة النظام الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الترابية. إذ يؤسس هذا المشروع بموجب المادة 4 منه لإطار مرن يعيد تنظيم الموارد البشرية العاملة بإدارات الجماعات الترابية ليتألف من فئات متعددة تشمل الموظفين الخاضعين للأنظمة الأساسية المشتركة، والأطر الخاصة المحدثه بنص تنظيمي، إلى جانب المتعاقدين والموظفين الملحقيين. وتسعى هذه الهيكلية المبتكرة، استنادا إلى مرجعية الملاءمة المكرسة في المادة 5، إلى جسر الهوة التنظيمية وتقليص الفوارق التمييزية بين الوظيفة الترابية والمركزية، مما ينهي حالة الجمود التشريعي التي حدت لسنوات من قدرة الجماعات على استقطاب كفاءات تخصصية عالية.

ثالثا. وطأة الرقابة، تشتت الفاعلين وتحديات تحقيق الالتقائية الترابية

تصنف القيود التنظيمية والإدارية ضمن كبرى العقبات التي رصدتها التقرير؛ إذ تسهم في إنتاج بيئة إدارية بطيئة ومعقدة تكبل المبادرة وتعيق آليات التنسيق المشترك. وفي هذا السياق، يقرّ التقرير بصراحة بتقلص نجاعة الأسلوب التقليدي لعمل الدولة المرتكز على المركزية المفرطة والوصاية الرقابية الصارمة، معتبرا إياه غير متلائم مع التحولات التنموية الجارية³⁶²⁷.

ويتجسد هذا المأزق التنظيمي، أولا، في وطأة الرقابة الإدارية والمالية؛ فبالرغم من التطورات التشريعية، لا يزال منطق الوصاية والرقابة القبلية مهيمنا على الممارسة الإدارية، مكرسا ثقافة تدييرية يسودها التوجس والتردد في اتخاذ القرار والمبادرة. وتؤدي هذه البيروقراطية الثقيلة وتعقيد المساطر الإدارية إلى إبطاء وتيرة إنجاز المشاريع، لتجد الإدارة المحلية نفسها مستهلكة في تبرير الإجراءات الشكلية وسلوك المساطر، عوض التركيز على تحقيق النتائج واثمين الأثر التنموي الفعلي.

وينضاف إلى عبء الرقابة إشكال تشتت الفاعلين وغياب الالتقائية³⁶²⁸، وهو ما يعتبره النموذج التنموي الجديد واحدا من الكوابح النسقية الأربعة الكبرى لمسار التنمية بالمملكة. ويتجلى هذا الخلل على الصعيد الترابي في ضعف التنسيق الأفقي والعمودي بين الجماعات الترابية، والمصالح اللامركزية للدولة، والمؤسسات العمومية المعنية. ويؤدي هذا التشرذم المؤسسي إلى تداخل الصلاحيات وتضارب المشاريع وهدر الإمكانيات المتاحة، فضلا عن إضعاف الأثر التنموي العام؛ مما يحول دون بلوغ "الالتقائية الترابية" التي يركز عليها النموذج التنموي كدعم أساسية لإنجاح استراتيجياته.

وتكتمل هذه الحلقة التنظيمية ببطء مسار تفعيل اللامركزية واللامركز الإداري؛ فرغم صدور الميثاق الوطني لللامركزية الإداري منذ سنوات، لا يزال تنزيله الميداني يواجه تعثرات ملحوظة تؤثر سلبا على وتيرة الجهود المتقدمة. ويكمن جوهر هذا التعثر في التباطؤ الحاصل في استكمال البناء القانوني والمنظومة التنظيمية المؤطرة للامركز، وتأخر مراجعة وإصدار مجموعة من القوانين التشريعية والتنظيمية الأفقية ذات الصلة³⁶²⁹. ويأتي هذا التأخير بالرغم من التنصيص الصريح للمادة 17 من ميثاق اللامركز على تلازم تحقيق غاياته بضرورة المراجعة الشاملة للنصوص القانونية الجاري بها العمل، مما يبقى الفاعل الترابي في مواجهة التزامات تنموية كبرى دون تمكينه الفعلي من الأدوات والصلاحيات اللامركزية اللازمة لممارستها ميدانيا.

وفي هذا الإطار، يظهر تشخيص التقرير بجلاء أن التباطؤ في مسار اللامركزية واللامركز الإداري يفضي إلى حرمان المستويات الترابية من المقومات البشرية والتقنية والمالية اللازمة لتنفيذ السياسات العامة بفعالية³⁶³⁰. ويكشف هذا التشخيص عن واقع لم تقم فيه السلطة المركزية بعد بنقل حقيقي وشامل للاختصاصات والموارد المقابلة لها لفائدة الجماعات الترابية؛ مما يضع هذه الأخيرة أمام مفارقة تدييرية تتمثل في تحمل المسؤولية دون امتلاك سلطة القرار الفعلية في مجالات حيوية متعددة، وهو ما يعوق قدرتها على تلبية تطلعات المواطنين وإنجاز المشاريع التنموية التي تتطلب تنسيقا وثيقا مع مصالح إدارية لا تزال قراراتها مرتبطة بالمركز.

³⁶²⁷ النموذج التنموي الجديد، التقرير العام، مرجع سابق، ص 29.

³⁶²⁸ النموذج التنموي الجديد، التقرير العام، مرجع سابق، ص 32.

³⁶²⁹ تفعيل الجهود المتقدمة: الإطار القانوني والمؤسسي، الآليات والموارد، والاختصاصات، مرجع سابق، ص 15.

³⁶³⁰ النموذج التنموي الجديد، التقرير العام، مرجع سابق، ص 32.

وتأسيسا على ما سبق، يتضح من تشخيص النموذج التنموي الجديد أن الجماعات الترابية -التي يفترض أن تقود قاطرة التنمية - لا تزال مكبلة بقيود مالية وبشرية وتنظيمية ثقيلة. وتؤكد الدراسة أن هذه الإكراهات لا تمثل مجرد عوارض عابرة أو صعوبات ظرفية، بل هي اختلالات هيكلية متجذرة في بنية منظومة الحكامة الترابية، وتشكل في مجموعها التحدي الأكبر والعقبة الرئيسية التي يتعين تجاوزها للانتقال بمرامي النموذج التنموي الجديد من حيز التطلعات الاستراتيجية إلى واقع الممارسة الملموسة على الأرض.

المبحث الثاني: مداخل التمكين وروافد الإصلاح الهيكلي لتأهيل القيادة التنموية للفاعل الترابي

لئن كان المطلب الأول قد تكفل بتشريح الفجوة العميقة بين الرهانات الاستراتيجية للنموذج التنموي ومحدودية القدرات التدبيرية للجماعات الترابية، فإن هذا المطلب ينتقل بالتحليل من حيز التشخيص والمكاشفة إلى أفق الاستشراف واقتراح البدائل الإصلاحية. ذلك أن تجسير هذه الهوة البنيوية لا يتأتى عبر مقاربات ظرفية أو تجميلية، بل يستلزم صياغة رؤية نسقية جريئة تعيد هندسة ركائز الحكامة الترابية من أسسها؛ فالغاية هنا تتجاوز مجرد تحسين الأداء الهامشي لتصل إلى التمكين البنيوي الحقيقي الكفيل بتأهيل الجماعات الترابية لتحمل أعباء القيادة التنموية الجديدة.

ويتأسس هذا التمكين المأمول على جبهتين متكاملتين؛ تتمثل الجبهة الأولى في مسار داخلي يبتغي إحداث إصلاح هيكلي عميق في المنظومة الموازناتية والإدارية للجماعات الترابية، بما يكفل ارتقاءها لمستويات أعلى من الاستقلالية والنجاعة والاحترافية التدبيرية (الفقرة الأولى). في حين تتجسد الجبهة الثانية في مسار خارجي يروم تفعيل قنوات مبتكرة للتخطيط التعاقدية والشراكة المؤسسية، بما يتيح للوحدات الترابية التفاعل المرن والفعال مع محيطها الاقتصادي والمؤسسي، ويموقعها كقطب محوري لتنسيق جهود التنمية المحلية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مداخل التحديث الهيكلي لمنظومتي الحكامة المالية والإدارية

من البديهي أنه لا يمكن لأي مؤسسة أن تضطلع بأدوار تنموية واعدة إن كان محركها التدبيري الداخلي معطلا أو مشوبا بالضعف. ويشكل المثلث البنيوي المتمثل في: الموارد الموازناتية، الرأسمال البشري وآليات الرقابة، المحرك الأساسي لأي منظومة إدارية تسعى للفعالية.

وفي واقع الجماعات الترابية بالمغرب، يعاني هذا المثلث من اعتلالات واختلالات بنيوية تجعل من بلوغ الطموح التنموي مراهنة صعبة المنال. ومن ثم، فإن أي مشروع إصلاحي رصين يظل رهينا بإعادة صياغة وبناء هذه المرتكزات الثلاثة وفق أسس جديدة قوامها الاستقلال الفعلي، التفوق المهني والمسؤولية التدبيرية.

أولاً: حتمية توسيع الوعاء الضريبي وتكريس الاستقلال الجبائي الفعلي

يبقى مبدأ الاستقلال المالي المنصوص عليه دستوريا مجرد حبر على ورق ما لم يقترن بقدرة عملية وفعالية للجماعات الترابية على تعبئة موارد ذاتية كافية ومستدامة. إن الارتهاق البنيوي للتحويلات المالية المركزية -ولا سيما العائدات المشتركة من الضريبة على القيمة المضافة- لا يقوض فحسب استقلالية القرار الترابي، بل يفصل فصلا تدبيريا بين المجهود التنموي المحلي وعائداته المادية؛ الأمر الذي يترتب عليه إضعاف منطق المساءلة وربط المسؤولية بالمحاسبة أمام المواطنين والملمزين محليا. ومن هنا، يبرز إصلاح منظومة الجبايات المحلية كمدخل حاسم للانتقال بالوحدات الترابية من منطق "الجماعة المتلقية" للمساعدات والاعتمادات إلى فضاء "الجماعة المنتجة" للتنمية، عبر تفعيل مسارين متكاملين ومتلازمين.

ويتمثل المسار الأول في مراجعة وتوسيع الوعاء الضريبي المحلي وربطه العضوي بالدينامية الاقتصادية؛ إذ يقتضي الإصلاح تجاوز المنظور الكلاسيكي الحالي الذي يركز بشكل شبه حصري على الرسوم ذات الطبيعة العقارية، كرسوم السكن والخدمات الجماعية. ويتطلب هذا التحول تمكين الوحدات الترابية -والجهات على وجه التحديد- من فرض ضرائب ورسوم جديدة ترتبط مباشرة بالأنشطة الاقتصادية والقيمة المضافة المتولدة داخل مجالها الجغرافي، كاستخلاص نسبة مئوية مخصصة من الضريبة على

الشركات المحققة محليا، أو إقرار ضرائب بيئية على الأنشطة الصناعية الملوثة. إن هذا الربط المباشر من شأنه خلق حافز استراتيجي يحث الجماعات الترابية على دعم النسيج الاقتصادي المحلي وجذب الرساميل، لكون أي نجاح اقتصادي محلي سينعكس مباشرة وبشكل إيجابي على موازناتها المالية الخاصة.

وتكتمل هذه المقاربة بالمسار الثاني المتمثل في تحويل الوحدات الترابية استقلالية جبائية فعلية؛ إذ لا يفي توسيع الوعاء بالغرض ما لم تمنح المجالس الترابية هامشا معقولاً من الحرية التدييرية لتحديد أسعار ونسب بعض الرسوم والضرائب المحلية، ضمن أسقف دنيا وعلياً تضبطها الدولة ضماناً للتوازن والاستقرار المالي الوطني. وتتيح هذه المرونة توظيف "الرافعة الجبائية" كأداة للتسويق الترابي الفعال، عبر تقديم إعفاءات وتحفيزات ضريبية ذكية تستقطب الاستثمارات النوعية المتوافقة مع المخططات التنموية للمنطقة. ويقترن هذا التحول بوجوب تحديث آليات الإحصاء الضريبي والتحصيل الميداني عبر اعتماد الرقمنة ونظم المعلومات الجغرافية، بما يكفل الرفع من مردودية التحصيل ومحاربة التملص الجبائي، مما يوطد بنية التمويل الذاتي ويدعم الاستقلال المالي للفاعل المحلي.

وتأسيساً على ما سبق، يركز الإصلاح المقترح على تحديث شامل للترسانة القانونية المنظمة للجبايات المحلية بهدف تنمية مواردها وملاءمتها، مع إمكانية تبسيط وإعادة هيكلة هذه المنظومة برمتها من خلال تركيزها حول ضريبتين محوريّتين ومبسطتين: الأولى تهم السكن، والثانية ترتبط بالنشاط الاقتصادي المولد للقيمة المضافة³⁶³¹.

وتسعى المقاربة الإصلاحية المقترحة إلى الرفع من النجاعة والقدرات التمويلية للجماعات الترابية من خلال تبسيط مساطر الجبايات المحلية وتيسيرها، بما يكفل تحقيق الاندماج والاتساق مع المنظومة الضريبية الوطنية، ويسهم في الارتقاء بالجاذبية الترابية وتخفيف الأعباء الجبائية على المواطنين والفاعلين الاقتصاديين. وتقتضي هذه الرؤية إعادة النظر في فلسفة "التوطن الترابي للضريبة" لربط عائدات المجالس الترابية مباشرة بمستوى الثروة المنتجة محليا؛ إذ يلاحظ حالياً وجود بون شاسع بين حجم الثروة المخلوقة محالياً والموارد الذاتية المعبأة، وذلك راجع بالأساس إلى تركيز العائدات الضريبية مركزياً وإعادة توزيعها وفق معايير موازناتية قد لا تعكس بالضرورة الجهود والتدابير المحلية المبذولة في دعم الإنتاج وتنشيط الاقتصاد.

وتأسيساً على ذلك، فإن ترسيخ البعد الجبائي في دينامية الجهوية المتقدمة يستلزم صياغة نظام جبائي متوازن يؤدي دوراً محورياً في تحقيق الإنصاف المجالي وتضييق التفاوتات الإنمائية بين مختلف الجهات. ويفرض هذا التوجه على الجماعات الترابية الاصطلاح بمسؤولياتها كاملة في إطار البنية الترابية الجديدة، تماشياً مع حجم الصلاحيات والاستقلالية المخولة لها قانونياً. ويهدف هذا المسعى إلى جعل الجهوية المتقدمة رافعة فاعلة في هندسة السياسة الجبائية الوطنية والمحلية وتنزيلها، بما يسهم بشكل حاسم في إحداث تغيير هيكلي في بنية ومصادر تمويل الجماعات المحلية.

وفي هذا المضمار، يرمي تعزيز مبدأ التوازن المالي وتأطير التحفيزات الضريبية عبر الاستهداف الترابي الذكي إلى ضمان انسجام المقاربة الجهوية والارتقاء بجاذبية المجالات الترابية للاستثمار، من خلال المزاوجة بين تحفيز الأنشطة الإنتاجية وتحسين الخدمات الأساسية للسكان. ويشمل هذا التوجه الاستثمار الأمثل لموارد الجهات وتديريتها وفق مبادئ الاستدامة والإنصاف، مع تعبئة الاعتمادات المخصصة للتنمية الجهوية وتوجيه مخصصات "صندوق التضامن بين الجهات" وربطها بآليات تحفيزية تواكب جهود تعزيز العدالة الترابية. ويمتد هذا المنظور الاستشرافي إلى إقرار ضرائب خضراء على المستويين الوطني والترابي للإسهام في تسريع تحول المملكة إلى قطب صناعي أخضر إقليمي، وتعزيز جاذبية المجالات الترابية عبر خلق أنشطة اقتصادية صديقة للبيئة تضمن تحقيق التنمية المستدامة³⁶³².

ثانياً. إرساء وظيفة عمومية ترابية محفزة ومتخصص

3631 تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد"، مرجع سابق، ص 109 و 110.

3632 تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مرجع سابق، ص 109-110.

مثل الرأسمال البشري الدعامة المحورية والأصل الثمين لأي تنظيم إداري، والجماعات الترابية لا تشكل استثناءً من هذه القاعدة العلمية؛ إذ بدون أطر عليا مؤهلة ونخب منتخبة مكونة ومدربة، ستظل برامج التنمية ومخططاتها مجرد وثائق حبيسة الرفوف وصياغات نظرية معطلة. ومن ثم، فإن تحقيق النهضة الترابية التي ينشدها النموذج التنموي الجديد يمر حتماً وبشكل مسبق عبر الاستثمار النوعي في المورد البشري الفاعل داخل الإدارة المحلية. ويتطلب تنزيل هذا الاستثمار العمل وفق مسارين تديرين متكاملين.

ويتأسس الإصلاح الهيكلي للوظيفة الترابية على صياغة نظام أساسي جديد ومحفز يكفل القطع مع النظرة النمطية السائدة تجاه الإدارة المحلية، عبر ملاءمة منظومة الأجور والتعويضات وتعبيد مسارات مهنية واضحة وجاذبة تستقطب صفوة الخريجين وتحفظ بالكفاءات وتوطنها؛ وهو التوجه الذي يجد ترجمته الإجرائية والتشريعية في مقتضيات المادتين 11 و12 من مشروع القانون رقم 47.25.

إذ تقضي المادة 11 بربط الترقية في الدرجة والرتبة بمدى النجاح في امتحانات الكفاءة المهنية أو بالاختيار القائم على الاستحقاق السنوي، مما يؤسس لثقافة تديرية محورها الجدارة المهنية، في حين تقنن المادة 12 عملية التقييم السنوي للأداء بالتوافق مع مبادئ ميثاق المرافق العمومية (القانون رقم 54.19)، جاعلة من نتائج هذا التقييم المعيار الحاسم والوحيد لترسيم مسار الترقية وتحديد الاحتياجات التكوينية، مما يقطع نهائياً مع أساليب الترقية الروتينية والآلية غير المرتبطة بالمدروية والإنتاجية الميدانية. ويقترن هذا الإجراء الهيكلي بمسار ثان يرمي إلى تطوير برامج تكوين تخصصية وموجهة بالنتائج والأثر الملموس، انتقالاتاً من الأنماط الكلاسيكية والروتينية للتكوين المستمر التي تفتقر للفاعلية. وينبغي أن تركز هذه البرامج المتجددة على تملك المهارات الحديثة التي يقتضيها تنزيل النموذج التنموي الجديد، ومن بينها: الهندسة المالية للمشاريع (Project Finance)، وتدبير عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP Management)، والتسويق الترابي (Territorial Marketing)، بالإضافة إلى التخطيط الاستراتيجي وتقييم السياسات العمومية المحلية، والحكمة الرقمية. ويتحقق ذلك بفعالية عبر عقد شراكات متينة مع الجامعات والمعاهد الوطنية المتخصصة -ككليات الهندسة في مجالات التخطيط الحضري، أو معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة في مجال التنمية القروية- لبلورة مسالك ماستر مهنية موجهة خصيصاً لملاءمة أدوار ووظائف أطر الجماعات الترابية.

ثالثاً: الانتقال من الوصاية المقيدة إلى المواكبة والتقييم البعدي

تمثل الفلسفة الرقابية السائدة حالياً أحد أبرز الكواجب البنيوية المغلة لروح المبادرة والتنمية المحلية؛ إذ يؤدي التركيز المفرط على الرقابة القبلية للإجراءات -والتي تمارسها أساساً مصالح الخزينة العامة وسلطات الرقابة بالعمالات والأقاليم- إلى إشاعة مناخ من التوجس والتردد لدى الأميين بالصرف، مما يحول الإدارة الترابية إلى آلة بيروقراطية بطيئة ومثقلة بالتعقيدات المسطرية. ولتفعيل الأبعاد التنموية للجماعات الترابية، يتعين إحداث تحول جذري وجريء في نموذج الرقابة، يعبر بالمنظومة تدريجية من منطق الرقابة القبلية على مشروعية الإجراء (Contrôle a priori de régularité) والتي تقتصر على سؤال الامتثال الشكلي للمساطر إلى فضاء "الرقابة البعيدة المرتكزة على تقييم الأداء وتحقيق النتائج (Contrôle a posteriori de performance)، التي تتمحور حول مدى بلوغ الأهداف المسطرة بأفضل تكلفة ونفع ممكنين.

ويتطلب هذا الانتقال الجوهري إرساء تدابير عملية تتجاوز مجرد التعديل التقني لتلامس عمق الثقافة التديرية؛ ويأتي في طليعتها التخفيف الممنهج للرقابة القبلية عبر حصر التأشيرة المسبقة في الحدود الدنيا المتعلقة بالالتزامات المالية الاستراتيجية الكبرى، توازياً مع منح هامش ثقة أوسع للمدير المحلي لممارسة صلاحياته بمرونة ومسؤولية. ويتلائم هذا الإجراء مع ضرورة إعادة تكييف الأدوار الوظيفية للمجالس الجهوية للحسابات؛ بحيث لا ينحصر تدخلها في الرقابة القضائية المحاسبية الصرفة، بل يمتد بفاعلية ليشمل تقييم السياسات العمومية المحلية وتقديم توصيات استشارية كفيلة بتقويم الأداء وتحديثه، وبذلك تصبح التقارير الرقابية أداة مرجعية مساعدة على اتخاذ القرار التنموي الرشيد عوض تمثلها كأداة زجر وعقاب فحسب.

وفي مقابل تخفيف الرقابة الخارجية، يستلزم الإصلاح تفعيل آليات التدقيق الداخلي (Audit interne) عبر فرض إلزامية إرساء وحدات متخصصة للتدقيق والرقابة الذاتية داخل الجماعات الترابية الكبرى. ويسهم هذا التدبير في تمكين المجالس المحلية من ضبط حكمتها التدييرية وتأمين مواردها الذاتية ذاتيا، مما يقلص بالتبعية من الحاجة للتدخلات الرقابية الخارجية المفرطة. وفي المحصلة، يشكل هذا الإصلاح ثلاثي الأبعاد -الذي يتكامل فيه الشق المالي بالبشري والرقابي- حجر الأساس الحتمي لتمكين الجماعات الترابية من الداخل، وبناء قدراتها المؤسساتية الذاتية التي تؤهلها لولوج المرحلة التالية المتمثلة في التأسيس لشركات استراتيجية وصيغ تعاقدية متطورة مع محيطها الخارجي.

الفقرة الثانية: تنشيط آليات التخطيط التعاقدية والالتقائية والشراكة

بموازاة مع مسارات الإصلاح الداخلي، تبرز الحاجة الملحة إلى تمكين الجماعات الترابية من آليات تواصل خارجية فاعلة تتيح لها تعبئة طاقاتها وتحقيق الالتقائية مع مختلف الشركاء التنمويين. وتعرف "الالتقائية" في سياق السياسات العامة بأنها المنظومة التدييرية التي تسعى إلى تعزيز التشاركية والاندماج والتناسق بين مختلف المتدخلين -من قطاعات حكومية، ووكالات تنمية، ومصالح لامركزية، وجماعات ترابية، وجمعيات مجتمع مدني- الناشطين في حقول متداخلة. وتهدف هذه المقاربة التشاركية إلى صياغة نموذج تنموي متكامل وموحد، يدمج المشاريع القائمة والمستقبلية ضمن مخططات متجانسة تقضي على التضارب والتكرار وتضمن تعظيم الأثر الإيجابي للتدخلات العمومية بالمجال³⁶³³.

لمواجهة عقبة تشتت الفاعلين وغياب التنسيق، يضع النموذج التنموي الجديد آلية "العقد-البرنامج" بين الدولة والجهات في صلب مقارباته الاستراتيجية. ولا تقتصر هذه الآلية على كونها مجرد اتفاق مالي لتوزيع الاعتمادات، بل تعد أداة حكاما متقدمة تتوخى تحقيق التقائية السياسات القطاعية وتنزيل الأولويات الوطنية مع مراعاة دقيقة للخصوصيات المحلية. ولكي يستوفي هذا التعاقد شروط الفعالية والنجاعة، يتوجب ارتقاؤه، أولا، من منطق رصد الموارد وتدبير الوسائل الكلاسيكي إلى منطق تحقيق الأهداف والالتزام بالنتائج؛ بحيث يتضمن العقد مؤشرات أداء دقيقة وقابلة للقياس الكمي والنوعي، مع ربط صرف الدفعات والاعتمادات المالية بمستويات التقدم الفعلي في إنجاز المشاريع المسطرة.

ويتكامل هذا المنظور التدييري بجعل العقد صياغة تشاركية تصاعدية تنبثق من حوار استراتيجي حقيقي بين الدولة والجهة، بالاستناد إلى وثيقة "برنامج التنمية الجهوية" كجسر بنيوي يربط بين التوجهات الوطنية الكبرى والانتظارات الحقيقية للسكان المحلية. وضمانا لجدية هذا المسار، يقتضي الإصلاح صياغة عقود ملزمة قانونيا لكافة الأطراف المتدخلة، بحيث لا تقتصر الالتزامات على المجالس الجهوية فحسب، بل تمتد لتشمل المصالح اللامركزية لمختلف القطاعات الوزارية المعنية بالصحة والتعليم والتجهيز، مع تخويل مؤسسة الوالي صلاحيات السهر على حسن تنفيذ هذه الالتزامات وتنسيقها ميدانيا، مما يجعل من العقد قاطرة حقيقية لتجسيد الالتقائية التنموية على أرض الواقع.

أولا: من التدبير المنعزل إلى البناء التنموي المشترك

يؤكد النموذج التنموي الجديد أن تحديات التنمية المستدامة باتت تتسم بتعقيد وتشابك بنيويين يتجاوزان قدرات أي فاعل بمفرده، سواء تعلق الأمر بالدولة المركزية أو بالجماعات الترابية ذاتها. ومن ثم، يبرز تبني منطق الشراكة متعددة الأطراف (Partenariat multi-acteurs) كضرورة حتمية لتعبئة الذكاء الجماعي ودمج المقدرات المتنوعة للشركاء كافة. ويتجسد هذا التوجه بوضوح في وجوب مراجعة العلاقة الرابطة بين الجماعات الترابية والقطاع الخاص، لتتعدى الصيغ الكلاسيكية القائمة على منطق "الزبون والمورد" في إطار الصفقات العمومية التقليدية، نحو التأسيس لتعاون استراتيجي عبر تفعيل آليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص لإنجاز وتدبير المرافق الترابية الكبرى، كمحطات التطهير ومعالجة المياه، والمناطق الصناعية، وشبكات النقل

3633 عبد الرحيم كحلاوي، "اندماجية السياسات العمومية بالمغرب ومتطلبات التنمية المحلية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، جامعة عبد الملك السعدي، السنة الجامعية 2016-2017، ص 48.

الحضري، وهو ما يضمن تخفيف الأعباء التمويلية عن ميزانيات الجماعات والاستفادة من حركية القطاع الخاص ونجاعته التديرية.

وتتكامل هذه المنظومة التشاركية بالانتقال بالعمل الجماعي من حيز الدعم المالي الموسمي المحدود الأثر، إلى فضاء الشراكة الحقيقية مع منظمات المجتمع المدني كفاعل ميداني في صناعة التنمية. ويتحقق ذلك عبر إشراك الجمعيات المتخصصة بموجب "عقود-أهداف" واضحة المعالم، تسند إليها بموجها مهام تسيير وتدير بعض المرافق والمراكز الاجتماعية والثقافية الحيوية، كدور الشباب ومراكز الرعاية والاستقبال، فضلا عن إشراكها الفعلي في تنزيل المشاريع التنموية البيئية والاجتماعية وتعبئة المواطنين للانخراط فيها والمحافظة على مكتسباتها.

وفي سياق متصل، يتعين على الجماعات الترابية -والجهات على وجه التحديد- بناء روابط عضوية ومستدامة مع الجامعات ومؤسسات البحث العلمي المتواجدة داخل مجالها الجغرافي. إذ يمكن للجامعة أن تضطلع بدور المستشار التقني في صياغة برامج التنمية الجهوية وتبنيها، وإنجاز دراسات علمية رصينة لتثمين وتحديد المؤهلات الاقتصادية الواعدة للمنطقة، علاوة على مساهمتها المحورية في بلورة برامج تكوين مهنية تتلاءم بدقة مع متطلبات سوق الشغل المحلي؛ مما يسهم في النهاية في تأسيس "منظومة ترابية مبتكرة للمعرفة والابتكار" تخدم قضايا التنمية الشاملة.

ثانيا: التحول الرقمي رافعة للشفافية والنجاعة ومأسسة المشاركة المواطنة

يشكل التحول الرقمي، في منظور النموذج التنموي الجديد، دعامة استراتيجية لتحديث الهياكل الإدارية المحلية والارتقاء بجودة علاقتها بالمرتفعين من مواطنين ومستثمرين. ورغم هذه الأهمية، يكشف الواقع التدير عن تحديات مقلقة في استثمار التكنولوجيا والبيانات؛ حيث رصد المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي قصورا واضحا في شمولية وتجانس وموثوقية المعطيات الترابية نتيجة التأخر في تعميم التقنيات الحديثة³⁶³⁴. ولتجاوز هذا العجز، يتطلب التمكين الرقمي العمل وفق أبعاد أساسية؛ يتجلى أولها في جعل الرقمنة محركا للنجاعة الداخلية للوحدات الترابية عبر رقمنة المساطر الإدارية والمالية الأساسية -كإعداد الميزانيات، وتدير الموارد البشرية، والصفقات العمومية، والأرشفة الإلكترونية- مما يسرع وتيرة الأداء، ويقلص كلفة التدير، ويحرر الموظفين من الأعباء الروتينية للتفرغ للمهام ذات القيمة التديرية العالية.

ويتمثل البعد الثاني في توظيف الرقمنة كأداة لتجويد الخدمات وتيسير المعاملات؛ حيث يأتي تأسيس الشباك الوحيد الافتراضي في صدارة الأولويات لتمكين المواطن والمستثمر من استخراج الوثائق الإدارية وتتبع مسار الملفات وأداء الرسوم والجبايات عن بعد. ويسهم هذا الفضاء الموحد في تمكين الفاعلين الاقتصاديين من إيداع طلبات التراخيص وتتبع مآلها عبر منصات رقمية متكاملة، مما يقلص من قنوات الاحتكاك المباشر مع الإدارة، ويعزز قيم النزاهة والشفافية ويحد من فرص البيروقراطية الإدارية.

ويتمدد البعد الثالث للرقمنة ليشمل مأسسة الشفافية ودعم الديمقراطية التشاركية عبر تبني سياسات البيانات المفتوحة (Open Data)؛ وذلك بنشر تفاصيل الميزانيات والطلبات والقرارات والمقررات الجماعية على بوابات إلكترونية مبسطة وسهلة الولوج للعموم. كما تتيح هذه المنصات التفاعلية فرصة مبتكرة لإطلاق استشارات عمومية حول المشاريع الكبرى، وتلقي عرائض الساكنة المحلية والشكايات، وقياس مستوى رضا المرتفعين عن الخدمات المقدمة؛ مما ينقل المشاركة المواطنة من حيز الشكليات القانونية إلى ممارسة فعلية ومستدامة ملموسة الأثر.

وتأسيسا على ما سلف، فإن تفعيل هذه الآليات والرافعات مجتمعة -المتتملة في إصلاح منظومة الحكامة المالية والإدارية، وتفعيل قنوات التخطيط التعاقدية والشراكة متعددة الأطراف، والاستثمار الاستراتيجي في التحول الرقمي- هو السبيل الوحيد لتمكين الجماعات الترابية من التحول من رتبة الحلقة الضعيفة في مسار التنمية إلى قطبها ومحركها الأساسي، والانتقال بها من موقع المنفذ

3634 تفعيل الجهوية المتقدمة: الإطار القانوني والمؤسسي، الآليات والموارد، والاختصاصات، مرجع سابق، ص 37.

الخاضع للسياسات العامة إلى مرتبة الشريك الصانع والمنفذ لها بفاعلية؛ وهو ما يكفل تجسير الهوة العميقة بين طموحات النموذج التنموي الجديد والواقع الميداني للتدبير الترابي.

خاتمة

خلص هذا التحليل إلى أن العلاقة بين طموحات النموذج التنموي الجديد وواقع الحكامة الترابية بالمغرب تتسم بطبيعة جدلية مركبة، إذ بينما يرتقي النموذج التنموي الجديد بالجماعات الترابية إلى مرتبة الشريك الاستراتيجي في التنمية، مانحا إياها أدوارا محورية في تحفيز الاستثمار وضمان العدالة المجالية وتعزيز الديمقراطية التشاركية، يصطدم هذا الطموح بواقع تديري مقل بقيود هيكلية. وتتمثل هذه المعوقات في هشاشة الموارد المالية وتبعية القرار المحلي، والخصاص النوعي في الموارد البشرية، وثقل المنظومة الرقابية، مما يهدد بتحويل الجماعات الترابية من رافعة للتنمية إلى عائق أمام تنزيل أورش النموذج الجديد، ويفرغ الإصلاح من محتواه التنموي ليحوّله إلى مجرد إجراءات إدارية شكلية.

غير أن هذه الإكراهات لا تعني استحالة التغيير، بل تؤكد الحاجة الملحة لتفعيل إصلاحات بنوية شاملة تستلهم روح النموذج التنموي الجديد. ويقتضي ذلك التركيز على محورين أساسيين للتمكين: الأول داخلي، يهدف إلى تعزيز الاستقلالية المالية للجماعات، وتأهيل مواردها البشرية، وتطوير منظومة الرقابة نحو تقييم الأداء والنتائج. والثاني خارجي، يرمي إلى تفعيل آليات التعاقد والشاركة متعددة الأطراف، وتسريع التحول الرقمي كأداة للشفافية والنجاعة. كما أن نجاح هذا المسار الإصلاحي يتطلب إرادة سياسية قوية لتجاوز ثقافة المركزية والوصاية، وتكريس مبادئ الثقة والمسؤولية والتفريع كقواعد ناظمة للعلاقة بين الدولة والجماعات الترابية.

وبناء على ما سبق، يوصي هذا المقال بضرورة الإسراع في تنزيل الإصلاح الجبائي المحلي لتعزيز الموارد الذاتية للجماعات، وتسريع تنزيل نظام أساسي محفز للوظيفة العمومية الترابية لاستقطاب الكفاءات، بالإضافة إلى مراجعة قوانين الرقابة لتكريس منطق المواكبة والتقييم البعدي. كما يفتح آفاقا بحثية مستقبلية تدعو إلى إنجاز دراسات ميدانية دقيقة لتقييم الأثر الفعلي لهذه الإصلاحات على مستوى وحدات ترابية محددة، واستلهم التجارب الدولية الناجحة في مجال الحكامة المحلية، بما يساهم في إثراء النقاش الأكاديمي وتوجيه السياسات العمومية نحو تحقيق تنمية ترابية مندمجة ومستدامة.

لائحة المراجع

- عبد الرحيم كحلوي، "اندماجية السياسات العمومية بالمغرب ومتطلبات التنمية المحلية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، جامعة عبد الملك السعدي، السنة الجامعية 2016-2017.
- العايش ساسوي، دور الجماعات الترابية في تنزيل النموذج التنموي الجديد، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، الموسم الجامعي 2021-2022.
- ثورية كطاي، الجهوية المتقدمة وتحديات النموذج التنموي المأمول بالمغرب، مقال منشور بالمؤلف الجماعي "النموذج التنموي الجديد: أي مدخلات لأي مخرجات؟"، منشورات مركز تفاعل للدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية، سلسلة الدراسات السياسية والدستورية، العدد الرابع، ط 1 2021
- منية بنلمليح، "العرائض كآلية من آليات الديمقراطية التشاركية"، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 12، 2019.
- إدريس ديداح، "عقود البرامج التنموية أسلوب تعاقد متطور بين الدولة والجهات"، منشورات مركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية، 2020.
- تفعيل الجهوية المتقدمة: الإطار القانوني والمؤسسي، الآليات والموارد، والاختصاصات، تقرير موضوعاتي (المغرب: المجلس الأعلى للحسابات، 2023).

- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد" إحالة ذاتية رقم 2019/39.
- أحمد مفيد، "الإطار القانوني والسياسي للجماعة المواطنة"، مقال منشور على البوابة الوطنية للجماعات الترابية www.pncl.gov.ma
- ظهير شريف رقم 1.11.91 بتنفيذ نص الدستور صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، جريدة رسمية عدد 5964 مكرر، 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).
- القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية 111.14، 112.14 و 113.14، جريدة رسمية عدد 6380 يوليوز 2015.
- اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، النموذج التنموي الجديد - التقرير العام - (المملكة المغربية، 2021).