



المركز مؤسسة بحثية
مستقلة تعمل في إطار
البحث العلمي
الأكاديمي والتحليلات
السياسية والقانونية
والإعلامية
والاقتصادية حول
الشؤون الدولية
والإقليمية



2025

كتاب جماعي محكم

بالتعاون بين

المركز الديمقراطي العربي

المركز الدولي للخبراء - المغرب

فريق البحث في الدراسات القانونية والاجتماعية والاستراتيجية

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

بأبث مول، جامعة ابن زهر أكادير - المغرب

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفلمة السراغنة

جامعة القاضي عياض - مراكش المغرب

المعهد العالمي للماء والصحة والبيئة

وجامعي البحر الاحمر وبحري بالسودان

المركز الليبي لبناء المؤشرات

المركز الليبي للدراسات الامنية والعسكرية

المركز الموريتاني للدراسات والبحوث

القانونية والاقتصادية والاجتماعية



ISBN



9 783689 291464

DEMOCRATIC ARABIC CENTER

Germany: Berlin 10315 Gensinger- Str: 112

<http://democraticac.de>

TEL: 0049-CODE

030-89005468/030-898999419/030-57348845

MOBILTELEFON: 0049174274278717

المركز الديمقراطي العربي

التدبير العمومي الحديث وحكمة المؤسسات بالمنطقة العربية
والإفريقية في عالم متغير: التحديات والفرص مقاربات متعددة



التدبير العمومي الحديث وحكمة المؤسسات
بالمنطقة العربية والإفريقية في عالم متغير
التحديات والفرص مقاربات متعددة



المركز الديمقراطي العربي
للدراستات الإستراتيجية والسياسية والإقتصادية

Democratic Arab Center
for Strategic, Political and Economic Studies



الناشر

المركز الديمقراطي العربي
للدراستات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية
ألمانيا / برلين

Democratic Arab Center
For Strategic, Political & Economic Studies
Berlin / Germany

لا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب أو أي جزء منه أو تخزينه
في نطاق استعادة المعلومات أو نقله بأي شكل من الأشكال، دون إذن مسبق خطي من الناشر.
جميع حقوق الطبع محفوظة

All rights reserved

No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in
any form or by any means, without the prior written permission of the publisher

المركز الديمقراطي العربي
للدراستات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية ألمانيا/برلين

Tel: 0049-code Germany
54884375-030
91499898-030
86450098-030

البريد الإلكتروني
book@democraticac.de



عنوان الكتاب	التدبير العمومي الحديث وحكمة المؤسسات بالمنطقة العربية والإفريقية في عالم متغير : التحديات والفرص مقاربات متعددة
مؤلف الكتاب	مجموعة من الباحثين
رئيس المركز الديمقراطي العربي	أ. عمار شرعان
مدير النشر	د. أحمد بوهكو
رئيس اللجنة العلمية	د. جواد الرباع
الإشراف والتنسيق	د. جواد الرباع
الطبعة	الأولى
السنة	2025
عدد الصفحات	332
رقم تسجيل الكتاب	
الناشر	المركز الديمقراطي العربي للدراسات السياسية والاستراتيجية والاقتصادية برلين – ألمانيا

الآراء الواردة أدناه تعبّر عن رأي الكاتب ولا تعكس بالضرورة وجهة نظر المركز الديمقراطي العربي





كتاب: المؤتمر الدولي العلمي الأول تحت عنوان :

التدبير العمومي الحديث وحكامة المؤسسات بالمنطقة العربية والإفريقية في عالم متغير:
التحديات والفرص مقاربات متعددة

Modern Public Management and Governance of Institutions in the Arab and African Region in a changing world: Challenges and Opportunities - Multiple Approaches

المنعقد بمراكش – المملكة المغربية أيام: 20 و 21 فبراير 2025

رئاسة المؤتمر: الدكتور جواد الرباع، أستاذ العلوم السياسية والقانون الدستوري
بجامعة ابن زهر أكادير – المغرب

رئيس المركز الديمقراطي العربي : أ.عمار شرعان

الإصدار: 2025

المحتويات:

الباحث	عنوان المقال	الصفحة
يامنة عزيزي عبد المنعم بوزلماط	تعزيز الديمقراطية الرقمية في المغرب: التحديات والفرص وآفاق المستقبل	10
مريم لحديم	إشكالية الرقابة العليا على الأموال العمومية من منظور المنظمات الدولية للرقابة المالية والمحاسبة وحكامة التدبير العمومي: التحديات والفرص	24
لبنى الحيمر	تحليل التقائية السياسات العمومية في المغرب: مقارنة نسقية لإكراهات التنزيل وآفاق التعزيز	48
العمrani هشام	الجمارك الرقمية: التحديات والفرص	63
يونس بن سعيد بن عيسى الراشدي صالح النشاط	تطبيق إستراتيجية اتخاذ القرار وجودة الاتصالات وأثرها في الأداء الوظيفي لدى العاملين في جامعة الشرقية وجامعة نزوى بسلطنة عمان	77
عبدلاوي عبد الرزاق	دور الإدارة الجبائية الترابية في تنمية تحصيل الضرائب والرسوم الترابية	95
ايمان اليزناسني	تحديث المرفق العام بالمغرب - الواقع والمتطلبات-	111
أيوب الكلاي	تدبير الموارد البشرية العاملة بإدارات الجهات: الإكراهات ومداخل الإصلاح	128

144	التحولات الجذرية في ذاتية القانون والقضاء الإداريين "دراسة تأسيسية في ضوء الإشكالات المرافقة لأساس القانون الإداري"	بهاء الدين خويره
168	تدبير قطاع التربية والتعليم بالمغرب زمن الأزمات والكوارث: مداخل النقد والإشراف لتجربة التعليم عن بعد	كمال نيت مبارك
183	نجاحة الإدارة العمومية المغربية في مواجهة الأزمات والكوارث: زلزال الحوز نموذجا	محسن زردان
199	تقييم نجاحة أداء المرافق العمومية في المغرب بين مستجدات دستور 2011 وتحديات التنفيذ	هشام بن سعيدي
223	دور المهارات الناعمة في تعزيز البراعة التنظيمية بالتطبيق على الموظفين بالأجهزة الحكومية بالمملكة العربية السعودية	طلال خالد عبد الباسط
260	الضريبة البيئية في المغرب: بين تحديات التطبيق وضرورة التحول نحو الاقتصاد الأخضر	آسية المسك
276	تدبير المرافق الصحية بالمغرب: المركز الاستشفائي الجامعي ابن سينا نموذجا	رشيد الدريوش
290	الدور الرقابي للبرلمان وتجويد التدبير العمومي المغرب: إمكانات الفعل ورهانات التطوير	محمد الدامي
309	تحديات قطاع المياه الفلسطيني: قراءة سياساتية تحليلية	فراس علي القواسمي

المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا – برلين والمركز الدولي للخبراء – المغرب
بالتعاون مع

- فريق البحث في الدراسات القانونية والاجتماعية والاستراتيجية كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بأيت مول، جامعة ابن زهر أكادير – المغرب
 - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بقلعة السراغنة، جامعة القاضي عياض، مراكش، المغرب.
 - المعهد العالمي للماء والصحة والبيئة
 - جامعتي البحر الأحمر وبحري بالسودان
 - المركز الليبي لبناء المؤشرات، ليبيا
 - المركز الموريتاني للدراسات والبحوث القانونية والاقتصادية والاجتماعية، موريتانيا.
- تنظيم المؤتمر الدولي العلمي الموسوم ب: – التدبير العمومي الحديث وحكامة المؤسسات بالمنطقة العربية والإفريقية في عالم متغير: التحديات والفرص مقاربات متعددة
- ايام 20 – 21 – / 02 / 2025 م اقامة المؤتمر حضوريا مدينة مراكش- المغرب & ايضا بواسطة تقنية التّحاضر المرئي

كتاب وقائع تأسيس أعمال المؤتمر العلمي الدولي

رئيس المؤتمر:

د. جواد الرباع – أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أيت ملول، جامعة ابن زهر أكادير، المغرب

هيئة المؤتمر:

- مدير ادارة النشر : د. أحمد بوهكو – المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا – برلين
- ادارة النشر : د. ربيعة تمار – المركز الديمقراطي العربي – ألمانيا – برلين
- رئيس اللجنة التنظيمية: د. كريم عايش – المدير الإداري – المركز الديمقراطي العربي – ألمانيا – برلين

:الرئاسة الشرفية

- الدكتور الرحيم الطور عميد كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أيت ملول، جامعة ابن زهر أكادير، المغرب
- الدكتور محمد الغالي عميد كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية قلعة السراغنة. جامعة القاضي عياض، المغرب
- الدكتور عبد القادر محمد بدوي مدير جامعة البحر الأحمر، السودان
- الدكتور الداه عبد القادر محمد أستاذ محاضر بكلية العلوم القانونية والاقتصادية، رئيس المركز الموريتاني للدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية. موريتانيا.
- الدكتور اشرف عبد الله رئيس المركز الليبي للدراسات الأمنية والعسكرية، ليبيا،
- الدكتور نضال سليم – المدير العام للمعهد العالمي للمياه والبيئة والصحة (GIWEH)، فلسطين،
- الدكتور حاتم رحمة الله مدير جامعة بحري، السودان
- أ. عمار شرعان – رئيس المركز الديمقراطي العربي – ألمانيا – برلين

: اللجنة العلمية

- د. جواد الرباع، أستاذ باحث كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- أيت ملول. جامعة ابن زهر- أكادير. رئيس فريق البحث في الدراسات القانونية والاجتماعية والاستراتيجية، المغرب.
- د. رشيد كديرة، أستاذ العلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة ابن زهر- أكادير. المغرب

- د.عبد الكريم الحديكي، أستاذ باحث كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- أيت ملول، جامعة ابن زهر- أكادير. المغرب
- د. أحمد الحضرائي – أستاذ التعليم العالي جامعة المولى إسماعيل مكناس المغرب.
- د.عبد الكريم حيزرة، أستاذ التعليم العالي جامعة القاضي عياض مراكش المغرب.
- د. أحمد ادعلي – أستاذ التعليم العالي جامعة ابن طفيل القنيطرة.المغرب
- د.عبد الحكيم أبو اللوز، أستاذ باحث كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- أيت ملول. جامعة ابن زهر- أكادير. المغرب
- د.ابراهيم الزيتوني، أستاذ باحث كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- أيت ملول. جامعة ابن زهر- أكادير. المغرب
- د.عبد الرحيم خالص ، أستاذ باحث كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- أيت ملول. جامعة ابن زهر- أكادير. المغرب
- د.حكيم التوزاني، أستاذ باحث كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- أيت ملول. جامعة ابن زهر- أكادير.المغرب
- د.عفيفة بلعيد – أستاذ القانون العام والعلوم السياسية – كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – مراكش – المغرب
- د. مدوخ عجمي العتيبي – أستاذ مساعد في العلاقات الدولية والعميد المساعد لشؤون البرامج في أكاديمية جوعان بن جاسم . قطر.
- د. عبد الطيف الهلالي – أستاذ التعليم العالي جامعة ابن زهر أكادير- المغرب.
- د. محمد باسك منار – أستاذ العلوم السياسية والقانون الدستوري جامعة القاضي عياض مراكش – المغرب.
- د.محمد العابدة – أستاذ العلوم السياسية والقانون الدستوري جامعة القاضي عياض مراكش – المغرب.
- د.عمر احريشان – أستاذ العلوم السياسية والقانون الدستوري جامعة القاضي عياض مراكش، المغرب.
- د. أحمد محمد الأمين انداري، أستاذ العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة نواكشوط العصرية، موريتانيا.
- د.علي الكاسمي – أستاذ التعليم العالي بالمركز الجهوي لمهن التربية والتكوين، مراكش، المغرب.

الجنة التنظيمية :

- د. جواد الرباع، أستاذ باحث كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- أيت ملول. جامعة ابن زهر- أكادير.
- د.عبد الكريم حيضرة، أستاذ التعليم العالي جامعة القاضي عياض مراكش المغرب.
- د. عبد الطيف الهلالي –أستاذ التعليم العالي جامعة ابن زهر أكادير – المغرب.
- د.ليلى هومادي-أستاذة بالمعهد العالي لمهن التمريض وتقنيات الصحة. مراكش، المغرب
- د.محمد الديب –باحث في العلوم الاقتصادية.بجامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء، المغرب
- د.لحسن اوتسلمت –باحث جامعة القاضي عياض – مراكش، المغرب
- د.عبد الصمد أمال –باحث جامعة ابن زهر. أكادير، المغرب
- د. عادل بلحيط باحث جامعة ابن زهر أكادير، المغرب
- د.يونس عبيدي باحث جامعة ابن زهر أكادير المغرب
- د. جامع أيت بابا –باحث جامعة ابن زهر أكادير المغرب.
- د. عادل الرباع باحث جامعة ابن زهر أكادير، المغرب
- أسية المسك، باحثة بجامعة القاضي عياض مراكش، المغرب

ديباجة المؤتمر:

إن إشكالية التدبير الفعال للموارد ومستلزمات النهوض بالتنمية الشاملة، يطرح بحدة مسألة نجاعة الإدارة العمومية ومؤسسات الدولة، مع ما يقتضيه الأمر من مراجعة أساليب عملها، وطرق تدبير الموارد العمومية، في اتجاه التوظيف الأمثل للإمكانات المتاحة.

ولا يخفى عليكم أن تحدي النجاعة مرتبط بشكل وثيق بتحدي التنافسية. فقيمة وفعالية الإدارات اليوم، تقاس بمدى إسهامها في تعزيز تنافسية بلدانها، لخوض المعركة الشرسة لاستقطاب الاستثمارات والكفاءات ورؤوس الأموال، وبما تفتح من آفاق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتوفير فرص الشغل، وخاصة لفائدة الشباب.

إن الإصلاح الشامل والمندمج للإدارة العمومية في المنطقة العربية يكتسي طابعا استعجاليا، بحكم الرهانات المطروحة عليه ضمانا للرعاية المستمرة للمرفق العام، وجودة الخدمات العمومية، مع ما يقتضيه ذلك من دعم للبعد الجهوي واعتماد اللاتمركز الإداري، واعتماد للكفاءة والفعالية في تدبير الموارد البشرية.

ويشكل موضوع التدبير العمومي الحديث وحكمة المرافق العمومية، موضوعا ومجالا لتقاطع مجموعة من الحقول المعرفية من بينها: القانون الإداري، العلوم الإدارية، علم اجتماع التنظيمات، السياسات العامة والعمومية، وهو ما يستدعي استحضار أهمية المقاربة التكاملية في دراسة الإشكالية الرئيسية التي يطرحها موضوع المؤتمر، حول دور وأهمية التحديث و الإصلاح الإداريين في تحسين وتجويد خدمات المرافق العمومية وحكامتها في المنطقة العربية، وقد صيغت هذه الإشكالية على النحو التالي: إلى أي حد أصبحت المؤسسات العمومية والنخب الإدارية والسياسية واعية بمدخل التدبير الحديث للمرفق العام؟ وما مدى فاعلية الإصلاحات القانونية والمؤسسية في تجويد خدمات المرافق العمومية في المنطقة العربية؟

هي تساؤلات توجه التفكير في مقاربات التدبير العمومي الحديث، في علاقتها برهانات تجويد وحكمة المرافق العمومية. ولتعميق النقاش أكثر في القضايا المتصلة بهذا الموضوع، بغاية الوقوف عند أفضل التجارب الدولية والإقليمية والاستفادة من الممارسات الناجحة، نقترح المحاور الآتية للمؤتمر الدولي الأول: الموسم بالعنوان: " التدبير العمومي الحديث وحكمة المؤسسات بالمنطقة العربية والإفريقية في عالم متغير: التحديات والفرص- مقاربات متعددة

محاوور المؤؤؤمر:

- المؤؤور الأول: العلوم الإءارفة والقانون الإءارف والمرفاق العمومفة
- المؤؤور الثافف ءءفء ءءفر المرفق العام فف المنطفة العربفة
- المؤؤور الثالف: ءطبفقات الإءارة الإلكءرونفة وءورها فف ءوففء ءءماف المرفاق العمومفة
- المؤؤور الرافع: ءءفء أنطفة الرقابة والافءءاص ونءاعة ءءفر العمومف.
- المؤؤور ءامس: ءقففم طرق ءءفر العمومف للمرفق العام فف المنطفة العربفة
- المؤؤور السافس : النءب الإءارفة والسفاسفة وءءفر العمومف
- المؤؤور السابع: ءءفر العمومف والموارء البشرفة والمالفة
- المؤؤور الثامن: البفر ورقراطفة وءءفر العمومف
- المؤؤور ءاسع: مباءئ ءءامة ءفءة وءءفر العمومف
- المؤؤور العافس: ءءفر الشآن العام المءلف ورهان ءءامة
- المؤؤور ءاءف عشر: الإطار القانونف لءءفز وءلف الاسءءمار
- المؤؤور ءافف عشر: إءارة وءفر ءءفر الأزماء
- المؤؤور ءالف عشر: ءءفر الأمن المائف والصءف فف ظل ءءفراف
- المؤؤور رابع عشر: ءءفر المءاطر الطاقفة والبفففة فف عالم مءفر
- المؤؤور ءامس عشر: آفاق ءوظفف ءءاء الاصطناعف فف ءءفر ءءنفة ءربافة
- المؤؤور السافس عشر: السفاساف العمومفة والافءقال الرقف
- المؤؤور السابع عشر: المءءمع المءنف والءفمقراطفة الرقففة
- المؤؤور الثامن عشر: المؤؤساساف الإءارفة والسفاسفة وإءارة الأزماء
- المؤؤور ءاسع عشر: ءءامة المؤؤساساف والفضاء العمومف الرقف
- المؤؤور العشرون: ءوظفف ءءاء الاصطناعف فف ءءفر الإءارف؁ ءءءفاف والفرص

اهداف المؤتمر:

- الاطلاع على المحددات القانونية والمؤسسية للتدبير العمومي الحديث
- التعرف على الاليات الحديثة للتدبير العمومي والحكمة الإدارية
- البحث في الطرق والمنهجيات الحديثة للتدبير العمومي
- دور الآليات والتكنولوجيات الحديثة في تجويد الحكامة الإدارية
- التعرف على آليات إعداد وتنفيذ وتقييم سياسات عمومية ناجعة
- التدبير العمومي وإدارة الأزمات

تعزيز الديمقراطية الرقمية في المغرب: التحديات والفرص وآفاق المستقبل

Enhancing Digital Democracy in Morocco: Challenges, Opportunities, and the Path Forward

يامنة عزيزي، باحثة بسلك الدكتوراه، القانون الدستوري والعلوم السياسية بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالدار البيضاء

azizi.casa.fdc@gmail.com

د. عبد المنعم بوزلماط، أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالدار البيضاء.

mimo.bouzelmat@yahoo.fr

الملخص

تمثل الديمقراطية الرقمية فرصة استراتيجية لتعزيز الشفافية والمشاركة السياسية في المغرب عبر توظيف التكنولوجيا الحديثة. يواجه تطبيقها تحديات رئيسية، أبرزها الفجوة الرقمية بين المناطق الحضرية والقروية، ضعف الأطر التشريعية، ونقص المهارات الرقمية لدى فئات واسعة. يبرز دور المجتمع المدني كفاعل رئيسي من خلال إطلاق مبادرات تشاركية تسهم في نشر ثقافة الديمقراطية الرقمية، مع أهمية التعاون الدولي للاستفادة من التجارب الرائدة مثل التصويت الإلكتروني وحماية البيانات الشخصية. يدعو المقال إلى تحسين البنية التحتية الرقمية، تحديث التشريعات، وإطلاق برامج تدريبية وطنية، مؤكدًا أن المغرب يمتلك إمكانيات كبيرة ليصبح نموذجًا إقليميًا في هذا المجال عبر تضافر الجهود لتحقيق العدالة الرقمية والشمولية المنشودة.

الكلمات المفتاحية: الديمقراطية الرقمية، العدالة الرقمية، المشاركة السياسية، البنية التحتية التكنولوجية، الشفافية والمساءلة.

Abstract

Digital democracy has brought a sea change in the nature of transparency and political participation afforded by advanced technologies. In Morocco, it is used as one of the strategic tools in redefining the relations of the state with its citizens toward more active digital justice and inclusiveness. This article takes up critical challenges, such as the digital divide, outdated legislative frameworks, and insufficient digital literacy. It focuses on the key role of civil society in promoting participatory initiatives and emphasizes the need for international cooperation regarding successful practices, such as e-voting and data protection. The recommendations brought forward include improving digital infrastructure, reforming legislation, and providing national training programs. With coordinated efforts to ensure equity and inclusivity, Morocco has great potential to become a regional leader in digital democracy.

Keywords: Digital democracy, digital justice, political participation, digital infrastructure, inclusivity.

1 . المقدمة

يشهد العالم تحولات رقمية متسارعة فرضت نفسها على مختلف مناحي الحياة، وأعادت تشكيل العلاقة بين المواطن والدولة في أبعادها السياسية والاجتماعية. ومع تصاعد أهمية الفضاء الرقمي كمنصة للحوار والتعبير والمساءلة، برز مفهوم الديمقراطية الرقمية بوصفه أحد أبرز تجليات هذا التحول، لما يوفره من إمكانيات لتعزيز الشفافية، وتوسيع قاعدة المشاركة العمومية، وإعادة بناء الثقة بين الفاعلين والمؤسسات.

وقد تنوعت الأدبيات النظرية التي تناولت هذا المفهوم؛ حيث ركّز نوريس (Norris, 2001, p. 45) على الفجوة الرقمية وتأثيرها على المشاركة السياسية، بينما أبرز سميث (Smith, 2009, p. 112) أهمية الابتكار الديمقراطي في إعادة تصميم المؤسسات لتعزيز إشراك المواطنين. من جهته، حلّل كاستيلز (Castells, 2012, p. 89) الدور الشبكي في التعبئة المجتمعية، وربط شيركي (Shirky, 2011, p. 30) بين وسائل الإعلام الاجتماعي والتحولات السياسية المعاصرة. إن تعدد هذه المرجعيات يوفّر أرضية نظرية خصبة لفهم دينامية التحول الرقمي وأثره على الممارسة الديمقراطية، لاسيما في السياقات الانتقالية كالمغرب.

وفي هذا السياق، يمثّل المغرب نموذجًا جديرًا بالدراسة، نظرًا للتقدم الكبير في مؤشرات الولوج إلى الإنترنت، حيث بلغت نسبة النفاذ أكثر من 91% سنة 2022 (الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات، 2022). إلا أن هذا التطور التقني لا يواكبه دائمًا نضج مؤسساتي أو وعي رقمي كافٍ، مما يُبرز الحاجة إلى التفكير في مقاربات شاملة تُعالج التحديات التشريعية والاجتماعية، وتُعزز الدور المدني في الفضاء الرقمي.

1.1 أهمية البحث

تنبع أهمية هذا البحث من راهنية الموضوع وارتباطه بتحديات حيوية يشهدها المغرب في مجال التحول الرقمي. كما تبرز الأهمية من خلال الحاجة المتزايدة إلى فهم دور المجتمع المدني في قيادة وتوجيه هذا التحول بما يخدم الديمقراطية والمواطنة الفاعلة. ويتجلى البعد العملي لهذا البحث في كونه يسلط الضوء على معوقات رقمية وتشريعية وثقافية، تُعد مفتاحًا لأي إصلاح مؤسساتي حقيقي في سياق التحول الرقمي.

1.2 هدف البحث

يهدف هذا البحث إلى دراسة وتحليل الكيفية التي يمكن بها للمجتمع المدني المغربي أن يساهم في تعزيز الديمقراطية الرقمية، وذلك من خلال توظيف أدوات التكنولوجيا الحديثة في تفعيل المشاركة السياسية، وضمان شفافية السياسات العمومية. كما يسعى إلى إبراز التحديات المرتبطة بالولوج إلى البيئة الرقمية، واقتراح آليات دعم واقعية لتقوية دور الفاعلين المدنيين في هذا الإطار.

1.3 إشكالية البحث

تنطلق الدراسة من الإشكالية التالية:

ما مدى قدرة المجتمع المدني في المغرب على توظيف الوسائل الرقمية لتعزيز الديمقراطية، في ظل فجوة رقمية قائمة، وإطار قانوني غير متكامل، وثقافة رقمية ما تزال محدودة؟

1.4 منهجية البحث

يعتمد هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي لفحص المفاهيم والإطار القانوني المؤطر للديمقراطية الرقمية، مع دعم التحليل بمعطيات إحصائية ومؤشرات رسمية. كما تستند الدراسة إلى المقارنة الجزئية مع نماذج دولية لتقديم رؤية تقييمية لوضعية الرقمنة والمشاركة الرقمية في المغرب، بالإضافة إلى تحليل النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة.

1.5 هيكلة البحث

ينقسم هذا البحث إلى ثلاثة محاور رئيسية:

- **المحور الأول :** يقدم تأطيراً نظرياً ومفاهيمياً للديمقراطية الرقمية، مع التركيز على دور المجتمع المدني في ظل التحول الرقمي العالمي.
- **المحور الثاني :** يعالج الإكراهات التقنية، القانونية، والاجتماعية التي تعيق ترسيخ نموذج ديمقراطي رقمي فعال في السياق المغربي.
- **المحور الثالث :** يستعرض الفرص المتاحة والآفاق المستقبلية، ويقترح توصيات استراتيجية لتعزيز التكامل بين الرقمنة والمشاركة السياسية المدنية.

2. الإطار النظري والمفاهيمي للديمقراطية الرقمية ودور المجتمع المدني

تعد الديمقراطية الرقمية من أبرز مظاهر التحول الرقمي في المجال السياسي، حيث تتيح التكنولوجيا الرقمية إمكانيات واسعة لتحديث العمليات الديمقراطية التقليدية وتعزيز مشاركة المواطنين في الحياة العامة. يُعرّف الباحث نوريس

(Nouriss, pp. 47, 2021) الديمقراطية الرقمية بأنها "استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتعزيز الديمقراطية التقليدية من خلال تحسين الشفافية والمساءلة، وتوسيع مشاركة المواطنين في عمليات صنع القرار". يظهر هذا المفهوم كاستجابة للحاجة إلى توظيف الأدوات التكنولوجية الحديثة لتجاوز العقبات التي تواجه الديمقراطية التقليدية، خاصة في سياقات اجتماعية تتسم بالتعقيد والتفاوت. وفي هذا السياق، يُعتبر القانون رقم 31.13 المتعلق بالحقوق في الحصول على المعلومات، الذي دخل حيز التنفيذ منذ مارس 2019، أحد المرتكزات الدستورية لبناء شفافية رقمية. غير أن تفعيل هذا الحق لا يزال محدوداً بسبب ضعف الثقافة المؤسسية المرتبطة بالإفصاح، وبسبب غياب جاهزية العديد من الإدارات لتوفير المعلومات رقمياً. كما أن محدودية وعي المواطن بحقوقه المعلوماتية تُعيق فعالية هذا القانون، مما يستوجب إدماجه في السياسات العمومية الرقمية كشرط أساسي للديمقراطية الرقمية.

في المغرب، تتزامن التحولات الرقمية مع مسار إصلاحات سياسية واجتماعية بدأت منذ اعتماد دستور 2011، الذي عزز دور المجتمع المدني في المشاركة في صنع وتنفيذ السياسات العمومية. يشير الفصل 12 من الدستور إلى أن الجمعيات والمنظمات غير الحكومية شريكة في عملية التنمية السياسية، مما يوفر إطارًا مؤسسيًا يعزز مكانة الديمقراطية الرقمية. غير أن هذه الإمكانيات تواجه عقبات متعددة تتعلق بالفجوة الرقمية، والنقص في الإطار القانوني، وضعف المهارات الرقمية لدى بعض الفئات.

لا تقتصر الديمقراطية الرقمية فقط على استخدام تقنيات حديثة، بل هي عملية شاملة تهدف إلى إعادة تعريف العلاقة بين المواطن والدولة. تشمل أدواتها منصات الحوار الإلكتروني، التصويت الرقمي، الحملات الرقمية للتوعية، والاستشارات عبر الإنترنت. على سبيل المثال، تشير الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات (2022)، الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات) إلى أن 91% من المغاربة يستخدمون الإنترنت، مما يمثل فرصة كبيرة لتوسيع المشاركة السياسية. إلا أن هذا الرقم يخفي تفاوتات اجتماعية وجغرافية عميقة، حيث لا يزال الوصول إلى التكنولوجيا محدودًا في المناطق القروية والنائية، مما يعكس فجوة رقمية تستدعي معالجة شاملة.

يتمتع المجتمع المدني، بوصفه وسيطًا أساسيًا بين الدولة والمواطن، بإمكانات كبيرة لتوظيف التكنولوجيا الرقمية. يشير تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2021، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) إلى أن "المجتمع المدني يمكنه تعزيز الشفافية والمساءلة من خلال استخدام المنصات الرقمية لرصد السياسات العامة وتنظيم حملات توعية". في المغرب، أسهمت بعض الجمعيات المحلية في تعزيز وعي المواطنين باستخدام التكنولوجيا، خاصة في المناطق الحضرية. ومع ذلك، يظل تأثير هذه المبادرات محدودًا بسبب غياب استراتيجيات وطنية شاملة لدعم الرقمنة في العمل المدني.

إحدى القضايا الرئيسية التي تواجه الديمقراطية الرقمية هي الفجوة الرقمية. يظهر هذا التحدي بوضوح في المناطق النائية حيث تعاني الفئات المهمشة من ضعف الوصول إلى الإنترنت. يوضح تقرير الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات (2022)، الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات) أن "حوالي 70% من مستخدمي الإنترنت في المغرب يتركزون في المناطق الحضرية"، مما يعكس تفاوتًا واضحًا في الاستفادة من الرقمنة. هذا التفاوت يجعل من الضروري الاستثمار في تحسين البنية التحتية الرقمية وتعزيز العدالة في الوصول إلى التكنولوجيا.

من جهة أخرى، يشكل الإطار القانوني تحديًا إضافيًا. على الرغم من النصوص الدستورية التي تعترف بدور المجتمع المدني، إلا أن القوانين المنظمة للمشاركة الرقمية لا تزال غير مكتملة. يشير الخطيب (2020، ص 42، الخطيب) إلى أن "غياب قوانين شاملة لتنظيم الخصوصية وحماية البيانات الشخصية يحد من فعالية الديمقراطية الرقمية". ومع انتشار الأخبار الزائفة والمعلومات المضللة، تصبح الحاجة ملحة لوضع تشريعات صارمة تعزز النزاهة الرقمية وتحمي المستخدمين.

يعد التعليم الرقمي من العناصر الأساسية لتعزيز الديمقراطية الرقمية. يتمثل ذلك في تمكين المواطنين من استخدام التكنولوجيا بفعالية في حياتهم اليومية وفي العمليات السياسية. يبرز تقرير الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات (2022)، الوكالة الوطنية لتقنين

المواصلات) أهمية برامج التوعية الرقمية التي أطلقتها بعض الجمعيات لتعزيز المهارات التقنية للمواطنين. ومع ذلك، تبقى هذه الجهود غير كافية، مما يستدعي تعزيز الشراكة بين الدولة والمجتمع المدني لتوسيع نطاق هذه المبادرات.

رغم التحديات، توفر الديمقراطية الرقمية فرصًا هائلة لدعم الشفافية والمساءلة. من خلال أدوات مثل التصويت الإلكتروني ومنصات الحوار، يمكن مما يمكن من تقريب المواطنين من صنع القرار، مما يتيح تفاعلًا أكثر مباشرة وشمولية. يشير الحمزاوي (2019، ص 57، الحمزاوي أ) إلى أن "الديمقراطية الرقمية تقدم حلولاً مبتكرة لتعزيز التفاعل بين المواطن والدولة، لكنها تحتاج إلى تكامل الجهود لتحقيق تأثير مستدام."

يعتمد نجاح الديمقراطية الرقمية في المغرب على معالجة مجموعة من القضايا الرئيسية، من بينها الفجوة الرقمية، وضعف الإطار القانوني، وتفاوت المهارات التقنية. من خلال استثمار شامل في البنية التحتية، ووضع سياسات قانونية ملائمة، وتعزيز التعليم الرقمي، مما يمكن من بناء نموذج متكامل للديمقراطية الرقمية يعكس تطلعات المجتمع المغربي. يبرز دور المجتمع المدني كعامل حاسم في هذا السياق، إذ يمكنه قيادة التغيير من خلال توظيف التكنولوجيا لتعزيز قيم الشفافية والمشاركة والعدالة.

3. السياق المغربي للديمقراطية الرقمية ودور المجتمع المدني

شهد المغرب تطورات كبيرة في مجال الرقمنة خلال العقد الأخير، حيث تسعى الدولة إلى مواكبة التحولات العالمية من خلال تبني استراتيجيات شاملة تهدف إلى تعزيز التكنولوجيا في مختلف القطاعات. يشمل هذا التوجه تحسين البنية التحتية الرقمية وتوسيع نطاق استخدام الإنترنت، بالإضافة إلى دعم المشاركة السياسية عبر الأدوات الرقمية. تُعد الديمقراطية الرقمية في المغرب جزءًا من هذه الديناميكية، حيث يمكن اعتبارها أداة لتعزيز الشفافية والمساءلة وتوسيع المشاركة السياسية. ومع ذلك، فإن تطبيق هذا النموذج الرقمي يواجه تحديات تتعلق بالفجوة الرقمية، والإطار القانوني، وضعف المهارات الرقمية، مما يجعل الطريق نحو ديمقراطية رقمية مستدامة مليئًا بالعقبات وكذلك الفرص.

تعكس الإحصائيات الحديثة أن نسبة انتشار الإنترنت في المغرب تجاوزت 91% من السكان، ما يشير إلى تطور ملحوظ في بنية الاتصال (الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات، 2022). ومع ذلك، فإن هذا الرقم يخفي تباينًا واضحًا بين المناطق الحضرية والقروية. المدن الكبرى مثل الرباط والدار البيضاء تتمتع بتغطية رقمية شبه كاملة وسرعات إنترنت عالية، بينما تواجه المناطق القروية نقصًا حادًا في البنية التحتية، مما يحد من استفادة سكانها من الرقمنة. يظهر الجدول 1 تطور نسبة انتشار الإنترنت في المغرب بين عامي 2010 و 2023، مع توضيح الفجوة بين المناطق الحضرية والقروية.

الجدول 1: تطور نسبة انتشار الإنترنت في المغرب (2010-2023) (الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات، 2023)

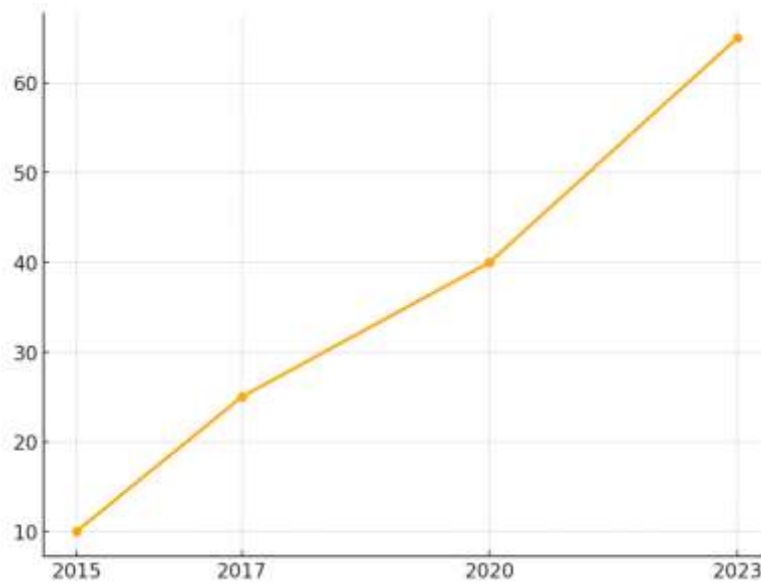
المناطق القروية	المناطق الحضرية	النسبة الإجمالية	السنة
15%	55%	33%	2010
35%	80%	60%	2015
65%	95%	85%	2020
72%	98%	91%	2023

يعرض الجدول مقارنة بين نسب انتشار الإنترنت الإجمالية في المغرب مع توزيعها بين المناطق الحضرية والقروية خلال الفترة الزمنية المذكورة، مما يعكس تطور البنية التحتية الرقمية والفجوة بين المناطق

رغم الجهود الحكومية لتحسين البنية التحتية الرقمية، لا تزال الفجوة الرقمية بين المناطق الحضرية والقروية واضحة، مما يؤدي إلى تفاوت في الفرص الاقتصادية والاجتماعية.

يظهر الشكل 1 توزيع مستخدمي الإنترنت حسب المناطق الجغرافية، حيث يتضح أن المناطق الحضرية تستحوذ على النسبة الأكبر من مستخدمي الإنترنت، بينما تظل المناطق القروية متأخرة، مما يعكس الحاجة إلى استثمارات أكبر لتوسيع شبكات الاتصال.

الشكل 1: توزيع مستخدمي الإنترنت في المغرب حسب المناطق الجغرافية (الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات، 2023)



يوضح هذا الرسم النسب المئوية لمستخدمي الإنترنت في المناطق الحضرية مقابل المناطق القروية، مما يعكس الفجوة الرقمية بينهما.

إلى جانب الفجوة الرقمية، يظهر المجتمع المدني كعامل أساسي لتعزيز الديمقراطية الرقمية، حيث يلعب دور الوسيط بين الدولة والمواطنين.

بفضل التكنولوجيا الرقمية، أصبحت الجمعيات والمنظمات غير الحكومية قادرة على تنفيذ مبادرات مبتكرة تهدف إلى زيادة التفاعل بين المواطنين وصناع القرار. أسهمت هذه المبادرات في تحسين وعي المواطنين بأهمية المشاركة السياسية وتعزيز الشفافية. يعرض الجدول 2 تطور عدد المبادرات الرقمية التي أطلقها المجتمع المدني بين عامي 2015 و2023، مما يعكس اهتمامًا متزايدًا باستخدام التكنولوجيا لدعم القضايا الاجتماعية والسياسية.

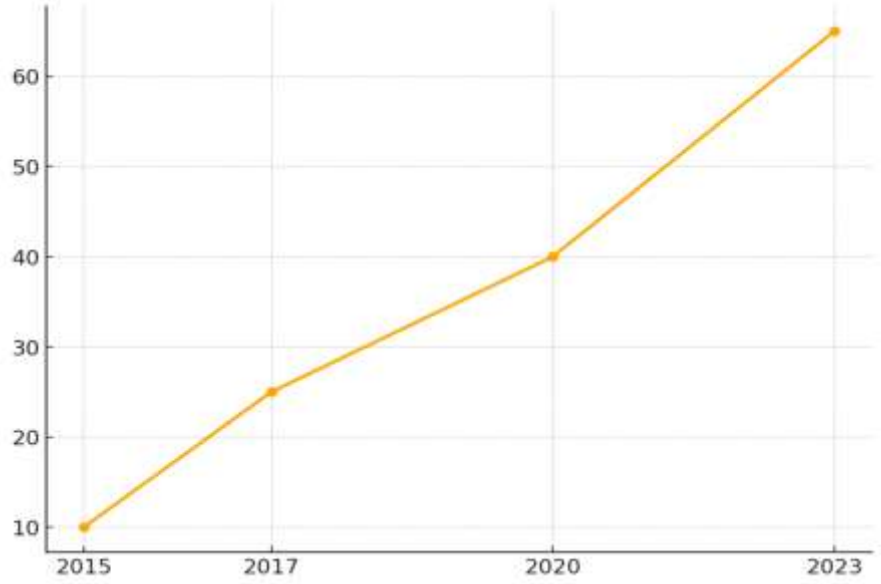
الجدول 2: عدد المبادرات الرقمية للمجتمع المدني حسب السنوات (الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات، 2023).

السنة	عدد المبادرات الرقمية	الفئات المستهدفة
2015	10	الشباب والنساء
2017	25	القرى النائية
2020	40	الشباب والطلاب
2023	65	جميع الفئات

يوضح الجدول عدد المبادرات الرقمية التي أطلقتها منظمات المجتمع المدني في المغرب بين عامي 2015 و2023، مع تحديد الفئات المستهدفة من هذه المبادرات لتعزيز المشاركة الرقمية (2023) (الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات).

توضح هذه البيانات زيادة كبيرة في المبادرات الرقمية خلال السنوات الأخيرة، وهو ما يعكس نمو وعي المجتمع المدني بأهمية توظيف التكنولوجيا لتعزيز الديمقراطية. يظهر الشكل 2 نسب المشاركة الإلكترونية التي حققتها هذه المبادرات، مما يبرز استجابة المواطنين لهذه الجهود ومدى التفاعل مع المنصات الرقمية.

الشكل 2: نسب المشاركة الإلكترونية في مبادرات المجتمع المدني (الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات، 2023)



(الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات، 2023)

يوضح هذا الرسم الزيادة التدريجية في عدد المبادرات الرقمية التي أطلقتها منظمات المجتمع المدني لتعزيز المشاركة الإلكترونية وتحقيق التفاعل المجتمعي عبر الوسائل الرقمية.

يلعب الإطار القانوني دوراً رئيسياً في دعم أو عرقلة الديمقراطية الرقمية. منذ اعتماد دستور 2011، تم تعزيز مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسات العمومية من خلال نصوص قانونية تعترف بدوره كشريك أساسي. ومع ذلك، فإن غياب قوانين شاملة لتنظيم الرقمنة وحماية البيانات الشخصية يحد من فعالية هذه النصوص. يشير الخطيب (الخطيب، ص 42، 2020) إلى أن "الإطار القانوني الحالي لا يواكب التطورات الرقمية، مما يترك فراغاً تشريعياً يؤثر على الثقة في العمليات الرقمية".

يعرض الجدول 3 أهم القوانين والمراسيم التي تنظم العمل الرقمي في المغرب وتأثيرها على المشاركة السياسية.

الجدول 3: القوانين والمراسيم المنظمة للديمقراطية الرقمية في المغرب (2023) (الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات)

الهدف الرئيسي	السنة	القانون/المرسوم
تعزيز مشاركة المجتمع المدني في السياسات	2011	دستور 2011
حماية خصوصية المواطنين عبر الإنترنت	2009	قانون حماية البيانات الشخصية
تحسين الوصول إلى الخدمات الإلكترونية	2018	مرسوم رقمنة الخدمات العمومية

يعرض الجدول أهم القوانين والمراسيم التي تنظم العمل الرقمي في المغرب، مع توضيح السنة والأهداف الرئيسية لكل قانون أو مرسوم، لتسليط الضوء على الإطار القانوني الداعم للتحول الرقمي.

تظل الديمقراطية الرقمية في المغرب فرصة غير مستغلة بالشكل الأمثل، حيث تعتمد فعاليتها على معالجة مجموعة من التحديات الرئيسية.

يعد التعليم الرقمي حجر الزاوية لتطوير مهارات المواطنين وتمكينهم من استخدام التكنولوجيا بفعالية. إلى جانب ذلك، يمثل انتشار الأخبار الزائفة تحديًا إضافيًا، حيث يهدد نزاهة العمليات الرقمية. يشير الحمزاوي (الحمزاوي، ص 58، 2019) إلى أن "الأخبار الزائفة تشكل تهديدًا مباشرًا للثقة في العمليات الديمقراطية عبر الإنترنت".

يمكن للمغرب أن يحقق تحولًا رقميًا يدعم الديمقراطية من خلال تحسين البنية التحتية الرقمية، تحديث القوانين، وتعزيز الشراكة بين الدولة والمجتمع المدني.

يظل المجتمع المدني في قلب هذا التحول، حيث يمكنه لعب دور محوري في تعزيز التفاعل بين المواطن والدولة، مما يساهم في بناء نموذج ديمقراطي يتسم بالشفافية والشمولية.

4. التحديات والآفاق المستقبلية للديمقراطية الرقمية في المغرب

يتطلب تحقيق الديمقراطية الرقمية في المغرب تبني رؤية استراتيجية طويلة الأمد تعتمد على التنسيق بين الحكومة، المجتمع المدني، والقطاع الخاص. يجب أن تترجم هذه الرؤية إلى خطة وطنية شاملة تعالج الفجوة الرقمية، تحدّث الأطر التشريعية، وتعزيز المهارات الرقمية للمواطنين، مما يجعل الرقمنة وسيلة فعالة لتحقيق العدالة الاجتماعية وتعزيز المشاركة السياسية. يشير تقرير صادر عن الاتحاد الدولي للاتصالات (2021)، الاتحاد الدولي للاتصالات) إلى أن "سد الفجوة الرقمية يتطلب استثمارات متواصلة في تطوير البنية التحتية لضمان عدالة الوصول إلى التكنولوجيا".

على مستوى البنية التحتية الرقمية، يُعد تحسين تغطية الإنترنت أولوية، خاصة في المناطق النائية التي تعاني من نقص حاد في الخدمات الرقمية. تظهر البيانات الصادرة عن الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات (2022)، الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات) أن

نسبة تغطية الإنترنت في المناطق القروية بلغت 72% مقابل 98% في المناطق الحضرية، مما يعكس التفاوت الكبير في الوصول إلى التكنولوجيا. يؤكد تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2021)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) أن "تعزيز البنية التحتية الرقمية في المناطق المهمشة يمكن أن يساهم في تقليص الفجوة بين الفئات الاجتماعية والاقتصادية".

يمثل الإطار التشريعي عنصرًا حاسمًا لتحقيق التحول الرقمي المستدام. رغم وجود نصوص دستورية تشجع مشاركة المواطنين، فإن القوانين الحالية بحاجة إلى تحديثات عميقة لتواكب التحديات الجديدة.

أشار تقرير اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا، 2020) إلى أن "غياب التشريعات المناسبة يؤدي إلى ثغرات في حماية البيانات وضمان الشفافية". لذلك، يمكن للمغرب الاستفادة من تجارب دولية لصياغة قوانين شاملة تنظم العمليات الرقمية، مثل التصويت الإلكتروني ومنصات الشكاوى العامة. على سبيل المثال، تعد التجربة الرائدة لإستونيا في التصويت الإلكتروني أهمية و دور الأطر القانونية المتقدمة في تعزيز الثقة في التكنولوجيا وضمان نزاهة العمليات الديمقراطية (الاتحاد الأوروبي، 2020).

يشكل التعليم الرقمي أساسًا مهمًا لتأهيل المواطنين للمشاركة الفاعلة في الفضاء الرقمي. يشير تقرير البنك الدولي (2021)، البنك الدولي) إلى أن "تطوير الكفاءات الرقمية هو السبيل الأمثل لتعزيز الشمولية في الاستفادة من الفرص الرقمية".

في المغرب، يمكن إطلاق برامج وطنية لتحسين المهارات الرقمية للشباب، خاصة في المناطق القروية.

تُظهر تجارب دولية أخرى، مثل تجربة كوريا الجنوبية كيف يمكن لخطط تعليمية شاملة أن تحدث تحولًا في قدرات المواطنين الرقمية، مما يعزز من مشاركتهم الاقتصادية والسياسية (منتدى الاقتصاد العالمي، 2021).

من جانب آخر، يضطلع المجتمع المدني بدور حيوي في تعزيز الوعي بأهمية الديمقراطية الرقمية.

يمكن للمجتمع المدني من خلال إطلاق منصات إلكترونية مصممة لهذا الغرض من تمكين المواطنين من المشاركة السياسية و من ثم التأثير في السياسات العامة.

يشير تقرير منظمة الشفافية الدولية (منظمة الشفافية الدولية، 2021) إلى أن "استخدام المنصات الرقمية كأدوات للشفافية يعزز ثقة المواطنين في المؤسسات ويقلل من مستويات الفساد". مع ذلك، تحتاج هذه المبادرات إلى دعم تقني ومؤسسي لضمان استدامتها وتوسيع نطاق تأثيرها.

تمثل الشراكات الدولية عاملاً مهمًا لتحقيق التحول الرقمي في المغرب، حيث يمكن للمغرب الاستفادة من تجارب ناجحة مثل تجربة إستونيا في التصويت الإلكتروني أو تجربة كوريا الجنوبية في تعزيز الكفاءات الرقمية. كما يمكن التعاون مع منظمات مثل الاتحاد الأوروبي، الأمم المتحدة، والبنك الدولي من توفير الموارد اللازمة لدعم المبادرات المحلية وتطوير الابتكارات التكنولوجية.

يشير تقرير الاتحاد الأوروبي (الاتحاد الأوروبي، 2020) إلى أن "التعاون الدولي في مجال الرقمنة يساهم في تبادل المعرفة وتطوير حلول مبتكرة تعزز الشمولية والشفافية".

تعتبر الديمقراطية الرقمية مشروعاً وطنياً يعكس التزاماً بتحقيق العدالة الرقمية والشمولية الاجتماعية. يشير تقرير الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، 2021) إلى أن "التحول الرقمي يمكن أن يساهم في تقليص الفجوات الديمقراطية إذا تم تصميمه بشكل يضمن شمولية المشاركة". يتوفر المغرب على إمكانات مهمة ليصبح نموذجاً إقليمياً رائداً، ولكن النجاح في هذا الورش يتطلب رؤية شاملة وجهوداً متضافرة لتطوير البنية التحتية و تحديث التشريعات و تعزيز المهارات الرقمية. إن النجاح في هذا الورش، سيجعل من التكنولوجيا وسيلة لتعزيز الثقة بين المواطنين والدولة، مما سيساهم في تحقيق تحول ديمقراطي مستدام يخدم جميع الفئات المجتمع.

5. الفرص والآفاق لتعزيز الديمقراطية الرقمية

لا يقتصر دور الديمقراطية الرقمية في كونها أداة تقنية لتجويد الحكامة، بل تتعداها لكونها فرصة استراتيجية لتحقيق تحول نوعي في العلاقة بين الدولة والمواطن. في السياق المغربي، يمكن لهذه الديمقراطية أن تعزز المشاركة السياسية وتحسن الشفافية والمساءلة، إذا تم الاستفادة الكاملة من الإمكانيات المتاحة و تم تجاوز العقبات التي تعوق تقدم هذا المجال.

يمتلك المغرب فرصاً واعدة يمكن استثمارها لتعزيز الديمقراطية الرقمية، بشرط أن يتم تبني رؤية شاملة ومتعددة الأبعاد تركز على تأهيل البنية التحتية و ملائمة الإطار القانوني و تطوير التعليم الرقمي و توسيع التعاون الدولي.

يمثل تحسين البنية التحتية الرقمية أولوية قصوى لضمان الوصول المتساوي للتكنولوجيا لجميع المواطنين، بغض النظر عن مكان إقامتهم. تظهر البيانات الرسمية أن هناك فجوة كبيرة في تغطية الإنترنت بين المناطق الحضرية والقروية، حيث تبلغ نسبة التغطية في المدن حوالي 98%، مقارنة بـ 72% فقط في القرى. يمكن أن يساهم الاستثمار في شبكات الاتصال الحديثة، مثل الجيل الخامس والألياف البصرية، في تقليص هذه الفجوة الرقمية. وفقاً لتقرير الاتحاد الدولي للاتصالات (الاتحاد الدولي للاتصالات، 2021)، فإن تعزيز البنية التحتية الرقمية يعد خطوة أساسية نحو تحقيق العدالة الرقمية، مما يتيح مشاركة أكبر للفئات المهمشة في العمليات الديمقراطية عبر الإنترنت.

يلعب الإطار القانوني دوراً محورياً في تعزيز الثقة في الديمقراطية الرقمية. ورغم أن دستور 2011 يوفر أساساً قانونياً يشجع على مشاركة المجتمع المدني في صنع القرار، إلا أن التشريعات المرتبطة بحماية البيانات وتنظيم العمليات الرقمية لا تزال بحاجة إلى تحديث شامل. يمكن للمغرب أن يستفيد من التجارب الدولية مثل تجربة إستونيا، التي طورت إطاراً قانونياً قوياً يدعم التصويت الإلكتروني وحماية البيانات الشخصية، مما عزز الثقة في العمليات الرقمية. يشير تقرير الإسكوا (2020، الإسكوا) إلى أن التشريعات الشاملة والمرنة تعد من أهم العوامل التي تساهم في زيادة ثقة المواطنين في الأدوات الرقمية.

يمثل كل من التعليم والتوعية الرقمية أساساً لتمكين المواطنين من استخدام التكنولوجيا بفعالية وأمان. يشكل ضعف المهارات الرقمية بين فئات واسعة من المجتمع تحدياً رئيسياً أمام تحقيق شمولية المشاركة السياسية عبر الإنترنت. يجب أن تستهدف برامج التدريب الرقمي الفئات الأكثر تأثراً بالفجوة الرقمية، مثل الشباب والنساء في المناطق القروية.

يمكن أن تشمل هذه البرامج تدريبات على حماية البيانات الشخصية، استخدام المنصات الرقمية للمشاركة العامة، والتصويت الإلكتروني. يشير تقرير البنك الدولي (2021)، البنك الدولي إلى أن تطوير الكفاءات الرقمية هو شرط أساسي لتمكين المواطنين من المشاركة الفعالة في الحياة العامة، مما يعزز الإنتاجية الاجتماعية والسياسية.

لا يقل دور المجتمع المدني في تعزيز الديمقراطية الرقمية أهمية عن الجهود الحكومية. يمكن للمجتمع المدني أن يكون جسراً يربط بين المواطنين والدولة من خلال إطلاق منصات تشاركية تمكن المواطنين من التعبير عن آرائهم والمساهمة في صياغة السياسات العامة. هذه المنصات يمكن أن تشمل أدوات للإبلاغ عن التحديات المحلية أو تقديم اقتراحات لتحسين الخدمات العامة. يوضح تقرير منظمة الشفافية الدولية (2021)، منظمة الشفافية الدولية أن استخدام التكنولوجيا من قبل المجتمع المدني يعزز الشفافية ويقلل من مستويات الفساد، مما يدعم بناء علاقة ثقة مستدامة بين المواطنين والمؤسسات الحكومية.

يمكن أن يوفر التعاون الدولي دفعة قوية لتعزيز الديمقراطية الرقمية في المغرب.

يمكن أن تسهم الشراكات مع الاتحاد الأوروبي ومنظمات مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي في دعم مشاريع الرقمنة، وتبادل الخبرات، والاستفادة من النماذج الناجحة في دول أخرى. تجربة كوريا الجنوبية في تطوير التعليم الرقمي وتجربة إستونيا في التصويت الإلكتروني مثالان نماذج ملهمة يمكن تكييفها مع السياق المغربي. تقرير منتدى الاقتصاد العالمي (2021)، منتدى الاقتصاد العالمي يشير إلى أن التعاون الإقليمي والدولي في مجال الرقمنة يعزز الابتكار و يتيح الوصول إلى حلول تقنية متقدمة.

توفر التكنولوجيا نفسها فرصاً قوية لتعزيز الشفافية والمساءلة. منصات التشاور العامة والتصويت الإلكتروني وأدوات التبليغ عن الفساد يمكن أن تزيد من ثقة المواطنين في المؤسسات وتقلل من الفجوة بين الدولة والمجتمع.

لتحقيق هذه الرؤية، يحتاج المغرب إلى استراتيجية وطنية شاملة ومتكاملة تجمع بين الجوانب التقنية، القانونية، والاجتماعية. هذه الاستراتيجية يجب أن تتضمن أهدافاً واضحة ومحددة، مثل تحسين نسبة تغطية الإنترنت إلى 100% في جميع المناطق بحلول عام معين، وتحديث القوانين الرقمية، وتقديم تدريب رقمي لمئات الآلاف من المواطنين سنوياً. يجب أن تشمل الاستراتيجية أيضاً آليات لمراقبة وتقييم تقدم المشاريع الرقمية ومدى تأثيرها على تعزيز الشفافية والمشاركة السياسية.

خاتمة

في خضم التحولات الرقمية العميقة التي يشهدها العالم، تبرز الديمقراطية الرقمية كإحدى الفرص الاستراتيجية التي يمكن أن يُراهن عليها المغرب لإحداث تحول نوعي في العلاقة بين الدولة والمواطن، من خلال تكريس مبادئ الشفافية، وتعزيز آليات المساءلة، وتوسيع فضاءات المشاركة السياسية. وقد أظهرت الدراسة أن المغرب، رغم توفره على إمكانات تقنية وبشرية واعدة، لا يزال يواجه تحديات هيكلية تعيق تفعيل نموذج ديمقراطي رقمي متكامل. ومن أبرز هذه التحديات استمرار الفجوة الرقمية بين المناطق الحضرية والقرية، وغياب بنية تشريعية متكاملة توطر الحوكمة الرقمية، إلى جانب محدودية الثقافة الرقمية وضعف المهارات التقنية لدى شرائح واسعة من المجتمع.

ولتجاوز هذه الإكراهات وتحقيق تحول فعلي نحو الديمقراطية الرقمية، فإن الرؤية المستقبلية تستوجب مقاربة شمولية تركز على مجموعة من الأولويات: أولها، الاستثمار في تطوير البنية التحتية الرقمية وتوسيع التغطية لتشمل المناطق النائية والمهمشة. ثانيًا، مراجعة الإطار القانوني المتعلق بحماية المعطيات الشخصية وتفعيل الحق في الحصول على المعلومات، مع الحرص على ضمان أمن وسرية العمليات الرقمية. ثالثًا، ضرورة إطلاق برامج وطنية موجهة نحو تنمية الكفاءات الرقمية، وتضمين المهارات التكنولوجية في المناهج التعليمية والتكوين المستمر.

كما أظهرت النتائج أن للمجتمع المدني دورًا حاسمًا في هذه الدينامية، من خلال إطلاق مبادرات مواطنة تستهدف توعية الفئات المجتمعية بأهمية المشاركة الرقمية، والعمل كحلقة وصل بين المواطن والمؤسسات. هذا الدور يستلزم دعمًا مؤسسيًا وتمويليًا يعزز من قدراته التكنولوجية، وبمكثته من توسيع حضوره في الفضاء الرقمي. وتكتسي الشراكات بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص أهمية متزايدة، لاسيما في ضوء التجارب الدولية التي أبانت عن نجاح كبير في تعميم الرقمنة وتعزيز الحوكمة التشاركية.

إن تحول المغرب إلى نموذج رائد في الديمقراطية الرقمية لن يتحقق فقط عبر إدماج التكنولوجيا في العمل السياسي، بل يتطلب إرادة سياسية حقيقية، وتعاونًا متعدد الأطراف، واستثمارًا طويل الأمد في البنية الثقافية والمؤسسية. فالتكنولوجيا في حد ذاتها ليست غاية، بل وسيلة لإعادة بناء الثقة، وتكريس العدالة الاجتماعية، وتأسيس مجتمع رقمي منفتح، شفاف، وتشاركي يترجم طموحات المواطنين في مستقبل ديمقراطي أكثر إنصافًا واستدامة.

المراجع:

- (1) الاتحاد الدولي للاتصالات. (2021). تحقيق التحول الرقمي: سد الفجوة الرقمية في المناطق النامية. تم الاسترجاع من www.itu.int. ص. (45-50) (آخر زيارة بتاريخ: 2025/01/01)
- (2) الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات. (2022). تقرير حول نسبة تغطية الإنترنت في المغرب 2022. الرباط: الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات. (ص. 12-18) (آخر زيارة بتاريخ: 2025/01/01)
- (3) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا). (2020). التشريعات الرقمية ودورها في تعزيز الديمقراطية الرقمية. بيروت: الإسكوا. (ص. 33-40)
- (4) البنك الدولي. (2021). التعليم الرقمي وتمكين الشباب: دراسة حالة المغرب. واشنطن: البنك الدولي. (ص. 28-35) (آخر زيارة بتاريخ: 2025/01/01)
- (5) منظمة الشفافية الدولية. (2021). استخدام التكنولوجيا لتعزيز الشفافية والمساءلة. (آخر زيارة بتاريخ: 2025/01/01) www.transparency.org. ص. (20-26)
- (6) الأمم المتحدة للتجارة والتنمية. (2021). (UNCTAD) التحول الرقمي ودوره في تقليص الفجوة الديمقراطية. جنيف: الأمم المتحدة. (ص. 47-52)
- (7) منتدى الاقتصاد العالمي. (2021). التعاون الإقليمي في مجال الرقمنة: الفرص والتحديات. دافوس: منتدى الاقتصاد العالمي. (ص. 15-21)

- (8) الاتحاد الأوروبي. (2020). التجارب الرائدة في التصويت الإلكتروني: دراسة مقارنة. بروكسل: الاتحاد الأوروبي. (ص. 37-31)
- (9) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (2021). التنمية الرقمية كوسيلة لتحقيق الشمولية الاجتماعية. نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (ص. 10-16)
- (10) الحمزاوي، أ. (2019). الفجوة الرقمية في المغرب وتأثيرها على المشاركة السياسية. مجلة العلوم السياسية والاجتماعية، 12(3)، 45-60. (ص. 55-60)
- (11) الخطيب، ي. (2020). التشريعات الرقمية ومستقبل الديمقراطية في المغرب. المجلة المغربية للقانون والسياسة، 15(2)، 30-50. (ص. 38-50)
- (12) نوريس، ب. (2001). الديمقراطية في العصر الرقمي: دراسة في التأثيرات التقنية. نيويورك: دار أوكسفورد للنشر. (ص. 120-135)
- (13) الوكالة المغربية للابتكار الرقمي. (2021). التقرير الوطني حول التحول الرقمي. الرباط: الوكالة المغربية للابتكار الرقمي. (ص. 22-28)
- (14) تشاو، ك. (2018). التحديات العالمية للتحول الرقمي: دراسات حالة من الدول النامية. لندن: دار بلومزبري. (ص. 75-83)
- (15) اللجنة الوطنية لمراقبة حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي. (2022). التقرير السنوي حول خصوصية البيانات في المغرب. الرباط: اللجنة الوطنية لحماية البيانات. (ص. 18-24)
- 16) Norris, P. (2001). Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide. New York: Cambridge University Press. (pp. 45-60)
- 17) Castells, M. (2012). Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age (p. 89). Polity Press.
- 18) Norris, P. (2001). Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide (p. 45). Cambridge University Press.
- 19) Shirky, C. (2011). The Political Power of Social Media: Technology, the Public Sphere, and Political Change (p. 30). Foreign Affairs, 90(1).
- 20) Smith, G. (2009). Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation (p. 112). Cambridge University Press.

إشكالية الرقابة العليا على الأموال العمومية
من منظور المنظمات الدولية للرقابة المالية والمحاسبة
وحكامه التدبير العمومي:

التحديات والفرص

**The Problematic of supreme control over publics funds
from the perspective of International Organizations of Supreme Audit
Institutions**

And the governance of public management:

Challenges and Opportunities

مریم لخدم

باحثة بسلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة القاضي عياض مراكش

meriemelakhdim@gmail.com

ملخص:

تعتمد الدولة القائمة على حكم القانون وحسن الأداء على البيروقراطية بالمعنى العقلاني الفيري، وذلك لتنفيذ سياستها بأمانة وفاعلية، لكن أمام التحديات الناجمة عن عدم التزام المسؤولين التنفيذيين والقادة الإداريين بمقتضيات الأمانة التي تم تكليفهم بها من طرف القيادة العليا للدولة والمواطنين أو التقصير في أداء مستلزماتها، لجأت الدول الحديثة في سبيل التخفيف من الآثار السلبية لهذا الانحراف الملامس لخيانة الثقة، إلى خلق الأجهزة العليا للرقابة المالية، والتي على إثرها تم تأسيس المنظمات الدولية للمراقبة المالية والمحاسبة، إذ تسهر هذه الأجهزة على مراجعة مشروعية تصرفات القائمين على تنفيذ العمليات المالية للقطاعات الحكومية، أيضا وفي كثير من الأحيان تقييم كفاءتها الإدارية، وذلك من موقع مستقل وحيادي وموضوعي.

وعلى هذا الأساس أضحت الأجهزة العليا الرقابة المالية والمحاسبة اليوم بمثابة المحرك والمحفز الرشيد، وبات موقعها ودورها يشكّلان دعامة أساسية للتنمية وبناء الدولة وتحديث مؤسساتها، ومحورا للبنية التحتية الأخلاقية للدولة، وهو الأمر الذي ينعقد حوله إجماع في الأدبيات العالمية للتنمية.

ووفقا للمعايير الدولية للرقابة العليا على الأموال العمومية، تبقى أجهزة الرقابة المالية، الهيئات المؤهلة لترسيخ وتطوير مبادئ الحكامة المالية، ويتم ذلك من خلال الرفع من مبدأ التدبير الاستراتيجي للمالية العمومية، بإثارة انتباه المسؤولين لأوجه الاختلالات وتقديم مقترحات كفيلة بتوجيه تدبير السياسات نحو النجاعة والفاعلية، وجودة إدارة الموارد العمومية أو المساهمة في تعزيز الأساس الواقعي لصناعة القرار العمومي، وبناء سياسات عمومية قادر على مواجهة التحديات على المدى المتوسط والطويل، وتحقيق الشفافية في تدبيرها، إضافة إلى المساهمة في ترسيخ المحاسبة المالية بشكل مباشر أو غير مباشر.

Abstract:

The state based on the rule of law and good performance relies on bureaucracy in the rational Weberian, sense to implement its policy honestly and effectively. However, faced with the challenges resulting from the failure of executive officials and administrative leaders to adhere to the requirements of the trust entrusted to them by governments and citizens, or their failure to fulfil its requirements, modern states have resorted, in order to mitigate the negative effects of this deviation, which touches on a betrayal of trust, to creating supreme financial oversight Institutions. As a result, international financial oversight and accounting organizations were established. These Institutions oversee the review of the legality of the actions of those responsible for implementing the financial operations of government sectors, and also, in many cases, evaluate their administrative efficiency, from an independent, neutral, and objective position.

مقدمة:

تستعين الدولة بالأموال العمومية أو بالميزانية العامة، كوسائل مادية وقانونية ضرورية للقيام بالأدوار والوظائف المنوطة بها، غير أن واقع الممارسة في التجارب التنموية الحديثة، ما لبث يثبت أن نجاح الدولة في القيام بهذه الأدوار على الوجه الذي يحقق الأهداف المرسومة لنظامها السياسي والمالي، لم بعد يتوقف على مجرد وجود ميزانية عامة أو وفرة موارد هذه الميزانية، وإنما أضحى يرتكن إلى جودة المنهجية التي تدبر بها هذه الميزانية. أي إلى جودة المنظومة التدبيرية للمالية العمومية في شموليتها.

فالمنظومة التدبيرية للمالية العمومية، وإن كانت تتداخل وتتكامل في تكوينها مقومات قانونية تنظيمية معيارية، وسوسيو-مهنية، وتتأثر بعوامل سياسية اقتصادية، اجتماعية وثقافية، داخلية وخارجية. فإنها وبفعل التطورات التي آل إليها التدبير العمومي الحديث، أضحت تتأثر أكثر من حيث جودتها بما بات يعرف بالحكامة المالية الجيدة. كنظام معياري يتيح إمكانية الجمع بين كل تلك المقومات والعوامل، على سبيل التداخل والتكامل، داخليا وخارجيا عموديا وأفقيا، داخل نسق منهجي واحد.

ويمكن صياغة تعريف مستجمع لجل أهم العناصر التي درجت الأدبيات الفقهية على استعمالها، في تحديد مفهوم الحكامة: في كونها إطارا تحليليا للسياسات العمومية، يعبر عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤونها وموارد المجتمع في أبعادها (المحلية والوطنية. والعالمية). وفق منهجية عمل متعددة الأطراف (سلطات عمومية، قطاع خاص، مجتمع مدني)، ومتنوعة المداخل والمنطلقات (قانونية، إدارية، مالية، بشرية) ومتعددة الآليات والمعايير (المشاركة، المشروعية، الشفافية، المسؤولية، الرتبة والمحاسبة). وذلك بداية تحقيق التنمية، في أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

ومن خلال استقراء منضمون هذا التعريف، وغيره من التعاريف يلاحظ أن الفقه المالي والإداري، وإن اختلف حول تحديد مفهوم "الحكامة الجيدة" فإنه يكاد يجمع على ما بين الحكامة المالية الجيدة والرقابة العليا من تداخل وتكامل، إذ لا يكاد يخلو التعريف الذي أعطي لمفهوم الحكامة من حضور صريح أو ضمني لعنصري الرقابة أو المراقبة والمساءلة والمحاسبة.

ويبقى جانب الممارسة التطبيقية والعملية ذو أبعاد دولية، إذ أن الأهمية القصوى التي أولتها المنظمات الدولية وعلى رأسها منظمة الأمم المتحدة لنظام الرقابة العليا على الأموال العمومية، دليل واضح على ذلك، خاصة عقب الأزمة الاقتصادية لسنة 1929، واستفحال ظاهرة الديون وعجز ميزانيات "دول العالم الثالث".

ووعيا من المجتمع بأهمية هذا النظام، بادر إلى إنشاء منظمات دولية وإقليمية متخصصة في الرقابة المالية والمحاسبة (إنتوساي **INTOSAI**، أرا بوساي **ARABOSAI**، أسوساي **ASSOSAI**، أفروساي **AFROSAI**)، وذلك قصد التعمق والتدبر في تطبيق نظام الرقابة العليا على الأموال العمومية عبر توصيات مؤتمرات هذه المنظمات من طرف مختلف الدول متمثلة في أجهزتها المكلفة بالرقابة العليا على الأموال العامة قصد العمل على نشر ثقافة المساءلة والرقابة المالية ومنحها أبعادا دولية.

وإذا كانت الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، والتي من ضمنها المحاكم المالية بالمغرب، بهذه الأهمية فإنها لا تتشكل من نمط موحد البنية والاختصاصات، بل تختلف طبيعتها وهيكلها واختصاصاتها من دولة إلى أخرى. فمنها ما يتميز بطابعه الإداري الصرف، ومنها ما يتميز بطابعه القضائي.

وانطلاقا مما تقدم ذكره، إلى أي حد تعمل المنظمات الدولية للأجهزة العليا للمراقبة المالية والمحاسبة على تجويد التدبير العمومي وحكامته، في ضوء سياق التجربة المغربية -المحاكم المالية-؟

ولالإجابة على هذه الإشكالية الرئيسية سنتطرق لهذا الموضوع من خلال محورين أساسيين؛

المحور الأول: مطلب الرقابة العليا على الأموال العمومية في ضوء الخطة الاستراتيجية للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة

المحور الثاني: تقييم عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة قراءة في التجربة المغربية "المحاكم المالية"

المحور الأول: مطلب الرقابة العليا على الأموال العمومية في ضوء الخطة الاستراتيجية للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة

في سياق تنامي وعي عالمي بوجود علاقته تلازمية بين إرساء ثقافته الرقابة والمساءلة بين تحسين تدبير الأموال العمومية وحمايتها من مظاهر الفساد وسوء التدبير، زاد الاهتمام الدولي بالرقابة المالية، المتجه نحو المساهمة في تطوير وتكييف أنظمة الرقابة العليا من الناحيتين النظرية والتطبيقية، لتتناسب مع متطلبات ترسيخ مبادئ الحكامة الجديدة في منظور التدبير العمومي الحديث، ولهذا غاية تم العمل على إنشاء منظمات دولية وإقليمية تضم في عضويتها مختلف الدول حسب طبيعة المنظمة الدولية أو الإقليمية "الفقرة الأولى" والتي حرصت على الدعوة إلى استقلالية أجهزة الرقابة العليا، وحث الدول على وضع النصوص الدستورية التي تنص على هذا الشأن. بالإضافة إلى وضع خطط استراتيجية تعمل على توجيه عمل أجهزة الرقابة المالية إضافة إلى تسطير المسار الرقابي لهذه الأجهزة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مسار تأسيس المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة INYOSAI

تعتبر المنظمة الدولية للأجهزة لرقابة المالية والمحاسبة **International Organization of Supreme Audit Institutions** والتي يعبر عنها باختصار التالي "إنتوساي" **INTOUSSAI** المنظمة الأم لمجتمع الرقابة الحكومية الخارجية، وتضم أكثر من 190 عضوا، كما تمتلك عددا من اللجان بما في ذلك فرق العمل الإقليمية التي تعمل سويا لتحسين الرقابة على القطاع الحكومي، وتقدم المنظمة إطار عمل مؤسسي لأجهزة الرقابة الحكومية على المستوى الدولي، وتطوير القدرات المهنية وترسيخ مكانة وتأثير الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الأعضاء في بلدانها المعنية¹.

وتعد المنظمة الإنتوساي، منظمة غير حكومية متخصصة تتمتع بوضع استشاري خاص لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة². وقد تأسست سنة 1953³، وهي وفق المادة الأولى من نظامها الأساسي منظمة

¹ محمد براو: الأجهزة للرقابة المالية والمحاسبة ودورها في التنمية وبناء الدولة، الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ودورها في التنمية وبناء الدولة من منظور عالمي مقارنة وعملية الجزء الأول؛ دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الرباط 2020، ص 265.

² انظر الموقع الإلكتروني للمنظمة www.intosai.org.

³ بمبادرة من قبل الرئيس السابق لجهاز الأعلى الكوي "إيمانويل فيرنانديز كاموس" ولقد اجتمع آنذاك 34 جهازا رقابيا لعقد المؤتمر الأول الانتوساي في كوبا.

دولية مركزية للرقابة المالية الخارجية العامة، مستقلة وذات سيادة، وغير سياسية ولا حكومية، وهي منظمة متخصصة لدى هيئة الأمم المتحدة، لها مركز استشاري خاص في المجلس الاقتصادي والاجتماعي لدى هذه الهيئة، يوجد مقرها في فيينا بالنمسا شكلت منذ أزيد من 60 سنة، و تعد هيكلا مؤسساتيا لتبادل المعلومات والخبرات بين مختلف الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة التابعة للدول الأعضاء المنظمة تحت لوائها، والتي تصل حاليا إلى 194 جهاز للرقابة كامل العضوية فيها خمسة أجهزة كأعضاء منتسبين⁴.

تهدف الإنتوساي إلى تعزيز الحكم الرشيد، من خلال تمكين الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة من مساعدة الحكومات التابعة لها على تحسين الأداء وتعزيز الشفافية، وضمان المساءلة والحفاظ على المصداقية، و مكافأة وتعزيز الثقة العامة، وتعزيز تلاقي الموارد العامة بشكل يتميز بالكفاءة والفعالية واستخدامها بما يتلاءم مع قيم ومصالح مواطنيها⁵.

وفي عام 2022 ضمت المنظمة 196 عضوا كامل العضوية وخمس أعضاء مشاركين وعضوين اثنين منتسبين⁶، تتكون المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة من تشكيلات التالية⁷:

1. الأجهزة

- المؤتمر
- المجلس التنفيذي
- الأمانة العامة

⁴ تمنح العضوية في الإنتوساي لكل جهاز أعلى للرقابة على الأموال العامة في أي بلد عضو في هيئة الأمم المتحدة ومنظماتها المتخصصة، ويقصد بالجهاز الأعلى للرقابة على الأموال العامة، كل جهاز أو هيئة في دولة تمارس الرقابة العليا على التدبير الأموال العمومية، ويتم النظر والبث في عضويته من قبل المجلس التنفيذي الإنتوساي المنصوص عليها في المادة 5 من النظام الأساسي للمنظمة وفق شروط المطلوبة للانضمام إليها، انظر الموقع الإلكتروني للمنظمة الدولية للأجهزة العليا الإنتوساي www.intosai.org.

⁵ البند الثاني من المادة الأولى من النظام الأساسي للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، الأمانة العامة الإنتوساي بتاريخ نوفمبر 2002، ص 2 الموقع الإلكتروني www.intosai.org.

⁶ المنظمة الدولية للأجهزة للرقابة المالية والمحاسبة INTOSAI، الخطة الاستراتيجية 2023..2028، ص 4، الموقع الإلكتروني www.intosai.org.

⁷ المادة 3 من النظام الأساسي للمنظمة الدولية للرقابة المالية العامة والمحاسبة، ص 4.

- لجان أهداف الإنتوساي

- اللجنة المشرفة على القضايا الناشئة

2. الأجهزة التي تعتبر هيئات قانونية مستقلة

- المجلة الدولية للرقابة الحكومية

- مبادرة الإنتوساي للتنمية

3. الهيئات ذات الصلة

- المنظمات الإقليمية بما فيها الأولاسافس الأفروسي، الأرابوسي، الأسوسي، الباسي، الكاروسي، الأوروسي.

الفقرة الثانية: التوجهات العامة للخطة الاستراتيجية 2024-2029 للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة

إن التوجهات العالمية تعيد بناء مجتمعاتنا وأنظمة الحكامة، الأمر الذي يؤثر على الدور الذي تضطلع به الأجهزة العليا للرقابة والآليات التي تنتهجها في الارتقاء بحياة الأفراد. وتتمثل هذه التوجهات في التراجع الديمقراطي وفقدان الثقة في الحكومات وتفاقم عدم المساواة الاجتماعية وغياب الاستقرار الاقتصادي، والانحيار المناخي والتغيرات التكنولوجية المتسارعة.

وتصدياً لهذه التوجهات، حددت مبادرة تنمية الإنتوساي ثلاث أولويات استراتيجية مترابطة للفترة الممتدة من عام 2024 وحتى عام 2029. ستساعد هذه الأولويات الأجهزة العليا للرقابة في مواجهة هذا العالم المتغير وصياغة مستقبل أفضل.

وتهدف الخطة الإستراتيجية للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، إلى التصدي للتحديات التي رصدتها التقارير العالمية لتقييم الأجهزة العليا للرقابة. إذ تمتاز الخطة الإستراتيجية الجديدة بزخم جديد يدفعها إلى الاهتمام بشكل أكبر بإمكانية التنبؤ والدعم طويل الأمد للأجهزة العليا للرقابة، والتركيز على الأولويات الإستراتيجية الثلاثة؛ والتي تتمثل في الاستدامة والرقمنة وثقة المواطن (الجمهور) في الأجهزة العليا للرقابة.

وتتخذ الخطة الإستراتيجية من الاستدامة موضوعاً رئيسياً يلامس جميع عناصرها، وتشمل ثلاثة جوانب مترابطة: اجتماعياً واقتصادياً وبيئياً. تدعم المنظمة الدولية بها الأجهزة العليا للرقابة للمساهمة في التنمية المستدامة، من خلال تعزيز ممارسات الرقابة المستدامة ومواضيع الرقابة: مثل التكيف مع تغير المناخ وعدم المساواة، ومساعدة الحكومات على تعزيز استخدامها للتكنولوجيا، والحد من إهدار الموارد ومكافحة الفساد⁸.

ويمكن القول أيضاً أن استمرار تراجع الديمقراطية في جميع أنحاء العالم يعرض معايير المساءلة العامة لمخاطر جمة. لا سيما وأن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة، تمثل ركيزة أساسية للمساءلة وتتوقف عليها فعالية ومصداقية الأجهزة العليا للرقابة - إلا أنه من بين الأهداف المسطرة في الخطة الاستراتيجية لمنظمة الإنتوساي، مساعدة الأجهزة العليا للرقابة في التواصل مع الجهات المعنية بالمساءلة وتشكيل شبكات متينة للمساءلة لتحافظ بها على المساءلة العامة.

أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار رقم 66/A/209 بأهمية الأجهزة العليا للرقابة في تعزيز الكفاءة والمساءلة والفعالية والشفافية في إدارة الجهات العامة، إذ أنها تؤدي إلى تحقيق أهداف التنمية الوطنية والدولية. ورغم تفاوت دور الأجهزة العليا للرقابة وصلاحياتها ومكانتها وصورتها العامة؛ فإنها تحقق القيمة المرجوة منها بوجه عام من خلال ما يلي:

• الإشراف على استخدام الموارد العامة : تعمل الأجهزة العليا للرقابة على تقييم كيفية جمع الموارد العامة وإنفاقها وكذلك مساءلة الحكومات بشأنها. كما تساعد أيضاً في توفير الضوابط والتوازنات وتعزز الديمقراطية وتكافح الفساد والإهدار، وتساهم في تعزيز قدرة القطاع العام على تقديم الخدمات.

• المساهمة في تحقيق الاستدامة وفي تأسيس بيئات شاملة : تؤدي الأجهزة العليا للرقابة دوراً هاماً في تعزيز مساهمة القطاع العام في التنمية المستدامة، من خلال إجراء المهام الرقابية ذات الصلة، كما تساهم هذه الأجهزة في تحقيق الفعالية والأداء والشمول والمساواة بين الجنسين، وتقديم الخدمات وتحقيق النتائج الوطنية.

• المساهمة في التقدم التكنولوجي وتبنيه : تستعين الأجهزة العليا للرقابة في سياقاتها الخاصة بأدوات تكنولوجية مناسبة تعمل كعوامل تدفع نحو تطوير عملياتها ومهامها الرقابية. كما يمكنها المساهمة في الابتكار وتعزيز

⁸ - الخطة الاستراتيجية 2029/2024 للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ص 6 الموقع الإلكتروني. www.intosai.org

قدرة الحكومات على استخدام التكنولوجيا والاستفادة منها بشكل أفضل من خلال مهامها الرقابية من أجل مجتمعات أفضل وحياة أحسن.

وحتى يتسنى للأجهزة العليا للرقابة تحقيق القيمة المرجوة منها، فإن عليها تقديم تقارير رقابية عالية الجودة، وأن تكون مثلاً يُحتذى به في القطاع العام وأن تتواصل بفاعلية مع أصحاب المصلحة المعنيين.

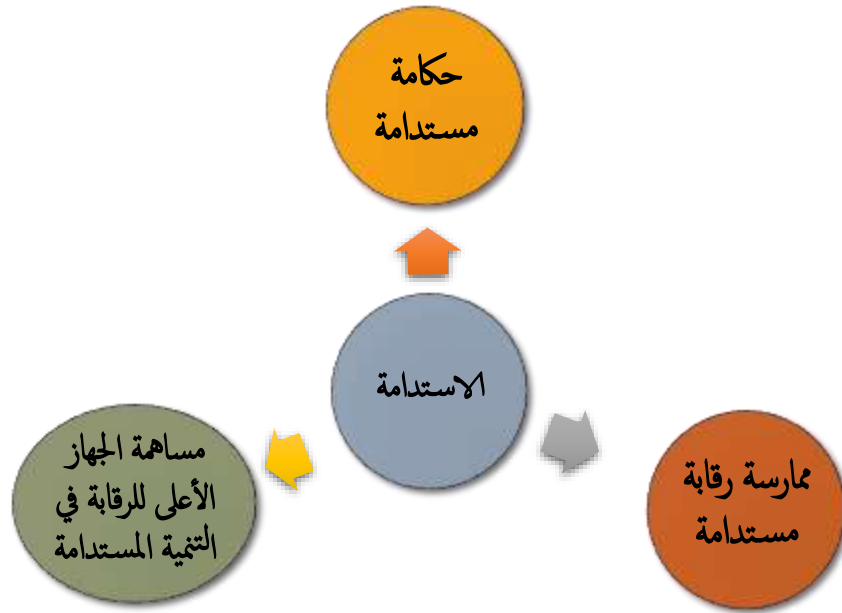
وتعمل هذه الأولويات الإستراتيجية الثلاثة على تمكين الأجهزة العليا للرقابة من الاستجابة لعالم متغير، وتشكيل مستقبل أفضل. كما تُسهم مسارات ومبادرات عمل مبادرة تنمية الإنترنت في جميع الأولويات الإستراتيجية، إما بشكل مباشر أو من خلال تقديم الأسس اللازمة لتقديم الخدمات. بالإضافة إلى أن توفر أفراد أكفاء وممارسات مهنية عنصر ثابت في جميع الأولويات الإستراتيجية الثلاث⁹.

4. - الاستدامة:

تشمل الاستدامة ثلاث مكونات مترابطة: اجتماعية، اقتصادية وبيئية، تهدف هذه الاستراتيجية إلى مساعدة الأجهزة العليا للرقابة على تحقيق هذه المكونات بطريقة متكاملة. إذ سيساعد التركيز على استدامة الأجهزة العليا للرقابة في الاستجابة للإكراهات العالمية مثل تزايد أوجه عدم المساواة "التمييز حسب النوع"، والتحديات الاقتصادية، والتغير المناخي. وللقيام بذلك، يجب على الأجهزة العليا للرقابة أيضاً تحقيق أهداف تتمثل استدامة الأجهزة العليا للرقابة ذات الحكامة المستدامة، مع ممارسات رقابة مستدامة، مما يساهم في التنمية المستدامة.

ويبين الشكل التالي أشكال هذه الاستدامة حسب الخطة الاستراتيجية لمنظمة الإنترنت 2024-2029.

⁹ الخطة الاستراتيجية 2024-2029، مرجع سابق، ص 19.



الشكل رقم (1)¹⁰: الاستدامة حسب الخطة الاستراتيجية لمنظمة الإنتوساي 2024-2029.

2. الرقمنة

تعد الرقمنة عملية تمكين أو تحسين العمليات من خلال الاستفادة من التقنيات الرقمية والبيانات الرقمية. تعكس هذه الأولوية الإستراتيجية التوجهات التكنولوجية العالمية التي تؤثر على عالمنا والطريقة التي نعيش بها، كما تستجيب للجهود الحكومية لتعزيز تقديم الخدمات من خلال الاستثمار في التكنولوجيا بما في ذلك الذكاء الاصطناعي واستحداث نظم جديدة تعمل على تحسين الوظائف الحكومية وإتمام العمليات. كما تتمثل أهداف الرقمنة لمبادرة تنمية الإنتوساي في مساعدة الأجهزة العليا للرقابة على تعزيز استخدام التكنولوجيا في حكمة الجهاز الأعلى للرقابة، والمساهمة في استخدام الحكومات للتكنولوجيا الاستخدام الأمثل.

1. -ثقة الجمهور (المواطن) في الأجهزة العليا للرقابة

تتعلق ثقة الجمهور في الأجهزة العليا للرقابة بتعزيز الدائرة الفعالة بين الوعي العام ودعم الجهاز، واستقلاليتهم وموقعه من منظومة المساءلة، ومصداقيته وقيمه وفوائد عمله للمواطن.

هي أيضا بمثابة تعزيز ذاتي؛ إذ أن الأجهزة العليا للرقابة التي تتمتع بثقة ودعم واسع النطاق، والتي تركز بقوة على إدارة الشؤون المالية العامة ومنظومة المساءلة في الدولة، تكون أكثر قدرة على حماية وضعها واستقلاليتها. إضافة إلى

¹⁰ مصدره تركيب شخصي حسب معطيات الخطة الاستراتيجية لمنظمة الإنتوساي 2024-2029.

أنّ قيام الأجهزة العليا للرقابة بتقييم وتخطيط وإدارة وتقديم تقارير عن أدائها بشكل فعال أمر يُرجح معه أن تحافظ على ثقة المواطنين.

يُمكن للأجهزة العليا للرقابة الموثوق بها إصدار تقارير رقابية ذات مصداقية ومؤثرة في ظل عدم الخوف من الانتقام، في حين أنّ الأجهزة العليا للرقابة التي تتمتع بثقة عامة محدودة قد تكون غير قادرة على حماية نفسها من التدخل الخارجي لتقديم تقارير مؤثرة، مما يزيد من إضعاف ثقة المواطنين.

المحور الثاني: تقييم عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة قراءة في التجربة المغربية "المحاكم المالية ودورها في عقلنة التدبير العمومي"

ليس يخفى أن ظاهرة الفساد المالي كانت ولا تزال تشكل إحدى أكبر العوائق البنيوية أمام تقدم وتطور الدولة. وإحدى أعقد المشاكل المعقدة لبناء دولة الحقوق والمؤسسات، والمعاكسة لمسار الانتقال نحو الديمقراطية، والكابحة لتحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية في أبعادها الشاملة. لذلك تنتصب الممارسة الرقابية للمحاكم المالية، خاصة منها المتعلقة برقابة التسيير والأداء (الفقرة الأولى)، كأحدى أهم الوسائل والآليات الهادفة إلى مكافحة ظاهرة الفساد الإداري والمالي، وإلى محاصرة معضلة سوء التدبير، وإلى تعزيز ضمانات وآليات الحفاظ على المال العام. إذ لا تكتفي المحاكم المالية في هذه الممارسة الرقابية بكشف الأخطاء والانحرافات والمعاقبة عليها عند الاقتضاء، وإنما يلعب دور الموجه والمساعد للمدبرين العموميين من خلال اطلاعهم وإبلاغهم بهذه الاختلالات وتمكينهم من إبداء ملاحظاتهم إزاءها وتصحيحها، عند ثبوتها واقتناعهم بها، ومن خلال رصد أسباب هذه الاختلالات واقتراح الحلول الممكنة لتجاوزها وتفاديها في المستقبل، مما يساهم في تحسين وتجويد أداء الأجهزة والمؤسسات العمومية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مراقبة التسيير كوسيلة لإنجاح مسار التدبير العمومي

يعتبر اختصاص رقابة التسيير من أهم الاختصاصات الإدارية للمحاكم المالية بالمغرب، بالنظر لكونه يتجاوز تطبيقات فحص مشروعية العمليات المالية، إلى تقييم جودة التسيير بناء على مؤشرات المردودية في علاقتها بالوسائل المستعملة والأهداف المعلنة. خاصة حينما تمارس هذه الرقابة على المؤسسات العمومية التي تلعب دورا محوريا في دينامية التنمية، والتي لأهميتها؛ أولتها السلطات العمومية عناية معتبرة منذ عدة سنوات، من خلال اتخاذها لجملة من التدابير الإصلاحية الرامية إلى تحسين تدبيرها أو تحقيق حكامتها، لكن مراقبة المجلس الأعلى لتسيير هذه

المؤسسات، كشفت عن تجليات محدودة هذه التدابير الإصلاحية على مستوى الممارسة، وعن مظاهر كثيرة لضعف التدبير المالي والإداري لهذه المؤسسات.

وتعد مراقبة التسيير، تلك العملية التي تسمح بالتأكد من استعمال الموارد المالية والبشرية للمؤسسة استعمالاً عقلانياً وفعالاً، وكذلك تدارك الانحرافات الغير المسموح بها من أجل تحقيق أهداف الحكامة المالية وتحديث التدبير العمومي، وذلك باستخدام مختلف التقنيات والوسائل الكمية والكيفية، وبالتالي فدورها هو إعطاء المسؤولين داخل المؤسسة الوسائل لقيادتها، واتخاذ القرارات، وكذا ضمان مستقبلها أي معرفة مظاهر القصور والانحرافات داخل الأجهزة والمؤسسات، وكذا تمكن من قياس الفوارق بين النتائج المحصل عليها وتلك المنتظرة، ومقارنة الوسائل بالأهداف. وإجمالاً يمكن القول بأن مراقبة التسيير آلية مهمة للرفق بالعمل الداخلي إلى مستوى التدبير المفاوضي، وبالتالي الحصول على نتائج جد مرضية. إذ يتوقف نجاح المحاكم المالية في النهوض بالمهام المنوطة بها على مدى مساهمتها في تطوير القواعد والأنظمة المؤطرة لعمل الوحدات الخاضعة لرقابتها. وبمعنى آخر مساهمة المحاكم المالية في تطوير أداء الإدارات العمومية والجماعات الترابية وهيئاتها¹¹.

لذا فإن تطوير العمل الرقابي للمحاكم المالية يتوقف على مدى تحليل سياسة هذه الأجهزة الخاضعة لرقابتها في تدبير شؤونها الإدارية والمالية وفق متطلبات الحكامة المالية ومستلزمات التدبير العمومي الحديث، وذلك في إطار رقابة شاملة" التي يطبقها الأنجلوساكسونيين وقاعدة «E3»¹² (الاقتصاد النجاعة والفعالية)، وكلفة الوسائل

¹¹ - محمد مجيدي، دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية، دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات الترابية، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2006-2007، ص 193.

¹² وتتركز مراقبة التسيير أثناء ممارسته على معايير أساسية، يطلق عليها قاعدة «E3» وهي الفعالية والاقتصادية والنجاعة، هذه المعادلة التي ستعرف هي الأخرى تطوراً ملموساً بإضافة معيارين اثنين، وهما معيار البيئة والمعيار الأخلاقي وبذلك تعرف بقاعدة E5، إلا أننا سنركز على المعايير الثلاثة الأولى، نظراً لقدم هذه المعايير وأهميتها في تحسين أداء المنظمات التي تخضع لوظيفة الافتحاص.

معيار الاقتصادية L'Economie : حصرت منظمة "الانتوساي" معيار الاقتصادية في "التقليل من تكلفة الموارد المستعملة في نشاط ما، مع الأخذ بعين الاعتبار الجودة المناسبة، ولا يمكن قياس الاقتصادية إلا إذا كان هناك مقياس معقول أو حجج مقنعة لفعل ذلك".

يهدف معيار الاقتصادية إلى تقليص تكاليف المواد، وإلى استعمال مداخيل الدولة أو الجماعة المرصودة لنشاط معين مراعاة للجودة. معيار الفعالية : **l'Efficacité** التي تعني إمكانية تحقيق الهدف والوصول إلى النتائج التي تم تحديدها مسبقاً، وأن الهدف عبارة عن نقطة نهاية أو نتيجة يراد الوصول إليها في وقت محدد، بمواصفات معينة، لذلك يجب أن تكون الأهداف محددة بشكل دقيق وواضح لتتمكن المؤسسة من تحقيقها. فمؤشر الفعالية يحلل مدى ملاءمة الأهداف المختارة، ومدى النجاح في تحقيق هذه الأهداف. وبناء على ذلك، فإن الفعالية في التدبير المالي أصبحت تقوم على التدبير بالنتائج.

المستخدمة ومردودية الخدمة العامة وفائدة هذه الخدمة يمكن أن تشملها هذه الرقابة. هذه الرقابة الشاملة التي عرفت في السنوات الأخيرة تطورات في إطار ما يسمى بقاعدة « 5E »، وتندرج هذه الرقابة في إطار رقابة التسيير، كما تمكن هذه الرقابة من فعالية العمل العمومي والقيام بتقويم البرامج العامة الوطنية والترايبية، ويعني ذلك قياس نتائج العمل العمومي والتحقق من مدى تحقيق الوسائل القانونية والإدارية والمالية والفنية المستخدمة للنتائج المرجوة مقارنة بالأهداف المرسومة. إلا أنه لا يجوز الخلط بين هذه الرقابة والبحث عن الجدوى والملائمة والاختيارات والأهداف¹³. ويرجع لقضاة المحاكم المالية بصفته تلك حماية هذه القواعد القانونية لحسن التسيير العمومي ومصادقته، ويعني ذلك بطبيعة الحال أن يتسع مجال اهتمامهم إلى النظر في مدى ملائمة القواعد المذكورة مع المتطلبات الحالية للمرفق العام الوطني والترايبى المجدي والمدار بنزاهة.

أولاً: مراقبة التسيير كآلية لتقويم الرقابة الداخلية

تعتمد مراقبة التسيير على بعض الأدوات الموازية لتحقيق أهدافها، ومن بينها على وجه الخصوص المحاسبة التحليلية

معيار النجاح l'Efficiencia : تعني الوصول إلى الأهداف المسطرة بأقل تكلفة، فهذا المؤشر يدل على الإنتاجية، إذ يترجم علاقة الوسائل / التكلفة ودرجة التلاؤم بينهما.

انظر؛ مريم لحديم، افتتاح صفقات الجماعات الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض مراكش، سنة 2020-2021، ص 5.

¹³ - رشيد قاعدة، المحاكم المالية وتحديث التدبير العمومي، رشيد قاعدة: المحاكم المالية وتحديث التدبير العمومي، أطروحة في القانون العام كلية العلوم والقانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي جامعة محمد الخامس الرباط سنة 2017، ص 331.

La comptabilité analytique¹⁴ ، وكذا لوحة القيادة¹⁵. كما تعتمد المحاكم المالية على فحص وتدقيق المنظمات العمومية، ويتم تقييم عملها كما وكيفا، وذلك لإصدار مقترحات عامة تهم كل المصالح، وتكون هذه المقترحات أساس إستراتيجية للتنمية والتطوير المتكافئ لكل المصالح.

وعلى هذا الأساس فإن الهدف الرئيسي لرقابة التسيير التي يقوم بها قضاة المحاكم المالية "هو مساعدة مسؤولي المنظمة أو المؤسسة على اتخاذ القرارات الضرورية لضمان استمراريته سواء في القطاع الخاص أو القطاع العام، فالأهداف تبقى واحدة في كلا القطاعين".¹⁶

وإجمالا فإن رقابة التسيير تأخذ أشكالا متعددة ومختلفة تبعا للمجال أو القطاع الذي يدقق فيه، سواء كان قطاعا عاما أو قطاعا خاصا، ونظرا للأهمية التي تكتسبها أهدافها فقد أضحت وسيلة بديلة للوسائل التقليدية الأخرى التي ارتكز عليها نظام الرقابة العليا.

إن اختصاص مراقبة التسيير وفقا لأحكام المادة 75 باستثناء الفقرة الأخيرة من مدونة المحاكم المالية اختصاص إداري غير قضائي، موضوعي غير شخصي، مواكب أو بعدي وليس قبليا، عواقبه المباشرة معنوية وليست جزائية. وهو ينصرف إلى التقدير الكيفي والتقييم النوعي لتدبير الأجهزة والمرافق العمومية، ويتوج بتقديم اقتراحات وتوصيات

¹⁴ - وتهدف المحاسبة التحليلية إلى تزويد المسير وخاصة الفاحص والمراقب الداخلي، بكل ما يسهل عليه إيجاد الحلول المناسبة لمشاكل التسيير بسرعة وفعالية؛ إذ تُساعد المسؤولين في عملية اتخاذ القرارات الأكثر فعالية. ومن ثم، تُمثل المحاسبة التحليلية وسيلة للافتحاص ومراقبة التسيير تعتمد على التكاليف وتصنيفا ثم تحليلها. إلى جانب تخطيط وقياس كيفية التنفيذ. إن استخدام معلومات المحاسبة التحليلية من أجل تخطيط الأنشطة الخاصة بالإدارة لمختلف أوجه عمل المؤسسة والرقابة على الأداء، يعد من أهم التطورات الحديثة لتقنيات التسيير، وهي في تطور مستمر سواء على مستوى تعدد الطرق أو على مستوى توسع نطاق تطبيق الطريقة في حد ذاتها، من حيث مجال تطبيقها أو التقنيات المستعملة.

للمزيد انظر؛ هشام الحسكة، دور الافتحاص العمومي في إرساء حكمة تدبير الجماعات الترابية دراسة في تجربة القضاء المالي الجهوية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، سنة 2017-2018، ص 832.

¹⁵ - وتعتبر لوحة القيادة مرآة عاكسة مختصرة للهيكل التنظيمي، بتواجدها في كل المستويات التنظيمية واحتواءها على المعلومات لمختلف العمليات، التي يقوم بها كل مدير وظيفي للمؤسسة حسب تخصصه، ومنه تقديم نتائج إلى المستويات العليا في شكل مؤشرات هامة، تسمح له بالقيادة pilotage، والتي من خلالها يتابع تقدم تنفيذ الأعمال المسطرة، وتسمح لوحة القيادة بمتابعة المنجزات وتزود المسؤول أو صاحب القرار بمجموعة من المعلومات التي تساعده في مهامه المتمثلة في تأمين تطابق فعلي بين الإنجازات والأهداف المحددة سلفا.

للمزيد انظر؛ سناء حمرا لراس، التدبير المالي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، أطروحة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، جامعة محمد الخامس، الرباط، سنة 2016-2017، ص 245.

¹⁶ - أحمد دوش مدي، المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات، المحاكم المالية في المغرب دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، الطبعة الأولى، مطبعة فضالة المحمدية 2003، ص 57.

بشأن السبل الكفيلة بتجويد مناهجه وأساليبه والرفع من مردوديته وفعاليتها. أي أن هذا الاختصاص ينطوي على أبعاد فنية قانونية واقتصادية ومالية قوامها التحليل والإحصاء والمقارنة والمقاربة والاستنتاج العلمي الموضوعي القائم على معايير ومناهج ومساطر يجب أن تنهل من معين الخبرة المهنية الاحترافية المتعارف عليها عالميا والمستقرة لدى أهل الاختصاص في ميدان الرقابة على الأداء.

ولأجل تطبيق جيد ورشيد لهذا النوع من المراقبة، ولأجل تحقيق الغرض من الثلاثي الشهير: الفعالية والنجاعة والاقتصاد: من خلال مقارنة الأهداف المرسومة بالنتائج المحققة ومن خلال مقارنة مدى تحقيق تلك الأهداف بالمقارنة مع التكاليف والوسائل المستخدمة والأموال الموظفة، في شكل اقتناءات وأشغال وتوريدات وغيرها...

وتنطلق عمليات المراقبة من التأكد من صدق الحسابات ومدى مطابقتها للقوانين، ثم تعرج على هياكل وقواعد ما يسمى بالمراقبة الداخلية أي هل الأنظمة والإجراءات ومعايير العمل تضمن¹⁷:

- التسيير الأمثل للموارد واستخداماتها Optimisation des ressources.

- حماية الممتلكات Sauvegarde des biens publics.

- تسجيل كافة العمليات المنجزة. Enregistrement de toutes les opérations réalisées.

وبهذا الصدد، تهدف مراقبة التسيير إلى قياس النشاط المنجز، والوقوف على حقيقته، ومن ثمة بيان ما إذا كان النشاط متفقا في نتائجه مع الأهداف التي يسعى لتحقيقها، وما إذا كان هذا النشاط، ووسائل تحقيق نتائجه تمثل أفضل وأكفا ما أمكن اتباعه لتحقيق تلك النتائج والأهداف. لهذا الغرض يتم تقييم الأهداف المقررة بناء على دراسة الوسائل والبنىات التنظيمية والتشريعية والبشرية المتاحة. وتستند هذه المراقبة الشاملة على تقنيات المراقبة الداخلية من أجل الكشف عن النقائص ومظاهر الضعف والخلل في حماية الأصول والممتلكات والأخطار المحدقة بها. وبالتالي

¹⁷ - محمد براو، الوسيط في شرح مدونة المحاكم المالية-الكتب الثلاث-، منشورات مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية والإقتصادية، باريس / ألمانيا، 2012 ص 296.

تهدف إلى تقييم طرق وأنظمة تسيير الأجهزة العمومية لشؤونها، وكذا تقدير وتقييم هذا التسيير من حيث الكيف، والإدلاء، عند الاقتضاء. باقتراحات وتوصيات حول الوسائل الكفيلة بتحسين طرقه والزيادة في فعاليته ومردوديته¹⁸.

ونظرًا للأهمية التي أصبحت تحتلها تقنية "افتحاص التسيير" في الأنظمة الرقابية الحديثة، فقد خول المشرع المالي المغربي "للقضاء المالي الجهوي" ممارسة اختصاص مراقبة التسيير بجميع تجلياتها ومظاهرها. إذ تسعى المحاكم من خلال ممارسة هذا الاختصاص إلى تقييم تسيير الأجهزة الخاضعة للافتحاص ومراقبتها، وذلك من أجل تقديره من حيث الكيف، وتقييم أساليب العمل، واقتراح الوسائل الكفيلة بتحسين طرقه والزيادة من فاعليته ومردوديته.

كما تشمل مراقبة التسيير تقييم المشاريع، وهذا الأمر يعتبر من المستجدات المنصوص علىها لأول مرة ضمن مراقبة التسيير بالمغرب¹⁹. هنا تجدر الإشارة إلى أنه وبالرجوع إلى التجربة الفرنسية نجد أن الغرف الجهوية للحسابات قد أثبتت فعاليتها يخص تقييم المشاريع ولاسيما المؤسسات الرقابية القضائية. لكن لماذا نص المشرع على ذلك؟ السبب في ذلك، هو التأكد من مدى تحقيق الأهداف المحددة لكل مشروع انطلاقًا مما تم إنجازه وبالنظر إلى الوسائل المستعملة.

وإلى جانب الاهتمام بجوانب المردودية وإبداء اقتراحات لتكريس فعالية طرق التسيير، فإن المهام الرقابية للقضاء المالي لم تغفل الجوانب المرتبطة بالمشروعية والتي لها أهميتها باعتبارها منطلقًا لأي عمل تقييمي. لذلك، فإن هذه المحاكم تقف كذلك على مشروعية صدق العمليات المنجزة²⁰.

ثانياً: مناهج مراقبة التسيير

إن رقابة التسيير التي تعتمد عليها المحاكم المالية مناهج وآليات يتم إعمالها بهدف الاستغلال الأمثل للموارد العمومية، وتقييم السياسات العمومية المطبقة، وذلك من خلال تقييم النشاط المالي، ومردودية مشروعاتها وتقوم هذه

¹⁸ - خديجة بلعبر، مساهمة المحاكم المالية في الرقابة العليا دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، مساهمة المحاكم المالية في الرقابة العليا دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، جامعة محمد الخامس، الرباط، سنة 2007-2008، ص 245.

¹⁹ - هشام الحسكة، القضاء المالي الجهوي وحكامة الجماعات الترابية: دراسة في الاختصاص افتحاص // مراقبة تسيير الجماعات الترابية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 14، سنة 2015، عدد خاص حول موضوع حكامة السياسات العمومية، ص 84.

²⁰ - هشام الحسكة، دور الافتحاص العمومي في إرساء حكامة تدبير الجماعات الترابية: "دراسة في تجربة القضاء المالي الجهوي المغربي، مرجع سابق، ص 306.

المناهج على توجه شمولي متعدد له، بدل هوامشه. الأبعاد يروم الاقتصاد والنجاعة والفعالية، من خلال التركيز على جوهر الموضوع المحدد إن تقنيات هذه الرقابة تهدف لتحقيق الأهداف الرئيسية التالية: احترام السياسات والمخططات والمساطر والقوانين صيانة الممتلكات والاستعمال الاقتصادي والفعال للموارد وتحقيق الغايات والأهداف المسطرة لكل نشاط أو برنامج الإنجاز الاقتصادي الكفاء والفعال لأهداف المنظمة والمحافظة على الأصول والمعلومات الوقاية من الغش والأخطاء وجودة المستندات المحاسبية، وتقديمها في الوقت المطلوب للمعلومات المالية، والتدبير الموثوق به.

إذن، يبقى الهدف الأساسي ترسيخ ثقافة المواظبة والانضباط درءا لكل محاولة جوهرها التلاعب بالأموال العامة وتبذيرها. وعليه، فإن هذه التقنيات تهدف إلى التوعية بالأخطار العامة والخاصة في عمل المؤسسة أو الأنظمة وكذا المشاكل البنوية التي تعترضها. بل إن هذه التقنيات قد امتدت حتى إلى المستوى الموازناتي والمشروعات العامة، لما لها من جدوى في تقييم النتائج بنظرة شمولية بعيدا عن أي تجزئة.

إن آليات ومناهج رقابة التسيير التي تعتبر إحدى أهم اختصاصات المحاكم، تستهدف بالدرجة الأولى تقويم السياسة المالية للمنظمة، بهدف تحقيق المردودية التي تسعى إليها كاستراتيجية أساسية، وهي مطلب يمكن أن تصل إليه من خلال التقيد بالقوانين والأنظمة بصورة أساسية، وكذا فحص العمليات والوثائق والدفاتر المالية للمصالح، إذ بقدر ما تصبح هذه الأخيرة متبعة بقدر ما نتعرف على كيفية تسييرها.

ومن بين التقنيات الأساسية لرقابة التسيير نجد إعداد وتدقيق المطابقة، ثم التدقيق الميداني، وتقييم النتائج كآلية يتم العمل بها بالنظر لفاعليتها، ونجاحتها في تقويم السياسة المالية.

1. إعداد المطابقة كآلية للرقابة التسيير

تقتضي هذه الآلية أن يكون التدقيق منظما بعناية، إذ أنه يتم اللجوء إليه في العمليات الرقابية لقضاة المحاكم المالية لما يمثله من أهمية في تفعيل مبدأ الشفافية داخل المؤسسة وهذه المهمة يقوم بها قضاة المحاكم المالية، إذ بدونها لا يمكن الوصول إلى النتائج المرجوة. والإعداد حينما يتم على الوجه الصحيح تأتي التفريعات التالية²¹:

²¹ - رشيد قاعدة، المحاكم المالية وتحديث التدبير العمومي، مرجع سابق، ص 387-338.

الملفات الدائمة: إذ يبدأ القاضي المالي بفحص الملفات الدائمة للمصلحة، أو العائدة للمؤسسة موضوع المراقبة التي يمتلكها القسم الذي ينتمي إليه المراقب إذ تحتوي هذه الملفات على بعض المعلومات الأساسية، التي تتبدل من سنة لأخرى، كالأنظمة، والهياكل، والدليل المالي.

نشاط التعرف: تتضمن مرحلة الإعداد كذلك القيام بالزيارات الأولى للمصلحة أو المؤسسة الواجب فحصها، وذلك بهدف التأكد من أن برامج الاستثمارات التي ستحقق تدخل في إطار الاتجاهات المحددة في الخطط المعتمدة من قبل المؤسسة، وذلك لإرساء توازن اقتصادي، بعد القيام بهذه المرحلة يتم الانتقال إلى آلية تدقيق المطابقة التي تنطوي على التدقيق الذي يحدد المدى الذي بموجبه تحترم الإدارة الشروط والإجراءات القانونية وسياسات الأداء، وأنه الامتداد الطبيعي للرقابة المالية على القطاع العام، ولا يعطي المدقق رأيه بشأن عدم التحيز في ما يمثل الأداء من خلال البيانات المالية فتقوى بذلك. أهمية هذه البيانات، وإنما يفحص أيضا التأييدات الضمنية التي بموجبها يجري التأكد من أنه قد تم في الأداء التقيد بالقانون.

وبالتالي يمكن لتدقيق المطابقة اكتشاف حالات اختلاس والإهمال والإسراف والمخالفات المالية للقوانين واللوائح ودراسة البواعث ونظم العمل المسببة لذلك، واتخاذ الإجراءات اللازمة في هذا الصدد، وبيان ما إذا كانت هذه المخالفات لازالت باقية واقتراح وسائل علاجها. إذن تبقى هذه المرحلة الأولية كآلية هدفها التشخيص المبدئي لظروف وميكانيزمات العمل داخل المنظمة، وذلك قبل الانتقال إلى التدقيق الميداني وتقييم النتائج.

2. مرحلة التحقيق الميداني وتقييم النتائج:

خلال هذه المرحلة يحصل المستشار المكلف بالمراقبة على الوقائع الضرورية وتقييمها ليتمكن من تكوين رأي في بشأن إعداد البيان المالي، وتقديم الخلاصات والتوصيات المتعلقة بنتائج رقابة التسيير يبذل المستشار المقرر العناية الضرورية لتنفيذ كل الأصول، والقيام بسبر الغور في التدقيق، وتقييم نتائجه ومن بين أولويات عمل المدقق خلال هذه المرحلة أن يكون على اتصال مستمر مع المسؤولين الماليين، وهذه العلاقة الثنائية التعاونية ينبغي أن تكون على قدر عال من التجانس، إذ أن غياب هذا العامل يؤدي إلى اضطراب في العمل الذي يقوم به المدقق أو المستشار المقرر، لأن من شأن هذا التعاون أن يساعد هؤلاء المسؤولين على إعلامهم بسير الأعمال، وإبلاغهم بالمشاكل التي يواجهونها، والتدابير الضرورية لحلها، ومن المفضل أيضا أن يلفت المستشار المقرر انتباه موظفي المصلحة أو المؤسسة إلى الاستثناءات لكي يحصل على موافقتهم بشأنها قبل انتهاء التدقيق. بعد القيام بهذه المرحلة ينتقل المستشار المقرر إلى مرحلة تقديم النتائج كخطوة أخيرة، وكقاعدة عامة يجب أن يحترم المدقق القواعد التي عالجها.

وتقديم النتائج وتقسيمها يهدف بالأساس إلى كيفية قيام الإدارة بمسؤوليتها، وحول ما إذا كانت فعلاً تقوم بهذه المسؤوليات بصورة جيدة، ومدى تقيد المصلحة أو المؤسسة بالأنظمة، وكل ذلك بهدف توخي نوع من الدقة الحسابية للمال الذي إن استغل بكيفية سليمة سيؤدي إلى زيادة مردودية المؤسسة التي تعود بالنفع على المجتمع.

الفقرة الثانية: دور ملاحظات وتوصيات المحاكم المالية في تجويد التدبير العمومي

تمارس المحاكم المالية سلطتها في ميدان مراقبة التسيير، عبر توجيه ملاحظاتها إلى المسؤولين عن الأجهزة التي تمت مراقبتها، وتتم المراقبة في أغلب الأحيان من طرف قاض وقاض آخر مساعد، وتتمركز ملاحظاتهم حول العمليات المخالفة للمشروعية وعلى بعض أخطاء التسيير، وتكون المسطرة فيها كتابية، ويتم احترام مبدأ التواجية في هذا الاختصاص، وتمر أطوار هذه المسطرة في سرية، وتوجه التقارير النهائية بعد التداول بشأنها إلى المسؤولين الوزاريين عن الأجهزة المراقبة وإلى الوزير الأول والوزير المكلف بالمالية، ويمكن لهم الإدلاء بملاحظاتهم داخل أجل لا يقل عن شهر، يحدده رئيس المحكمة المالية.

ويلاحظ هنا أن التقرير النهائي لا يوجه إلى المعني الأول عن الجهاز التي تمت مراقبته، بعد تضمين أجوبته ومناقشته من طرف الهيئة المختصة لذلك، وهو عكس التوجه التي تبنته المحاكم المالية الفرنسية، حيث أن التقرير يوجه بالإضافة إلى المسيرين المعنيين والمسؤولين الوزاريين، إلى الشركة الأم في حالة مراقبة شركة عمومية وإلى لجنة المالية بمجلس الوطني ومجلس الشيوخ.

أولاً: تتبع التوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات

عمل المجلس الأعلى للحسابات على تتبع تنفيذ 971 توصية صادرة عنه في إطار 104 مهام لمراقبة التسيير وتقييم البرامج والمشاريع العمومية ومراقبة استعمال الأموال العمومية، أنجزت برسم البرامج السنوية للفترة 2019-2023. وقد استند المجلس في تتبعه إلى تحليل الأجوبة والمعطيات التي أدرجتها الأجهزة المعنية بالتوصيات في المنصة الرقمية المخصصة لهذا الغرض. وتجدد الإشارة إلى أن المجلس اعتبر التوصيات التي لم يتم إدراج التدابير المتخذة بشأنها في المنصة كتوصيات لم يتم الشروع في إنجازها²².

كما مكنت عملية التتبع من الوقوف على الإجراءات المتخذة من طرف الأجهزة المعنية لتنفيذ التوصيات التي توصل المجلس بوضعيتها تنفيذها عبر المنصة الرقمية سالفة الذكر، وتحديد مدى تقدم إنجازها. وقد تبين للمجلس بعد

²² - تقرير المجلس الأعلى للحسابات، برسم سنة 2024، ص 98.

تحليل أجوبة الأجهزة المعنية أن 18 % فقط (49 توصية) من أصل 278 توصية والتي تمت جدولة تنفيذها قبل متم سنة 2023 تم تنفيذها بشكل كلي أي بزيادة ثلاث نقط عن النسبة التي تم حصرها في 2023، بينما لا تزال 42 % منجزة جزئيا (116 توصية) و 40 % لم يتم - تقرير المجلس برسم 2022 الشروع في إنجازها (113 توصية). وترجع هذه الحصيلة، حسب الأجهزة المعنية، إلى عوامل عدة يمكن إجمالها فيما يلي²³:

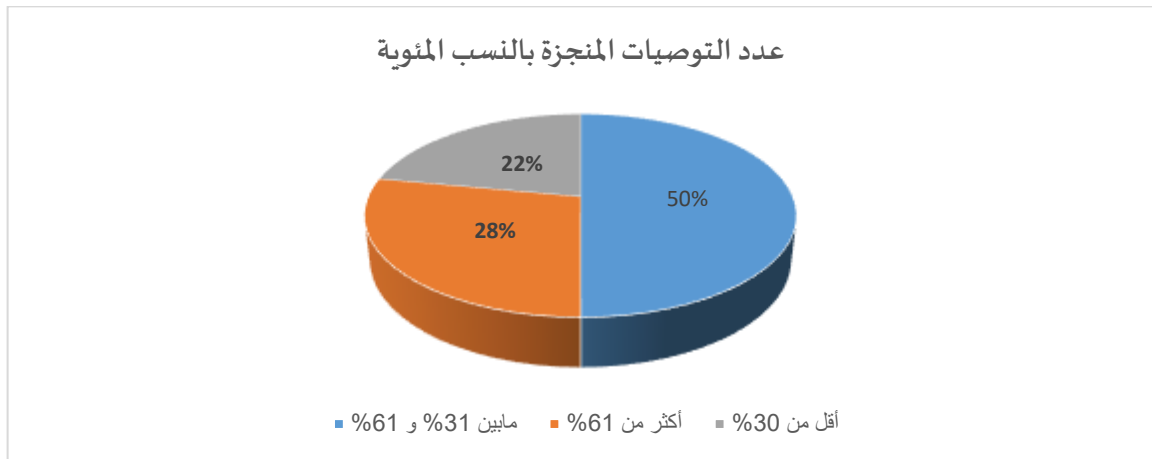
-ارتباط بعض التوصيات ببرامج وإصلاحات ذات طابع استراتيجي تتطلب مدة زمنية أكبر لتنفيذها؛

-وتستلزم تنسيق الجهود ما بين قطاعات أو أجهزة عمومية متعددة؛

-ارتباط إنجاز بعض التوصيات بتنفيذ أورش أخرى ؛

-الحاجة إلى تقوية التنسيق والتعاون بين الأطراف المعنية لإنجاز بعض التوصيات ؛

ويعرض الرسم البياني التالي توزيع عدد التوصيات²⁴ حسب مستويات نسب الإنجاز:



الشكل رقم (2): توزيع عدد التوصيات حسب مستويات نسب الإنجاز

²³ - نفس المرجع، ص 99.

²⁴ - ويشكل الهدف من تقديم هذه التوصيات، تفسير الأفعال والملاحظات وإبراز جوانب سوء التدبير، والبحث في أسباب وقوعها وطرق تجاوزها، بما يجعلها فعالة وقابلة للتطبيق، ولا يمكن الغرض منها إبراز العناصر المنشئة لمسؤولية المدبرين، عن طريق صياغة قانونية للوقائع المسجلة. كما يجب أن تقدم بشكل موضوعي وواضح، من حيث ومن حيث التقييم، ويتم الاختصار على المهم، ويجب أن تكون لغة التحرير دقيقة وسهلة الفهم. انظر: إعلان ليما حول التوجهات المتعلقة بالمبادئ الرقابية، www.intosai.org.

كما يمكن تفسير هذه الحصيلة، بالإضافة إلى عدم اتخاذ إجراءات لتنفيذ بعض التوصيات، بالمنهجية الجديدة المعتمدة عند تعبئة المنصة بالمعلومات المطلوبة لكل توصية على حدى، بسبب الارتفاع الكبير لعدد التوصيات المحملة بالمنصة (174 %).

وفي المحصلة العامة بالنسبة لمجمل التوصيات المحملة بالمنصة، فإن 5% من التوصيات تم تنفيذها بشكل كلي (49 توصية) و 51% تم إنجازها جزئيا (491 توصية) فيما 44% لم يتم الشروع في إنجازها (431 توصية). وبالنسبة للتوصيات المنجزة جزئيا، تراوحت نسبة الإنجاز ما بين 31% و 60% بالنسبة لنصف هذه التوصيات (242 توصية)، فيما تجاوزت نسبة التنفيذ 61% بخصوص (140 توصية) 28%، ولم تتعد نسبة الإنجاز 30% فيما يخص 109 توصية، أي 22% من التوصيات المعنية.

الإجراءات يمكن أن تأخذ أشكالا مختلفة، حسب خطورة الأخطاء المكتشفة، حيث يمكن أن تكون موضوع:

-مراسلة من طرف رئيس الغرفة المعنية، بمعنى أن رئيس الغرفة المختص، يمكن له أن يثير انتباه مدير أو رئيس مصلحة حول اختلالات، مصدرها ذات طابع تنظيمي أو وظيفي، ويجب على المسؤول عن هذا الجهاز الإجابة خلال أجل لا يقل عن شهر واحد .

- كما يمكن أن تكون موضوع مذكرة استعجالية Le référé، تتضمن ملاحظات وتوصيات الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات عن أخطاء ذات طابع خطير²⁵، وتوجه إلى السلطات الحكومية المختصة للإجابة عليها خلال ستين يوما، ويجب الإجابة عنها من طرف مسؤول لا يقل عن درجة مدير مركزي، ويخبر بالإجراءات التي تم اتخاذها بخصوص هذه المذكرة، و توجه نسخ من هذه المذكرات والأجوبة إلى رئيس الحكومة والوزير المكلف بالمالية.

-تتبع التوصيات، حيث يعمل المجلس الأعلى للحسابات سنويا، بتتبع مآل التوصيات التي أصدرها، من خلال توجيه رسائل للأجهزة المعنية، قصد موافاته بالإجراءات المتخذة بشأن هذه التوصيات، وكذلك من خلال إنجاز مهام التقصي لتتبع التوصيات التي نشرها في تدبير الأجهزة المعنية. تقاريره الفارطة، بغية التأكد من الإنجاز الفعلي لهذه التوصيات، ولقياس مدى تأثيرها على تدبير الأجهزة العمومية.

25. - Michel (B), Marie (C-E), Jean (P.L), Finance publiques, op, cit, p455.

- كما أنه في مرحلة لاحقة، يمكن للمحاكم المالية من خلال التداول في الملاحظات المكتشفة خلال مراقبة التسيير، أن تشعر النيابة العامة بنفس المحكمة بالمخالفات ذات طابع التأديب المالي أو مخالفات تتعلق بالتسيير بحكم الواقع، أو إذا اكتشفت مخالفات تستوجب عقوبة جنائية أو عقوبة تأديبية²⁶.

ومن أجل التنزيل الفعلي لمخرجات وتوصيات المحاكم المالية والرفع من أثرها على التدبير العمومي وعلى حياة المواطنين، تولي هذه المحاكم أهمية بالغة لتتبع التوصيات الصادرة عنها، حيث يتم تضمين نتائج هذا التتبع في التقرير السنوي، ولهذه الغاية أحدث المجلس منصة رقمية قصد تيسير عمليات التواصل مع مختلف الأطراف المعنية، مع اعتماد وتيرة تتبع، تأخذ بعين الاعتبار طبيعة التوصية، مدى أولويتها، وكذا طابعها الاستعجالي، وسيشرع في العمل بهذه المنصة، إن شاء الله، ابتداء من الشهر المقبل حال استكمال عملية توصل المجلس بالمعطيات المتعلقة بالمخاطبين المعنيين من طرف القطاعات الوزارية المعنية، وأيضاً بعد تمكينهم من استعمالها. وبهذا الصدد، ثم إحداث وحدة تابعة لرئاسة الحكومة مهمتها تفعيل التوصيات ذات الصلة، وذلك استجابة لطلب المجلس الأعلى للحسابات²⁷.

وسيعمل المجلس على غرار الهيئات العليا للرقابة الرائدة في هذا المجال على إعداد تقارير حول مظاهر التحسن المسجلة في التدبير العمومي لكل قطاع، وحول مدى الاستجابة والتقدم في تفعيل هذه التوصيات.

ثانياً: تتبع التوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات

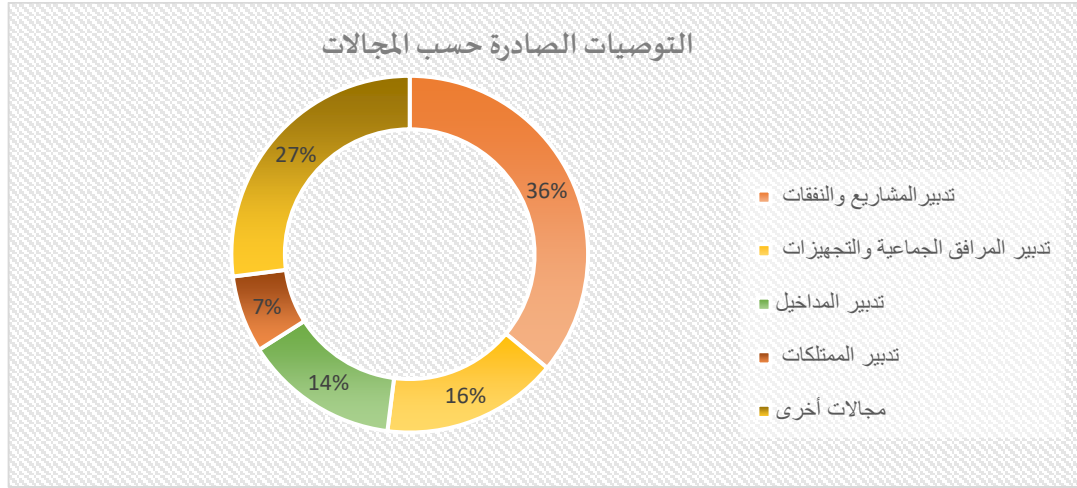
راسلت المجالس الجهوية للحسابات مختلف الأجهزة المعنية بالمهام الرقابية التي تم إنجازها برسم البرنامج السنوي للفترة 2021-2022، وذلك من أجل موافاتها بالإجراءات المتخذة لتنفيذ التوصيات الصادرة عنها ورصد، عند الاقتضاء، الإكراهات المرتبطة بإنجازها.

وقد بلغ عدد التوصيات الصادرة في هذا الإطار ما مجموعه 3.523 توصية، تخص 236 مهمة رقابية شملت الأجهزة الخاضعة لاختصاصات المجالس الجهوية الجماعات الترابية ومجموعاتها، والشركات المفوض لها تدبير مرفق محلي، والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية الجماعات الترابية.

²⁶ - المادة 84 من مدونة المحاكم المالية.

²⁷ - تقديم ومناقشة عرض السيدة الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، حول أعمال المحاكم المالية برسم سنتي 2019-2020، منشورات مجلس المستشارين، ص15.

وتطرت التوصيات إلى مجالات مختلفة مرتبطة بتدبير المرافق الجماعية والتجهيزات، والمشاريع والنفقات (بما في ذلك الطلبات العمومية)، والمداخل، والممتلكات، بالإضافة إلى مجالات أخرى كالحكامة، والموارد البشرية، والتدبير الإداري، والرقابة الداخلية. ويقدم المبيان التالي توزيع التوصيات الصادرة حسب المجالات المشمولة بها:



الشكل رقم (3)²⁸: التوصيات الصادرة حسب المجالات

خاتمة:

وأخيرا يمكن الدفع بأن الإعاقة التي تعاني منه الرقابة المالية في تحقيق الحكامة المنشودة والحفاظ على المال العام، هي إعاقة ذاتية وموضوعية بحيث يتفاعل العنصران معا، وبالتالي لا يمكن إرجاع الإكراهات والحدود التي تحول دون تحقيق الحكامة الرشيدة إلى الأجهزة العليا للرقابة المالية وإلى الأنظمة والقوانين المنظمة لها، بل يتعداه بشكل أو بآخر إلى البيئة والنظام الإداري الذي تتم فيه هذه الرقابة، المثقلة بمجموعة من العوامل الثقافية والسياسية، فضلا عن اعتمادها على علاقات تسودها الزبونية والمحسوبية التي تعتبر معقدة تنظمها مجموعة من المفاهيم التقليدية.

إضافة إلى اقتصار الرقابة المالية على الجانب التقليدي المتمثل في مراقبة المشروعية والملائمة، مهمشة بذلك مجموعة من العوامل الأخرى ذات الأهمية كالعنصر البشري والتنظيمي والاستراتيجي.

28 - تركيب شخصي حسب معطيات المجلس الجهوي للحسابات برسم سنة 2024.

وبالتالي لابد من التفكير في تجاوز المقترحات التقليدية لتكييف التقنيات الحديثة في الرقابة المالية، خصوصا مراقبة التسيير، التدقيق، تقييم السياسات العمومية إلى جانب تفعيل مراقبة الأداء المعتمدة على النتائج بدل الوسائل من اجل الحفاظ على المال العام وتحقيق الحكامة الرشيدة المفقودة.

تحليل التناقضات السياسية العمومية في المغرب: مقارنة نسقية لإكراهات التنزيل وآفاق التعزيز

Harmonisation of public policies in Morocco: Towards balanced and sustainable development

لبنى الحيمر

حاصلة على شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية

ملخص:

إذا كان مفهوم السياسات العمومية يحيل على البرامج أو الحلول المبرمجة لحل المشاكل، فإن التناقضات السياسية العمومية هي تلك العملية الدينامية التي تؤدي إلى تحقيق التوافق والتقارب بين هذه البرامج والحلول المقترحة. وقد شكل تحديد السياسات العمومية حجر الأساس ضمن النموذج التنموي الجديد، الذي وضعها في صميم مبادئ عمله. فتحقيق الالتقاء أضحي عنصراً أساسياً لضمان فعالية ونجاعة السياسات العمومية، حيث تُسهم في تحقيق تكاملها وتناسقها على مختلف المستويات. وتُصبح هذه الالتقاء ممكنة من خلال وضع أهداف واضحة ومحددة تُراعي احتياجات جميع الأطراف المعنية، ويتم بلورتها وتنفيذها وتقييم آثارها بطريقة تشاركية تضمن انسجامها وتكاملها على جميع المستويات بما في ذلك المستوى الترابي.

Abstract :

If the concept of public policies refers to programmes or solutions designed to solve problems, policy convergence is the dynamic process leading to congruence and convergence between these programmes and proposed solutions. The renewal of public policies is a cornerstone of the new development model, which places it at the heart of its principles.

Coherence has become an essential element in ensuring the effectiveness and efficiency of public policies, as it contributes to their integration and harmonisation at different levels. This coherence is made possible by setting clear and specific objectives that take account of the needs of all stakeholders and are developed, implemented and evaluated in a participatory manner that ensures coherence and integration at all levels, including the territorial level.

مقدمة:

إذا كان مفهوم السياسات العمومية يحيل على البرامج أو الحلول المبرمجة لحل المشاكل انطلاقاً من التشخيص، وتحديد المشكلة أو المشاكل، ثم برمجة السياسة أو جدول الأعمال، مروراً بصياغة وبلورة السياسة العمومية واعتمادها، انتهاء بالتنفيذ والتقييم، فإن التقائية السياسات العمومية هي تلك العملية الدينامية التي تؤدي إلى تحقيق التطابق والتقارب بين هذه البرامج والحلول المقترحة. فالسياسات العمومية تعد ترجمة لأولويات المملكة وأولويات البرنامج الحكومي. وفي هذا الإطار أعطى جلالة الملك، نصره الله، مبادئ توجيهية واضحة من خلال خطاباته لوضع المواطن المغربي في صلب المسيرة التنموية والسياسات العمومية، داعياً بشكل خاص إلى وضع سياسات عمومية منسجمة ومتكاملة ومندمجة، مشدداً على أن المغرب دشّن مرحلة جديدة، تقتضي تضافر الجهود، حول الأولويات الاستراتيجية، لمواصلة مسيرة التنمية، ومواجهة التحديات الخارجية (مقتطف من الخطاب السامي الذي وجهه جلالة الملك، 2021).

هذا وقد شكل تحديد السياسات العمومية حجر الأساس ضمن النموذج التنموي الجديد، الذي وضع في صميم مبادئ عمله: تعزيز الإدارة المبنية على النتائج والأثر على المواطن، تعزيز المقاربة المنهجية والتشاركية، تطوير المهارات، الصعود القوي لمفهوم التفريع الترابي، الإدماج المنهجي لاستدامة الموارد، ونجاعة الخيارات الإنمائية في برامج عمل مختلف المتدخلين والجهات الفاعلة (تقرير النموذج التنموي الجديد، 2021).

وللإشارة فقد ظهر مفهوم الالتقائية في السياسات العمومية مع بروز أنماط جديدة في مقارنة التنمية على المستوى الوطني، وتراجع أدوار الدولة في ظل تنامي دور الجهوي والمحلي، واللجوء إلى البحث عن شركاء في رسم السياسات العامة والعمومية والقطاعية. فاستعمالها جاء، بعد توالي أزمات التدبير التقليدية، كتجسيد للانتقادات الموجهة للسياسات العمومية المنتهجة من طرف الحكومات. فالالتقائية في البرامج المحددة على المستوى الوطني، بين الجهة والإقليم والجماعة الترابية، تميل إلى الإنجاز دون تناقض أو تكرار أو استعمال مزدوج. فهي تقوم على رسم مخططات للسياسات والخيارات والبدائل في ظل مختلف الموارد المتاحة. كما أنها عملية مفاضلة بين مجموعة من المتطلبات التنموية تتفاوت حسب أهميتها في الزمان والمكان. وهي تُعد إحدى الركائز الأساسية لضمان تحقيق الأهداف التنموية بفعالية وكفاءة.

فتحقيق الالتقائية أضحت عنصراً أساسياً لضمان فعالية ونجاعة السياسات العمومية، حيث تُسهم في تحقيق تكاملها وتناسقها على مختلف المستويات. وتُصبح هذه الالتقائية ممكنة من خلال وضع أهداف واضحة ومحددة تُراعي احتياجات جميع الأطراف المعنية، ويتم بلورتها وتنفيذها وتقييم آثارها بطريقة تشاركية تضمن انسجامها وتكاملها على جميع المستويات بما في ذلك المستوى الترابي. ويعكس تأسيس وزارة الاستثمار والتقائية وتقييم السياسات العمومية إرادة الحكومة الراسخة لتنزيل التوجيهات الملكية السامية من أجل مواجهة التحديات التي تفرضها الوضعية الراهنة، والتي تعكس الحاجة إلى بناء اقتصاد قوي ومستدام ومتكامل في إطار الدولة الاجتماعية.

من هنا تتجلى لدينا إشكالية رئيسية مفادها: كيف يمكن تعزيز التقائية السياسات العمومية بالمغرب في ظل التحديات المؤسساتية والتقنية القائمة؟

وهكذا لخصنا فرضية البحث في أن المملكة حاولت اعتماد مجموعة من الآليات لتعزيز التقائية السياسات العمومية لكن تحقيق النتائج المبتغاة مازال يتطلب تضافر المزيد من الجهود.

وعلى ضوء الإشكالية المحورية، والتساؤلات المتفرعة عنها، حاولنا مقارنة الموضوع بالاعتماد على المقاربة التحليلية النقدية من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية والتنظيمية، علاوة على المنهج الوظيفي البنوي الذي يقوم على معرفة أدوار مختلف الفاعلين في ضمان التقائية واندماج السياسات العمومية.

وتأسيسا لذلك سنحاول أولا تحليل واقع التقائية السياسات العمومية (المحور الأول)، لنفسح المجال بعده للحديث عن الآليات الكفيلة لتعزيز هذه الالتقاءية (المحور الثاني).

المطلب الأول: واقع التقائية السياسات العمومية بالمغرب

تبنى المغرب مقارنة جديدة للتنمية تتمثل في اعتماد التخطيط الاستراتيجي من خلال إعداد وتنفيذ مجموعة من الاستراتيجيات والبرامج القطاعية، تتوخى أساسا إنعاش الاستثمار الوطني والأجنبي من أجل خلق الثروة وإحداث مناصب جديدة للشغل في مختلف القطاعات الإنتاجية الواعدة، وكذلك تحسين ظروف عيش السكان، خاصة الفئات المعوزة، وتحسين ولوجهم للخدمات الاجتماعية.

فإذا كانت التقائية الاستراتيجيات القطاعية تنبني على التكامل بين المشاريع وانسجام برمجتها، وكذا تكامل وتناسق الاستراتيجيات القطاعية من أجل ترشيد استغلال الموارد، فما موقع المغرب ضمن هذا التكامل والانسجام المنشود؟

الفرع الأول: مساعي تحقيق التقائية السياسات العمومية في المغرب

لقد ترجم نشاط الدولة وعملها في الواقع بتعدد البرامج القطاعية الوطنية، حيث أوكل كل برنامج إلى مصلحة وزارية خاصة، مما أفضى إلى تصور عمودي للسياسات العمومية كان سببا في الاشتغال المزدوج والتكرار وضياغ الموارد العمومية. والحال أن الدولة من المفروض أن تعمل على الاعتراف بعملها، وأن تفعله حسب مبدأ الفعالية القائم على حكمة والتقائية تدابير التنمية.

واليوم، يبدو أن الحكومة على وعي تام بأن استراتيجية البرامج القطاعية لا يمكن أن تكون فعالة في غياب الالتقاءية، وهو غياب يلقي بثقله على الإنجازات الاقتصادية والاجتماعية، ويؤدي بالتالي إلى تباطؤ تنمية البلد.

فالفاعل العمومي الترايي اتسم لفترة طويلة بتعددية المتدخلين من جماعات ترابية ودولة عبر تمثيلها، وقطاع خاص ومجتمع مدني، وهو ما جعل التنمية الترابية عملية معقدة يصعب الفصل بين مكوناتها المتفاعلة التي تعمل دائما على تحسين مستوى عيش المجتمعات داخل قطاع ترايي معين.

فالالتقاءية باعتبارها منهجية لتدبير الشأن العام لم تأت مع ميثاق اللاتمرکز الجديد (ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، 2018)، بل هو فقط محطة ضمن مجموعة من محطات إصلاح التدبير العمومي، انطلقت مع الانتقال من التدبير بالوسائل إلى التدبير بالنتائج، ثم إصلاح القانون المتعلق بالمالية 130.13، وبعده برامج عمل الجماعة ومخططات التنمية للجهة كأحد آليات تدخل الجماعات

الترايبية بعد دستور 2011، لتكتمل هذه المنظومة بميثاق اللاتمركز الجديد الذي يمثل خارطة الطريق لتدخل المصالح اللامركزية لمجموع الوزارات بالتراب الوطني.

فالتدبير المرتكز على النتائج نط يعتمد على نتائج قابلة للقياس عوض الوسائل، يستهدف فعالية ونجاعة أفضل بخصوص الانتاجية مع الحفاظ على جودة الخدمة. كما أنه يقوم، من جهة أولى على المساءلة التي تضمن حرية التصرف في سياق من الشفافية والعمل الجماعي، ومن جهة أخرى تقديم الحساب المبني على النتائج المحققة حسب الموارد المتوفرة. فهو عبارة عن تعاقد قائم على الميزانيات والبرامج، يسمح بتحديد مجموعة من الأهداف والالتزامات المشتركة ما بين الإدارة المركزية والمرافق غير الممركزة. فعدم مركزة الميزانية يهدف إلى جعل الإدارات المركزية تهتم أكثر بمهامها الاستراتيجية الخاصة بالتوجيه والتنسيق والتقييم، مع العمل على تمكين المرافق غير الممركزة وشركائها من التنفيذ (الجماعات الترابية، الجمعيات). فهذا النمط من التدبير يقوم على مجموعة من القواعد والإجراءات يهدف إلى تحديد المسؤوليات المتبادلة بين الإدارة المركزية التي تمتلك سلطة القرار في تدبير إحدى الوزارات، وبين المصالح اللامركزية والتي تستفيد من تفويض للسلطة بهدف تحقيق مجموعة من الأهداف المحددة مسبقا بتوافق بين الطرفين وذلك خلال كل سنة في إطار برنامج يمتد على ثلاثة سنوات (Aiden, 2005).

وفي نفس الإطار، اتجه القانون التنظيمي 130.13 (ظهير شريف رقم 1-15-62 صادر في 14 من شعبان 1436 الموافق ل 2 يونيو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 13-13 لقانون المالية، ج ر عدد 6370 الصادرة بتاريخ 18.06.2015) المتعلق بقانون المالية إلى اعتماد مقارنة جديدة لتدبير الميزانية القائمة على النتائج عبر آليتين مهمتين هما:

أولاً: شمولية الاعتمادات وتقييم النتائج بغية منح المسؤولين على تدبير الاعتمادات هامشاً أوسع من الحرية في استعمال الوسائل والاعتمادات الموضوعة تحت تصرفهم مقابل التزامهم بإنجاز أهداف متفق عليها مسبقاً (المادة 39 والمادة 69 من الظهير الشريف رقم 1.15.62 الصادر في 14 شعبان 1436 الموافق ل 2 يونيو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، ج ر عدد 6370 بتاريخ 18 يونيو 2015).

ثانياً: التعاقد بين الإدارة المركزية ومصالحها اللامركزية تعميقاً لعملية اللاتمركز الإداري. وهذه العلاقة التعاقدية ستدخل علاقة تدبيرية جديدة قائمة على حسن الأداء واللامركز وتوسيع مجال تدخل المدبرين العموميين، وتعزيز الانسجام بين البرامج العمومية (المادة 23 من المرسوم رقم 2.15.426 الصادر في 28 رمضان 1436 الموافق ل 15 يوليو 2015 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، ج ر عدد 6378 الصادرة بتاريخ 29 رمضان 1436 (6 يوليو 2015)).

وفي نفس الإطار، تم تحديد اختصاصات كل مستوى من مستويات الجماعات الترابية، حيث أسندت للجماعات مهمة تقديم خدمات القرب للمواطنين والمواطنات (المادة 77 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات)، فيم أنيط بالعمالة أو الإقليم، داخل دائرتها الترابية، مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية (المادة 78 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم). أما الجهة فأسندت إليها مهام التنمية المندجة والمستدامة (المادة 80 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات).

هذا وباعتبار برامج التنمية الترابية أهم آلية للسياسات العمومية الترابية، فقد أطرت مجموعة من المراسيم طريقة إعدادها انطلاقا من تشخيص الحاجيات والإمكانيات والأولويات، ليتم جرد المشاريع المبرمجة والمتوقعة، بترتيب الأولويات التنموية عبر تقييم السياسات العمومية، مروراً بتقييم الموارد والنفقات، وصولاً إلى إعداد وثيقة مشروع بتحديد المشاريع المبرمجة ثم الإجراءات، والتدابير، والتقدير المالي، والتزامات الشركاء، وأساليب التنفيذ، وآجال الإنجاز. وأخيراً وضع منظومة تتبع المشاريع والبرامج عبر بناء مؤشرات الفعالية والنجاعة (المرسوم رقم 2.16.301 الصادر في 23 رمضان 1437 الموافق 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتبعية وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعدادها)، مع الالتزام بإعداد تقارير سنوية لتقييم تنفيذ برامج العمل، وسناريوهات التحيين.

وبالموازاة مع وضع هذه البرامج شدد المشرع على ضرورة الإحاطة بمختلف السياسات القطاعية المقرر إنجازها فوق تراب الجماعة، ومدى التقائيتها مع مختلف برامج التنمية للجماعات الترابية الأخرى سواء في مستوى أدنى و أعلى (المادة 78 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات والمقاطعات).

وعلى ذات النهج، تعمل وزارة الاستثمار والتقائية وتقييم السياسات العمومية على وضع إطار وطني يستهدف تنسيق ممارسات إعداد وتنفيذ السياسات العمومية لتحسين التقائيتها، فضلاً عن تعزيز قدرات الوزارات في هذا الشأن من أجل زيادة التأثير الملموس للسياسات العمومية في الحياة اليومية للمواطنات والمواطنين المغاربة، حيث أطلقت في هذا الإطار دراسة بمساعدة معهد "توني بلير" المكتب الدولي المتخصص في السياسات العمومية (الموقع الرسمي لوزارة الاستثمار والتقائية وتقييم السياسات العمومية). وفي ظل كل هذه الجهود، يتم العمل على تحقيق الاندماجية الالتقائية عبر التنسيق الشمولي من خلال الالتزام بالبرنامج الحكومي، الذي يتضمن الخطوط الرئيسية للعمل في مختلف مجالات النشاط الوطني وفي جميع القطاعات، ويتضمن إجراءات تطبيقية مرفوقة بأهداف ومؤشرات رقمية في إطار تعاقد حول قضايا تشكل المحاور الرئيسية للبرنامج. ويتم تنزيل أهداف هذا البرنامج إلى برامج قطاعية، مع وضع نظام لتتبع البرنامج الحكومي ولتقييم عمل مختلف القطاعات. وتجدد الإشارة إلى أن للمجلس الحكومي دوراً رئيسياً في التنسيق الشمولي بين جميع القطاعات، ولا سيما فيما يخص الجانب الاستثماري. وهكذا، وانطلاقاً من تحليل مختلف المبادرات والجهود المبذولة في هذا الإطار، نجد أنها تصبح أكثر دقة وتركيزاً بتقدمها، مما يستدعي إرساء آليات رصينة لتحقيق الالتقائية وتماسك أكبر بين السياسات العمومية بغية إنشاء زخم محدد ومستهدف.

الفرع الثاني: التحديات والرهانات في سبيل تحقيق التقائية السياسات العمومية

إذا كان المغرب يسير بخطوات حثيثة من أجل تحقيق الالتقائية المنشودة، فإن الطريق ما يزال طويلاً، والحال أنه يواجه تحديات متعددة وحقيقية تعيق تقدمه.

أولاً: معوقات قانونية ومالية

اعتمد المشرع المغربي في كافة التشريعات المنظمة للجماعات الترابية صيغاً وعبارات عامة وفضفاضة، تسمح لكل صنف من الجماعات الترابية بالتدخل في كل المجالات وفي كل القطاعات والقضايا المرتبطة بها، وذلك حسب إمكانياتها المالية، وإرادتها، وظروفها الاقتصادية والاجتماعية. لذلك يصعب رسم حدود فاصلة وواضحة لتدخلاتها باستثناء ما تدخلت سلطة الرقابة لمنع، أو أحجمت هي عن

الاضطلاع به لضغوطات سياسية أو تقيدت بمحدودها الترابية (بنلمليح، التعاون اللامركزي وفق مستجدات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب، 2017).

كما أن تعامل التقطيع الجهوي الجديد مع واقع الفوارق المجالية يجعلنا نسجل توفر بعض الجهات على بنيات تحتية مهمة وتمركز النخب بها، وهو ما يجسده الشريط الساحلي بين القنيطرة والرباط، الذي يزخر بموارد اقتصادية مهمة، ويعرف تمركز النخب أمام ترامي أطراف الحاجيات وتعددتها، وكذا تشتت الجهود التنموية الضرورية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية الوطنية، مما سيجعل منه نقطة جذب تتسم بالدينامية الاقتصادية، في حين أن الجهات الأخرى ستبقى بعيدة كل البعد، من أن تنال نفس الاهتمام، مما سينتج عنه عدم انسجام الوضع الترابي الجهوي، لأن الرهانات الاقتصادية والاجتماعية الملقاة على عاتق الجهات من شأنها أن تحول دون جعل الجهة وحدة مجالية متماسكة، مما سيعيق تحقيق التفاعلية والانسجام والتكامل بين الوحدات الترابية المكونة لها. هذا فضلا عن التباين في التوزيع السكاني، مما ينجم عنه خلق وحدات جهوية بأحجام جد متفاوتة، إذ نجد مجموعات تضم جهات كبيرة الحجم تحتوي على ساكنة تتجاوز عتبة 6 مليون نسمة وهي جهة الدار البيضاء سطات، وعلى النقيض من ذلك نجد أصغر جهة بالمغرب وهي جهة الداخلة- وادي الذهب، التي لا تحتوي سوى على ساكنة لا تتجاوز 152 ألف نسمة، مما يؤدي لخلق جهات غير متكاملة وغير منسجمة بسبب التقسيمات غير العقلانية (ملوكي، 2015 - 2016).

كما تصطدم التفاعلية السياسات العمومية بعقبة أكبر تتمثل في المحدودية النسبية لموارد الدولة والجماعات الترابية في مواجهة هذه الحاجيات. فإكراهات الميزانية تترك هامشا ضيقا للتحرك بحرية من أجل الاستجابة المباشرة والشاملة للتحديات والرهنات المرتبطة بمختلف القطاعات والمجالات، والتي تكتسي كلها نفس الأهمية والأولوية. إضافة إلى ذلك، فإن تلك الإكراهات لا تمكن من تحقيق تطورات دالة، بسبب عدم ترتيب الأولويات والحاجيات، وانعدام رؤية مندمجة على الصعيد الوطني للمشاكل المطروحة ولحلها الممكنة.

هكذا يبدو أن اندماج السياسات العمومية هو سبب ونتيجة في نفس الوقت لعدم الانسجام والتكامل بين بعض تدخلات السلطات العمومية، وخاصة في الحالة التي يتطلب فيها حل إشكالية ما تدخل فاعلين متعددين، وتضافر مواردهم ووسائلهم. فالجماعات الترابية تجد نفسها، نظرا لمحدودية مواردها المالية، عاجزة أمام ضخامة الحاجيات التي يتعين عليها أن تستجيب لها. ويعزى الخصاص المالي للجماعات الترابية، وخاصة الجماعات، إلى عدم استغلال إمكانياتها الضريبية الضخمة، وإلى غياب الحكامة وسوء التدبير المالي، وعدم التمكن من تقنيات عقلنة النفقات (تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2016، صفحة 65).

ثانيا: تعدد الفاعلين وصعوبة التنسيق بينهم

يعد استحضار العنصر البشري في الحديث عن التفاعلية السياسات العمومية ضروريا ولازما سواء فيما يتعلق بالنخبة السياسية التي تقود الشأن العام الترابي، أو الموظفين الترابيين.

1. المنتخب السياسي

يلعب المنتخب الجماعي دوراً محورياً فيما يتعلق بتدبير أمور الجماعات الترابية بما يحقق التنمية واستقطاب المشاريع العمومية والخاصة، الأمر الذي يجعله محط اهتمام من طرف الدولة. لكن التجارب السابقة سجلت ضعف تواصل المنتخبين مع المواطنين بل وحتى مع الموظفين الترابيين وهو ما لا يتماشى مع مفهوم التدبير التشاركي ومع مبادئ الحكامة الجيدة. فهو بهذا المنطق يحيد عن انخراطه في مسار التضامن والتعاون والشراكة خاصة مع شركات التنمية التي تعتبر دعامة أساسية لتنفيذ السياسات العمومية الترابية، والتنزيل السليم للبرامج والمخططات. والحال أن القوانين التنظيمية نصت على مجموعة من الآليات التشاركية للحوار والتشاور اللازم استغلالها من أجل الانفتاح على هموم وقضايا الشرائح المجتمعية.

فاحتياجات الساكنة، هي التي يتم بلورتها من طرف النخبة السياسية عن طريق البرامج والمخططات من خلال التواصل معهم والاستماع إليهم، والتقرب منهم عبر القيام بزيارات ميدانية للاطلاع على البنيات والتجهيزات الأساسية التي تتوفر عليها الجماعات الترابية المعنية أو تفتقدها، مما ينتج عنه تحقيق التقائية السياسات العمومية الترابية، من خلال تبني سياسات عمومية قائمة على التشخيص الدقيق الناجم عن أعمال آليات التواصل والانفتاح على المواطنين للإلمام بالطلبات الاجتماعية، من أجل اتخاذ سياسات عمومية ترابية تشكل بدائل لحل المشاكل العمومية، دون تضييع للفرص أو إهدار للجهد والمال في سياسات عقيمة، غير قادرة على إيجاد البدائل الحقيقية بسبب عدم الفهم الدقيق لمشاكل المواطنين ومتطلباتهم.

فعمل المنتخب الترابي كنخبة سياسية ترابية، لا يجب أن ينحصر فقط في التسيير اليومي لقضايا الجماعات الترابية، بل إن التطور النوعي الذي تشهده هذه الأخيرة، المتمثل في الانتقال من التسيير الإداري التقليدي إلى التدبير الفعال المبني على الفعالية والنجاعة والتدبير المقاولاتي، والذي يأخذ بعين الاعتبار مبدأ التخطيط باعتباره من أبرز المبادئ الحكاماتية التي يقوم عليها تدبير الشأن العام الترابي، مما يحتم على المنتخب أن يكون أكثر انفتاحاً وإلماماً بالآليات القانونية التي تمكنه من توسيع دائرة تدخلاته والاستفادة منها، وأن يتصف بصفة "المنتخب المقاول"، وهنا ربما تكمن الصعوبة في الجمع بين عقلية الإدارة وعقلية المقاول التي تقوم على الربح وتحقيق المردودية (عقلة، 2009).

2. الموظف الجماعي

يعد التوظيف مدخلاً استراتيجياً لتحديث الجماعات وضمان تحقيق الالتقاء في إعداد السياسات العمومية الترابية انطلاقاً من تحقيق الكفاءة في الموارد البشرية. فهو عملية جوهرية تضمن ولوج الموارد البشرية المتخصصة والكفاءة للجماعات الترابية، لذا فإن تدبيرها يجب أن يحظى باهتمام كبير، ليس فقط على مستوى الإطار القانوني، وإنما أيضاً على المستوى التدبيري، عبر تفعيل مقاربات ووسائل تدبيرية حديثة من شأنها عقلنة تدبير عملية التوظيف. فلا يمكن تصور تحديث الجماعات الترابية دون تحديث مواردها البشرية، لذلك يجب على الجماعات الترابية حصر ومعرفة الكفاءات البشرية التي تحتاجها بشكل دقيق من أجل الحصول على أعلى مستوى في الأداء الإداري الذي تقدمه للمرتفقين بها، كما أن هذه المعرفة تمكن من الحصول على إدارة ترابية حديثة وبمواصفات عصرية (قدميري، 2017-2018، صفحة 354).

ويمكن في هذا الصدد اعتماد نظام توظيف قائم على الدليل المرجعي للوظائف والكفاءات، وعقود التشغيل ذات المدة المحدودة على أساس النتائج والأداء، واللجوء إلى الخدمات الخارجية، بهدف وضع أجهزة في مستوى التطلعات، وخاصة فيما يتعلق بالوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع التي تضطلع أساساً بمهام تنفيذية وإجرائية ولها علاقة بالهندسة التقنية والمالية. ولا يمكن

أن تعطي هذه التدابير أكلها إذا لم تعمل السلطات العمومية، بالموازاة مع ذلك، على تهيئة الوظيفة العمومية الترابية من أجل استقطاب الكفاءات المطلوبة وضمان التأطير المناسب الكفيل بنجاح عملية تنزيل الجهوية بكل أورشها التي لا تقل أهمية ووزننا عن تلك التي تشرف عليها المصالح المركزية (الزروقي، 2018-2019، صفحة 354).

إن تحقيق التقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي يجب أن يأخذ بعين الاعتبار تكامل الأدوار بين الجوانب السياسية والإدارية، أي كل ما يتعلق بأدوار السلطات المنتخبة والسلطات المعنية، وهو ما لن يتم واقعياً إلا إذا تم فتح حوار متعدد الأطراف، تفاعلي وتشاركي وتواصلي من أجل بناء مقترحات للتقائية السياسات العمومية الترابية على مستوى القاعدة والمحيط، قبل أن تنطلق في اتجاه المركز للتجاوب معها.

المطلب الثاني: آليات تعزيز التقائية السياسات العمومية في المغرب

يلعب التدبير التشاركي للسياسات العمومية الترابية دوراً مهماً في تحقيق التقائتها، وعدم تضيق الفرص التنموية، وإهدار للطاقات والجهد في عملية التخطيط لبرامج ومشاريع دون إمكانية تنفيذها (الفرع الأول). كما أن لتقييم السياسات العمومية الترابية دور بالغ الأهمية على اعتباره مبني على قيم الشفافية والمسؤولية والفعالية، وهو عنصر أساسي لكل فعل تحديثي للتدبير العمومي قائم على أساس ضبط الاختلالات والعوائق الناتجة عن تنفيذ السياسات العمومية، ومحاولة إيجاد حلول وبدائل لها لضمان نجاحها وفعاليتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التدبير التشاركي والتعاون

يعتبر التدبير التشاركي وسيلة تستخدمها الجماعات الترابية لتقليص حجم مشاكلها، وتسيير أهدافها وطموحاتها، وتنفيذ برامجها، وذلك من خلال البحث عن أوجه التكامل في ما بين الجماعات الترابية سواء على المستوى الوطني أو الدولي من أجل تحقيق التنمية الشاملة، وبالتالي تجسيد التنمية التشاركية من خلال الاعتماد على مبادئ التكامل والاندماج والتضامن والتشارك، بفعل العوائق التي تحد من القدرات التنموية للجماعات الترابية. ويتجسد هذا التدبير التشاركي من خلال آليتين مهمتين هما: الشراكة والتعاون.

أولاً: الشراكة

تُعَدُّ الشراكة بين القطاعين العام والخاص من أبرز أنواع العقود التي يمكن للجماعات الترابية الاعتماد عليها خصوصاً في ظل محدودية مواردها المالية. فهذه الشراكة تتيح الاستفادة من القدرات الابتكارية التي يتميز بها القطاع الخاص، مع ضمان تقديم الخدمات وفق معايير تعاقدية محددة، سواء من حيث الجودة أو الأجل الزمنية، بالإضافة إلى تحمل السلطات العمومية جزءاً أو كلاً من تكاليف هذه الخدمات وفقاً لشروط العقد المبرم بين الطرفين. ومن خلال ذلك، تسهم هذه الشراكة في تعويض النقص الذي تعاني منه الهيئات المنتخبة على مستوى الإبداع والابتكار، وتعمل على تعزيز قدرات الجماعات الترابية لتمويل المشاريع والبرامج المدرجة في البرامج التنموية لهذه الأخيرة، وهذا ما من شأنه تحقيق التقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي، وتجاوز معيقاتها، خاصة ما يتعلق بضيق الفرص التنموية وإهدار الجهد والمال والوقت في مخططات ودراسات وبرامج التقبل التنفيذ بسبب المعوقات السالفة

الذكر المتمثلة أساسا في انعدام القدرات التمويلية لدى الجماعات الترابية، والتي تعتبر حجر الزاوية لنجاح أي مشروع تنموي (سلامة، 2011).

فالتنمية والتنشيط الترابي لا يمكن أن يقتصر على متدخل واحد، بل يحتاجان إلى تعددية المتدخلين، مما يمكن من مساهمة الخواص في تمويل البرامج والمشاريع المقامة بالجماعات الترابية بما يتناسب والاستراتيجية التنموية على المستوى الترابي. كما أن استفادة الجماعات الترابية من تجربة المقاولات فيما يخص أساليب عملها، والتشجيع بروح المقاولات والمبادرة من أجل تأكيد فكرة "الجماعة المقاولات" ليتمكنها بشكل كبير من تحقيق التنشيط الاقتصادي والتنموي في إطار الالتقاء الترابية القائمة على التشارك بين القطاع العام والخاص لتنفيذ السياسات العمومية الترابية.

وإذا كان القانون رقم 86.12 المنظم للشراكة بين القطاعين العام والخاص، والمرسوم التطبيقي المتعلق به، قد حصر الأشخاص العامة التي لها الحق في إبرام عقود الشراكة في الدولة والمؤسسات العمومية التابعة للدولة والمقاولات العمومية (المادة الأولى من القانون 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص. الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 192.14.1 الصادر في فاتح ربيع الأول 1436 (24 ديسمبر 2014)، ج ر عدد 6328 الصادرة بتاريخ فاتح ربيع الآخر 1436 موافق 22 يناير 2015)، مستثيا بذلك الجهات وباقي الجماعات الترابية، إلا أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاثة قد خصصت مجموعة من النصوص لاتفاقيات التعاون والشراكة لتمنح لها بذلك، في إطار الاختصاصات المخولة لها، الإمكانية في أن تبرم فيما بينها، أو مع جماعات ترابية أخرى، أو مع الإدارات العمومية، أو المؤسسات العمومية، أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية، أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة، اتفاقيات شراكة من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص (المادة 149 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات). وتحدد هذه الاتفاقيات وعقود الشراكة الموارد التي يقرر كل طرف تعبئتها من أجل إنجاز المشروع، وتعتمد ميزانية أو حساب خصوصي لإحدى الجماعات الترابية المعنية سندا ماليا ومحاسبيا للمشروع، مما من شأنه تدعيم التنمية الترابية والدفع بالاقتصاد الجهوي ليدعم نظيره الوطني (سرار، 2012-2013، صفحة 336).

فعقود الشراكة تعد دعامة أساسية لتحقيق التفائية السياسات العمومية الترابية، لأنها تساهم في توحيد الجهود، وتأمين الفرص في إطار تشاركي يسعى لبناء تصور متكامل للسياسات العمومية الترابية، والاستفادة من خبرة القطاع الخاص في تنفيذ هذه السياسات بقدر كبير من الكفاءة والتجربة الميدانية والحكمة، وهو الشيء الذي ربما تفتقده مجالس الجماعات الترابية. لكن إنجاح هذه الآلية التديرية مازالت تعترضها بعض العوائق المتمثلة أساسا في عدم توفر الجهة على سلطة إبرام مثل هذه العقود، بحيث تضطر إلى إرسال طلبات الشراكة إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، في انتظار المصادقة على العقد وهو الأمر الذي يشبط المجالس المنتخبة حتى عن التفكير في اللجوء إليها، مما يجعلها أسيرة الإمكانيات المحدودة المتوفرة لديها، وهو ما يضيع عليها فرصا تنموية واعدة. ناهيك عن كون المشاريع التي تحددها الدولة على مستوى الجهات تكون في الغالب ذات قيمة مالية مرتفعة، تضطر معها هذه الجماعات إلى رفع حصة مشاركتها، والحال أنها تصطدم بضعف مواردها المالية مما يجعلها غير قادرة على تمويل التشارك في مثل هذه المشاريع. لذلك أصبح من اللازم على الدولة دعم الموارد المالية للجماعات الترابية من خلال تعديل القانون المنظم للجبايات المحلية، والرفع من

حصة الجماعات الترابية من الرسوم الجبائية. هذا فضلا عن تنامي دور المجتمع المدني الذي بات يتلقى الدعم من المنظمات الدولية في شكل مشاريع تنموية، مما سيساهم وبقوة في تكريس ثقافة الالتقائية في برجة وتصور وتنفيذ المشاريع على مستوى الجماعات الترابية.

ثانيا: التعاون

كما هو معلوم لا يمكن لأية جماعة ترابية كيفما كانت وضعيتها المالية، وكفاءة عنصرها البشري أن تحقق جميع مشاريعها الاقتصادية بصفة ذاتية، فضعف ميزانيتها المحلية يقف حجر عثرة، ويضيق مجال تدخلها. لذا يبقى مجال التعاون اللامركزي السبيل الأمثل لتحقيق أهدافها الاقتصادية (يشتاوي، 2018، صفحة 209). وتفيد هذه الآلية جميع أشكال التعاون والتبادل التي تقوم بها الجماعات الترابية فيما بينها، أو مع الفاعلين الخاضعين للقانون العام أو الخاص، أو مع الجماعات الترابية الأجنبية في إطار التعاون اللامركزي الدولي.

ويقصد بالتعاون اللامركزي جميع أشكال التعاون والشراكة والتبادل التي تقوم بها الجماعات الترابية فيما بينها أو مع الشركاء الاقتصاديين أو الاجتماعيين الخاضعين للقانون العام أو القانون الخاص أو مع الجماعات الترابية الأجنبية غير الحكومية المهتمة بالشؤون المحلية (السعيد، 2010).

وقد وضعت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية (القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليوز 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليو 2015، ص 6585) إطارا قانونيا لتنظيم وتدبير التعاون والشراكة بين الجماعات الترابية، بحيث نصت على إمكانية إحداث مجموعات على شكل مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لتضطلع بمهمة ضمان تقديم الخدمات، وتدبير المرافق العمومية المشتركة. وفي مقدمة هذه المجموعات نجد مؤسسات التعاون بين الجماعات.

وفي هذا الإطار دأبت الجماعات الترابية على تفعيل آليات التعاون، بحيث وصل عدد الأجهزة الحديثة في هذا الإطار إلى مئة سنة 2020، 139 جهازا، طبعاً مع تسجيل تباين في توزيعها حسب الجهات والعمالات والأقاليم، وحسب الأهداف والمواضيع التي أحدثت من أجلها، ووضعية ممارسة النشاط (مفعلة أو متوقفة)، وكذا ارتباطها أساساً بتلبية بعض الخدمات الضرورية للجماعات الأعضاء، في مقابل محدودية اللجوء لآليات التعاون لتنفيذ المشاريع ذات الصبغة الاستثمارية الكبرى التي من شأنها أن تحرك الدورة الاقتصادية للجماعات الترابية (تقرير المجلس الأعلى للحسابات، 2019-2020، صفحة 88).

فلا أحد ينفي دور هذه الأجهزة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتقديم بعض خدمات القرب واستدامتها، لا سيما تلك المتعلقة بجمع النفايات، وتدبير المطارح، والنقل الحضري بواسطة الحافلات، وفي توفير بعض البنى التحتية كالطرق والمسالك، والتزويد بالماء الصالح للشرب في العالم القروي. غير أن الواقع العملي يكشف مجموعة من النقائص المرتبطة بتدبير هذه الأجهزة الشيء الذي يحد من فعاليتها، ويحول دون الاستفادة المثلى من الخدمات التي بإمكان هذه الأجهزة تقديمها، خاصة على مستوى جماعات تتسم مواردها المالية بالمحدودية في مقابل تزايد حاجياتها.

ومن أبرز هذه النقائص والتي سجلها المجلس الأعلى للحسابات نجد:

-عدم إنجاز دراسة أولية لتحديد الجدوى من إحداثها: فإحداث مؤسسات التعاون بين الجماعات لم يبن على دراسة قبلية كافية لتقييم مدى قدرة المؤسسة على الاضطلاع بالمهام الموكلة إليها. فأغلبها أسس بطريقة ارتجالية، بحيث اعتمدت على أهداف لا تكتسي طابع المنفعة المشتركة، أو غير متجانسة، أو دون حتى إبرام اتفاقيات التأسيس. بل إن مجموعة من الأجهزة القائمة لم تبادر إلى ملاءمة وضعيتها القانونية مع مستجدات القانون التنظيمي من خلال تعديل قرارات إحداثها، ولم توفر الموارد البشرية اللازمة حتى تتمكن من الاضطلاع بمهامها. فكأنما تهاوت مجموعة من الجماعات على هذه الآلية جاء كاستجابة عمياء لمتطلبات قانونية تفرض إحداث شخص اعتباري جديد يتولى تدبير مرافق محلية.

ضبابية اشتغال الأجهزة المسيرة: فبعض أجهزة التعاون لم تقم باتخاذ التدابير الضرورية من أجل تحديد طرق تنفيذ مهامها وتدخلاتها، كما أن بعضها لا يتقيد بالمقتضيات المتعلقة بتمثيلية الجماعات الأعضاء، سواء فيما يتعلق بعدم تناسب عدد ممثلي الجماعات مع حصص مساهماتها، أو من حيث ضرورة تواجد رؤساء الجماعات كأعضاء في مجالس الأجهزة، وكذا من حيث تناسب عدد المنتدبين مع عدد سكان الجماعات الأعضاء، إضافة إلى تسجيل حالات غياب متواترة لبعض الأعضاء عن الدورات (تقرير المجلس الأعلى للحسابات، 2019-2020، صفحة 89).

-محدودية الموارد المالية والبشرية: تفتقد أغلب الأجهزة للموارد البشرية اللازمة لا من حيث العدد ولا من حيث التخصصات، وهو ما يشكل إكراها حقيقيا للقيام بالمهام المنوطة بها. كما تتسم مبالغ المساهمات المالية للجماعات الأعضاء بالمحدودية، علاوة على عدم الالتزام بأجال دفعها تارة وعدم أدائها تارة أخرى، حيث إن المبلغ الإجمالي للمساهمات غير المدفوعة بلغ خلال الفترة 2015 - 2019 ما قدره 358.8 مليون درهم. وهو ما ينعكس سلبا على الخدمات المقدمة، إذ تجد هذه الأجهزة نفسها في بعض الحالات غير قادرة على أداء مستحقات الشركات المتعاقدة معها (حالة الشركات المفوض لها تدبير مرفق جمع النفايات (تقرير المجلس الأعلى للحسابات، 2019-2020، صفحة 93).

-عدم تحقيق الأهداف المتوخاة من إحداثها: لقد كشف الواقع العملي أن إحداث بعض الأجهزة ظل صوريا فقط، بحيث إن لم تمارس أي نشاط منذ إحداثها، أو اقتصر فقط على بعض الأعمال التحضيرية. فيما توقفت أنشطة أجهزة أخرى، مع تسجيل قصور في تنفيذ الخدمات نتيجة نقص في البرمجة، وعدم استفادة بعض الأعضاء من خدمات جهاز التعاون. فيما عجزت غالبية الأجهزة عن تسوية الوضعية العقارية للأراضي التي تحتضن مشاريعها أو التي تستغلها في هذا الإطار.

كما أن الأجهزة التي تعمل في مجالات النظافة وجمع النفايات وتدبير المطارح والمجالات المشابهة لها والنقل الحضري بواسطة الحافلات، لا تحرص على اتخاذ الإجراءات الضرورية من أجل إلزام المتعاقدين معها بالوفاء بالتزاماتهم، ولا سيما تنفيذ جميع الاستثمارات التعاقدية. علاوة على رصد نقائص في منظومة التتبع والمراقبة وفي تطبيق الجزاءات، وفي تفعيل بعض المقتضيات المتعلقة بالمحافظة على البيئة. وفي إطار انفتاح الجماعات الترابية المغربية على نظيراتها الأجنبية، يعتبر التعاون اللامركزي الدولي من الآليات الهامة في هذا المجال، والذي يخضع إلى تأثيرات استراتيجية من قبل المنظمات الدولية كالبنك الدولي والاتحاد الأوروبي. كما يوجد تحت تأثير السياسات الخارجية للدول المانحة للمساعدات الدولية من أجل التنمية. هذه الأخيرة التي تعتبر التعاون اللامركزي الدولي لوحداها الترابية جزءا من سياساتها الخارجية.

وجدير بالذكر أن التعاون اللامركزي الدولي يتأثر باختلاف الأنظمة السياسية للدول ومستوى نضج الديمقراطية، واختلاف القدرات الاقتصادية في مجال تدبير التنمية الدولية، مما يؤثر على أنماط التعاون بين الشركاء. فعلى المستوى الدولي، يتدخل البنك الدولي في تحقيق أهداف الألفية للتنمية من خلال إعداد استراتيجية أومية تحت اسم "دعم الشبكات الترابية: الحكامة المحلية والتنمية"، والتي تهدف إلى تطوير علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الترابية الوطنية ونظيراتها الأجنبية، وإلى المساهمة في دعم الخبرات والتجارب. لكن الملاحظ هو العزوف وضعف اهتمام مجالس الجماعات الترابية بأهمية التعاون الدولي، مما يفقدها فرصة الاستفادة من الدعم الدولي للبرامج التنموية، الشيء الذي يجعلنا نتساءل حول دور السلطات المركزية المغربية في بلورتها لآليات المحفزة للجماعات الترابية على نهج أسلوب التعاون الدولي والتي تمتاز بالضعف والغياب، كما يمكن أن تحكم الفرقاء الممولين لبرامج التعاون الدولي في توجيه مسارات واتجاهات التعاون لما يخدم المصالح التي تندرج ضمن السياسات الخارجية للدول المانحة للمساعدات الدولية (KARZAZI, 2013-2014, p. 218).

الفرع الثاني: تقييم السياسات العمومية

يعتبر تقييم السياسات العمومية عنصرا جوهريا وفاعلا ضمن عناصر الحكامة الرشيدة. فهو يرتبط بالديمقراطية والدولة الحديثة، باعتباره يبنى على المقابلة بين وجهات النظر، وشفافية الولوج إلى المعلومات والوثائق التي يمتلكها الجهاز الخاضع للتقييم، وهذا ما يصطلح عليه بالمفهوم الديمقراطي للتقييم، الذي تتجلى أهميته من خلال إخبار المواطنين بالمعلومات ومختلف المعطيات، عبر نشر تقارير موضوعاتية تمكنهم من تدعيم آرائهم وأحكامهم حول تدبير السياسات العمومية الترابية، ومدى تحقيقها لأهدافها (الخمليشي، 2020).

وتتجلى أهمية التقييم في كونه يحدد التأثير المباشر وغير المباشر لمختلف التدخلات العمومية على المستوى الترابي، فهو لا ينظر فقط إلى ما يحدث داخل التنظيمات العمومية، بقدر ما ينظر فيما إذا كانت هذه الأخيرة قد استطاعت التأثير في المحيط الذي تشتغل فيه، وأحدثت تغييرات في المجتمع، واستطاعت حل المشاكل العمومية ومطالب المواطنين على مستوى الجماعات الترابية. فهو يساهم في إعادة النظر وتصحيح مسار تنفيذ السياسات العمومية، من خلال تدعيم أو تقويم أو التخلي الجزئي أو الكلي عن البرامج والمشاريع التي أثبتت التجربة والتقييم أنها بدون فائدة ولا يمكن لها بلوغ أهدافها سلفا (بنلمليح، "الجهات المتدخلة في تقييم السياسات العمومية الجهوية: الأدوار والحصيلة"، 2019، صفحة 47).

لذلك فعملية التقييم ضرورية لتغذية الانعكاسات التدييرية للسياسات العمومية الترابية، من أجل تحديد مواطن القصور في بلوغ الأهداف، مما يسمح بتدارك النقص المصاحب لدورة السياسات العمومية سواء في مرحلة التشخيص والتصوير واتخاذ القرار وما يصاحبه من تنسيق وتشاور بين الفاعلين، أو خلال مرحلة تعبئة الموارد وتنفيذ السياسات العمومية، وبالتالي تحديد مكامن الخلل والقصور، ومحاولة تقويمها وإصلاحها للحيلولة دون الوقوع في نفس المشكل عند بلورة سياسات عمومية ترابية أخرى في نفس المجال، وبالتالي ضمان تحقيق التقائية السياسات العمومية الترابية، والحيلولة دون تضييع الجهد والمال والفرص لتفادي الوقوع في نفس الاختلالات والعراقيل التي تحد من نجاعة السياسات العمومية الترابية وتحد من التقائيتها (MULLER, 2000).

فتتبع وتقييم فعلية حقوق الانسان في السياسات العمومية بشكل منتظم ضرورة ملحة لضمان تحقيق الأهداف وقياس أدائها بمؤشرات دقيقة، نتيجة غياب آليات فعالة لتتبع السياسات، مما يعيق التقييم الدقيق ويقلل من التنسيق والتكثافية بين مختلف المتدخلين. ويساهم القضاء المالي الجهوي، باعتباره مراقبا خارجيا، في تقييم عمل الجماعات الترابية من خلال الاعتماد على تقنية الافتتاح، والذي يجعل تقاريره وخلاصاته ذات أهمية بالغة في سياق تطوير الأداء والرقابة على النشاط والتدبير المالي والإداري للجماعات الترابية، وتقوية الشفافية، وتدبير المال العام، وتعزيز المساءلة، والحفاظ على المصداقية في البيانات المالية والمحاسبية، مما يؤدي إلى توجيه النشاط الاقتصادي والاجتماعي والمالي، وتقييم فعالية البرامج والمشاريع على المستوى الترابي، ودراسة جدواها وملاءمتها، وتحليل نوعيتها وكلفتها ومدى تحقيقها للأهداف التنموية، مما يشكل تدعيما للتكثافية السياسات العمومية الترابية لبلوغ أهدافه. كما أن القضاء الجهوي للحسابات يظل عنصرا مهما وأساسيا يضمن توازن اللامركزية وتخليق وشفافية الحياة المحلية. فهو قضاء مؤهل لأن يلعب دور المصاحبة في التدبير الإداري والمالي للجماعات الترابية، من خلال الملاحظات والاقتراحات والتوصيات المدرجة في التقارير السنوية والموضوعات التي يصدرها، والتي تقدم البدائل والحلول المناسبة، من خلال الوقوف على مكامن الخلل، ومسببات الضعف، وقياس مدى نجاعة وفعالية البرامج والمشاريع في تحقيق أهدافها. فالقاضي المالي يعرض في تقاريره الصعوبات والمشاكل التي تعترض عمل الجماعات الترابية، ويؤيدها بمجموعة من التوصيات. كما يعمل على طرح الحلول المناسبة التي بمقدورها ضمان توحيد الجهود وتقارب الرؤى وتعزيز التنسيق بين الأجهزة، مما يصب في مرمى تحقيق التكثافية التدخلات العمومية وبرمجة مشاريع وبرامج متناسقة ومتجانسة وفعالة (الحسكة، 2016-2017، صفحة 681)، وبالتالي ترشيد وعقلنة الأداء العمومي للجماعات الترابية من خلال إبداء الرأي ومساعدتها على ترشيد القرارات التنموية الاستثمارية، واقتراح وسائل التصحيح الملائمة، وإمداد الإدارة بالمعلومات بمهدف مساعدتها على تحسين نجاعة أدائها (مجدي، 2006-2007، صفحة 168).

فعلى الرغم من الدور المحوري الذي تلعبه المجالس الجهوية للحسابات في عقلنة التدبير على مستوى الجماعات الترابية لكسب رهان تحقيق التكثافية، إلا أننا نرى أنه قد بات من اللازم العمل على تعزيز دورها في تقييم السياسات الترابية، من خلال جعل هذه الأخيرة ضمن الاختصاصات الأساسية والذاتية لهذه المجالس، بل وتدعيم المساعدة المقدمة للجماعات الترابية في علاقات بينية أكثر توازنا وتأثيرا على التدبير العمومي، خاصة وأن المساعدة المقدمة حاليا تقتصر على مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية فقط. ولا بد من إثراء هذه المساعدة بإعداد تقارير موضوعاتية دورية خاصة الهدف منها إثارة انتباه المجالس الترابية للأعطاب المصاحبة للسياسات الترابية، وتقديم إرشادات لها حول أفضل نماذج التدبير الترابي.

وختاما لا بد من التأكيد على أن إحداث لجنة وطنية لتنسيق وتقييم السياسات الحكومية يعتبر آلية لازمة لتنسيق السياسات العمومية وتحقيق التكامل فيما بينها، وتطوير الآليات الضرورية لتقييم نجاعتها وفعاليتها ووقعها على المواطنين.

فإحداث هذه اللجنة جاء لتمكين الحكومة من آلية موحدة وناجعة للسهر على حسن تدبير السياسات العمومية من أجل تحسين تناسق السياسات العمومية، والرفع من نجاعتها وفعاليتها ووقعها على المواطنين، وتطوير التقييم الذاتي، وإدماج وظيفة التقييم في مسلسل التخطيط الاستراتيجي، إضافة إلى تطوير وتوحيد آليات ومناهج تقييم السياسات العمومية (اللقاء الشهري حول السياسات الحكومية، 2017).

خاتمة:

إذا كان الواقع العملي يكشف أن التنسيق مهمة صعبة أو تكاد أن تكون مستحيلة داخل الوزارة الواحدة، فما بالك إذا أريد تطبيقه بين هيئات ومؤسسات عمومية مختلفة.

إن تفعيل آليات التعاون والشراكة والتنسيق بين المتدخلين والتقييم الفعال للسياسات العمومية، والعمل على تفعيل التوصيات المنبثقة عن التقارير الموضوعاتية للمجالس الجهوية للحسابات، وتقارير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لكفيلة بحوكمة السياسات العمومية وتحقيق التفائيتها. كل هذا مع ضرورة وجود إرادة سياسية حقيقية وفعالية من صانعي السياسات، وتضافر جهود كل المتدخلين في العملية التنموية على مستوى الجماعات الترابية والمصالح اللامركزية للإدارات المركزية، ووكالات التنمية، وفعاليات المجتمع المدني المنظم، والأحزاب السياسية التي وجب عليها تحمل المسؤولية نتيجة تفريخ نخب سياسية عقيمة غير مؤهلة لقيادة قاطرة التنمية بالبلاد. فتوفر الموارد البشرية المؤهلة يتطلب، من جهة، إرساء نظام انتخابي مفرز لنخب قادرة على تفعيل وظائفها، وعلى الأخص وظيفة التقييم. ومن جهة ثانية، إرساء بنيات إدارية بخبرات عالية في مختلف المجالات تتكلف أساسا بمتطلبات البعد التقني في تقييم السياسات العمومية، وذلك إسوة بالنماذج المقارنة الرائدة في هذا المجال، من قبيل النموذج الأمريكية، والذي تلعب فيه السلطة التشريعية دورا مهما في تقييم السياسات العمومية يركز على بنيات بموارد بشرية مؤهلة تمكنها من أداء وظائفها، خصوصا وظيفة التقييم، وهذا ما يتجلى من خلال التقارير التقييمية التي تنتجها.

مراجع باللغة العربية:

اللقاء الشهري حول السياسات الحكومية (1 غشت، 2017).

(2021) تقرير النموذج التنموي الجديد.

مقتطف من الخطاب السامي الذي وجهه جلالة الملك. (8 أكتوبر، 2021). افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية الحادية عشرة، في 8 أكتوبر 2021.

أحمد قدميري. (2017-2018). تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات الترابية في ظل تطور اللامركزية الترابية بالمغرب (أطروحة). (جامعة الحسن الأول، المحرر) سطات، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية.

الموقع الرسمي لوزارة الاستثمار والتقائية وتقييم السياسات العمومية. (بلا تاريخ).

تقرير المجلس الأعلى للحسابات. (2019-2020).

تقرير المجلس الأعلى للحسابات. (2019-2020).

تقرير المجلس الأعلى للحسابات. (2019-2020).

تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. (2016). متطلبات الجهوية المتقدمة.

توفيق السعيد. (2010). مدخل لدراسة القانون الإداري. الرباط: دار أبي رقراق للطباعة والنشر.

رشيد ملوكي. (2015 - 2016). التقطيع الجهوي بالمغرب قراءة في سياق التحول و استشراف أفق الجهوية المتقدمة (أطروحة). (جامعة الحسن الأول، المحرر) كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات.

- عبد الحق عقله. (2009). دراسات في علم التدبير (الإصدار الطبعة الثانية). (دار القلم للطباعة والنشر، المحرر) الرباط.
- عدنان الزروقي. (2018-2019). السياسات العمومية والمسألة الترابية: إشكالية العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية (أطروحة). (كلية العلوم القانونية، المحرر) سطات: جامعة الحسن الأول.
- فتيحة يشتاوي. (2018). التسويق الترابي ودينامية المجال. المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، صفحة 209.
- محمد الخمليشي. (2020). أدوار المجلس الأعلى للحسابات في تقييم السياسات العمومية: مشروعية الاختصاص وسياق الممارسة -دراسة تحليلية مقارنة. المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، صفحة 20.
- محمد مجيدي. (2006-2007). دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية (أطروحة). الرباط، جامعة محمد الخامس: كلية العلوم القانونية أكادال.
- منية بنلمليج. (أكتوبر 2017). التعاون اللامركزي وفق مستجدات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب. المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، صفحة 66.
- منية بنلمليج. (2019). "الجهات المتدخلة في تقييم السياسات العمومية الجهوية: الأدوار والحصيلة". المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، صفحة 47.
- نجاة سرار. (2012-2013). إشكالية العلاقة بين التنمية المستدامة والجهوية المتقدمة (أطروحة). طنجة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية: جامعة عبد المالك السعدي.
- هشام الحسكة. (2016-2017). دور الافتتاح العمومي في إرساء حكمة تدبير الجماعات الترابية: دراسة تجربة القضاء المالي الجهوي بالمغرب (أطروحة). مراكش، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية: جامعة القاضي عياض.
- يونس سلامة. (2011). الشراكة بين القطاع العام والخاص، التوجه المغربي على ضوء التجارب المقارنة (الإصدار الطبعة الأولى). الرباط: طوب بريس.

Bibliographie :

- Aiden, E. H. (2005). La réforme budgétaire au Maroc: cadre juridique et institutionne. *La réforme budgétaire au Maroc: cadre juridique et institutionne*(21), 44. .
- KARZAZI, M. (2013-2014). *la coopération décentralisée Franco-Marocaine: Entre coopération au Développement et diplomatie d'influence*"(thèse). TANGER, fsjes: université abdelamalek essaadi.
- MULLER, P. (2000). *politique publiques* (éd. 4ème édition). PARIS: Presses universitaires de France.

الجمارك الرقمية: التحديات والفرص

Digital Customs : Challenges and Opportunities

العمrani هشام

إطار جمركي

باحث في القانون

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

أكدا - جامعة محمد الخامس - الرباط - المغرب

hic.amrani@yahoo.com

ملخص

سلكت إدارة الجمارك المغربية منذ فترة طويلة، طريق التحديث وجعلت من تبسيط المساطر الجمركية ورشاً كبيراً حافلاً بالإنجازات الملموسة يصبو إلى تسهيل الخدمات الجمركية لكل من المقاولات والمواطنين. وتعزيزاً لهذا الخيار، سعت الإدارة الجمركية من أجل تحسين وتبسيط إجراءاتها وعمدت إلى تطوير خدمات على الخط من أجل خدمة المقاول والرفع من قدرتها التنافسية على المستوى الدولي، كما أطلقت تطبيقات رقمية لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية وتيسير الولوج إلى الخدمات الجمركية على المرتفقين. وتهدف الإدارة الجمركية المغربية من خلال تبني مشروع الجمارك الرقمية إلى تدعيم سياسة القرب عبر تحسين جودة الخدمات وتحقيق النجاعة والفعالية، والاقتصاد في التكلفة، وترسيخ الشفافية الإدارية. الكلمات المفتاحية: الجمارك الرقمية، خدمات على الخط، تطبيقات رقمية، المرتفق

Summary

The Moroccan Customs Administration has long embarked on the path of modernization, making the simplification of customs procedures a major workshop filled with tangible achievements aimed at facilitating customs services for both businesses and citizens. To reinforce this choice, the customs administration has sought to improve and simplify its procedures and has developed online services to serve businesses and enhance their competitiveness at the international level. It has also launched digital applications to simplify procedures and administrative processes and ease access to customs services for users.

The Moroccan customs administration aims, through the adoption of the digital customs project, to reinforce the proximity policy by improving service quality, achieving efficiency and effectiveness, reducing costs, and establishing administrative transparency.

Keywords: Digital customs, Online services, Digital application, User.

مقدمة

تعتبر التحديات التي تفرضها العولمة والانفتاح الاقتصادي وكذا التقدم التكنولوجي والمعلوماتي على المستوى الدولي، من أهم أسباب توجه أغلب دول المعمور نحو جعل استخدام التقنيات الحديثة ضمن أولويات سياساتها العامة التديرية. لذلك قام المغرب بتبني استراتيجية الحكومة الإلكترونية كخيار لتحديث وعصرنة الإدارة العمومية، حيث تعتبر هذه الاستراتيجية جزءاً من استراتيجية "المغرب الرقمي" التي ترمي إلى إعادة تشكيل عميق للمساطر الإدارية حتى تصبح أكثر فعالية وموجهة كلياً لخدمة المواطن والمقولة، وجعل تكنولوجيا الاتصالات في خدمة التنمية البشرية ومصدراً لتحسين الإنتاجية وتقوية القيمة المضافة للقطاعات الاقتصادية، وذلك قصد تموقع المغرب كوجهة تكنولوجية جهوية.

تشكل الإدارة الجمركية إحدى ركائز الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية، وتساهم في تحديد السياسة الجمركية الوطنية وتنهض بتنفيذها عبر إنعاش الاستثمار، بتطبيق المقتضيات القانونية المتعلقة بالامتيازات الضريبية، وكذلك تشجيع الأنظمة الاقتصادية وتبسيط المساطر الجمركية، كما تساهم في حماية المستهلك من خلال رقابتها على الواردات والصادرات، وحماية الاقتصاد الوطني من خلال التحكم في قواعد المنشأ ومحاربة الاغراق، فهي تسهر على ضمان العدالة الجبائية بين المستوردين ومكافحة سائر أشكال الغش والتهريب.

يشكل تطبيق مشروع الجمارك الرقمية إضافة حقيقية تكسب المعاملات الإدارية في المجال الجمركي نوعاً من التميز الذي يظهر في تحسين مستوى الخدمات الإدارية المقدمة، وضمان الشفافية والمساواة في التعامل مع جميع المتعاملين، وتسهيل التواصل عن طريق توفير المعلومات والوثائق، وتبسيط المساطر وتخفيض الكلفة المالية والزمنية للخدمات، ولا شك أن كل هذه الإيجابيات ستساعد إدارة الجمارك في لعب دورها الريادي في تطوير النشاط الاقتصادي في البلاد. لهذا عملت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة على تفعيل مشروع الجمارك الرقمية، من أجل تجاوز التصور التقليدي لمفهوم الإدارة القائم على الشكلية المفرطة والتراتبية الشديدة، ثم الانتقال إلى المنظور الحدائي للجهاز الإداري المرتكز على البعد الوظيفي والخدماتي المستند على قواعد التواصل، المردودية والفعالية، من أجل إرساء خدمة عمومية سهلة الولوج وقريبة من المرتفق.

تهدف هذه الدراسة إلى إبراز أهمية مشروع الجمارك الرقمية في الرفع من فعالية ونجاعة الإدارة الجمركية، وما يمكن أن تقدمه من تسهيلات ومزايا من خلال دراسة أهم تطبيقاتها في المجال الجمركي، مع تقديم بعض المقترحات من شأنها المساهمة في تجاوز الإكراهات التي تواجه الإدارة الجمركية في تفعيل هذا المشروع. لذلك، فإن الإشكالية التي سنعالجها من خلال دراستنا هي كالتالي: إلى أي حد شكل مشروع الجمارك الرقمية الية لرفع فعالية ونجاعة الإدارة الجمركية في ضوء الإكراهات المطروحة، ومن أجل معالجة الإشكالية المطروحة التي لا تخلو من الصعوبات بحكم الخصوصية التقنية للموضوع، لقد ارتأينا أن نعتمد التصميم التالي:

المبحث الاول: مرتكزات وتحديات الجمارك الرقمية

المبحث الثاني: تطبيقات الجمارك الرقمية وانعكاسها على فعالية الأداء

المبحث الاول: مرتكزات وتحديات الجمارك الرقمية

دخلت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة منذ سنة 1990 في سلسلة من التحولات النوعية ناتجة من متغيرات وطنية ودولية، هادفة إلى تجاوز التصور التقليدي لمفهوم الإدارة القائم على مجموعة من المحددات، تتخلص في الشكلية المفرطة والتدابير الشديدة والمركزة في صناعة القرارات، والانتقال إلى المنظور الحداثي للجهاز الإداري المرتكز على البعد الوظيفي والخدمي، المستند على قواعد التواصل، المردودية، الفعالية، استعمال تقنيات الإعلام والاتصال، بمعنى آخر إرساء إدارة خدومة سهلة الولوج وقريبة من المرتفق (ناصر، 2006، صفحة 5). ونظرا لأهمية الرقمنة في المجال الجمركي، فإن هناك مجموعة من المرتكزات لتحقيق مشروع الجمارك الرقمية وهذا ما سنوضحه في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني سنتطرق إلى التحديات التي تواجه تفعيل مشروع الجمارك الرقمية داخل الإدارة الجمركية.

المطلب الاول: مرتكزات الجمارك الرقمية

الجمارك تعرف على أنها "الخدمة الحكومية المسؤولة عن إدارة الجمارك وتحصيل الرسوم والضرائب، والتي تتحمل أيضا مسؤولية تطبيق القوانين واللوائح الأخرى المتعلقة باستيراد البضائع أو تصديرها أو نقلها أو تخزينها" (WCO, 2024, p. 9). و تكتسي عملية الرقمنة داخل الإدارة الجمركية أهمية بالغة، حيث تستند هذه العملية إلى أسس قانونية وبشرية وتقنية ودولية ترسم الإطار العام لتفعيل مشروع الجمارك الرقمية داخل إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة.

الفقرة الاولى: المرتكزات القانونية

لقد سارع المشرع المغربي الى تأطير علاقات الإدارة بالمتعاملين معها بعدة نصوص وقوانين جعلت هذه العلاقات واضحة ومحدودة الجوانب، حيث سعى الى تحديث ترسانته القانونية لتواكب التطور السريع الذي يعرفه مجال التكنولوجيا الحديثة. وفي هذا الصدد، يحدد القانون 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية (الظهير الشريف رقم 1-20-06 صادر في 11 من رجب 1441 الموافق 6 مارس 2020 منشور بالجريدة الرسمية عدد 6866 بتاريخ 6 مارس 2020)، المبادئ العامة المنظمة للعلاقة الجديدة التي يجب أن تجمع الإدارة بالمرتفق بغية خلق مناخ من الثقة بينهما، وذلك اعتمادا على مبادئ الحكامة الجيدة والتدبير العصري، وتسخير التقنيات المبتكرة في مجال المعلومات والتواصل، حيث تسري مقتضيات هذا القانون على جميع الإدارات العمومية و من بينها الإدارة الجمركية باعتبارها تتولى تلقي ومعالجة وتسليم القرارات الإدارية التي يطلبها المرتفق في مجال التجارة الخارجية. كما تمت بلورة وصياغة القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية بمثابة ميثاق المرافق العمومية لتفعيل الرقمنة من اجل تأسيس خدمة عمومية ذات جودة عالية، سهلة الولوج وشفافة، من اجل تعزيز الثقة بين الإدارة والمتعاملين معها. ويعد القانون 53.05 المتعلق بالتبادل الإلكتروني للمعطيات القانونية (الظهير الشريف رقم 1.07.129 صادر في 19 من ذي القعدة 1428 الموافق 30 نونبر 2007 منشور بالجريدة الرسمية عدد 5584 بتاريخ 6 دجنبر 2007)، بمثابة الإطار الناظم للإدارة الإلكترونية فيما يتعلق بالمعطيات التي يتم تبادلها بطريقة الكترونية وعلى المعادلة بين الوثائق المحررة على الورق، وتلك المعدة على دعامة إلكترونية، وعلى التوقيع الإلكتروني، وقد تضمنت مقتضياته الإشارة إلى التقنيات الحديثة التي أصبح من الضروري استعمالها والتي من نتائجها نزع الصفة المادية عن المساطر وتبسيطها. اما القانون 43.20 المتعلق بخدمات الثقة بشأن المعاملات الإلكترونية (الظهير الشريف رقم 1-20-100 صادر في 16 من جمادى الأولى 1442 الموافق 31 ديسمبر 2020 منشور بالجريدة الرسمية عدد 6951 بتاريخ 11 يناير 2021)، فهو بمثابة إطار قانوني جديد قادر على تلبية احتياجات الفاعلين

الاقتصاديين، القطاع العام و القطاع الخاص والمواطنين، من خلال تنظيم التوقيعات الإلكترونية، والخوادم الإلكترونية، والختم الزمني الإلكتروني، وخدمات الإرسال الإلكتروني المضمون والتيقن من مواقع الإنترنت...

كما تتمثل النصوص القانونية المؤطرة لعملية الرقمنة في إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة في بعض الفصول الواردة في مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة (الظهير الشريف رقم 1.77.399 بتاريخ 25 شوال 1397 الموافق 9 أكتوبر 1977 كما وقع تغييره وتتميمه بمقتضى القانون رقم 99.02 المصادق عليه بالظهير رقم 1-00-222 بتاريخ 2 ربيع الأول 1421 الموافق 5 يونيو 2000)، كالفصل 74 من مدونة الجمارك الذي حدد أشكال التصاريح الجمركية المتمثلة في الصيغة الإلكترونية، المكتوبة، الشفوية، أو أي شكل آخر يعبر بموجبه المصرح عن إرادته بوضع البضائع تحت النظام الجمركي. في حين حدد الفصل 203 مكرر إيداع التصاريح الجمركية والوثائق المتعلقة بها وفق الصيغة الإلكترونية باعتبارها الأصل والقاعدة، ما عدا في حالات استثنائية منصوص عليها بقرار للوزير المكلف بالمالية، وفي هذا الإطار صدر عن وزير المالية قرار عدد 91-1790 بتاريخ 19 جمادى الثانية 1412 الموافق 26 دجنبر 1991، بحيث أكد هذا القرار الزامية إقامة التصاريح الجمركية بطرق معلوماتية، وذلك بالمكاتب الجمركية المجهزة لهذا الغرض. كما اعتبر المشرع المغربي من خلال الفصل 281 من مدونة الجمارك على أن الجناح الجمركية من الطبقة الثانية تضم: "كل عمل أو مناورة تنجز بطرق معلوماتية أو إلكترونية ترمي إلى حذف معلومات أو برامج النظام المعلوماتي للإدارة أو تغييرها أو إضافة معلومات أو برامج إلى هذا النظام، عندما ينجم عن هذه الأعمال أو المناورات التملص من رسم أو مكس أو الحصول بصفة غير قانونية على امتياز معين"، و لقد حدد المشرع عقوبة الجناح الجمركية من الطبقة الثانية في الحبس من شهر إلى سنة والغرامة والمصادرة حسب الأحوال الواردة في مقتضيات الفصل 282 مكرر من نفس المدونة. وفي إطار تكريس الطابع اللامادي للمعاملات الجمركية، جاء قانون المالية رقم 24-60 لسنة 2025 (الظهير الشريف رقم 1-24-65 بتاريخ 13 دجنبر 2024 منشور بالجريدة الرسمية رقم 7362 بتاريخ 19 دجنبر 2024) بمستجدات على مستوى الفصل 95 الفقرة 1 من مدونة الجمارك جعلت الزامية الأداء الإلكتروني للرسم والمكوس والغرامات الجمركية الا في حالات قليلة محددة على سبيل الحصر، و في حالة مخالفة هذا البند تطبق زيادة 1 % من المبلغ المستوجب الأداء لإدارة الجمارك.

الفقرة الثانية: المرتكزات البشرية

تضع الإدارة الجمركية رأس مالها البشري في صلب استراتيجية إنمائية متطورة، تثنمها وتكيفها مع توالي السنوات بغية تعزيز مهاراته وكذا قدرته على التفاعل مع محيطه الداخلي والخارجي ورفع مختلف التحديات الانية والمستقبلية. حيث يعد العنصر البشري من اهم عناصر الإدارة الجمركية، حيث بلغ مجموع الطاقم البشري لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة 5674 موظف إلى غاية 31 دجنبر 2024، وهم موزعين ما بين المصالح المركزية للإدارة والمديريات الجهوية المتمركزة على طول التراب الوطني. وينقسم أعوان الإدارة الجمركية باعتبارها مؤسسة شبه عسكرية إلى فئتين:

- فئة حراس وضباط الجمارك التي تشكل 60% من الجمركيين، وتسند لها مهام الحراسة ومكافحة التهريب، وتزاول مهامها بارتداء الزي النظامي ذي الشارات العسكرية (مرسوم رقم 2.21.439 الصادر في 4 مارس 2022 بتحديد نظام البذلة الرسمية لموظفي إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة والشارات المميزة لها، الجريدة الرسمية عدد 7082 بتاريخ 14 أبريل 2022)، وتحمل السلاح القانوني، وتشتغل بتناوب على مدار الساعة.

- فئة المفتشين التي تشكل 40% من الجمركيين، تتولى تتبع إجراءات الجمركية ومراقبة عملية الاستيراد والتصدير وتدبير الملفات الإدارية والجمركية.

تقوم إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة بإجراء عمليات توظيف سنوية بهدف تزويد المصالح الميدانية والخطوط الأمامية بموارد بشرية مؤهلة من اجل مواكبة تطور واتساع نطاق عمل الجمارك بالموازاة مع توسع وإحداث بنيات تحتية جديدة (الموانئ

المطارات والمناطق الاقتصادية والصناعية...)، وللاستجابة أيضا لضرورة ضمان حضور جمركي دائم بكل المناطق والحظائر ذات الطابع التجاري. وقد قامت ادارة الجمارك والضرائب غير المباشرة بإنشاء معهد التدريب الجمركي من اجل تمكين مواردها البشرية من التكوين المستمر، لمواكبة اخر المستجدات القانونية والإدارية في العمل الجمركي، فضلا على الاطلاع عن الأدوات والوسائل التكنولوجية الحديثة المستعملة في إطار تفعيل مشروع الجمارك الرقمية. حيث تعتبر إدارة الجمارك التكوين رافعة استراتيجية لمواكبة موظفيها، لذلك قامت بوضع مخططا للتكوين يسهر على تنزيله معهد التدريب الجمركي، بهدف تعزيز خبرات مواردها البشرية وتحقيق قفزة في الكفاءات تتلاءم وأهدافها المسطرة. ويرتكز هذا المخطط في مرحلة أولى على التكوين العسكري، وفي مرحلة ثانية على تكوين يشمل جميع المهن الجمركية الأساسية. حيث عملت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة على توجيه برامج التكوين المقدمة نحو تقوية المكتسبات والتطوير في مجالات العمل التديرية من خلال استعمال وسائل التكنولوجيا الحديثة الداعمة لمختلف المهن الجمركية. وفي هذا السياق، يتمحور عرض التكوين حول ثلاثة محاور رئيسية: التكوين الأساسي والتكوين المستمر والتعاون الدولي، كما قامت الإدارة الجمركية بإغناء عرض التكوين ليتناسب مع التطورات التي تعرفها الأنشطة الجمركية والمستجدات التنظيمية والإجرائية، حيث انكبت على تعزيز التكوين باستخدام الكسولات التعليمية التي تتخذ شكل مقاطع فيديو يتناول كل منها موضوعا تعليميا معيناً مدته في حدود 5 دقائق.

الفقرة الثالثة: المرتكزات التقنية

تحرص الإدارة الجمركية على تزويد موظفيها بالوسائل والمعدات التقنية لتمكينهم من أداء واجبه بشكل أفضل وتحسين قدرتهم على التدخل وتكييف نشاطهم مع خصوصيات البيئة التي يعملون فيها. فالجمارك الرقمية مرتبطة بجميع أنماط التكنولوجيا الرقمية من وسائط وشبكات وأدوات، لذلك تقوم ادارة الجمارك والضرائب غير المباشرة بشكل دوري باقتناء وسائل تكنولوجية حديثة ومعدات تقنية تستجيب لخصوصية العمل الجمركي. بالإضافة الى ذلك، عملت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة على التحسين التقني لنظام المعلومات لتسهيل استغلاله من قبل مختلف المستخدمين والمتعاملين معها، من خلال:

- تحسين توافر نظام المعلومات: من خلال إعادة النظر في البنية التحتية للأجهزة والمعدات والبرمجيات بغرض تحديثها، لكي تستجيب للتغير المنشود لتقديم خدمة الكترونية تساهم في التطور السريع للتكنولوجيا الحديثة.
- تحسين الشبكات المحلية: عن طريق استبدال تجهيزات الشبكات النشطة بتجهيزات جديدة وأكثر متانة وقابلة للتطوير التي توفر المزيد من الأمن والقدرة على المعالجة.
- مساعدة المستخدمين: من خلال تطوير وتكييف مستمر للإجراءات والدلائل المعلوماتية على التحسينات الوظيفية والتقنية لنظام المعلومات.

الفقرة الرابعة: المرتكزات الدولية

تنشط الإدارة الجمركية في بيئة متغيرة تدفعها أولويات صناع القرار من خلال الاستراتيجيات الحكومية من جهة ومن جهة أخرى توجيهات المنظمات الدولية، وتتجلى جهود هذه الأخيرة، في تطوير العمل الجمركي من خلال اتاحتها للعديد من التسهيلات المالية والمرافقة الفنية والتقنية لدعم مبادرات رقمنة الجمارك وتعزيز فرص نجاحها، نظرا لما تتيحه التكنولوجيا الحديثة من قدرات هائلة يمكن الاعتماد عليها في تحسين أداء الإدارات الجمركية عبر العالم. ومن أبرز هذه المنظمات الدولية نجد المنظمة العالمية للجمارك، والتي انضم اليها المغرب سنة 1968، حيث انخرط في اهم الاتفاقيات المعدة من طرفها، خصوصا الاتفاقية الدولية لتبسيط وتنسيق الأنظمة الجمركية (اتفاقية كيوطو 1974 والمنقحة سنة 1999) والتي صادق عليها المغرب سنة 2000.

المنظمة العالمية للجمارك تعتبر هيئة دولية مستقلة تعمل على تعزيز فعالية وكفاءة الإدارات الجمركية، عبر تقديم المساعدة والدعم للدول الأعضاء لتحسين أنظمتها الجمركية من خلال استخدام التقنيات الرقمية الحديثة، بحيث تعتبر توجيهات المنظمة

بمثابة مرجع لتطوير الأنظمة المعلوماتية الجمركية (بن عبدالله، 2014، صفحة 127). وفي هذا الإطار، طورت المنظمة العالمية للجمارك بعض الأدوات والوسائل لدعم رقمنة الإجراءات الجمركية من بينها:

- نموذج البيانات المعياري : هو نموذج بيانات معياري طورته المنظمة العالمية للجمارك لتسهيل تبادل البيانات الإلكترونية بين أنظمة الإدارة الجمركية والادارات الحكومية الأخرى، يوفر مجموعة مشتركة من عناصر البيانات والتعريفات التي يمكن استخدامها لوصف مجموعة واسعة من المعلومات المتعلقة بالتجارة، بما في ذلك التصاريح والتراخيص والشهادات والمستندات الأخرى، ويهدف إلى مساعدة الادارات الجمركية والمنظمات الحكومية الأخرى على تحسين كفاءة ودقة عمليات تبادل البيانات و المعطيات الخاصة بهم، وتقليل العبء الإداري على المتدخلين في سلسلة التوريد و التجارة الدولي (Morawietz, 2006).

- بوابة البيانات الامنة: هي عبارة عن منصة آمنة قائمة على الويب طورتها المنظمة العالمية للجمارك لتسهيل تبادل البيانات الإلكترونية بين الادارة الجمركية ومختلف الفاعلين في التجارة الدولية، تسمح للمستعملين بالوصول إلى البيانات وتحميلها وتنزيلها باستخدام نموذج البيانات المعد مسبقا، تم تصميم هذه المنصة لتكون وسيلة آمنة وموثوقة وفعالة لتبادل البيانات الامنة بين المنظمة العالمية للجمارك وبلدان الدول الأعضاء والفاعلين الاقتصاديين.

- إطار عمل لمعايير التجارة الإلكترونية عبر الحدود: يهدف إلى مساعدة سلطات الجمارك في مواجهة التحديات التي تفرضها التجارة الإلكترونية، حيث يتضمن الإطار معايير لتبادل البيانات الإلكترونية وإدارة المخاطر واستخدام التقنيات المتقدمة مثل الذكاء الاصطناعي والبلوكتشين، اما الهدف من الإطار فهو تسهيل التدفق السلس للتجارة الإلكترونية المشروعة مع ضمان الامتثال للوائح الجمركية وحماية الإيرادات (MAHMOOD، 2019، الصفحات 16-35).

المطلب الثاني: تحديات الجمارك الرقمية

تسعى ادارة الجمارك والضرائب غير المباشرة من خلال مخططها الاستراتيجي 2024-2028 الى جعل التحول الرقمي في صلب تطلعاتها، من خلال تفعيل التكنولوجيا الذكية في النظام الجمركي على غرار الذكاء الاصطناعي والبلوكتشين، من اجل خلق بيئة قادرة على مواجهة تحديات التجارة العالمية (Abdellatif AMRANI, 2024, p. 14). فإدخال مفهوم الجمارك الرقمية كآلية لتقديم الخدمة العمومية أصبح يقدم تحسينات هامة على شكل تلك الخدمات بما ينتج عنه تطوير المهام والأنشطة المقدمة من طرف الإدارة الجمركية، وبذلك عمدت العديد من الدول إلى تبني التطبيقات الإلكترونية في المجال الجمركي، بهدف تحقيق مرتكزات للحكم الراشد المتمثلة في الشفافية، الرقابة، المحاسبة، روح المسؤولية، دولة الحق والقانون، سرعة الاستجابة للخدمات العامة، وغيرها، بما يصل إلى غاية ترشيد الخدمة العمومية. لكن غالبا ما تواجه مبادرات اصلاح الجمارك ظروف محيطية تعيق او تعرقل مسار الإصلاحات المبرمجة، اذ لا يقتصر الأمر على إدخال بعض التطبيقات والتقنيات الحديثة على طرق العمل الحالية، اتما يتعدى الأمر الى كونها مسألة وعي ان الإدارة الجمركية تنشط في بيئة متعددة المتدخلين، تحتاج منها مرونة دائمة لتكيف مع تطورات محيط التجارة العالمية.

الفقرة الاولى: مزايا الرقمنة في المجال الجمركي

هناك العديد من الفوائد التي يمكن الوقوف عليها من مشاريع تحديث ورقمنة الجمارك أبرزها:

- تحسين الرقابة الجمركية: تساعد رقمنة العمليات الجمركية وتحديثها في تحسين فعالية وكفاءة الرقابة الجمركية، باستخدام التقنيات الحديثة مثل أنظمة التتبع الإلكترونية وأجهزة مسح الأشعة السينية وأنظمة إدارة المخاطر، التي تمكن اعوان الجمارك

من تحديد الشحنات عالية المخاطر بشكل أكثر فعالية واتخاذ الإجراءات المناسبة لمنع دخول السلع أو الأنشطة غير المشروعة.

- تقليص وقت التخليص الجمركي: تقلل رقمنة العمليات الجمركية بشكل كبير من الوقت المطلوب لتخليص البضائع على الحدود، وهذا من خلال إلغاء العمليات اليدوية وتبسيط الإجراءات بالشكل الذي يتيح لمسؤولي الجمارك معالجة الشحنات بشكل أسرع وتقليل الوقت الإجمالي والتكاليف المرتبطة بالتجارة.

- التكامل والتعاون الفعال مع مختلف المتدخلين: تسهل رقمنة العمليات الجمركية التكامل والتعاون بشكل أفضل بين مختلف المتدخلين في العمل الجمركي، بما في ذلك إدارة الجمارك والفاعلين الاقتصاديين والادارات الحكومية الأخرى، انطلاقاً من مشاركة المعلومات والعمل المنسق بالشكل الذي يسمح لهذه التنظيمات بإدارة المخاطر بشكل أكثر فعالية وتحسين الكفاءة العامة للعملية التجارية.

- تحسين مؤشرات الشفافية ومناخ الاستثمار: يتيح استخدام الأنظمة الإلكترونية مستوى أعلى من الشفافية في العمليات الجمركية، مما يقلل من فرص الرشوة وأشكال الفساد الأخرى، وهذا يؤدي إلى تحسين مناخ الاستثمار في البلد. فالمعلومات كأداة للعمل يمكنها ان تساهم بقسط وافر في مواجهة افة الرشوة والتقليص من حدتها بإتاحة أكبر قدر من الشفافية في تدبير المرفق العام. (RONDEAU, 1997, p. 12)

- معلومات أكثر دقة وشمولية حول التجارة الخارجية: توفر الرقمنة معلومات أكثر دقة وشمولية حول التجارة الخارجية، فاستخدام الأنظمة الإلكترونية والوسائل التكنولوجية الحديثة يمكن لمسؤولي الجمارك من تتبع التدفقات التجارية بشكل أكثر فعالية، ويتيح جمع وتحليل البيانات بشكل أكثر دقة.

- تطوير القدرة على التنبؤ والتوقع: تسمح الأنظمة الرقمية بتعزيز قدرة إدارات الجمارك على توقع الاتجاهات والمخاطر المستقبلية في التجارة الدولية، اذ من خلال تحليل البيانات التجارية واستخدام التحليلات التنبؤية يمكن لأعوان الجمارك تحديد المخاطر المحتملة واتخاذ تدابير استباقية للتخفيف منها وتحسين فعالية وكفاءة الإدارة الجمركية.

- إدارة أكثر كفاءة للموارد المادية والبشرية: ان رقمنة العمليات الجمركية وتحديثها تساعد الادارة الجمركية على إدارة مواردها المادية والبشرية بكفاءة عالية، فإدخال الأنظمة الإلكترونية يمكن اعوان الجمارك من تقليل العبء الإداري والتركيز بشكل أكبر على الأنشطة ذات القيمة المضافة وتحسين الكفاءة والفعالية الادارية.

الفقرة الثانية: إكراهات الرقمنة في المجال الجمركي

يواجه تحول إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة من النظام التقليدي إلى الجمارك الرقمية بعض المعوقات والاكراهات، وذلك لان الرقمنة ظهرت نتيجة التطورات المتسارعة في مجال تقنيات المعلومات، لدى فمن الطبيعي بروز معوقات تقف أمام تطبيقها. فالنظام الرقمي يفرض نفسه بقوة، نظراً للتطور العلمي الذي نعيشه في عصرنا الحالي ومتطلبات التنمية التي تسعى مختلف الدول لتحقيقها. فبالرغم من أن إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة عرفت تطوراً سريعاً في مشروع التحول الرقمي، إلا أنها تعاني من تفاوت مع باقي المؤسسات والادارات التي تتعامل معها وهو ما يخلق نوع من صعوبة في العمل المشترك إذ لا زالت هذه الجهات متأخرة في مسار الرقمنة.

كما ان الشكليات القانونية تشكل قيوداً على عمل إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، فأعمال الإدارة وأنشطتها منظمة ومؤطرة مسبقاً بقوانين وتنظيمات متعددة وموزعة بين القواعد العامة والتنظيمات الخاصة. وينجم عن هذه الضوابط، أن الإدارة

الجمركية لها إكراهات قانونية تقيد من حرية تصرفها، فالمسؤولية تمارس في المجال الإداري في إطار مثقل بالشكلانية وتتسم بالطابع الهرمي، كما أنها في جانب إطارها القانوني محكومة بقواعد قانونية واضحة ودقيقة.

كما لا يمكن تصور إدارة رقمية دون بنية التكنولوجيا الحديثة تمكن من التواصل والتبادل الرقمي للمعلومات الممتلئة في شبكة الاتصال من خطوط هاتفية وشبكات عنكبوتية ذات الصبيب العالي. كما تواجه الإدارة، أزمة محدودية الموارد البشرية المؤهلة واللازمة لتطوير الأنظمة المعلوماتية وإتمام عمليات الصيانة لأجهزتها وشبكاتها وغيرها من العمليات المكلفة بها. كذلك يعد الاختراق أو التجسس على المعطيات الإلكترونية أو حذفها أو تدميرها أو استغلالها في أعمال غير مشروعة، من أكبر مخاوف الإدارة الجمركية أو غيرها من الإدارات العمومية.

الإدارة الجمركية تجد نفسها مضطرة لتكيف مع العولمة ومجاعة نسقها، وذلك في عالم يتميز بالنسق السريع للتجارة الدولية وتزايد حجمها من عام لآخر، ويقابل ذلك موارد مادية وبشرية محدودة، مما ينتج عنه خسارة الاستثمار الأجنبي المباشر كنتيجة للتكاليف الإضافية والتأخيرات على المستوردين والناقلين والمستهلكين، لذا فإن الاستثمار في بناء وتطوير قدرات الإدارات الجمركية يعد ضروريا من أجل تلبية متطلبات التجارة العالمية ومجاعة نسق العولمة. كما تنطوي أي مبادرة إصلاحية للإدارة الجمركية على تغيير في الموازين بالنسبة لقطاع الأعمال، إذ قد يتسبب تفعيل الإدارة الإلكترونية في المجال الجمركي في الأضرار بمصالح المتعاملين اقتصاديين، الذين كانوا مستفيدين من الوضع القديم وهذا ما يخلق مقاومة لأي جهود إصلاحية هادفة لتطوير الجمارك، لذلك تعد المرافقة والدعم السياسي لجهود الإصلاح في هذا القطاع مهمة جدا لتحديد أي مقاومة لهذه المبادرات.

المبحث الثاني: تطبيقات الجمارك الرقمية وانعكاسها على فعالية الأداء

يعتبر التحول إلى الإدارة الرقمية جزءا من مشروع الاندماج في اقتصاد المعلومات والمعرفة (غالي ياسين، 2005، صفحة 267). لذلك، راهن المغرب منذ عدة سنوات على التحول الرقمي باعتباره رافعة حقيقية للنمو الاقتصادي والاجتماعي. ومن بين أهدافه الاستراتيجية تسريع وتيرة نمو الاقتصاد والتنمية البشرية، والتحول الرقمي للإدارة المغربية.

عملت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة على تبني مشروع الجمارك الرقمية من خلال الاعتماد على ما تقدمه المنظمة العالمية للجمارك من توصيات لتفعيل التحول الرقمي في المجال الجمركي، رغبة منها في تطوير خدماتها من خلال الاستفادة من الإمكانيات التي تتيحها تقنيات المعلومات والاتصال، وكذا التحكم في الطلب المتزايد على التطبيقات ووسائل الاتصال الحديثة من قبل المتعاملين الاقتصاديين والمواطنين على حد سواء.

المطلب الأول: تطوير الأنظمة الإلكترونية الجمركية مدخل لتفعيل الجمارك الرقمية

ظلت الجمارك المغربية منذ فترة طويلة تعتبر اللجوء إلى تكنولوجيات الحديثة من بين خياراتها الاستراتيجية. وتعود بداية الإدارة الإلكترونية في إدارة الجمارك إلى عهد نظام صادوك SADO، أول نظام معلوماتي للتعشير تزامن مع انفتاح إدارة الجمارك على مبادئ الشفافية والسرعة والقرب والتحسين المستمر للخدمات معتمدة في ذلك على التكنولوجيات الحديثة للإعلام والتواصل.

الفقرة الأولى: نظام بدر BADR للتعشير الجمركي عبر الإنترنت

بعدما يناهز أكثر من 30 سنة من العمل المتواصل للتحديث والرقمنة، خطت إدارة الجمارك مرحلة جديدة تخص التجريد الكلي للمساطر من طابعها المادي. حيث قادت مشروعا ضخما للتعشير الجمركي عبر الإنترنت مدشنة من خلاله لجيل جديد من الخدمات. حيث أصبح التخليص الجمركي في المغرب يأخذ بعداً جديداً: بساطة الوصول واستخدام البيانات، السرعة والشفافية، وإمكانية التتبع وأمن المعاملات، وتبسيط تدابير المراقبة وتخفيض تكاليف الأرشفة. ولقد سار التجريد من الطابع المادي جنباً إلى جنب مع تخفيف الإجراءات الشكلية الإدارية التي ستسمح لإدارة الجمارك بتقليل التكاليف المرتبطة بمعالجة العمليات.

يشكل نظام بدر (Base Automatisée des Douanes en Réseau) BADR، أحد أبرز خدمات الجمارك عبر الخط، وهو نظام تعشير البضائع على الخط عند الاستيراد و التصدير. ويخول هذا النظام للمعشر القيام بأكثر من 30 عملية، وقد أتاح نظام بدر BADR إمكانية العمليات الجمركية مع ضمان سرعة وشفافية العمليات، كما سهل تسريع الإجراءات الجمركية وتقليص التكاليف والآجال لفائدة الفاعلين الاقتصاديين. وفي سنة 2005 توجت الجمارك المغربية من خلال النسخة الأولى من الجائزة الوطنية للإدارة الإلكترونية (الجائزة الوطنية للإدارة الإلكترونية) هو حدث سنوي تنظمه وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة لتشجيع الفاعلين العموميين على تطوير الخدمات العمومية الإلكترونية) بالفوز بجائزة الصدارة عن نظامها الخاص بالتعشير الجمركي عبر الإنترنت بدر (موقع وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، 2024). نظام بدر BADR هو نظام معلوماتي وضع لخدمة كل المتدخلين في السلسلة اللوجستية: المعشرين، المستوردين، المصدرين، الناقلين الجويين، مستغلي مخازن وساحات الاستخلاص الجمركي، المصالح الوزارية للصناعة والفلاحة والصحة والنقل وتلك التابعة لمكتب الصرف والوكالة الوطنية للموانئ والأبنك... ومنذ انطلاق العمل بنظام بدر BADR سنة 2009، واصلت إدارة الجمارك تحسين الوظائف التكنولوجية والخدمات المقدمة الى مستعملي هذا النظام. حيث يسمح هذا النظم للفاعل، في أي وقت، الاطلاع على تقدم التعشير والمرحلة التي تتواجد فيها عملية معينة. ومن أبرز الخدمات التي يوفرها نظام بدر: الحصول على ورقة الاستخلاص (فاتورة)، تسلم الوصل، الأداء الإلكتروني للرسوم والضرائب الجمركية، الحصول على شهادة الفسخ في المقر للحسابات المكتتة تحت الأنظمة الاقتصادية في الجمرك، الاطلاع على مراحل التصريح، عرض الاثمان والتكلفة التقديرية، الولوج الى التعرفة الجمركية.

في إطار تنزيل رؤيتها الاستراتيجية، قامت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة ابتداء من فاتح غشت 2016 الى إضافة لينة جديدة لنظامها المعلوماتي "بدر" تشمل مجالي المنازعات الجمركية والتحصيل. ويخص هذا المجال المعالجة الآلية للملفات من بداية تسجيل المنازعة، مروراً بمراحل تسويتها عن طريق الصلح أو معالجتها عبر المساطر القضائية وما يقترن بذلك من إجراءات مواكبة، وانتهاء بإجراءات تحصيل مستحقات الخزينة. هذا الاجراء اعتبر إضافة نوعية للنظام المعلوماتي "بدر"، حيث أصبح يوفر تغطية وظيفية شاملة للمجالات الرئيسية التي تهم النشاط الجمركي، و ساعد الإدارة الجمركية على تقوية القدرات التديرية فيما يتعلق بالمنازعات الجمركية والتحصيل، بغية الرفع من نجاعة وفعالية كافة المصالح الجمركية بما يحقق ويصون مصالح الخزينة والمترفقين على حد سواء، وذلك بفضل التسهيلات التي تتيحها المعالجة الآلية للملفات، وكذا ما تمكنه من وضوح الرؤية وسهولة تتبع مسار القضايا إضافة إلى المساعدة في اتخاذ القرار وإمكانية التواصل بين جميع الفاعلين المعنيين.

الفقرة الثانية: نظام ADIL للمساعدة على التعشير الجمركي عبر الانترنت

نظام (Assistant au Dédouanement des marchandises à l'Importation en ADIL Ligne) هو نظام التعرفة الاقتصادية المدججة للجمارك، الذي يشمل كل المعلومات والبيانات المرتبطة بالجباية والتنظيم الجمركيين المطبقين على المواد المستوردة. ويتيح هذا النظام للزبائن الخواص والفاعلين الاقتصاديين إمكانية معرفة كافة المعلومات الجمركية ذات الطابع التعريفي والتجاري الخاصة بالبضائع المزمع استيرادها ويتعلق الامر ب:

– النظام الجمركي المطبق على البضاعة، أي الرسوم والضرائب المطبقة على استيراد البضائع سواء تعلق الامر بنظام الحق العام او الأنظمة التفضيلية وكذا باقي الرسوم المستخلصة لفائدة ادارات أخرى.

– الامتيازات التعريفية الممنوحة لنفس البضائع في إطار اتفاقيات التبادل الحر والمعاهدات التعريفية والتجارية التي عقدها المغرب، وكذا بعض شروط الاستفادة من الأنظمة التفضيلية.

ويتيح نظام ADIL إمكانية الاطلاع على النصوص التنظيمية ودوريات التطبيق ذات الصلة، وكذا الولوج الى معطيات إحصائية مرتبطة بالتجارة الخارجية المغربية. وتشمل المساعدة التي يوفرها هذا النظام، إمكانيات متعددة للبحث تمكن من العثور،

وبشكل سهل، على صنف البضاعة المراد استيرادها. كما حصلت إدارة الجمارك على جائزة "امتياز" في فئة "أفضل محتوى إلكتروني" خلال الدورة الحادية عشرة للجائزة الوطنية للإدارة الإلكترونية، التي عقدت في 26 دجنبر 2017 بالرباط (موقع وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، 2024)؛ وتضاف هذه الجائزة، إلى رصيد إدارة الجمارك باعتبارها رائدة في مشاريع الإدارة الإلكترونية وقاطرة لعملية إزالة الطابع المادي للإجراءات الجمركية.

الفقرة الثالثة: نظام دعم DAAM للمساعدة على استعمال الأمثل للمنظومة الإعلامية الجمركية

سعيًا منها لتوفير المصاحبة اللازمة للمستعملين الخارجيين، عمدت إدارة الجمارك إلى إنشاء نظام "دعم" DAAM (Système d'aiDe et d'Assistance A l'utilisation des Moyens informatiques) لتدبير المشاكل التقنية المرتبطة بمنظومتها الإعلامية ووضعها رهن إشارة كل المهنيين عبر موقعها الإلكتروني كألية لتقديم المساعدة التقنية ولتدليل العقبات امامهم (المعشرين، الفاعلين الاقتصاديين، الناقلين...). وقد أصبح لجوء المستعملين لهذه الخدمة، يغطي حاجياتهم المختلفة في مواجهة الصعوبات ذات الطابع المعلوماتي وكذا طلبات المساعدة لحل ومعالجة المشاكل التقنية. وهذا النظام متاح من خلال بوابة الجمارك عبر الانترنت لتسهيل الولوج اليه والاستفادة منه. ومن بين المميزات البارزة لنظام "دعم" إمكانية متابعة الطلبات بشكل دقيق، حيث يضمن للمستعمل تكوين رؤية واضحة حول مستوى تقدم معالجة المشاكل التقنية المطروحة.

المطلب الثاني: حزمة من التطبيقات عبر الإنترنت لتجويد العمل الجمركي

سعت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة على تفعيل توصيات المنظمة العالمية للجمارك من خلال تطوير مجموعة من الخدمات عبر الانترنت، من اجل الاستجابة الى الطلب المتزايد على التطبيقات ووسائل الاتصال الحديثة من قبل الفاعلين الاقتصاديين والمواطنين.

الفقرة الاولى: منصة ديواني

ديواني منصة رقمية طورتها إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة لفائدة الفاعلين الاقتصاديين، ويتم الولوج اليها عبر البوابة الالكترونية لإدارة الجمارك او بواسطة تطبيق الهاتف المحمول. هذه المنصة تعطي نظرة شاملة على النشاط الجمركي للمقاوله وتعطي إمكانية التتبع اليومي وبشكل أني لمجموعة من مؤشرات الإدارة والأداء. تتيح هذه الأداة الرقمية إمكانية الولوج الى الوظائف التالية (التقرير السنوي لإدارة الجمارك والضرائب غير مباشرة، 2020، صفحة 16):

- لوحة القيادة التي تقدم نظرة شاملة عن الجوانب الرئيسية للنشاط الجمركي للفاعل الاقتصادي (التصاريح، الأنظمة الاقتصادية، المستحقات، رصيد الديون، معدل المعائنات، اجال التخليص الجمركي، المنازعات الجارية...).
- خدمة تسمح بأداء المستحقات الجمركية عبر الانترنت.
- خدمة الاشعارات تنبه الفاعل كلما طرا حدث مهم يخص انشطته الجمركية (شهادة ابراء الدمة، تسليم رفع اليد، الامر بصرف المستحقات، اصدار وصل الأداء...).
- أرشيف العمليات الجمركية المنتجة.

- خدمة الوثائق الإلكترونية تتيح لمستخدميها إمكانية البحث عن الوثائق والاطلاع عليها وتحميلها (التصاريح المفصلة للسلع، أوراق تصفية الرسوم والمكوس، وإيصالات الأداء وشهادات إبراء الذمة بالنسبة للحسابات المكتتة تحت الأنظمة الاقتصادية للجمارك).
- فتح مستودع حر خصوصي أو مستودع حر خصوصي خاص؛
- الاستفادة من الكفالة المزدوجة والاستفادة من الكفالة عن التزام الشركات المصدرة؛
- التنازل عن الضامات في إطار المناولة لصالح أصيل أجنبي؛
- الاستفادة من الكفالة على شركات التصدير المتواجد مقرها في مناطق التسريع الصناعي؛
- منح صفة الفاعل الاقتصادي المعتمد- تبسيطات جمركية.
- قائمة سندات الصرف مصحوبة بجميع المعلومات اللازمة لتتبعها بغية مد الفاعلين برؤية أوضح حول عملياتهم الجمركية. وإنشاء حسابات فرعية ومنح الولوج لها، بناء على طلب رؤساء المقاولات الراغبين في تفويض مراقبة عملياتهم الجمركية لموظفيهم.

حازت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة على جائزة امتياز تنويجا للمنصة الرقمية ديوانتي على هامش الدورة 14 من الجائزة الوطنية لإدارة الإلكترونيات، واعترافا بالجهود التي تبذلها الإدارة الجمركية في نزع الطابع المادي عن الخدمات المقدمة لمستخدميها (التقرير السنوي لإدارة الجمارك والضرائب غير مباشرة، 2020، صفحة 11).

الفقرة الثانية: منصة BAYYAN LIY@

طورت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة منصة BAYYAN LIY@، لتكريس دورها في محاربة الغش وحماية المستهلك. وتهدف هذه الخدمة الجديدة التي تندرج في إطار استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة والموجهة إلى عامة المستهلكين إلى التحقق من صحة البضائع الخاضعة للعلامة الجبائية، كالمشروبات ومنتجات التبغ المصنع، من خلال معاينة البيانات المتعلقة بها المختومة على QR، عمليا يتم إجراء مسح ضوئي بواسطة كاميرا الهاتف الذكي لرمز العلامة الجبائية الملصقة على المنتج، أو إدخال قن أبجدي رقمي مكون من ثمانية أحرف مطبوعة على عبوات بعض المنتجات التي لا تحتوي على الطابع الجبائي. يتيح الاطلاع على البيانات المحصل عليها إمكانية التحقق من صحة المنتج المعروض للبيع والتأكد من بعض خصائصه.

الفقرة الثالثة: إطلاق منصة "إبداع" للابتكار المفتوح

أطلقت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة سنة 2022 منصة "إبداع" للابتكار المفتوح، لتصبح حاضنة للأفكار الجيدة من أجل جمارك مرنة وفعالة. ومن خلال هذه القناة المفتوحة أمام الجميع، تعول إدارة الجمارك على الذكاء الجماعي لجميع الفاعلين والمتدخلين في منظومتها الخارجية والداخلية لاستخراج حلول مبتكرة ذات قيمة مضافة لها ولحيطها. ومنذ إطلاق منصة "إبداع"، ورد على المنصة 234 اقتراحا وتم تبني أكثر من عشرين فكرة. من بينها ما هو في طور التفعيل كمشاريع مبتكرة أو كتحسينات معلوماتية إجرائية أو ما تم اختياره على سبيل التجربة (التقرير السنوي لإدارة الجمارك والضرائب غير مباشرة، 2022، صفحة 11).

خاتمة

تعتبر الجمارك الرقمية من الوسائل الأساسية لتحديث الإدارة الجمركية، فهي تعتبر منظومة تقنية شاملة تقدم أفضل الخدمات، كما أن إدماج تكنولوجيا المعلومات والاتصال من طرف الإدارة الجمركية يشكل مرحلة أساسية في مسلسل التنمية والتحديث لهذه الإدارة، إذ يشكل بكل تأكيد قيمة مضافة للإدارة والمواطنين. لقد أصبحت الجمارك الرقمية تمثل إحدى أولويات الرؤية الاستراتيجية

لإدارة الجمارك حيث أن جل الإجراءات الجمركية تتم على الخط. مما ينعكس على السرعة في التجاوب مع متطلبات المرتفق، قياسا لما تقدمه الإدارة التقليدية، كما أن إدماج تكنولوجيا المعلومات والاتصال من طرف الإدارة الجمركية يشكل مرحلة أساسية في مسلسل التنمية والتحديث لهذه الإدارة، إذ يشكل بكل تأكيد قيمة مضافة للإدارة والمواطنين.

ان تفعيل مشروع الجمارك الرقمية يسمح ببلورة إدارة حديثة ومواطنة، تلعب دورا فعال في تحقيق مبادئ الحوكامة الجيدة، بما في ذلك تحسين التواصل والاقتصاد في التكاليف وتحسين الخدمات واستمراريتها للوصول إلى أعلى معايير الجودة. فتوفير المعلومات على الخط يمكن من الحد من انتشار الرشوة والمحسوبية والربونية، ومن ثم الانفتاح والثقة في الإدارة الجمركية والتخفيف من النفقات العمومية وتطوير مجال المعرفة دون أن نغفل جانب السرعة من خلال التدبير الجيد للوقت. فالسرعة والفعالية والجودة والشفافية كلها أهداف يسعى إليها الانتقال الرقمي في المجال الجمركي من أجل الرفع من جودة الخدمات الإدارية المقدمة للمواطن والمقاولة، وكذا تقريب الخدمة من المتعاملين مع الإدارة، والاستمرار في تحقيق التنمية المنشودة. ومن هنا يمكننا تقديم بعض الاقتراحات لتعزيز دور الجمارك الرقمية في الرفع من فعالية ونجاعة الإدارة الجمركية، نجملها كالآتي:

- تطوير الانظمة الإلكترونية الجمركية وتقديم الخدمات على الخط، في أفق الوصول إلى إدارة جمركية رقمية يتقلص فيها الاتصال المباشر بالمرتفقين.
- السهر على تأطير الموظفين وتأهيلهم للقيام بالمهام المنوطة بهم، وذلك بمواكبتهم في الاستعمال الأمثل للوسائل التكنولوجية الحديثة.
- تحسين التواصل بالمرتفقين والشركاء والنشر الاستباقي للمعلومات والمعطيات التي تم المواطنين في القنوات الالكترونية للإدارة الجمركية.
- تغطية إعلامية مكثفة حول التطبيقات الرقمية للإدارة الجمركية، لتكريس الثقافة الرقمية في المجتمع وخلق الثقة الرقمية لدى المرتفقين.
- توفير الوسائل التكنولوجية الحديثة والعمل على صيانتها، من اجل تحقيق الظروف الجيدة لتطوير تطبيقات الجمارك الرقمية، وتيسير الولوج إليها من طرف المتعاملين الاقتصاديين، في سبيل خلق بيئة تساهم في تشجيع الاستثمار.
- احداث خلية داخل إدارة الجمارك المغربية متخصصة في المجال الرقمي، مهمتها رصد وتتبع المشاريع والمستجدات المتعلقة بالتحول الرقمي في المجال الجمركي، خاصة تلك المتعلقة بالدكاء الاصطناعي والبلوكتشين والبيانات الضخمة والحوسبة السحابية والتكنولوجيا المالية والعقود الذكية.

المراجع

- الظهير الشريف رقم 1.77.399 بمثابة مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة بتاريخ 25 شوال 1397 الموافق 9 أكتوبر 1977 كما وقع تغييره وتتميمه بمقتضى القانون رقم 99.02 المصادق عليه بالظهير رقم 1-00-222 بتاريخ 2 ربيع الأول 1421 الموافق 5 يونيو 2000.
- الظهير الشريف رقم 1-20-06 صادر في 11 من رجب 1441 الموافق 6 مارس 2020 بتنفيذ القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6866 بتاريخ 6 مارس 2020.

الظهير الشريف رقم 1.07.129 صادر في 19 من ذي القعدة 1428 الموافق 30 نونبر 2007 بتنفيذ القانون رقم 53.05 المتعلق بالتبادل الإلكتروني للمعطيات القانونية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5584 بتاريخ 6 دجنبر 2007.

الظهير الشريف رقم 100-20-1 صادر في 16 من جمادى الأولى 1442 الموافق 31 ديسمبر 2020 بتنفيذ القانون رقم 43.20 المتعلق بخدمات الثقة بشأن المعاملات الإلكترونية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6951 بتاريخ 11 يناير 2021

قانون رقم 24-60 لقانون المالية 2025 المصادق عليه بالظهير رقم 1-24-65 بتاريخ 13 دجنبر 2024، منشور بالجريدة الرسمية عدد 7362 بتاريخ 19 دجنبر 2024.

مرسوم رقم 2.21.439 الصادر في 4 مارس 2022 بتحديد نظام البذلة الرسمية لموظفي إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة والشارات المميزة لها، منشور بالجريدة الرسمية عدد 7082 بتاريخ 14 أبريل 2022

المناظرة الوطنية الأولى حول الإصلاح الإداري تحت شعار "الإدارة المغربية وتحديات 2010". (Mai, 2002 8-7). الرباط. بن عبد الله خديجة. (2014). التدبير الإداري و المالي لإدارة الجمارك و الضرائب غير المباشرة. اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام. 127, كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية اكدال الرباط.

غالي ياسين, س. (2005). الادارة الالكترونية و افاق تطبيقاتها العربية. معهد الادارة العامة الرياض. p. 267 ,

ناصرى, ع. ا. (2006). مدخل لتأسيس إدارة القرب: حالة إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة). م. ا. والتنمية (Éd.), سلسلة مواضيع الساعة(العدد 53

التقرير السنوي لإدارة الجمارك والضرائب غير مباشرة. (2015).

التقرير السنوي لإدارة الجمارك والضرائب غير مباشرة.(2020).

التقرير السنوي لإدارة الجمارك والضرائب غير مباشرة.(2022).

موقع وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة. (2024, 12 30). موقع الجائزة الوطنية للإدارة الإلكترونية Récupéré sur <https://www.emtiaz.ma>

Abdellatif AMRANI, D. G. (2024, 3 éme Trimestre). Stratégie pour soutenir l'économie, fluidifier les échanges commerciaux et les sécuriser. La lettre d'Artémis(32)

MAHMOOD, R. (2019). CROSS-BORDER ELECTRONIC COMMERCE . Customs Scientific Journal, 02

- Morawietz, T. (2006). WCO Customs Data Model Outline of Presentation. (e.-c. a. IT, Interprète)
- RONDEAU, J. C. (1997). Vers une redéfinition des relations entre l'administration, les citoyens et les entreprises? (R.F.A.P., Éd.) ENAP Québec(81)
- WCO. (2024). Glossary of International terms. World Customs Organization.

تطبيق إستراتيجية اتخاذ القرار وجودة الاتصالات وأثرها في الأداء الوظيفي لدى العاملين في جامعة الشرقية
وجامعة نزوى بسلطنة عمان

Implementing decision-making strategy, communication quality, and its impact on job performance among employees at Al Sharqiyah University and Nizwa University in the Sultanate of Oman.

أ.يونس بن سعيد بن عيسى الراشدي (باحث دكتوراة) د. صالح النشاط

باحث بجامعة الحسن الثاني الدار البيضاء — المملكة المغربية

جامعة الحسن الثاني — المملكة المغربية

ennachat1@yahoo.fr

y.alrashdi89@gmail.com

الملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل العلاقة بين تطبيق استراتيجية اتخاذ القرار وجودة الاتصالات وبين مستوى الأداء الوظيفي للعاملين في جامعة الشرقية وجامعة نزوى بسلطنة عمان. ستعتمد الدراسة على تطبيق ميداني في كل من جامعة الشرقية وجامعة نزوى لتقييم هذا التأثير بشكل دقيق، ولتحقيق أهداف الدراسة تم تصميم استبانة موجهة لعينة ميسرة طبقية من موظفي جامعة الشرقية وجامعة نزوى، وقد تم اختيار المنهج الوصفي التحليلي كأكثر المناهج ملاءمة لتحليل البيانات التي تم جمعها، كما تم استخدام البرنامج الإحصائي SPSS لتحليل البيانات الكمية المستخرجة من الاستبانة، حيث بلغ إجمالي حجم العينة (939) موظفًا من الجامعتين، أظهرت نتائج الدراسة أن تطبيق استراتيجيات اتخاذ القرار وجودة الاتصالات في جامعة الشرقية وجامعة نزوى بسلطنة عمان يحظى بتقدير عالٍ من قبل الموظفين. كما كشفت التحليلات الإحصائية عن وجود علاقة قوية ومباشرة بين تطبيق هذه الاستراتيجيات وارتفاع مستوى الأداء الوظيفي للعاملين في هذه المؤسسات، استنادًا إلى النتائج التي توصلت إليها الدراسة، أوصى الباحث بضرورة التوسع في تطبيق استراتيجيات اتخاذ القرار وجودة الاتصالات في جميع مؤسسات التعليم العالي الخاصة بسلطنة عمان، حيث أن هذه الاستراتيجيات تساهم بشكل كبير في فهم سلوك الموظفين وتحقيق أهداف المؤسسة بشكل أكثر فعالية.

الكلمات المفتاحية: اتخاذ القرار، جودة الاتصالات، الأداء الوظيفي.

Abstract:

This study aims to analyze the relationship between the application of decision-making strategy and communication quality and the level of job performance of employees at Al Sharqiyah University and Nizwa University in the Sultanate of Oman. The study will rely on a field application in both the University of Al Sharqiyah and the University of Nizwa to accurately evaluate this effect. To achieve

the objectives of the study, a questionnaire was designed for a facilitated stratified sample of employees of the University of Al Sharqiyah and the University of Nizwa. The descriptive analytical approach was chosen as the most appropriate approach to analyze the data collected. The SPSS statistical program was also used to analyze the quantitative data extracted from the questionnaires, where the total sample size was (939) employees from the two universities. The results of the study showed that the application of decision-making strategies and communication quality at Al Sharqiyah University and Nizwa University in the Sultanate of Oman is highly appreciated by employees. Statistical analyses also revealed a strong and direct relationship between the application of these strategies and the high level of job performance of employees in these institutions. Based on the results of the study, the researcher recommended the need to expand the application of decision-making strategies and communication quality in all private higher education institutions in the Sultanate of Oman, as these strategies contribute significantly to understanding employee behavior and achieving the institution's goals more effectively.

Keywords: Decision making, communication quality, job performance

الإطار العام للبحث:

يشهد العصر الحالي تحولات متسارعة في تنظيم المنظمات والمؤسسات وتدير علاقاتها مع محيطها الخارجي، مما يفرض عليها ضرورة التكيف والتطور المستمر. ولعل أهم عامل في هذا التطور هو وجود كوادير بشرية مؤهلة ومبدعة قادرة على تقديم أفكار وحلول مبتكرة تساهم في تطوير أداء المؤسسة. فالإبداع والابتكار هما مفتاح النجاح في عالم الأعمال اليوم، حيث يساعدان المنظمات على مواجهة التحديات والفرص المتزايدة، مع تعدد جوانب الاهتمام بالسلوك التنظيمي وتتداخل مع العديد من المتغيرات الأخرى داخل المنظمة. إن فهم هذه العلاقات المركبة يتطلب التركيز على التفاعلات بين الفرد والبيئة التنظيمية. فخصائص الفرد من حيث معرفته وخبرته وتعليمه وثقافته تلعب دورًا حاسمًا في تشكيل سلوكه داخل المنظمة. وفي المقابل، فإن بيئة العمل الداخلية، بما تحمله من خصائص فريدة تميزها عن غيرها من المؤسسات، تؤثر بشكل كبير على سلوك الأفراد وتوجهاتهم، وتختلف الأبعاد التي تحدد سلوك العاملين من مؤسسة إلى أخرى بشكل كبير. فالهيكل التنظيمي، نظم العمل، الاتصالات، القيادة، اتخاذ القرارات، ظروف العمل، والبيئة الخارجية، جميعها عوامل تؤثر على سلوك الأفراد داخل المنظمة. وتشكل هذه الأبعاد مجتمعة الإطار العام الذي تعمل فيه المنظمات، حيث تتأثر هذه الأبعاد بالعوامل الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية والقانونية والتكنولوجية المحيطة بها²⁹.

1 - أهمية البحث:

يتناول هذا البحث موضوعًا بالغ الأهمية يتمثل في ضرورة الاهتمام بتطبيق مبادئ السلوك التنظيمي بشكل شامل ودقيق داخل المنظمات. إن تطبيق هذه المبادئ يساهم بشكل كبير في إحداث بيئة عمل داخلية تسود فيها التفاعلات الإيجابية والتعاون بين الأفراد. هذه البيئة بدورها، تؤثر بشكل مباشر على الأداء الوظيفي للموظفين، مما يرفع من كفاءتهم وإنتاجيتهم، وبالتالي، تحقق المنظمات أهدافها المنشودة وتتمكن من تحقيق ميزة تنافسية مستدامة في السوق، وتعتبر هذه الدراسة إسهامًا مهمًا في مجال البحوث الأكاديمية التطبيقية، حيث تجمع بين الجانب النظري والعملي وذلك من خلال استعراض الأدبيات المتعلقة بالسلوك التنظيمي

²⁹ - السكران، ناصر، المناخ التنظيمي وعلاقته بالأداء الوظيفي: دراسة مسحية على قطاع ضباط قوات الأمن الخاصة بمدينة الرياض (رسالة ماجستير غير منشورة) كلية العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2004.

وتطبيقها على سياق الجامعات الخاصة في سلطنة عمان، بالإضافة يسعى البحث إلى تطوير فهم أعمق للعوامل المؤثرة في السلوك التنظيمي في هذه المؤسسات. كما أنه يهدف إلى تقديم مقترحات عملية يمكن للجامعات الاستفادة منها لتحسين أدائها وتحقيق أهدافها الاستراتيجية. وعلاوة على ذلك، يتناول هذا البحث، بشكل تفصيلي، أهمية استراتيجيات تطبيق اتخاذ القرار وجودة الاتصالات وتأثيرها المباشر على أداء الموظفين في المنظمات، حيث تُظهر الدراسة أن تطبيق اتخاذ القرار وجودة الاتصالات يعد عنصران حاسمان في تحسين أداء الكوادر البشرية، وذلك من خلال تأثيرهما على سلوكياتهم وتفاعلاتهم داخل بيئة العمل، وتؤكد الدراسة أيضاً على دور القواعد والسياسات التنظيمية في تعزيز أهمية تطبيق اتخاذ القرار وجودة الاتصالات لدى الموظفين مما يساهم في رفع مستوى أدائهم وكفاءتهم، تكمن أهمية تطبيق اتخاذ القرار وجودة الاتصالات في قدرته على تحفيز الإبداع الإداري وتعزيز أداء الموظفين، كما أنه يوفر قاعدة علمية قيمة للباحثين، ويغني المكتبات بالدراسات والأبحاث المتخصصة في هذا المجال، بالإضافة أن الهدف من تطبيق هذه الأبعاد في مؤسسات التعليم العالي الخاصة هو تحقيق تحول إيجابي في بيئة العمل؛ وذلك من خلال تبني أساليب تعليمية مبتكرة إحداث بيئة محفزة للتعليم. وبهذا، يمكن لهذه المؤسسات جذب المزيد من الطلاب وتطوير كفاءات العاملين لديها من خلال تزويدهم بالمهارات اللازمة للتفاعل بفعالية وابتكار.

2- أهداف البحث:

يهدف البحث إلى التعرف على:

- درجة تطبيق استراتيجية اتخاذ القرار لدى العاملين في جامعة الشرقية وجامعة نزوى بسلطنة عمان.
- درجة تطبيق استراتيجية جودة الاتصالات لدى العاملين في جامعة الشرقية وجامعة نزوى بسلطنة عمان.
- مستوى الأداء الوظيفي لدى العاملين في جامعة الشرقية وجامعة نزوى بسلطنة عمان.

3- مشكلة البحث:

تُعتبر استراتيجيات اتخاذ القرار وجودة الاتصالات من العوامل الحاسمة التي تؤثر بشكل مباشر على أداء الأفراد داخل المنظمات. فالأداء الوظيفي، باعتباره مقياساً لأداء الفرد ومساهمته في تحقيق أهداف المؤسسة، يرتبط ارتباطاً وثيقاً بكيفية اتخاذ الأفراد لقراراتهم ومدى فعالية التواصل لديهم. ولذا؛ فإن الباحثين يولون اهتماماً كبيراً بدراسة هذه العلاقة، وذلك سعياً لفهم أعمق لكيفية تحسين أداء الأفراد والمنظمات، بالإضافة يمكن إرجاع الانخفاض الملحوظ في أداء العاملين بينك فيصل الإسلامي السوداني إلى قصور في دراسة وتطبيق مبادئ السلوك التنظيمي، فعند الاهتمام بفهم العوامل التي تؤثر على سلوك الأفراد داخل المنظمة، مثل الثقافة التنظيمية ونظم العمل، قد أدى إلى ضعف في الأداء العام، وأوصت الدراسات بضرورة التركيز على نشر هذه الثقافة بين العاملين، وذلك لتعزيز الوعي بأهمية السلوك الإيجابي وتشجيع الموظفين على المساهمة في تحقيق أهداف المنظمة، بالإضافة أن فهم الموظفين لأعمالهم ودورهم في المنظمة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بأدائهم، فالموظف الذي يفهم أهداف المنظمة ومساهمته فيها يكون أكثر حماساً للعمل وبذل الجهد لتحقيق هذه الأهداف، كما أن الوضوح في إجراءات العمل وتقييم الأداء يساعد الموظفين على التركيز على مهامهم وتحسين أدائهم، كما تُعتبر اتخاذ القرارات وجودة الاتصالات من أهم العناصر التي تدفع عجلة التطور في أي مؤسسة، فمن

خلال اتخاذ قرارات سليمة وفعالة، وتبني أنظمة اتصال فاعلة، تستطيع المنظمات تعزيز كفاءتها وابتكارها، وبالتالي مواكبة التطورات المتسارعة في مختلف المجالات، وإن تحقيق هذه الأهداف يتطلب التركيز على إشباع حاجات ورغبات الموظفين، حيث إن الموظف الراضى والمحفّز هو أكثر قدرة على الإنتاجية والإبداع³⁰، ومن هنا تكمن مشكلة البحث في تطبيق استراتيجيات اتخاذ القرار وجودة الاتصالات وأثرها في الأداء الوظيفي لدى العاملين في جامعة الشرقية وجامعة نزوى بسلطنة عمان.

4- أسئلة البحث

4.1 السؤال الرئيسي:

ما درجة تطبيق استراتيجيات اتخاذ القرار وجودة الاتصالات لدى العاملين في جامعة الشرقية وجامعة نزوى بسلطنة عمان ؟

4.2 الأسئلة الفرعية:

- ما درجة تطبيق استراتيجية اتخاذ القرار لدى العاملين في جامعة الشرقية وجامعة نزوى بسلطنة عمان ؟
- ما درجة تطبيق استراتيجية جودة الاتصالات لدى العاملين في جامعة الشرقية وجامعة نزوى بسلطنة عمان؟
- ما مستوى الأداء الوظيفي لدى العاملين في جامعة الشرقية وجامعة نزوى بسلطنة عمان ؟

5- مصطلحات البحث:

- استراتيجية اتخاذ القرار هو عملية عقلية معقدة تتضمن تقييم مختلف الخيارات والبدائل المتاحة لاختيار الأنسب والأكثر فعالية لتحقيق هدف معين. فهي تتطلب من الفرد تحليل المعلومات المتاحة، وزن العواقب المحتملة لكل خيار، والتوصل إلى قرار مدروس.³¹
- الأداء الوظيفي هو قدرة الفرد على إنجاز المهام والمسؤوليات الموكلة إليه بمجودة وكفاءة عاليتين، وبشكل يتوافق مع المعايير المحددة. وهو نتيجة تضافر الجهد الشخصي مع المهارات والقدرات المتاحة، والفهم الواضح للأدوار والمسؤوليات. ويتم قياس الأداء الوظيفي بناءً على كمية العمل المنجز، وجودته، والسرعة في إنجازه، مع مراعاة التكلفة والابتكار.

6- الدراسات السابقة:

6.1 الهويدي، 2020، علاقة محددات السلوك التنظيمي باتخاذ القرار ببعض الهيئات الرياضية والشبابية بدولة الكويت³²، يهدف هذا البحث إلى دراسة العوامل التي تؤثر على سلوك أعضاء مجالس الإدارة في المؤسسات الرياضية وكيفية تأثير هذا السلوك على عملية اتخاذ القرارات، وسيقوم البحث بتحديد العوامل الرئيسية التي تشكل سلوك أعضاء المجالس، ومدى تأثير هذه العوامل على جودة القرارات المتخذة، حيث تم اختيار عينة البحث من بين مجموعة متنوعة من العاملين في

³⁰ - العويّتب، سماح وإبراهيم، محمد، (2018)، محددات السلوك التنظيمي ودورها في أداء العاملين :دراسة ميدانية على بنك فيصل الإسلامي السوداني في الفترة من 2010 – 2015.

³¹ - بلحاج، فتحية. (2016). الأسس النظرية والعلمية في اتخاذ القرارات. المجلة الجزائرية للعملة والسياسات الاقتصادية.

³² - الهويدي، جاسم محمد (2020). علاقة محددات السلوك التنظيمي باتخاذ القرار ببعض الهيئات الرياضية والشبابية بدولة الكويت. مجلة أسيوط لعلوم وفنون التربية الرياضية. مج 55، ع 1، ص 266 – 289.

المجال الرياضي، وشملت مديري الإدارات ومراقبيها ورؤساء الأقسام في الهيئة العامة للرياضة والشباب، بالإضافة إلى أعضاء مجالس إدارات الأندية الرياضية والتخصصية والاتحادات الرياضية، ومجلس إدارة اللجنة الأولمبية الكويتية. وقد بلغ إجمالي العينة الأولية 130 فردًا، وتم اختيار عينة فرعية عشوائية مكونة من 100 فرد لإجراء الدراسة، بالإضافة اعتماد الباحث لهذه الدراسة المنهج الوصفي وذلك لملائمته للدراسة، حيث أظهرت نتائج الدراسة أن هناك علاقة ارتباط إيجابية بين مستوى الضغط الذي يشعر به الأفراد العاملون في المجال الرياضي وبين سلوكهم التنظيمي، بما في ذلك الدافعية والتفكير الإبداعي والقيادة. ومع ذلك، لم تظهر الدراسة أن جميع الأفراد يمتلكون جميع السمات المطلوبة للسلوك التنظيمي المثالي. هذه النتائج تشير إلى أهمية دراسة العوامل المؤثرة على سلوك الأفراد في بيئة العمل، وتساعد في فهم كيفية تأثير الضغط على أدائهم، أكدت نتائج الدراسة على أهمية تعزيز المشاركة والتواصل بين أعضاء مجالس الإدارة في الهيئات الرياضية. ولتحقيق هذا الهدف، حيث أوصى الباحث بضرورة توفير بيئة عمل تشجع على تبادل الأفكار والآراء، مما يساهم في اتخاذ قرارات أكثر شمولية وفعالية، كما أكد الباحث على أهمية تنمية مهارات التواصل لدى أعضاء المجالس، مما يعزز التعاون والتنسيق بينهم.

6.2 حسين وزملانة (2017) بعنوان " تعلم ثقافة المنظمة والاداء التنظيمي والابداع التنظيمي في مؤسسة عامة للتعليم

العالي في ماليزيا"³³، تهدف هذه الدراسة إلى استكشاف العلاقة بين مستوى ثقافة المنظمة التعليمية وأداء الأكاديميين وابتكارهم في مؤسسات التعليم العالي الماليزية، وقد تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي والاستبانة كأداة لجمع البيانات لتحقيق هذا الهدف، أجريت الدراسة على عينة مكونة من 40 أكاديميًا في مؤسسات التعليم العالي الماليزية بهدف استكشاف العلاقة بين ثقافة المنظمة وأدائها، وقد كشفت النتائج عن وجود علاقة إيجابية قوية بين ثقافة التعلم المستمر والتعاون وبين الأداء التنظيمي والابتكار، مما يشير إلى أن تعزيز ثقافة التعلم المستمر والعمل الجماعي يساهم بشكل كبير في تحسين أداء المؤسسات التعليمية وزيادة قدرتها على الابتكار.

6.3 العاليا، الانسي، (2023) : مستوى الاداء الوظيفي في ديوان عام وزارة التعليم والتدريب المهني بالجمهورية

اليمنية،³⁴ يهدف هذا البحث إلى تقييم مستوى أداء الموظفين في ديوان عام وزارة التعليم الفني والتدريب المهني من خلال دراسة أدائهم الأساسي والسياقي، وقد تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي واستبانة مكونة من 17 سؤالاً لجمع البيانات من عينة من الموظفين العاملين في الوزارة، تم تطبيق الاستبانة على عينة مكونة من 79 موظفًا من مختلف المستويات الإدارية في الوزارة، وتم تحليل البيانات باستخدام برنامج SPSS. وقد أظهرت النتائج أن مستوى الأداء الوظيفي للموظفين كان مرتفعًا جدًا، حيث بلغ المتوسط 4.34 على مقياس من 5 نقاط، وهذا يشير إلى أن الموظفين يؤدون مهامهم بفعالية وكفاءة، ويعملون على تحقيق أهداف المنظمة، بناءً على نتائج الدراسة، أوصى الباحثان بتعزيز الجوانب الإيجابية في أداء

33 - حسين وزملانة، (2017)، تعلم ثقافة المنظمة والاداء التنظيمي والابداع التنظيمي في مؤسسة عامة للتعليم العالي في ماليزيا، أطروحة دكتوراه في الفلسفة (الإدارة)، الجامعة الإسلامية العالمية، ماليزيا.

34 - العاليا، فتحية وأحمد، الأنسي، (2023)، مستوى الأداء الوظيفي في ديوان عام وزارة التعليم الفني والتدريب المهني بالجمهورية اليمنية، جامعة صنعاء، اليمن، مجلة مركز جزيرة العرب للبحوث التربوية والإنسانية، مج 2، ع 17، ص ص 26 - 48.

الموظفين، مع التركيز على معالجة التحديات التي تواجه التعاون والتنسيق بين الإدارات والأقسام، كما شددنا على أهمية إجراء دراسات مستقبلية لتقييم الأداء من زوايا مختلفة، وتطوير آليات لتحسين الأداء الوظيفي بشكل مستمر.

7- التعقيب على الدراسات السابقة:

تباينت الدراسات السابقة في نطاقها، إلا أنها اتفقت على أهمية موضوع السلوك التنظيمي والعوامل المؤثرة عليه، مثل اتخاذ القرار والإبداع وثقافة المنظمة، كما ركزت العديد من هذه الدراسات على قياس مستوى الأداء الوظيفي، معتمدةً في ذلك على المنهج الوصفي التحليلي، كما تم الاعتماد على الاستبانة كأداة رئيسية لجمع البيانات المطلوبة للدراسة، حيث تم توزيعها على عينة متنوعة من المشاركين، وقد تم تحليل البيانات التي تم جمعها باستخدام البرنامج الإحصائي SPSS للوصول إلى النتائج الدقيقة.

ومن جانب آخر، أكدت الدراسة الحالية، تماشياً مع الدراسات والأبحاث السابقة على أهمية الموضوع والتي تمثلت في تطبيق استراتيجية اتخاذ القرار وجودة الاتصالات وتأثيرها على الأداء الوظيفي لدى العاملين في جامعة الشرقية وجامعة نزوى بسلطنة عمان، أي أنها تعتبر الدراسة الأولى حسب علم الباحث في هذا الموضوع لدى هذه الجامعات، أيضاً أستخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي، مستخدماً أداة الاستبيان لجمع بيانات العينة من المجتمع وتحليلها من خلال الحزمة الإحصائية SPSS.

8- حدود البحث:

- 8.1 البعد المكاني للبحث: تتمثل الحدود المكانية في مؤسسات التعليم العالي الخاصة بسلطنة عمان (جامعة الشرقية + جامعة نزوى).
- 8.2 البعد الزمني للبحث: تم تطبيق الدراسة وجمع البيانات والمعلومات من العينة المستهدفة من العام الأكاديمي 2024-2025م.
- 8.3 البعد البشري للبحث: تستهدف هذه الدراسة جميع العاملين في المستويات الإدارية والأكاديمية في جامعة الشرقية وجامعة نزوى بسلطنة عمان.
- 8.4 البعد الموضوعي للبحث: ركزت الدراسة على أثر تطبيق اتخاذ القرار وجودة الاتصالات كمؤشرات مستقلة، وتأثير هذه المؤشرات على الأداء الوظيفي كمؤشر تابع لدى العاملين في جامعة الشرقية وجامعة نزوى بسلطنة عمان.

القسم الأول: الإطار النظري:

المبحث الأول: جودة الاتصالات واتخاذ القرار

1- جودة الاتصالات

يمكن تعريف جودة الاتصال بأنه العملية التي يتم من خلالها نقل المعلومات والأفكار والعواطف من شخص إلى آخر، ولتحقيق فعالية هذا النقل، يجب أن تكون الرسالة واضحة ومفهومة للمستقبل، بحيث يتلقاها كما يقصدها المرسل، كما يعتبر علماء النفس

والإدارة الاتصال وسيلة مؤثرة لتغيير السلوكيات والمعتقدات لدى الآخرين، حيث إن الكلمات المكتوبة أو المنطوقة تحمل في طياتها القدرة على التأثير على أفكار وسلوكيات المستقبل³⁵.

2- اتخاذ القرار

اتخاذ القرار هو عملية عقلانية ومنهجية يتم من خلالها اختيار أفضل البدائل المتاحة لحل مشكلة ما أو الاستجابة لموقف معين في بيئة العمل، ويشمل ذلك تقييم مختلف الخيارات المتاحة، ووزن مزاياها وعيوبها، واختيار الخيار الذي من شأنه تحقيق أفضل النتائج للمؤسسة.³⁶ بالإضافة إلى ذلك، عرف الباحث الزغلول أن اتخاذ القرار هو عملية عقلانية قائمة على تحليل دقيق للمعلومات المتاحة، وتهدف إلى اختيار أفضل البدائل المتاحة لحل مشكلة ما أو الاستجابة لموقف معين، وهو يتطلب من صانع القرار أن يكون واقعياً في تقييمه للخيارات المتاحة، وأن يأخذ في الاعتبار كافة العوامل المؤثرة في القرار.³⁷

3- أهداف علم السلوك التنظيمي لمؤشري (اتخاذ القرار، وجودة الاتصالات) في مؤسسات التعليم العالي:

يهدف علم السلوك التنظيمي إلى فهم وتفسير السلوك الإنساني داخل المنظمات، لا سيما في البيئات التعليمية. ويسعى هذا العلم إلى تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية:

أولاً: التعرف على العوامل التي تؤثر على سلوك الأفراد في هذه البيئات.

ثانياً: التنبؤ بالسلوك المستقبلي للأفراد بناءً على فهم هذه العوامل.

ثالثاً: تطوير استراتيجيات للتأثير على السلوك وتوجيهه نحو تحقيق الأهداف المنشودة.³⁸

إن علم السلوك التنظيمي في الأساس يهدف إلى تعزيز الفعالية الإجمالية للمنظمة، وهذه الفعالية لا تعتمد فقط على السلوك البشري، بل تتأثر أيضاً بعوامل أخرى مثل الهياكل التنظيمية والموارد المالية والتكنولوجيا، ومع ذلك فإن السلوك البشري يمثل عنصراً حاسماً في تحقيق هذه الفعالية، حيث يساهم في تحقيق التكامل بين مختلف العناصر الأخرى.³⁹

4- أهداف السلوك التنظيمي المتمثلة في مؤشري اتخاذ القرار وجودة الاتصالات في الآتي:

تهدف دراسة مؤشري اتخاذ القرار وجودة الاتصالات إلى استنباط مبادئ وقوانين عامة تحكم سلوك الأفراد داخل المنظمات، هذا الفهم المتعمق للسلوك البشري يمكن أن يساهم في تفسيره وتوقع ردود الأفعال، مما يمكن المنظمات من تصميم استراتيجيات أكثر فعالية للتأثير على سلوك الأفراد وتحقيق أهدافها.

³⁵ - العريقي، منصور، (2013)، السلوك التنظيمي. جامعة العلوم والتكنولوجيا، اليمن، صنعاء.

³⁶ - بلحاج، فتيحة، (2016)، مرجع سابق.

³⁷ - الزغلول، رافع والزغلول، عماد، (2003) علم النفس المعرفي، الأردن، عمان، دار الشروق للنشر والتوزيع، ط 1، 2003.

³⁸ - الكسر، شريفة بنت عوض، (2020)، خريط الاستراتيجي وعلاقته بإدارة السلوك التنظيمي: دراسة ميدانية بمكتب تعليم محافظة تادق. المجلة التربوية لكلية التربية بسوهاج، مج 20، ع 76، ص 2355-2385.

³⁹ - هلال، م. (2011)، الجامعة الإسلامية. فلسطين (قطاع غزة).

- تسعى أيضاً إلى جسر الهوة بين ما هو نظري ومثالي وما هو عملي وواقعي في المنظمات، فهي تساعد على فهم التناقضات التي قد تنشأ بين السياسات الرسمية وسلوك الأفراد الفعلي، مما يساهم في تطوير سياسات أكثر واقعية وفعالية.
- يمكن للمنظمات تحديد الحاجات الأساسية للموظفين، مثل الحاجة إلى الإنجاز والتقدير والنمو المهني. وبناءً على هذا الفهم، يمكن للمنظمات تصميم برامج وحوافز تلبي هذه الحاجات، مما يساهم في زيادة الرضا الوظيفي والإنتاجية.
- تساهم في إحداث بيئة عمل إيجابية ومحفزة من خلال فهم العوامل التي تؤثر على رضا الموظفين وأدائهم. ويمكن استخدام هذه المعرفة لتطوير برامج تدريب وتطوير مهارات الموظفين، وتحسين العلاقات بينهم، وبالتالي تعزيز الأداء الإجمالي للمنظمة.
- تهدف إلى الكشف عن الدوافع والأسباب الكامنة وراء سلوك الأفراد في بيئة العمل. من خلال فهم هذه العوامل، يمكن للمنظمات التنبؤ بسلوك الموظفين واتخاذ قرارات إدارية أكثر فعالية.
- تساعد في صياغة سياسات إدارية تتناسب مع القيم والمعتقدات السائدة في المنظمة. كما تساعد في اتخاذ قرارات مدروسة تعتمد على فهم سلوك الأفراد وتفاعلاتهم داخل المنظمة.

5- أهمية السلوك التنظيمي المتمثل في مؤشري (اتخاذ القرار وجودة الاتصالات) في ادارة التعليم العالي:

- تشكل الموارد البشرية العمود الفقري لأي منظمة، بما في ذلك المؤسسات التعليمية. لذا، فإن فهم سلوك الأفراد العاملين فيها يعتبر أمراً بالغ الأهمية لتحقيق الكفاءة والفعالية المنشودة.
- تدعو أيضاً إلى تحول في النظرة إلى الموارد البشرية من مجرد تكاليف إلى أصول قيمة يجب استثمارها وتطويرها، فمن خلال فهم الدوافع والسلوكيات، يمكن للمنظمات تصميم برامج تدريب وتطوير مخصصة لتعزيز كفاءات موظفيها.
- يسلط الضوء على التنوع الفردي بين الموظفين، مما يؤكد على أهمية التعامل مع كل فرد بشكل فردي، فمن خلال فهم هذه الاختلافات، يمكن للمنظمات تطوير أساليب قيادة وإدارة أكثر فعالية، وتوفير بيئة عمل تحفز جميع الموظفين على تقديم أفضل ما لديهم⁴⁰.

المبحث الثاني: الأداء الوظيفي:

يعد الأداء الوظيفي بمثابة البوصلة التي توجه مسار الموظف داخل المنظمة، فهو المعيار الأساسي لقياس مدى ملاءمته للعمل واحتياجاته التطويرية. من خلال تقييم الأداء، يمكن تحديد نقاط القوة والضعف، مما يتيح للمنظمة تصميم برامج تطوير مخصصة لكل موظف. وبالتالي، فإن الأداء الوظيفي هو المحرك الرئيسي لعمليات التطوير والتحسين المستمر⁴¹.

1- مفهوم الأداء الوظيفي:

يشير الأداء الوظيفي إلى مدى نجاح الموظف في تنفيذ مهامه الموكلة إليه وفقاً للمعايير المحددة، سواء من حيث الكمية أو الجودة أو الوقت المحدد، كما يشمل الالتزام بالقوانين والأنظمة المنظمة للعمل، والانضباط في حضوره ومشاركته في مختلف الأنشطة الوظيفية،

1- المرسى، وثابت، (2017)، السلوك التنظيمي: (نظريات ونماذج وتطبيق عملي لإدارة السلوك في المنظمة). الدار الجامعية: الإسكندرية.

41 - نعيبر، جهاد أحمد، (2022)، العوامل المؤثرة على الأداء الوظيفي في المؤسسات العامة، المجلة الإلكترونية الشاملة متعددة التخصصات، ع 46.

الأداء الوظيفي هو عملية تحقيق الأهداف المحددة من خلال تنفيذ مهام محددة، ويتم قياس نجاح هذه العملية بناءً على عدة عوامل، منها الدقة والكفاءة والتكلفة والوقت، وبمعنى آخر، هو القدرة على الاستفادة المثلى من الموارد المتاحة لتحقيق أفضل النتائج، بالإضافة يشير الأداء الوظيفي إلى قدرة الموظف على إنجاز مهامه الموكلة إليه بأعلى مستوى من الجودة والكفاءة، وبأقل جهد ووقت ممكن، ويتضمن ذلك القدرة على الابتكار والتطوير المستمر، والعمل في بيئة عمل محفزة ومناسبة، مع توفير الدعم والإرشاد اللازمين من قبل الإدارة، ويهدف الأداء المتميز إلى تحقيق أقصى قدر من الإنتاجية، مع مراعاة كافة العوامل المؤثرة في بيئة العمل⁴².

2- أبعاد الأداء الوظيفي:

2.1 جودة الأداء الوظيفي

يشير مفهوم جودة الأداء إلى مدى قدرة الفرد على إنجاز مهامه الموكلة إليه بأعلى مستوى من الكفاءة والجودة، وذلك باستخدام الموارد المتاحة له بشكل فعال. إن جودة الأداء تتطلب توفر كوادر بشرية مؤهلة ومدرية قادرة على تحقيق أهداف المنظمة والفرد على حد سواء، ويشمل ذلك إشراك الموظفين في عملية صنع القرار، مما يساهم في تحسين الأداء وتلبية توقعات العملاء، يشير مفهوم جودة الأداء إلى مدى نجاح الفرد في إتمام المهام والواجبات المسندة إليه بكفاءة وفعالية، وبعبارة أخرى، هي مقياس لقدرة الفرد على تحقيق الأهداف المحددة له، وذلك من خلال استغلال الموارد المتاحة بأفضل شكل ممكن، وتعتبر جودة الأداء مؤشراً قوياً على كفاءة العاملين ومدى قدرتهم على تحقيق النتائج المرجوة، ويُعزى الأداء الوظيفي إلى تفاعل ثلاثة عوامل رئيسية: دوافع الفرد، وبيئة العمل، وقدرته على إنجاز المهام، وبعبارة أخرى، فإن الأداء هو نتيجة مباشرة للجهود التي يبذلها الفرد في بيئة عمل معينة، وذلك بناءً على قدراته ومهاراته، ومن خلال هذه العوامل، يمكننا القول إن جودة الأداء تمثل مدى نجاح الفرد في تحويل الموارد المتاحة إلى نتائج ملموسة⁴³.

من جانب آخر، يمكن تلخيص العوامل المؤثرة على جودة الأداء في فئتين رئيسيتين: العوامل الفنية والعوامل البشرية، وتشمل العوامل الفنية التطورات التكنولوجية، ونوعية المواد الخام، وهيكلة المنظمة، والأساليب المتبعة في العمل، أما العوامل البشرية فتتعلق بالفرد نفسه، وتشمل قدراته ومهاراته وخبرته ومعارفه، بالإضافة إلى شخصيته وتدريبه⁴⁴.

كما يمكن تلخيص عناصر تقييم الأداء الوظيفي في عنصرين رئيسيين: الفاعلية والكفاءة، الفاعلية تعني القدرة على تحقيق الأهداف المحددة للمؤسسة، بينما تشير الكفاءة إلى مدى الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة لتحقيق هذه الأهداف، مع مراعاة التكاليف والوقت والجوانب المتعلقة برضا الموظفين⁴⁵.

2.2 حجم الأداء الوظيفي

42 - العبري، علي. (2022)، أثر المناخ التنظيمي على الأداء الوظيفي للعاملين في جامعة التقنية والعلوم التطبيقية ودور الرضا الوظيفي كمتغير وسيط. (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة الشرقية. سلطنة عمان.

2 - فواز، جميلة، (2004)، التمكين من النواحي النظرية والتطبيقية. دار صفاء للنشر: بيروت.

3 - المحاسبية، إبراهيم، (2013)، إدارة وتقييم الأداء الوظيفي النظرية والتطبيق، دار جرير للنشر والتوزيع، الأردن، عمان.

45 - ذكة، مأمون، (2009)، إدارة الجودة الشاملة وخدمة العملاء، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

إن حجم الأداء الوظيفي يقيس مقدار الجهد الذي يبذله الفرد في عمله، سواء كان هذا الجهد عقلياً أو جسدياً أو نفسياً، ويتم قياس هذا الجهد عادةً من خلال سرعة إنجاز المهام أو الكمية الإجمالية للإنتاج خلال فترة زمنية محددة⁴⁶.

بالإضافة أن حجم الأداء هو الكمية والسرعة التي يتم بها إنجاز العمل، وبمعنى آخر، هو مقدار الإنتاج الذي يحققه الفرد في فترة زمنية معينة، كما أن أهمية ربط حجم الأداء بجودة الأداء، حيث إن كلاهما يشكّلان مؤشراً على مستوى أداء الفرد، فإذا كان الفرد ينجز عملاً بكمية كبيرة وبجودة عالية، فهذا يعني أنه يحقق الأداء المطلوب منه⁴⁷.

يتأثر أداء الموظفين بمجموعة من العوامل التي يمكن أن تؤثر عليهم إيجاباً أو سلباً، هذه العوامل تلعب دوراً حاسماً في تحديد مستوى إنتاجية الموظف وكفاءته، وهي على الشكل الآتي⁴⁸:

- 1- **تحديد أهداف المنظمة:** ترتبط الأهداف التي تسعى المنظمة لتحقيقها ارتباطاً وثيقاً بأداء الموظفين. فعندما تكون الأهداف واضحة ومحددة، يعرف الموظفون بدقة ما هو مطلوب منهم، مما يزيد من تركيزهم وجهودهم لتحقيق هذه الأهداف. وبالتالي، فإن وجود أهداف واضحة يساهم في تحسين أداء المنظمة بشكل عام.
- 2- **إشراك المستويات الإدارية المختلفة في التخطيط واتخاذ القرارات:** تعتبر مشاركة جميع المستويات الإدارية في عملية التخطيط وصنع القرار أمراً بالغ الأهمية لنجاح المنظمة. فغياب هذه المشاركة يؤدي إلى نشوء فجوة بين الإدارة والموظفين، مما يقلل من مستوى الالتزام والمسؤولية لدى الموظفين، وبالتالي يؤثر سلباً على أداء المنظمة.
- 3- **الرضا الوظيفي:** إن انخفاض مستوى الرضا الوظيفي لدى الموظفين يؤدي بشكل مباشر إلى تراجع أدائهم، فالموظفون غير الراضين عن وظائفهم يميلون إلى بذل جهد أقل وبالتالي ينخفض حجم إنتاجهم.
- 4- **التسبب الإداري:** تعتبر الظاهرة الإدارية من العوامل الرئيسية التي تؤدي إلى تراجع أداء الموظفين، هذه الظاهرة تساهم بشكل مباشر في انخفاض مستوى الإنتاجية والكفاءة في مكان العمل.
- 5- **البيئة المادية:** إن عدم توفير بيئة عمل مادية مناسبة يؤثر سلباً على الموظفين، مما يؤدي إلى انخفاض مستوى أدائهم، فغياب الظروف المادية الملائمة يقلل من إنتاجية الموظفين ويؤثر على قدرتهم على التركيز وإنجاز المهام الموكلة إليهم.
- 6- **نظام الحوافز:** تلعب الحوافز بمختلف أنواعها دوراً حيوياً في تحفيز الموظفين وزيادة إنتاجيتهم، فمن خلال تقديم الحوافز المناسبة، يمكن للمؤسسات أن ترفع من مستوى رضا الموظفين عن العمل، مما يؤدي بدوره إلى زيادة حجم الإنتاج والكفاءة.

القسم الثاني: الدراسة الميدانية ونتائجها

⁴⁶ - Kim, J., Song, E., & Lee, S. (2013). Organizational change and employee organizational identification. Social Behavior and Personality: Korea, 41(6), 1019-1034.

⁴⁷ - صليحة، شامي (2010)، المناخ التنظيمي وأثره على الأداء الوظيفي للعاملين: دراسة حالة جامعة أمجد بوكرة بو مرداس. (رسالة ماجستير غير منشورة). الجزائر.

⁴⁸ - بظاظو، عزمي محمد، (2010)، أثر الذكاء العاطفي على الأداء الوظيفي للمدراء العاملين في مكتب غزة الإقليمي التابع للأمم المتحدة، غزة. فلسطين، غزة.

1- منهجية البحث:

تم اختيار المنهج الوصفي التحليلي لدراسة تأثير تطبيق استراتيجية اتخاذ القرار وجودة الاتصالات على أداء العاملين في جامعة الشرقية وجامعة نزوى بسلطنة عمان. حيث إن هذا المنهج يتيح وصفاً دقيقاً وتحليلاً عميقاً للعلاقات بين المتغيرات المختلفة المتعلقة بالموضوع، مما يساهم في فهم أعمق لآليات التأثير والتفاعل بين هذه المتغيرات، وجمع بيانات حول الظاهرة المدروسة وتحليلها، كما هي موجودة في الواقع، ووصفها بدقة متناهية، والكشف عن العلاقات بين مختلف جوانب الظاهرة وتفسيرها، مما يؤدي إلى استنتاجات تساهم في تطوير فهمنا لهذه الظاهرة.

2- نبذة عن مجتمع البحث:

يشكل التعليم العالي المرحلة المتقدمة من التعليم، حيث يوفر للطلاب الفرصة لتعميق معرفتهم في تخصصات مختلفة، وتطوير مهاراتهم العملية، ويهدف التعليم العالي إلى إعداد كوادر مؤهلة قادرة على المساهمة في دفع عجلة التنمية الشاملة في المجتمع، من خلال توفير الحلول المبتكرة للتحديات التي تواجهها في ظل التطورات المتسارعة التي يشهدها العالم، حيث أصبح التعليم العالي ضرورة ملحة لتأهيل أجيال قادرة على مواكبة هذه التطورات والمساهمة في بناء مستقبل أفضل، ويهدف التعليم العالي إلى إعداد كوادر مؤهلة في مختلف المجالات، قادرة على الابتكار والإبداع، وحل المشكلات. وبالتالي، فإن التعليم العالي هو استثمار في المستقبل، حيث يساهم في تحقيق التنمية المستدامة والارتقاء بمكانة الدولة.

وقد قامت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار، منذ إحداثها في عام 1994، بدور محوري في تطوير قطاع التعليم العالي في السلطنة، وقد أدت جهود الوزارة إلى توسع كبير في المؤسسات التعليمية وتنوع البرامج الأكاديمية، مما ساهم في تلبية احتياجات سوق العمل المتزايدة في مختلف المجالات، وبالتالي دعم مسيرة التنمية الشاملة في البلاد، كما أنه لم يقتصر التوسع في قطاع التعليم العالي على المؤسسات الحكومية فقط، بل ساهم القطاع الخاص أيضاً بشكل فعال في هذا المجال، فقد شهدنا إنشاء 28 مؤسسة تعليمية خاصة في مختلف مناطق السلطنة، مما زاد من الخيارات المتاحة للطلاب وساهم في تلبية احتياجات سوق العمل من الكوادر المؤهلة في مختلف التخصصات.

3- الأداة المستخدمة للبحث:

استخدام الباحث أداة الاستبانة لجمع البيانات والمعلومات وتحليلها من خلال البرنامج الإحصائي SPSS .

4- مجتمع البحث:

تكون مجتمع الدراسة من جميع الموظفين الإداريين والأكاديميين العاملين في جامعتي الشرقية ونزوى، حيث بلغ عددهم الإجمالي 939 موظفاً وفقاً لإحصائيات دائرة الموارد البشرية في كلتا الجامعتين. وقد تم اختيار عينة عشوائية بنسبة 20% من إجمالي مجتمع الدراسة لضمان تمثيلية جميع فئات الموظفين، مما ساهم في تعزيز قوة نتائج الدراسة.

5- عينة البحث:

لتحقيق تمثيل عادل لجميع فئات الموظفين في جامعتي الشرقية ونزوى، تم اختيار عينة طبقية بنسبة 20% من إجمالي الموظفين، وقد تم تقسيم مجتمع الدراسة إلى طبقات بناءً على متغيرات مثل الجنس والمؤهل العلمي والمسمى الوظيفي وعدد سنوات الخبرة، كما تم اختيار عينة عشوائية من كل طبقة، ويهدف هذا النهج إلى ضمان أن تكون نتائج الدراسة قابلة للتعميم على جميع فئات الموظفين في الجامعتين.

6- صدق وثبات أداة البحث:

مرّت الاستبانة بعدة مراحل من التطوير قبل تطبيقها، حيث تم عرضها على مجموعة من الخبراء لتقييمها واقتراح التعديلات اللازمة، وبعد ذلك، تم حساب معامل ألفا كرونباخ للتأكد من ثبات الاستبانة وصدقها، والجدول التالي يوضح ذلك:

م	المؤشر أو المتغير	عدد الأسئلة	معامل كرونباخ ألفا
1	اتخاذ القرارات	6	0.800
2	جودة الاتصالات	5	0.857
3	الأداء الوظيفي	13	0.798
	إجمالي عدد الفقرات	24	0.818

جدول رقم (1) معامل كرونباخ ألفا لمجاور البحث

أظهرت نتائج اختبار الثبات، باستخدام معامل ألفا كرونباخ، أن الأداة المستخدمة في الدراسة تتمتع بمستوى عالٍ من الثبات والموثوقية. حيث تراوحت قيمة المعامل بين 0.798 و 0.857، وبلغت القيمة الكلية 0.818، مما يشير إلى أن الأداة قادرة على قياس المتغيرات المقصودة بدقة وثبات.

7- مناقشة نتائج البحث:

7.1 تحليل نتائج السؤال الأول: ما درجة تطبيق استراتيجية اتخاذ القرار لدى العاملين في جامعة الشرقية وجامعة نزوى بسلطنة عمان ؟

لإجابة على هذا السؤال، سنعتمد في الجدول أدناه على تحليل إحصائي لمؤشر اتخاذ القرار، سيتم حساب التوزيع النسبي لقيم المؤشر، مما يتيح لنا معرفة النسبة المئوية لكل قيمة، بالإضافة إلى ذلك، سنحسب المتوسط الحسابي والانحراف المعياري، هذه التحليلات ستساعدنا في فهم كيفية اتخاذ القرارات وتقييم أدائها.

م	عبارات مجال اتخاذ القرار	غير موافق بشدة	غير موافق	محايد	موافق	موافق بشدة	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الدرجة	الترتبة
1	تؤخذ آراء العاملين في الاعتبار أثناء عملية صنع القرار	2.2%	11.5%	15.5%	45.6%	25.2%	3.80	1.016	عالية	2
2	تقوم الإدارة بمناقشة مشاكل العمل مع الموظفين قبل اتخاذ القرارات	2.2%	11.5%	15.5%	45.6%	25.2%	3.69	0.958	عالية	3

م	عبارات مجال اتخاذ القرار	غير موافق بشدة	غير موافق	محايد	موافق بشدة	موافق	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الدرجة	الرتبة
3	تقوم الإدارة بتفويض جزءاً من صلاحياتها للموظفين لإشراكهم في اتخاذ القرارات	1.8%	14.2%	20.8%	46.9%	16.4%	3.62	0.978	عالية	4
4	تطبق إدارة الجامعة مبدأ اللامركزية في عملية اتخاذ القرار	3.5%	15.5%	27.4%	41.6%	11.9%	3.43	1.005	عالية	5
5	تسهم المشاركة في اتخاذ القرارات في رفع مستوى الاداء الوظيفي	3.1%	4.9%	8.4%	46.5%	37.2%	4.10	0.961	عالية	1
6	تسعى إدارة الجامعة لإشعار الموظفين بدورهم الفاعل من خلال اشراكهم في صنع القرارات	2.2%	12.8%	21.7%	47.8%	15.5%	3.62	0.970	عالية	4
المجموع		2.5%	11.7%	18.2%	45.6%	21.9%	3.71	0.981	عالية	

جدول (2) التوزيع النسبي والمتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمؤشر اتخاذ القرار

من خلال الجدول أعلاه، كشفت الدراسة عن تباين في تقييم المشاركين للعبارات المختلفة المتعلقة باتخاذ القرارات، حيث حصلت عبارة "تسهم المشاركة في اتخاذ القرارات في رفع مستوى الأداء الوظيفي" على أعلى متوسط تقييم، بينما حصلت عبارة "تطبق إدارة الجامعة مبدأ اللامركزية في عملية اتخاذ القرار" على أقل متوسط. هذا يشير إلى أن المشاركين يرون أن مشاركتهم في صنع القرار لها تأثير إيجابي على أدائهم، بينما قد يكون هناك بعض التحفظات حول تطبيق مبدأ اللامركزية.

7.2 تحليل نتائج السؤال الثاني: ما درجة تطبيق استراتيجية جودة الاتصالات لدى العاملين في جامعة الشرقية وجامعة نزوى بسلطنة عمان ؟

لإجابة على هذا السؤال، سنعتمد في الجدول أدناه على تحليل إحصائي لمؤشر جودة الاتصالات، سيتم حساب التوزيع النسبي لقيم المؤشر، مما يتيح لنا معرفة النسبة المئوية لكل قيمة، بالإضافة إلى ذلك، سنحسب المتوسط الحسابي والانحراف المعياري، هذه التحليلات ستساعدنا في فهم كيفية اتخاذ القرارات وتقييم أدائها".

م	عبارات مؤشر جودة الاتصالات	غير موافق بشدة	غير موافق	محايد	موافق	موافق بشدة	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الدرجة	الرتبة
1	تقوم إدارة الجامعة على تسهيل عملية الاتصال مع العاملين وبكافة الاتجاهات	1.8%	4.4%	11.5%	52.7%	29.6%	4.04	0.866	عالية	1

م	عبارات مؤشر جودة الاتصالات	غير موافق بشدة	غير موافق	محايد	موافق	موافق بشدة	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الدرجة	الترتبة
2	يتمتع نظام الاتصال المعمول في الجامعة بالسهولة	2.7%	5.3%	16.4%	49.1%	26.5%	3.92	0.937	عالية	3
3	تشجع إدارة الجامعة العاملين على تقديم آرائهم ومقترحاتهم بحرية من خلال قنوات الاتصال المعتمدة	4.4%	11.5%	19.0%	46.5%	18.6%	3.63	1.051	عالية	5
4	تحرص إدارة الجامعة على أن تكون المعلومات المنقولة ضمن قنوات الاتصال مع الموظفين بكل دقة وموضوعية	1.3%	7.1%	13.7%	49.1%	28.8%	3.97	0.911	عالية	2
5	تحرص إدارة الجامعة على أن تتم عملية تبادل المعلومات بسرعة	2.7%	5.8%	17.3%	51.8%	22.6%	3.86	0.922	عالية	4
المجموع		2.6%	6.8%	15.6%	49.8%	25.2%	3.88	0.937	عالية	

جدول (3) التوزيع النسبي والمتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمؤشر جودة الاتصالات.

كشفت الدراسة من خلال الجدول أدناه عن تباين طفيف في تقييم المشاركين للعبارات المختلفة المتعلقة بجودة الاتصالات، حيث حصلت عبارة "تقوم إدارة الجامعة على تسهيل عملية الاتصال مع العاملين وبكافة الاتجاهات" على أعلى متوسط تقييم، بينما حصلت عبارة "تشجع إدارة الجامعة العاملين على تقديم آرائهم ومقترحاتهم بحرية من خلال قنوات الاتصال المعتمدة" على أقل متوسط، هذا يشير إلى أن المشاركين يرون أن تسهيل الاتصال مهم، ولكنهم قد يرغبون في المزيد من التشجيع على المشاركة الفعالة.

7.3 تحليل نتائج السؤال الثالث: ما مستوى الأداء الوظيفي لدى العاملين في جامعة الشرقية وجامعة نزوى بسلطنة عمان ؟

لإجابة على هذا السؤال، سنعمد في الجدول أدناه على تحليل إحصائي لمجال الأداء الوظيفي (مؤشر جودة الأداء)، سيتم حساب التوزيع النسبي لقيم المؤشر، مما يتيح لنا معرفة النسبة المئوية لكل قيمة، بالإضافة إلى ذلك، سنحسب المتوسط الحسابي والانحراف المعياري، هذه التحليلات ستساعدنا في فهم كيفية اتخاذ القرارات وتقييم أدائها.

أولاً: مؤشر جودة الأداء

م	عبارات مؤشر جودة الأداء	غير موافق بشدة	غير موافق	محايد	موافق	موافق بشدة	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الدرجة	الرتبة
1	أقوم بإنجاز مهامي الوظيفية وفق المعايير المطلوبة	0.9%	0.9%	4.9%	31.9%	61.5%	4.52	0.713	عالية جداً	1
2	التزم بالتعليمات في إنجاز الأعمال	1.3%	2.2%	3.1%	33.2%	60.2%	4.49	0.779	عالية جداً	2
3	أحرص على تقليل نسبة أخطائي الفنية فيما يتعلق بأداء الأعمال	0.9%	1.8%	6.6%	34.5%	56.2%	4.43	0.770	عالية جداً	4
4	أحرص أن تكون جودة العمل في مقدمة اهتماماتي	0.9%	1.8%	5.8%	33.2%	58.4%	4.46	0.761	عالية جداً	3
5	يسهم تصميم توزيع المهام في خفض نسبة أخطائي في العمل	1.8%	4.0%	7.5%	44.7%	42.0%	4.21	0.879	عالية جداً	7
6	أنجز كمية العمل المطلوبة بجودة ودقة عاليتين	1.3%	2.7%	6.6%	33.2%	56.2%	4.40	0.834	عالية جداً	5
7	أدائي العام يلي ويتجاوز التوقعات فيما يتعلق بجودة العمل	1.3%	3.1%	5.8%	41.6%	48.2%	4.32	0.826	عالية جداً	6
المجموع		1.2%	2.3%	5.8%	36.0%	54.7%	4.41	0.794	عالية جداً	

جدول (4) التوزيع النسبي والمتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمؤشر جودة الأداء.

كشفت الدراسة عن تباين طفيف في تقييم المشاركين للعبارة المختلفة المتعلقة بجودة الأداء، حيث حصلت عبارة "أقوم بإنجاز مهامي الوظيفية وفق المعايير المطلوبة" على أعلى متوسط تقييم، بينما حصلت عبارة "يسهم تصميم توزيع المهام في خفض نسبة أخطائي في العمل" على أقل متوسط، هذا يشير إلى أن الموظفين يرون أنهم يؤديون مهامهم بشكل جيد، ولكن قد يكون هناك بعض التحفظات حول تأثير تصميم المهام على تقليل الأخطاء.

ثانياً: مؤشر حجم الأداء

م	عبارات مجال حجم الأداء	غير موافق بشدة	غير موافق	محايد	موافق	موافق بشدة	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الدرجة	الرتبة
1	أقوم بإنجاز المهام الوظيفية المطلوبة في الوقت المطلوب	1.3%	1.8%	5.8%	37.6%	53.5%	4.40	0.790	عالية جداً	1
2	يتوافق حجم العمل المطلوب مع قدراتي.	2.2%	4.9%	10.6%	43.8%	38.5%	4.12	0.936	عالية	4

م	عبارات مجال حجم الأداء	غير موافق بشدة	غير موافق	محايد	موافق	موافق بشدة	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الدرجة	الترتبة
3	يتوافق حجم أعمال مؤسستي مع عدد العاملين فيها	8.4%	15.5%	19.5%	40.3%	16.4%	3.41	1.179	عالية	6
4	أقوم بإنجاز الأعمال المطلوبة بالرغم من ضغوط العمل	2.2%	2.7%	4.9%	44.2%	46.0%	4.29	0.856	عالية جداً	3
5	أبدي استعدادي للعمل الإضافي أو تحمل المسؤوليات الإضافية عند الحاجة	0.0%	3.2%	6.5%	45.2%	45.2%	4.32	0.748	عالية جداً	2
6	الوقت الذي اقضيه فيه إنجاز المهام يعتبر كافي مقارنة بالبلدة المحددة لتنفيذها	2.2%	13.3%	12.4%	47.8%	24.3%	3.79	1.028	عالية	5
المجموع		2.7%	6.9%	9.9%	43.1%	37.3%	4.05	0.923	عالية	

جدول (5) التوزيع النسبي والمتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمؤشر حجم الأداء.

كشفت الدراسة عن تباين في تقييم المشاركين للعبارات المختلفة المتعلقة بحجم الأداء، حيث حصلت عبارة "أقوم بإنجاز المهام الوظيفية المطلوبة في الوقت المطلوب" على أعلى متوسط تقييم، بينما حصلت عبارة "يتوافق حجم أعمال مؤسستي مع عدد العاملين فيها" على أقل متوسط، هذا يشير إلى أن الموظفين يشعرون بشكل عام بأنهم قادرون على إنجاز مهامهم، ولكن قد يكون هناك بعض القلق بشأن توافق حجم العمل مع عدد الموظفين.

8- مقترحات وخلاصة البحث:

لتحقيق أهداف مؤسسات التعليم العالي الخاصة، يقترح البحث تطبيق مجموعة من الإجراءات التي تركز على مؤشري استراتيجية اتخاذ القرار وجودة الاتصالات، بما في ذلك:

- تعميق فهم سلوك العاملين في المؤسسة.
- توفير حوافز متنوعة للعاملين تشجعهم على الابتكار والتنافس الإيجابي.
- إشراك العاملين في عملية صنع القرار وحل المشكلات.
- تعزيز ثقافة تنظيمية إيجابية، وتشج العاملين على المشاركة والتفكير الجماعي.
- إنشاء نظام فعال لجمع البيانات ذات الصلة (أكاديمية، مالية، طلابية، سوق العمل) وتحليلها بشكل دوري لتكون أساساً لاتخاذ قرارات مستنيرة.
- توفير برامج تدريبية متخصصة لتطوير مهارات القيادات في مجالات مختلفة مثل التخطيط الاستراتيجي، وتحليل المخاطر والتنبؤ بالمستقبل.
- الاستفادة من الأدوات والمنصات الرقمية لتسهيل وتسريع عملية تبادل المعلومات والتواصل.

9- الدراسات المستقبلية المقترحة:

يقترح البحث إجراء مزيد من الدراسات لتعميق فهم أثر استراتيجيات اتخاذ القرار وجودة الاتصالات، وتشمل هذه المقترحات كالآتي:

- مقارنة نتائج الدراسة الحالية بدراسات مشابهة في الجامعات الحكومية.
- دراسة العلاقة بين اتخاذ القرار وجودة الاتصالات والخوافز، وتطبيق منهجيات مختلفة في مؤسسات تعليمية أخرى.
- استكشاف أبعاد جديدة لعلاقة السلوك التنظيمي بالأداء الوظيفي.

المراجع:

- العبري، علي. (2022). أثر المناخ التنظيمي على الأداء الوظيفي للعاملين في جامعة التقنية والعلوم التطبيقية ودور الرضا الوظيفي كمتغير وسيط. (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة الشرقية. سلطنة عمان .
- العريقي، منصور. (2013). السلوك التنظيمي. جامعة العلوم والتكنولوجيا، اليمن، صنعاء .
- العلايا، فتحية وأحمد، الأنسي. (2023). مستوى الأداء الوظيفي في ديوان عام وزارة التعليم الفني والتدريب المهني بالجمهورية اليمنية، جامعة صنعاء، اليمن، مجلة مركز جزيرة العرب للبحوث التربوية والإنسانية، مج 2، ع 17، ص ص 26 - 48 .
- العويتب، سماح وإبراهيم، محمد. (2018). محددات السلوك التنظيمي ودورها في أداء العاملين: دراسة ميدانية على بنك فيصل الإسلامي السوداني في الفترة من 2010 - 2015 .
- بلحاج، فتحية. (2016). الأسس النظرية والعلمية في اتخاذ القرارات. المجلة الجزائرية للعلوم والسياسات الاقتصادية .
- بظاظو، عزمي محمد. (2010). أثر الذكاء العاطفي على الأداء الوظيفي للمدراء العاملين في مكتب غزة الإقليمي التابع للأمم المتحدة، الجامعة الإسلامية، فلسطين، غزة .
- دكة، مأمون. (2009). إدارة الجودة الشاملة وخدمة العملاء، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن .
- حسين وزملاؤه، (2017)، تعلم ثقافة المنظمة والاداء التنظيمي والابداع التنظيمي في مؤسسة عامة للتعليم العالي في ماليزيا، أطروحة دكتوراه في الفلسفة (الإدارة)، الجامعة لإسلامية العالمية، ماليزيا.
- الزغول، رافع والزغلول، عماد. (2003). علم النفس المعرفي، الأردن، عمان، دار الشروق للنشر والتوزيع، ط 1، 2003 .
- الكسر، شريفة بنت عوض. (2020). التخطيط الاستراتيجي وعلاقته بإدارة السلوك التنظيمي: دراسة ميدانية بمكتب تعليم محافظة ثادق. المجلة التربوية لكلية التربية بسوهاج، مج 20، ع 76، ص ص 2355-2385 .
- المرسى، وثابت. (2017). السلوك التنظيمي: (نظريات ونماذج وتطبيق عملي لإدارة السلوك في المنظمة). الدار الجامعية: الإسكندرية .
- المحاسبة، إبراهيم. (2013). إدارة وتقييم الأداء الوظيفي النظرية والتطبيق، دار جرير للنشر والتوزيع، الأردن، عمان .

- السكران، ناصر . المناخ التنظيمي وعلاقته بالأداء الوظيفي: دراسة مسحية على قطاع ضباط قوات الأمن الخاصة بمدينة الرياض (رسالة ماجستير غير منشورة) كلية العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2004 .
- صليحة، شامي . (2010). المناخ التنظيمي وأثره على الأداء الوظيفي للعاملين: دراسة حالة جامعة أمجد بوكرة بو مرداس. (رسالة ماجستير غير منشورة). الجزائر .
- فوز، جميلة . (2004). التمكين من النواحي النظرية والتطبيقية. دار صفاء للنشر: بيروت .
- هلال، م . (2011). الجامعة الإسلامية. فلسطين (قطاع غزة) .
- الهويدي، جاسم محمد . (2020). علاقة محددات السلوك التنظيمي باتخاذ القرار ببعض الهيئات الرياضية والشبابية بدولة الكويت. مجلة أسبوط لعلوم وفنون التربية الرياضية. مج 55، ع 1، ص ص 266 - 289 .
- نعيّرات، جهاد أحمد . (2022). العوامل المؤثرة على الأداء الوظيفي في المؤسسات العامة، المجلة الإلكترونية الشاملة متعددة التخصصات، ع 46.
- Kim, J., Song, E., & Lee, S. (2013). Organizational change and employee organizational identification. Social Behavior and Personality: Korea, 41(6), 1019-1034.

دور الإدارة الجبائية الترابية في تنمية تحصيل الضرائب والرسوم الترابية

عبدلأوي عبدالرزاق

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

جامعة محمد الخامس الرباط – كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-

ملخص:

يعتبر الرفع من الموارد الذاتية للجماعات الترابية من أهم الرهانات التي ينبغي كسبها في إطار مسلسل الجهوية المتقدمة، الذي انخرطت فيه بلادنا، وسعيا لتحقيق هذا الهدف، يتناول هذا المقال بالدراسة والتحليل بعض الآليات التي تعتمد عليها الجماعات الترابية في تنمية مواردها الذاتية، من قبيل إحداث شركة التنمية المحلية، توسيع الوعاء الجبائي من خلال تفعيل لجان الإحصاء، مراجعة القرار الجبائي، كما يحاول المقال إبراز أهم الإشكالات التي تعرفها الإدارة الجبائية الترابية سواء العراقييل التي تعترض شساعة المداخليل أو القابض، وفي الأخير خلصنا إلى أنه لتحقيق حكامه ومردودية جيدة في ميدان تحصيل الجبايات الترابية، يتعين على المشرع إصلاح شامل للقانون 47.06 المغير والمتمم بالقانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، مستندا على المبادئ والتدابير ذات الأولوية المحددة في القانون الإطار 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي، خصوصا مطلب تبسيط جبايات الجماعات الترابية من خلال التجميع التدريجي للرسوم المطبقة على الممتلكات العقارية وتلك المتعلقة بالأنشطة الاقتصادية.

الكلمات المفاتيح: الإدارة الجبائية، المردودية، الرقمنة، التنسيق، الباقي استخلاصه، شركات التنمية المحلية.

Abstract :

Enhancing the self-generated resources of local authorities is considered one of the most important challenges to be met within the framework of the advanced regionalization process in which our country is engaged. In pursuit of this goal, this article analyzes and examines some mechanisms adopted by local authorities to develop their own resources, such as the establishment of local development companies, the expansion of the tax base through the activation of census committees, and the revision of tax decrees. The article also seeks to highlight the main issues facing local tax administration, including obstacles encountered by revenue collectors and treasurers.

In conclusion, we find that in order to achieve good governance and efficiency in local tax collection, the legislator must undertake a comprehensive reform of Law No. 47.06, as amended and supplemented by Law No. 07.20 on local authority taxation. This reform should be based on the principles and priority measures outlined in Framework Law No. 69.19 on tax reform, particularly the need to simplify local taxation through the gradual consolidation of property-related taxes and those linked to economic activities

Keywords: tax administration, return, digitization, coordination, the remaining amount, development companies.

إن التدبير الديمقراطي للشأن العام الترابي لا يقاس فقط بحجم الاختصاصات والمهام المسندة للجماعات الترابية، وإنما بحجم الموارد المالية المستحقة لفائدة الجماعات الترابية، وتعتبر عائدات جبايات الجماعات الترابية، من أبرز الموارد المالية الممكن الرهان عليها من أجل تحقيق الاستقلال المالي الترابي، وتعزيز التدخلات التنموية للجماعات الترابية.

والمقصود بجبايات الجماعات الترابية مجموع الضرائب والرسوم المستحقة لفائدة الجماعات الترابية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أي بمعنى تلك التي يرجع استخلاصها للجماعات الترابية بواسطة إدارتها الجبائية مباشرة من لدن الملمزين بأدائها، أو تلك المحولة لفائدتها من طرف الدولة⁴⁹ إلا أنه سوف نقتصر فقط على الرسوم التي تستخلصها الجماعات الترابية بواسطة إدارتها الجبائية.

فالإدارة الجبائية الترابية عبارة عن جهاز متدخل من أجل تنفيذ و أجراً أحكام المنظومة الجبائية الترابية، بدءاً من أجهزة الوعاء والتصفية وانتهاء بمصلحة التحصيل المكلفة بتحصيل الديون الجبائية، حيث نجد عدة نصوص تتدخل في تحصيل الجبايات الترابية، إذ نجد القانون 15.97 المتعلق بمدونة تحصيل الديون العمومية⁵⁰، والقانون 07.20 المغير والمتمم للقانون 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية⁵¹، والقانون 39.07 المتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والآتوى⁵²، وكذا القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، بالإضافة إلى القرارات الجبائية.

وتأتي أهمية دراسة موضوع "دور الإدارة الجبائية الترابية في تنمية تحصيل الضرائب والرسوم الترابية"، في كون أن الجبايات الترابية لها الدور في الرفع من الموارد المالية للجماعات الترابية وتمويل مشاريعها التنموية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تبعا للحاجيات الحقيقية للمواطنين، ودورها في تعزيز لبنات الديمقراطية المحلية، وتقوية اللامركزية الترابية ببلادنا.

وبالتالي فإن البحث في بعض المدخلات لتنمية الموارد الذاتية للجماعات الترابية، يشكل مدخل لتحقيق الاستقلال المالي للوحدات الترابية من جهة، والاستجابة كذلك لمتطلبات الجهوية المتقدمة من جهة ثانية.

انطلاقاً من ذلك تشكل هذه الدراسة محاولة للبحث في مدى توفر الجماعات الترابية على استراتيجية واضحة في مجال تدبير الجبايات الترابية تمكّنها من تنمية مواردها الذاتية؟

تتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة الفرعية وهي:

– كيف يمكن للإدارة الجبائية الترابية أن تحقق حكمة ومردودية جيدة في ميدان تحصيل الجبايات الترابية؟

49 – المحجوب الدربالي، " جبايات الجماعات الترابية – دراسة تحليلية في ضوء تقرير المجلس الأعلى للحسابات وآخر اجتهادات القضاء الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2016، ص 6.

50 – القانون رقم 15-97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-00-175 صادر في 28 من محرم 1421 (3 ماي 2000)، الجريدة الرسمية عدد 4800، بتاريخ 28 صفر 1421 (1 يونيو 2000)، ص 1256.

51 – القانون 07.20 بتغيير وتتميم القانون 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 91.20.1 صادر في 16 من جمادى الأولى 1442 الموافق 31 دجنبر 2020، الجريدة الرسمية عدد 6948، بتاريخ 31 دجنبر 2020، ص 8632.

52 – القانون رقم 39.07 بسن أحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والآتوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.89.187 صادر في 27 دجنبر 2007، الجريدة الرسمية عدد 5591، بتاريخ 31 دجنبر 2007، ص 4688.

- ماهي الآليات التي تعتمد عليها الجماعات الترابية لتنمية مواردها الذاتية؟

- هل الاختلالات التي تعرفها عمليات تحصيل الجبايات الترابية ذات طبيعة قانونية أم تديرية؟ أم أن هناك تداخلا بين المقاربتين؟

- كيف يمكن أن يساهم التنسيق بين المصالح الإدارية الجبائية الترابية، والمصالح اللامركزية في الرفع من مردودية تحصيل الجبايات الترابية؟

ولدراسة هذا الموضوع سنعتمد على فرضيتين أساسيتين، والتي سيرهن هذا العمل على خوض غمار البحث فيها إثباتا أو نفيا وهي:

- إن قدرة الجماعات الترابية على تحقيق حكامه ومردودية جبائية يرتحن أساسا بمعالجة الإشكالات التي تعرفها الإدارة الجبائية الترابية.

- إن تحقيق مردودية جيدة في ميدان تحصيل جبايات الجماعات الترابية، يتوقف على قدرة الرأسمال البشري في بلورة استراتيجية واضحة في مجال تدبير الجبايات الترابية تمكنها من تقوية مواردها الذاتية؟

للإجابة عن الإشكالية والأسئلة الفرعية سنعتمد التصميم التالي:

المطلب الأول: الآليات تنمية تحصيل الجبايات الترابية

المطلب الثاني: الإكراهات الإدارة الجبائية الترابية في تحصيل الجبايات الترابية

المطلب الأول: الآليات تنمية تحصيل الجبايات الترابية

إن الجماعات الترابية تحتاج إلى البحث عن الآليات وأدوات لتنمية مواردها الجبائية خصوصا الذاتية، من قبيل توسيع الوعاء الجبائي، ثم تحصيل الباقي استخلاصه، بالإضافة إلى إحداث شركات التنمية المحلية لمواكبتها في تنمية مواردها المالية (الفقرة الأولى)، بالإضافة إلى تحديث مناهج عمل الإدارة الجبائية الترابية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الآليات المباشرة لتنمية تحصيل الضرائب والرسوم الترابية

أولا: توسيع الوعاء الجبائي

تلعب عمليات الإحصاء دورا مهما في ضبط جوانب من المادة الخاضعة للضريبة، والحد من التهرب الضريبي، وعلى ضوء المستجدات التي جاء بها القانون 07.20 المغير والمتمم للقانون 47.06 المتعلق بـجبايات الجماعات الترابية، يتعين تحيين القرارات العاملة بتعيين أعضاء لجنة الإحصاء المنصوص عليها في المادة 17 والمادة 32 من القانون السالف الذكر، بحيث تم إعادة توزيع مهام الإدارة من خلال إسناد تدبير الرسم المهني إلى المديرية العامة للضرائب وتدير الرسم على السكن والرسم على الخدمات الجماعية إلى الخزينة العامة للمملكة.

وبالإضافة إلى الرسوم الثلاثة السالفة الذكر نجد كذلك أن الرسم الأراضي الحضرية غير المبنية يخضع لمقتضيات الإحصاء، بحيث يتم سنويا إجراء شامل للأراضي الخاضعة للرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية، وتتكلف مصلحة الوعاء التابعة للجماعة تحت سلطة رئيس مجلس الجماعة بإنجاز هذا الإحصاء، لكن من بين الملاحظات المسجلة هو عدم قيام الجماعة والمصالح التابعة لوزارة المالية بعمليات الإحصاء، فعلى سبيل المثال جماعة بوزنيقة نتيجة عدم قيامها بإحصاء الأراضي الحضرية غير المبنية ضيعت مبلغ يقدر ب 33. 9 501 182 درهم عن الفترة الممتدة من 2014 إلى 2017⁵³.

وعلى هذا الأساس يتعين تفعيل لجان الإحصاء للقيام بأدوارها، كما يمكن استغلال الإدارة الإلكترونية من أجل تبادل المعلومات والمعطيات بين مختلف المتدخلين في تحصيل الجبايات الترابية، وإبرام اتفاقيات الشراكات مع مختلف المؤسسات من أجل تطوير مفهوم جديد لإحصاء المادة الجبائية، وتقليص من حجم الباقي استخلاصه.

ثانيا: تحصيل الباقي استخلاصه

يقصد بالباقي استخلاصه مجموعة المبالغ المستحقة لفائدة الجماعات الترابية، والتي لم يتم استيفائها في وقتها المحدد لسبب من الأسباب، وتدرج في حسابات فصول الميزانية وبيان تنفيذ الميزانية سنة بعد أخرى كديون عالقة في ذمة الخاضع للجباية. وبالتالي تشكل تراكما ماليا يستدعي بذل جهود لاستخلاصها كليا أو التقليل من حجمها⁵⁴ ويشكل الباقي استخلاصه أكبر دليل على غياب العدالة الجبائية، أي أن الدين الجبائي الترابي لا يؤديه جميع الملزمين به، بل هناك من يتهرب نتيجة عدم قيام الإدارة الجبائية بالتدابير اللازمة لتحصيل الدين الجبائي الترابي.

⁵³ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2018، الجزء الثاني - المجلس الجهوي للحسابات برسم سنة 2018، ص 72.

⁵⁴ - Sbihi - Mohammed, décentralisation fiscale, l'expérience marocaine, revue marocaine de l'administration local et développement, 2009, p3.

بحيث وصل الباقي استخلاصه للجماعات الترابية بالمغرب، إلى حدود سنة 2022 ما مجموعه 47,25 مليار درهم⁵⁵.

و من أجل معالجة إشكالية الباقي استخلاصه، فإنه يتعين أولاً معالجة أسبابه المتعلقة بالأساس في ضعف بنية الإدارة الجبائية الترابية (ستتطرق لذلك في المطلب الثاني)، كذلك يتعين الحد من ظاهرة الإرضاء السياسي للهيئة الناجبة على حساب موارد الجماعة وديونها، فالممارسة تشهد على استعمال القرار الضريبي استعمالاً سياسياً وانتخابية من أجل استمالة الناخبين والتراخي في اتخاذ الأوامر بالتحصيل الجبري في مواجهة المدين لاعتبارات حزبية أو سياسية وتعطيل سلطة القانون⁵⁶.

بالإضافة إلى ما سبق، يجب إلغاء الجزء من الباقي استخلاصه الميؤوس من تحصيله؛ كما تنص على ذلك المادة 38 من المرسوم المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية، هذه المسطرة تحول للمحاسب العمومي صلاحية اقتراح إلغاء بعض الديون التي لم يعد من الممكن تحصيلها عملياً، مع تعزيز هذا الاقتراح بالوثائق التبريرية المحددة في القانون رقم 15-97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية.⁵⁷ ومن الناحية الإجرائية، فإن قوائم هذه الديون المقترحة للإلغاء، تعرض على الأمر بالصرف الذي يتخذ بشأنها قراراً يصبح قابلاً للتنفيذ دوناً حاجة لموافقة وزير الداخلية كما كان عليه الأمر في ظل نظام المحاسبة السابق المطبق على الجماعات الترابية⁵⁸.

ونظراً لما تواجهه الجماعات الترابية من الإشكالات في تدبير الجبايات الترابية ومواردها المالية بصفة عامة اتجهت إلى إحداث شركات التنمية المحلية لمواكبتها في تنمية مواردها، وهذا ما سنتحدث عنه في الفقرة الموالية.

ثالثاً: إحداث شركات التنمية المحلية لمواكبة الجماعات في تنمية مواردها المالية

في إطار تمكين المصالح الجبائية التابعة للجماعات الترابية من القيام بالمهام الموكولة إليها قانوناً، أمكن للجماعات التي تتوفر على وعاء جبائي هام إحداث شركات للتنمية المحلية قصد مواكبتها لتنمية وتدبير مواردها الذاتية، ومن شأن إحداث مثل هذه الشركات العمل على اعتماد أساليب التدبير الحديثة في ميدان جبايات الجماعات الترابية ولاسيما بالنسبة للعمليات المتعلقة بإحصاء الوعاء الجبائي وتحصيل المداخل المتأتية من مختلف الرسوم والأتاوى والحقوق المستحقة لفائدتها⁵⁹.

وفي هذا الصدد قد سبق للمجلس جماعة الدار البيضاء أن أحدثت شركة لتنمية المحلية " الدار البيضاء للموارد " بموجب مقرر عدد 2018/118 والمصادق عليه من طرف مجلس جماعة الدار البيضاء في دورته الاستثنائية المنعقدة بتاريخ 25 يوليوز 2018 والمؤشر عليه من طرف وزارة الداخلية بتاريخ 26 أبريل 2019، حيث تقوم هذه الشركة بمواكبة الجماعة ومجلس عمالة الدار البيضاء بالمهام التالية: السهر على تتبع وضبط وتطوير استخلاص كل الموارد المالية لمجلس جماعة الدار البيضاء ومجلس عمالة الدار البيضاء وعلى رأسها المداخل الجبائية؛ مساندة ودعم مجلس جماعة الدار البيضاء ومجلس عمالة الدار البيضاء على إنجاز

⁵⁵ - Rapport d'activité 2022, Trésorie Générale du Royaume, page 10.

⁵⁶ - لمصطفى معمر، آفاق تحقيق التمويل الذاتي للجماعات الترابية — دراسة على ضوء أحكام القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، التدبير المحلي والحكام الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع، 2016، ص 23.

⁵⁷ - جاء في المادة 126 من القانون 15-97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية " إذا لم تفض جميع طرق التنفيذ على أموال المدين وعند الاقتضاء على شخصه إلى تحصيل الديون العمومية، يقترح إلغاء هذه الأخيرة بمبادرة من المحاسب المكلف بالتحصيل، يتم اقتراح إلغاء الديون غير القابلة للتحصيل بواسطة قوائم معززة بالتبريرات الضرورية يمكن أن تكون على الشكل التالي، محضر عدم وجود ما يحجز، محضر التفتيش، شهادة الغياب، شهادة العوز "

⁵⁸ - مراد بوعنان، منظومة مراقبة مالية الجماعات الترابية جدالية القانون والتدبير، مرجع سابق، ص 187.

⁵⁹ - دورية وزير الداخلية عدد 18343 بتاريخ 23 أكتوبر 2023 حول إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات الترابية برسم سنة 2024.

المهام المسندة لمصالح الأمر بالصرف؛ ضبط وتحيين الوعاء الجبائي لمجلس جماعة الدار البيضاء ومجلس عمالة الدار البيضاء، تتبع وتدير العمليات المتعلقة بالقروض لفائدة مجلس جماعة الدار البيضاء ومجلس عمالة الدار البيضاء وتتبع كل المؤشرات المتعلقة بالتزامات المجلسين.....⁶⁰.

وفي نفس السياق، صادق مجلس جماعة سلا خلال دورته الاستثنائية المنعقدة بتاريخ 16 مارس 2023 على إحداث شركة التنمية المحلية "مصادر" لتدبير الموارد المالية و الرقمنة، ويعكس إحداث هذه الشركة سبل التحديث في تدبير المرافق التابعة للجماعة بغية تجويد الخدمات، حيث يتجلى عمل الشركة حسب القانون الأساسي فيما يلي⁶¹:

- جرد وتحيين الأصول الخاضعة للضريبة باستخدام التقنيات الحديثة؛ - إعداد وتحيين قاعدة بيانات للأصول الخاضعة للضريبة؛ - السهر على تتبع وضبط وتطوير استخلاص الموارد المالية لجماعة سلا؛ - التدبير الرقمي المندمج للجبايات الجماعية؛ - إعداد لوحة القيادة لتتبع ومراقبة تحصيل الضرائب والرسوم والأتاوى والحقوق والواجبات المستحقة. - الإشراف المباشر على المهام التي توكل قانونيا للأمر بالصرف أو المحاسب المالي. - جرد وتأمين الممتلكات الجماعية. - تتبع وتدير العمليات المالية المتعلقة بالقروض لفائدة جماعة سلا وتتبع كل المؤشرات المتعلقة بالتزاماتها والقيام بدور المستشار التقني والمالي للجماعتين في البحث عن مصادر للتمويل والمفاوضات مع المؤسسات المالية. - السهر على إعداد دراسات تهدف إلى تنمية الموارد المالية لجماعة سلا. - العمل على إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص في إطار مواكبة إنجاز مهام الشركة. - توزيع الإشعارات على الأشخاص الخاضعين للضريبة بأداء الرسوم والضرائب والأتاوى والحقوق والواجبات المستحقة. - التحسيس بواجب أداء المستحقات من الضرائب والرسوم.

ولكن السؤال الذي يطرح هو ألا يمكن اعتبار إحداث هذه الشركات لتقوم بمهمة استخلاص الموارد المالية هو بمثابة تنازل عن اختصاص الإدارة الجبائية الترابية، وبالتالي المس بمبدأ التدبير الحر والاستقلال المالي للجماعات الترابية؟

في اعتقادنا أن إحداث مثل هذه الشركات سيساهم في الرفع من مردودية تحصيل الضرائب والرسوم الترابية، وتجاوز ظاهرة الإرضاء السياسي للهيئة الناجبة على حسب موارد الجماعة، ولكن لا ينبغي أن يتجاوز دور الشركة تقديم المواكبة والمساعدة للجماعات الترابية في إحصاء المادة الجبائية؛ ومساعدتها على تحصيل الباقي استخلاصه.

الفقرة الثانية: تحديث مناهج عمل الإدارة الجبائية الترابية مدخل لتنمية تحصيل الضرائب والرسوم الترابية

عند الحديث عن تحديث الإدارة، فإن المغزى من ذلك مراجعة الأسلوب أو النمط التديري الذي تنهجه الإدارة في تسييرها للمصالح التابعة لها وكذلك في علاقتها بالملزمين⁶².

أولا: كسب رهان التخطيط في تحصيل جبايات الجماعات الترابية

⁶⁰ - المادة 3 من النظام الأساسي لشركة " الدار البيضاء للموارد"، غير منشور.

⁶¹ - المادة 3 من النظام الأساسي لشركة التنمية المحلية " مصادر" لتدبير الموارد المالية و الرقمنة"، غير منشور.

⁶² - هشام زوير، "الإدارة الإلكترونية الخدمات الضريبية نموذجاً"، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2015/2016، ص. 2.

يرى نيومان واسمر أن عملية التخطيط تغطي مجالا واسعا من الأنشطة تبدأ بالإحساس المبدئي بوجود عمل شيء ما، وتنتهي بتحديد ما يجب عمله والزمن الذي يؤدي فيه هذا العمل والمسؤول عنه، ومن ثم فالتخطيط أكبر من مجرد كونه تصورا أو حكما أو تفكيراً منطقياً، إنه يضم كافة العناصر والعوامل الأساسية التي يتضمنها اتخاذ قرار ما بشأن ما يجب عمله، ويشكل اتخاذ القرار جانبا هاما من جوانب العملية التخطيطية⁶³.

لدى فإذا ما أردنا تطبيق التخطيط الاستراتيجي في مجال تحصيل جبايات الجماعات الترابية، يجب أن نقوم بطرح الأسئلة التالية مع تقديم إجابات واضحة: ماذا نريد وماذا نتوقع من النظام الجبائي الترابي؟

لكن واقع عمل الإدارة الجبائية الترابية، يبدو أنه بعيد كل البعد عن التخطيط، ويمكن قياس ذلك من خلال طريقة تقدير مداخيل الجماعات الترابية بما فيها المداخيل الجبائية، حيث لا زالت الجماعات تعتمد على تقنية 33/12 في تقدير مداخيلها⁶⁴، هذه التقنية لا تتطابق مع مفهوم التخطيط ولا تعكس واقع الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تعيشها الوحدة الترابية⁶⁵.

فإذا كانت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية قد أسست لمنطق التدبير وفق منطق النتائج كأحد الركائز الأساسية التي يقوم عليها التدبير الترابي الحديث⁶⁶، متجاوزة بذلك طريقة التدبير التقليدية، التي لا تهتم بالنتائج، بقدر ما تركز على عدم تجاوز الاعتمادات واحترام المساطر القانونية في تنفيذ الميزانية الترابية⁶⁷، فتتزيل السليم لهذه المنطق التدبيري يقتضي كذلك اعتماد التخطيط الضريبي الترابي.

فما يركي طرحنا هذا (أي عدم اعتماد التخطيط الضريبي)، الملاحظات التي قدمها تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول الجبايات الترابية، حيث أشار التقرير المذكور أن تدبير الموارد المالية يحتل مكانة ثانوية، حيث لا تتوفر الجماعات في معظم الحالات، على رؤية واضحة في هذا المجال، إذ تكتفي فقط بالتسيير اليومي دون اعتماد آليات التخطيط وفي غياب أساليب الحكامة الجيدة، إضافة إلى أنه أكثر من 47% من الجماعات لا تتوفر على مخططات استراتيجية تمكنها من الحصول على نظرة شمولية في مجال تدبير الموارد المالية⁶⁸.

لدى أصبح من اللازم على الجماعات الترابية، من أجل الرفع من مواردها الضريبية اعتماد التخطيط عن طريق تقييم الإمكانيات الجبائية الممكنة، ووضع خطة استراتيجية ضريبية ترابية تحدد الأولويات والاهداف المراد تحقيقها.

في هذا الصدد قامت جماعتي الصخيرات وعين عتيق وقنارة بدراسات لتنمية مواردها الذاتية، عن طريق شركة التنمية المحلية تمارة تنمية. TEMARA DEVELOPPEMENT ومن أهم مخرجات هذه الدراسة ما يلي - إحصاء الأشخاص

63 - فتيحة بشتاوي، "التسويق الترابي ودينامية المجال"، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسة، العدد الخاص رقم: 9، 2018 ص 158.

64 - تحتسب توقعات مداخيل سنة 2025 نموذجا انطلاقا من مداخيل سنتي 2022 و 2023 والأشهر التسعة الأولى من سنة 2024.

65 - أيت الشيخ محمد كرم، "الإصلاح الجبائي الترابي"، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، الرباط، السنة الجامعية 2018 - 2019، ص 125.

66 - انظر المادة 245 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات والمادة 215 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والاقاليم، والمادة 271 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

67 - المصطفى بيسي، "ميزانية الجماعات الترابية على ضوء استقلال القرار المالي الترابي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد رقم - 139 - 138 - يناير ابريل 2018، ص 286.

68 - تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول الجبايات المحلية، مرجع سابق، ص. 48.

الخاضعين لرسم السكن والرسم على الخدمات الجماعية الغير المحصين من طرف وزارة المالية؛ - إحصاء الأشخاص الخاضعين للرسم المهني؛ - إحصاء الخاضعين للرسم على شغل الأملاك الجماعية مؤقتاً بمنقولات أو عقارات تتعلق بممارسة نشاط تجاري صناعي أو مهني؛ - إحصاء الأراضي الخاضعة للرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية والغير المسجلين بمجذول الإحصاء بالجماعة.

وقد عكست نتائج الدراسة وجود نقص كبير فيما يخص إحصاء المباني الخاضعة للرسم المهني، كما مكنت مخرجاتها من الرفع من عدد الخاضعين للرسم فيما يخص الضرائب المحولة بتوفيرها لقاعدة بيانات تم اعتمادها من طرف القابض الجماعي.

ثانياً: الإدارة الإلكترونية مفتاح تبسيط وتجويد الخدمات المقدمة للملزمين

سنحاول في هذه الفقرة تركيز على الأفاق التي يمكن أن تتحقق نتيجة تعميم استعمال الإدارة الإلكترونية على مستوى الجماعات الترابية⁶⁹، خاصة في الشق المتعلق بالإقرار والأداء الإلكتروني للرسم الترابية.

1- منظومة تدبير المندمج للمداخل ودورها في تحسين علاقة الإدارة الجبائية بالملزمين

في إطار نهج سياسة التدبير اللامادي للمعاملات الإدارية قامت المديرية العامة للجماعات الترابية بشراكة مع الخزينة العامة للمملكة بنشر وتعميم العمل بمنظومة التدبير المندمج للمداخل الجماعية (GIR - CT)، سنة 2020⁷⁰.

كما تم العمل على إدراج بعض المرافق العمومية ولاسيما تلك المتواجدة بالمجازر وأسواق البيع بالجملة ضمن منظومة التدبير المندمج لمداخل الجماعات الترابية، حيث ستستفيد هذه الجماعات من مميزات هذه المنظومة والمؤشرات التي سيتم إدراجها في منظومة GIR Reporting مما سيساعدها على تحديث أساليب تدبير مداخلها وتجويد الخدمات المقدمة لمرتفقيها من خلال استخراج وصول وتصاريح الدفع بطريقة الكترونية⁷¹.

وتجدر الإشارة إلى أن وزارة الداخلية وتعاون مع المصالح التابعة للخزينة العامة للمملكة تعمل على إنجاح المرحلة الموالية والمتمثلة في القيام بتحميل الأوامر بالمداخل عبر هذه المنظومة ليتم بعد ذلك إرسالها بصيغة الإلكترونية مباشرة للمحاسبين العموميين لإنجاز عمليات الاستخلاص وفقاً لمقتضيات مدونة تحصيل الديون العمومية⁷².

ولتطوير منظومة التدبير المندمج للمداخل، في علاقتها مع الملزمين، نقترح ما يلي:

- ينبغي أن توفر منظومة التدبير المندمج للمداخل للأمر بالصرف وضعية الباقي استخلاصه، حيث يكفي بالحصول فقط على عدد الأوامر بالمداخل التي تكفل بها المحاسب بالتفصيل، ولا يمكن لمديري الجماعات الترابية أن يحصلوا على وضعيات الباقي استخلاصه من خلال هذه المنصة والمتعلقة بجميع الضرائب والرسوم الجبائية المرتبطة بكل ملزم. ولا يوجد في هذه المنصة المعلومات الشاملة بالوعاء الضريبي الترابي حيث أنها لا تمكن من ربط الملزمين بالمواد الضريبية.

⁶⁹ - يمكن تعريف الإدارة الإلكترونية بأنها استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال، وخاصة الانترنت والبرامج المعلوماتية، من طرف الإدارات العمومية، بهدف تطوير أدائها الداخلي، وتقديم خدمات ذات جودة للمستخدمين تعريف أورده هشام زويير الإدارة الإلكترونية للخدمات الضريبية نموذجاً، مرجع سابق، ص 3.

⁷⁰ - دورية السيد وزير الداخلية، عدد 18304، في 1 أكتوبر 2020، "حول تتبع عملية نشر وتعميم العمل بمنظومة التدبير المندمج لمداخل الجماعات الترابية".

⁷¹ - دورية السيد وزير الداخلية، عدد 14916، في 21 شتنبر 2021، "حول إعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2022"، ص 2.

⁷² - دورية السيد وزير الداخلية، عدد 18343، في 23 أكتوبر 2023، "حول إعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2024"، ص 10.

- العمل على تمكين الجماعات الترابية على مستوى منظومة التدبير المندمج للمداخل من تتبع الحوادث التقنية الضريبية ومآلها (خطأ في احتساب التسعيرة من طرف المنظومة، نقص في الوعاء الضريبي من حيث المزمين)، حيث يتم معالجتها في الإدارة المركزية للخزينة العامة.

2- الإقرار والأداء الإلكتروني للرسوم المستحقة لفائدة الجماعات الترابية

إذا كان الضغط الضريبي هو الذي يؤدي إلى نفور الخاضع للضريبة من أداء الضريبة أو الامتناع عن تنفيذ الالتزامات الضريبية في بعض الأحيان، فإن السبب في ذلك ليس دائما مقدار الضريبة المطالب به، ولكن قد يكون أسلوب مطالبة الإدارة الضريبية للخاضع للضريبة بهذه الضريبة، لأن أسلوب ربط الضريبة واستخلاصها يعبر بشكل غير مباشر عن مدى تطور العلاقة بين الإدارة الضريبية والخاضع للضريبة⁷³، وهذا ما جعل المشرع المغربي يتدخل من أجل نزع الصفة المادية عن المساطر الضريبية للحيلولة دون جمود هذه العلاقة من خلال المساطر التقليدية المفروض على الخاضع للضريبة سلوكها من أجل تنفيذ التزامه الضريبي، وذلك بمقتضى المادتين 155 و 169 من المدونة العامة للضرائب.

وعلى المستوى الترابي، قد نصت مقتضيات القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، كما تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 07.20، في مادتيه 168 المكررة و 168 المكررة مرتين على إمكانية قيام المزمين بإيداع الإقرارات والقيام بالأداء بطريقة إلكترونية وفق شروط وكيفيات محددة بنص تنظيمي، وتبعاً لمقتضيات المرسوم رقم 2.22.176 الصادر في 29 مارس 2022، والقرار المشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية رقم 733.22 الصادر في فاتح أبريل 2022 المتعلقين بإيداع الإقرارات المتعلقة بالرسوم المستحقة لفائدة الجماعات الترابية وأدائها بطريقة إلكترونية، فإن مصالح الخزينة العامة للمملكة وفرت منصة <https://eservices.tgr.gov.ma> تمكن من القيام بالإقرار والأداء بطريقة إلكترونية ولا سيما بالنسبة للخاضعين للرسوم التي تقوم الجماعات الترابية بتدبيرها. وقد تم تفعيل النهائي لهذه المنصة، ابتداء من فاتح أبريل 2023.

فالإدارة الإلكترونية قادرة على تغيير علاقة المزمين بالإدارة الجبائية الترابية، في اتجاه ضمان ولوج وسرعة في التعامل أكبر، حيث أن المزم لا يعود ملزماً بالتنقل إلى مقر الإدارة لأن كل المعاملات يمكن إجراؤها عن بعد وعلى الخط 7 أيام على 7، و 24 ساعة على 24 وفي كل مكان / أو في الشبائيك الإلكترونية للإدارات الترابية، وضمان شفافية أكبر، لأن المزم يتوفر على معلومات أكثر، ويصبح قادراً على تتبع مسلسل اتخاذ القرار من طرف الإدارة⁷⁴.

لكن نجاح تطبيق الخدمات الإلكترونية على المستوى الترابي مقترن بمجموعة من المقتضيات أهمها بناء الثقة الرقمية، ومعالجة الإكراهات التي تعرفها الإدارة الجبائية في تحصيل الجبايات الترابية، وهذا ما سنتطرق إليه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: الإكراهات الإدارية الجبائية الترابية في تحصيل الجبايات الترابية

⁷³ - هشام بندر قاوي، " السلطة التقديرية للإدارة الضريبية"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة الجامعية 2021-2022 ص 348.

⁷⁴ - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول حكمة المرافق العمومية، سنة 2013، ص 55.

تعرف شساعة المداخليل على غرار باقي مكونات الإدارة الجبائية الترابية مجموعة من الإكراهات تحد من قيامها بأعمالها والمسؤوليات الملقاة على عاتقها، هذه الإكراهات تحد من قدراتها على تحصيل الواجبات والرسوم في أحسن الظروف فمنها ما يتعلق بالجانب القانوني (الفقرة الأولى)، وأخرى تتعلق بالجانب التنظيمي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإكراهات القانونية

إن الحديث عن شساعة المداخليل، كجهاز محلي تابع للجماعات الترابية مهمته استيفاء الرسوم الإقرارية والحقوق النقدية، قد يعطي بوجود سلطة جبائية محلية على الأقل في مرحلة التحصيل لكن جوهر الأشياء هو غير ذلك⁷⁵، ويتضح ذلك من خلال هامشية دورها، وذلك بسبب عدة مشاكل منها ما هو قانوني مرتبط ببعض النصوص القانونية المنظمة لها، الأمر الذي سنقوم بمعالجته وذلك من خلال تشخيص المشاكل التي تعرق عمل شساعة المداخليل (أ) والعراقيل التي تعترض القابض (ب).

أولا : العراقيل القانونية التي تعترض شساعة المداخليل

الإكراهات القانونية هي مجموعة من الصعوبات المرتبطة بالجانب القانوني والتي تحد من مردودية شساعة المداخليل وهي:

- **عدم تحديد الشروط المطلوبة من أجل شغل منصب شسيع المداخليل:** في غياب مقتضيات قانونية تحدد المؤهلات المعرفية والخبرات الواجب توفرها في الشسيع، مما يفتح المجال أمام بعض رؤساء الجماعات الترابية للتعيين وفق اعتبارات شخصية⁷⁶.

- **تغيب دور شسيع المداخليل في عمليات التحصيل الجبري:** يقوم شسيع المداخليل بأدوار مهمة على مستوى التحصيل الجبائي الترابي، حيث منحه القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، كما تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 07.20 صلاحية تحصيل واستخلاص عدد من الرسوم والضرائب الترابية، باعتباره على دراية تامة وفهم جيد بالوعاء الضريبي وبالملزمين بالأداء، لكن دوره يتوقف في حالة استنفاد جميع الإجراءات الحبية للتحصيل الجبائي الترابي، حيث ينحصر دوره في إعداد أوامر المداخليل وتوجيهها للقابض الجماعي ليتولى جميع إجراءات المتابعات⁷⁷، لي طرح التساؤل حول سبب تغيب دور شسيع المداخليل في عمليات التحصيل الجبري؟

ويمكن أن يرجع تغيب دور شسيع المداخليل في ميدان التحصيل الجبري أساسا، إلى غياب نظام أساسي خاص بشسيع المداخليل يضبط الكيفية التي يتم من خلالها تدخله في عمليات التحصيل الجبري⁷⁸.

- **محدودية الوسائل والإمكانات الممنوحة للشساعة:** يتحمل شسيع المداخليل مسؤوليات واسعة (المسؤولية عن جميع أعمال الاختلاس والعجز والتلاعبات المرتكبة أو التي تم معاينتها في صندوق الأعوان العاملين تحت إمرته)، دون التوفر على مقابل كافي من الوسائل المشجعة على العمل، وتتجلى هذه الأخيرة في نقص على مستوى التجهيزات المادية (المعلومات، المقرات، سيارات المصلحة لتنقل شسيع)، كما هناك ضعف التحفيز التي تبقى هزيلة، ولا أدل على ذلك التعويض الذي ينص عليه

⁷⁵ - المادة 127 من رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، المغير والمتمم بالقانون رقم 07.20.

⁷⁶ - محمد المودن، "تأهيل شساعة المداخليل مدخل لتطوير الإدارة الجبائية الترابية"، مجلة القانون المغربي، عدد 33، دجنبر 2016، ص 59.

⁷⁷ - جواد الكبير، "وكالة المداخليل الجماعية وتحصيل الجبايات المحلية - نموذج الجماعة الحضرية لزاكورة"، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2008-2009، ص 100.

⁷⁸ - جواد الكبير، مرجع سابق، ص 101.

المرسوم 2.74.194 بتاريخ فاتح أيريل 1974 لفائدة شسيع المداخليل دون باقي العاملين بهذه الإدارة، فقاعدة واحد من الألف (1000/1) من جميع المبالغ المستخلصة، وتحديد سقف التعويض في 600 درهم كيفما كان حجم ما تم استخلاصه أصبحت متجاوزة⁷⁹، بالإضافة إلى أن مصلحة شساعة المداخليل لا تتوفر على مأمورين محلفين يمكنهم بهذه الصفة تبليغ الإشعارات والقيام بأعمال المراقبة⁸⁰. وذلك طبقا لمقتضيات المادتين 151 و 152 من القانون 47.06.

ب العراقيل التي تعترض القابض

تعترض القابض مجموعة من الإشكالات القانونية التي تحد من تحقيق مردودية جيدة وتتجلى فيما يلي:

- إشكالية إصدار أوامر استخلاص الرسوم: إذا كان القابض هو المسؤول الأول عن استخلاص الرسوم والأتاوى الصادرة عن طريق أوامر بالمداخليل الفردية أو الجماعية الصادرة عن الأمرين بالصرف، فإن هذه الأوامر بالمداخليل تعكس في بعض الأحيان مدى إهمال الأمرين بالصرف لشروط إعدادها⁸¹.

فإذا كانت المادة 28 من المرسوم المنظم للمحاسبة العمومية للجماعات ينص على أنه: " يجب على كل أمر بالمداخليل أن يبين أسس تصفية الدين وكذا العناصر التي تمكن من التحقق من هوية المدين "، فالملاحظ على المستوى العملي أن إعداد الأوامر بالمداخليل من طرف الأمر بالصرف تشوبها بعض النواقص والإغفالات والتي يمكن إدراج بعضها كما يلي⁸²:

- عدم إرفاق الأوامر بالمداخليل بالوثائق الكافية التي تبرر مشروعية الاستخلاص، مما يعيق عملية التحقق من الأساس القانوني للمداخليل؛

- إصدار الأوامر بالمداخليل دون احترام الإجراءات المنصوص عليها قانونا في المساطر المخصصة لتصحيح الإقرارات والفرض التلقائي للرسوم الواردة بالقانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية (المغير والمتمم بالقانون رقم 07.20)؛

- عدم إرفاق الأوامر بالمداخليل المتعلقة ببعض الجبايات (المادة 149 من القانون 47.06) بالمستندات المثبتة لتبليغ الملمزين بشكل قانوني بالإشعارات، كما تفتضيه مسطرة الفرض التلقائي للرسوم ومسطرة التصحيح الجباي؛

- وجود أخطاء متكررة في احتساب الزيادات عن التأخير والغرامات والذعائر من طرف المصالح الجبائية الترابية؛

- عدم الإشارة بشكل دقيق وكاف لجميع المعطيات التي تمكن من ضبط هوية المدينين (العنوان-رقم البطاقة الوطنية - السجل التجاري). مما يؤدي إلى صعوبات واقعية في تحصيل الديون المستحقة، الأمر الذي يساهم في تفاقم الباقي استخلاصه يشكل غير متحكم فيه.

⁷⁹ - حورية المرضي، موارد الجماعات المحلية ودورها في التنمية، الجماعات المحلية بالجهة الشرقية كنموذج، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2003-2004، ص 77.

⁸⁰ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016-2017، المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدار البيضاء - سطات، ص 97.

⁸¹ - فاروق هاشمي، عراقيل التحصيل الضريبي والطرق الاستثنائية للتحصيل، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 99-77، ماي - يونيو 2011، ص 82.

⁸² - مراد بوعنان، منظومة مراقبة مالية الجماعات الترابية بالمغرب جدالية القانون والتدبير، مطبعة شمس برنت سلا، الطبعة الأولى، ماي 2021، ص 168-169.

- إسهام غياب نظام عنونة محين بتطور الباقي استخلاصه: تعتبر مقتضيات المادة 85 من القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات وضع نظام العنونة اختصاصا ذاتيا للجماعات. وقد تم تحديد مضمونه وكيفية إعدادده وتحيينه، بمقتضى المرسوم رقم 2.17.307 صادر في 3 يوليوز 2017⁸³.

إلا أن أغلب الجماعات الترابية، لا تتوفر على نظام عنونة مضبوط، الشيء الذي يعيق عملية التبليغ (العديد من المزمين لا يتوصلون بالإشعار عن طريق البريد العادي) وضبط العناوين المتعلقة بالأشخاص الخاضعين للضريبة وتبليغ الأوامر لهم.

وفي هذا الصدد تبين أن مجموعة من الأوامر بالمداخيل المرسلة إلى المحاسب العمومي لا يتم التكفل بها نتيجة عدم ضبط العناوين حيث لا تتوفر مجموعة من هذه الأوامر على جميع مكونات العنوان.

ثانيا: الإكراهات التنظيمية

تنضاف إلى الصعوبات القانونية مجموعة من الصعوبات ذات الطبيعة التنظيمية المرتبطة أولا بالجمع بين مهام متنافية وغياب المسؤوليات المحددة، زيادة على ذلك غياب التنسيق المؤسسي داخل المنظومة الجبائية الترابية.

- الجمع بين مهام متنافية وغياب المسؤوليات المحددة: رغم محاولة القانون 07.20 المغير والمتمم للقانون 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية في وضع تنظيم هيكلي للإدارة الجبائية الترابية، وذلك بتقسيمها إلى ثلاث مصالح (مصلحة الوعاء، مصلحة التحصيل، مصلحة المراقبة والمنازعات)، إلا أنه على المستوى العملي بقي بعض الشسيعين يجمعون بين مهام الإحصاء وحصر الوعاء الضريبي والتصفية والتحصيل ومسك السجلات، في خرق واضح لمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، إذ على صعيد 60 % من الجماعات لا يتم الفصل بين مهام تحديد الوعاء ومهام الاستخلاص، الأمر الذي لا يسمح بتحديد المسؤوليات أمام تداخل للمهام والوظائف. حيث يتم تكليف موظف واحد بمصلحة الجبايات والتي لا تعدى كونها شساعة للمداخيل فقط، بينما يتم بها التكفل بمجمل الأعمال المتعلقة بتحديد الوعاء الضريبي والتحصيل والمراقبة. وبالتالي يتعين عليها القيام بما يلي:

- إحصاء المادة الضريبية وإعداد الجداول الخاصة بها؛ التحيين الدوري المعطيات المزمين؛ -استلام الإقرارات ومراجعتها؛ - تصحيح وتعديل الرسوم؛ -فرض الرسوم بصفة تلقائية؛ -إصدار الإعلان بالضريبة وتبليغ الإشعارات؛ -القيام بعمليات الاستخلاص؛ -متابعة المتأخرات؛ -إعداد الأوامر بالمداخيل؛ - مراقبة شغل الملك العام.

وتجدر الإشارة إلى أن وضع وضبط الوعاء الضريبي واستخلاص المداخيل يعتبر من المهام المتنافية، وبالتالي فالجمع بينهما في إطار وحدة إدارية لا يستجيب للمستلزمات المتعلقة بالرقابة الداخلية التي تفرض الفصل بين مرحلة الإثبات والتصفية ومرحلة الاستخلاص.

- غياب التنسيق المؤسسي داخل المنظومة الجبائية الترابية: إن الإدارة الجبائية الترابية ليست الفاعل الوحيد في تحصيل الجبايات الترابية، حيث نجد المديرية العامة للضرائب والخزينة العامة للمملكة، بالإضافة إلى بعض الإدارات الأخرى مثل (إدارة المياه

⁸³ - مرسوم رقم 2.17.307 صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليوز 2017) بتحديد مضمون نظام العنونة المتعلق بالجماعة وكيفية إعدادده وتحيينه، الجريدة الرسمية عدد 6587 (22 شوال 1438) الموافق 17 يوليوز 2017، ص 4062.

والغابات، مكتب استغلال الموانئ، هيئات الفحص التقني..)، وهو ما يستدعي منها التنسيق والتعاون مع مختلف هذه الأطراف المتدخلة في العملية الجبائية الترايبية من أجل الرفع من مردودية الضرائب والرسوم الترايبية.

إلا أنه من بين المعضلات التي تواجه تحصيل الجبايات الترايبية، هو ضعف التنسيق والتعاون، سواء التنسيق الداخلي أو التنسيق الخارجي.

وفي هذا الإطار يساهم التنسيق الداخلي بين البنية الإدارية المكلفة بتدبير الرسوم الترايبية والمصالح التابعة للجماعة من تعزيز مراقبة تصرّجات المزمين وتحيين قاعدة المزمين، وبالتالي الرفع من العائدات الجبائية للجماعة، فمثلا نتيجة غياب تنسيق بين مصلحة شساعة المداخل والمصلحة المكلفة بمنح رخص البناء، ضيعت الجماعة على نفسها فرصة تحصيل مبلغ **107 690,00 درهم**⁸⁴.

كما يسجل كذلك غياب تنسيق بين الإدارة الجبائية الترايبية والإدارات العمومية المتدخلة في المجال الجبائي (إدارة الضرائب، المحافظة العقارية، المديرية الجهوية للطاقة والمعادن..)، مما لا يسمح بتفعيل مراقبة الإقرارات المودعة من طرف المزمين تفعيلا لحق الاطلاع المنصوص عليه قانونا وتصحيح أساس فرض الرسم عند الاقتضاء.

وعلى هذا الأساس، يمكن خلق آلية لتنسيق بين الإدارة الجبائية الترايبية وباقي الإدارات العمومية، وعلى سبيل المثال يمكن خلق آلية لتنسيق بين الإدارة الجبائية الترايبية والمديرية الجهوية للضرائب نموذجا من أجل التأسيس لمراقبة ضريبية مندمجة، حتى لا يلجأ بعض المزمين إلى تبخيس أرقام المعاملات المصرح بها لفائدة الجماعات الترايبية.

خاتمة:

تتطلب التحديات الراهنة من الجماعات الترايبية تحقيق اكتفاءها الذاتي عبر تهمين أملاكها الترايبية وتحسين آليات تعبئة إمكاناتها الضريبية لتمويل مشاريعها التنموية وممارسة اختصاصات الذاتية لتنفيذ سياسات القرب في إطار تنزيل النموذج التنموي الجديد.

ومن هذا المنطلق، لتحقيق مردودية جيدة في ميدان تحصيل الجبايات الترايبية، يتعين أولا معالجة الإشكالات التي تعرفها الإدارة الجبائية الترايبية سواء العراقيل التي تعترض شساعة المداخل أو القابض، ثم ثانيا بالإرادة السياسية لدى الآمرين بالصرف (رؤساء مجالس الجماعات الترايبية) بالتطبيق السليم للمقتضيات القانونية المؤطرة لمجال تحصيل جبايات الجماعات الترايبية، ونخص بالذكر إصدار الأوامر بالمداخل، تفعيل لجان الإحصاء، تحصيل الباقي استخلاصه، تصحيح الإقرارات والفرض التلقائي للرسوم، في المقابل يتعين على المشرع إصلاح شامل للقانون 47.06 المغير والمتمم بالقانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترايبية، مستندا على المبادئ والتدابير ذات الأولوية المحددة في قانون الإطار 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي، خصوصا مطلب تبسيط جبايات الجماعات الترايبية من خلال التجميع التدريجي للرسم المطبقة على الممتلكات العقارية وتلك المتعلقة بالأنشطة الاقتصادية.

⁸⁴ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016-2017، الجزء الثاني المجلس الجهوي للحسابات لجهة الرباط - سلا- القنيطرة، ص135.

كما أنه يتعين على الجماعات الترابية توفر على رؤية استراتيجية واضحة في مجال تدبير الجبايات الترابية، تمكنها من تقوية مواردها الذاتية.

لائحة المراجع:

لائحة المراجع باللغة العربية:

✓ الكتب:

- بوعنان مراد ، "منظومة مراقبة مالية الجماعات الترابية بالمغرب: جدالية القانون والتدبير"، مطبعة دار السلام، الرباط، الطبعة الأولى 2021.
- المحجوب الدربالي، "جبايات الجماعات الترابية - دراسة تحليلية في ضوء تقرير المجلس الأعلى للحسابات وآخر اجتهادات القضاء الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2016.

✓ الأطروحات والرسائل

- الأطروحات:

- هشام بندر قاوي، "السلطة التقديرية للإدارة الضريبية"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة الجامعية 2021-2022.
- المرضي حورية ، "موارد الجماعات المحلية ودورها في التنمية، الجماعات المحلية بالجهة الشرقية كنموذج"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد بن عبد الله ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2003-2004.

- رسائل:

- أيت الشيخ محمد كريم، "الإصلاح الجبائي الترابي"، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، الرباط، السنة الجامعية 2018 - 2019.
- هشام زويير ، "إدارة الإلكترونيات الخدمات الضريبية نموذجاً"، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2015/2016 .
- الكبير جواد ، "وكالة المداخل الجماعية وتحصيل الجبايات المحلية - نموذج الجماعة الحضرية لزاكورة-"، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2008-2009.

✓ المقالات

- المصطفى بيسي، " ميزانية الجماعات الترابية على ضوء استقلال القرار المالي الترابي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد رقم- 139-138 -يناير ابريل 2018.

– فتيحة بشتاوي، "التسويق التراي ودينامية المجال"، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسة، العدد الخاص رقم: 9، 2018.

– المودن محمد، "تأهيل شساعة المداخل مدخل لتطوير الإدارة الجبائية الترابية"، مجلة القانون المغربي، العدد 33، دجنبر 2016.
– معمر المصطفى، "آفاق تحقيق التمويل الذاتي للجماعات الترابية — دراسة على ضوء أحكام القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات"، التدبير المحلي والحكامة الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع، 2016.

– هاشمي فاروق، "عراقيل التحصيل الضريبي والطرق الاستثنائية للتحصيل"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 77-99، ماي – يونيو 2011.

✓ النصوص القانونية

– الظهير الشريف رقم 91.20.1 صادر في 16 من جمادى الأولى 1442 الموافق 31 دجنبر 2020، بتنفيذ القانون 20.07 بتغيير وتتميم القانون 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، الجريدة الرسمية عدد 6948 الموافق ل 16 جمادى الأولى 1442 الموافق 31 دجنبر 2020.

– الظهير الشريف رقم 1-00-175 صادر في 28 من محرم 1421 (3 ماي 200)، الصادر بتنفيذ – القانون رقم 97-15 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية، الجريدة الرسمية عدد 4800 الصادر بتاريخ 28 صفر 1421 (1 يونيو 200).
– المرسوم رقم 2.17.451 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، الصادر 4 ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017)، الجريدة الرسمية عدد 6626 الصادر بتاريخ 11 ربيع الأول 1439 (30 نوفمبر 2017).

✓ تقارير

– تقرير المجلس الأعلى للحسابات، حول الجبايات المحلية، ماي 2015.
– التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016-2017، الجزء الثاني المجلس الجهوي للحسابات لجهة الرباط سلا-القنيطرة.
– التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016-2017، الكتاب الثاني، المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدار البيضاء - سطات.
– تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول حكامه المرافق العمومية، سنة 2013.

✓ دوريات:

– دورية وزير الداخلية عدد 18343 بتاريخ 23 أكتوبر 2023 حول إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات الترابية برسم سنة 2024.
– دورية السيد وزير الداخلية، عدد 18304، في 1 أكتوبر 2020، "حول تتبع عملية نشر وتعميم العمل بمنظومة التدبير المندمج لمداخل الجماعات الترابية".
– دورية السيد وزير الداخلية، عدد 14916، في 21 شتنبر 2021، "حول إعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2022.

✓ المواقع الإلكترونية:

:

- الموقع الرسمي لجماعة سالا
-/https://www.villedesale.ma

لائحة المراجع باللغة الفرنسية:

✓ **Articles:**

Mohammed, décentralisation fiscale, l'expérience marocaine, revue Sbihi
.marocaine de l'administration local et développement, 2009

تحديث المرفق العام بالمغرب - الواقع والمتطلبات-

Modernizing the public facility in Morocco

-Reality and requirements-

إيمان اليزناسني

حاصلة على الدكتوراه في القانون العام

من جامعة عبد المالك السعدي بالمغرب

باحثة في القانون العام

imanelyeznasni@gmail.com

ملخص الموضوع:

إن التدبير التقليدي للمرافق العامة كان له انعكاس سلبي على جودة الخدمات التي يقدمها لعموم المرتفقين ، وهو ما أدى لضرورة البحث عن حلول لهذه الانعكاسات السلبية، بحيث أصبحت الكثير من هذه المرافق لسوء تديرها تشكل عبئا على ميزانية الدولة. فبغية تطويرها وجعلها أكثر فعالية وخدمة للمرتفقين سيتم تدعيم قواعد سيرها التقليدية بآليات ووسائل حديثة كانت حكرا على القطاع الخاص، كل ذلك لجعل المرفق العام يواكب التطورات والمستجدات الوطنية والدولية، و جعله أيضا ينعكس إيجابا على أداء الوظيفة التي أنشئ من أجلها، وهي إشباع حاجة المرتفق وتقديم الخدمات بشكل أجود.

كما أن متطلبات تعزيز حكمة المرفق العام أضحت مطلبا جد مهم تقتضيه مستجدات السياق الراهن، وتفرضه تحديات المرحلة المستقبلية، بما يجسد إرساء ركائز النموذج التنموي الذي يطمح إليه المغرب. فالإصلاح الإداري خيار استراتيجي ضروري لضمان نجاعة السياسات العمومية المقررة، وإرساء المشاريع التنموية المتعددة المجالات، وكذا توفير مرفق عمومي فعال في خدمة المواطن.

Abstract:

The traditional management of public facilities has had a negative impact on the quality of services provided to all users, which necessitated the search for solutions to address these shortcomings. Due to mismanagement, many of these facilities have become a burden on the state budget. In an effort to improve their efficiency and better serve users, traditional operating rules are being reinforced with modern tools and mechanisms that were once exclusive to the private sector. This shift aims to enable public services to keep pace with national and international developments and also positively impact the performance of the function for which

they were established, which is to satisfy the users' needs and deliver services of higher quality.

Moreover, strengthening the governance of public services has become a vital requirement, dictated by the current context and the challenges of the future. It represents a fundamental step toward establishing the foundations of the development model to which Morocco aspires. The administrative reform has therefore become a strategic necessity to ensure the effectiveness of public policies, implement multidisciplinary development projects, and provide an efficient public service that truly serves the citizen.

الكلمات المفتاحية:

التدبير الحديث - الإدارة المواطنة - الحكامة الإدارية - رقمنة خدمات المرفق العام.

Keywords:

Modern management -Citizenship management -Administrative governance-
Digitization of public utility services.

مقدمة:

إذا كانت الدولة تستمد شرعية وجودها من خلال سياسات عمومية تعمل على تنزيلها وتحسينها خدمة للمواطنين، فإن هذه السياسات أو البرامج لا يمكن لها أن تتحقق على أرض الواقع إلا في ظل وجود مرافق عامة تباشر تنفيذها. وبالتالي، تعتبر الإدارة آلية أساسية لتنفيذ برامج الدولة وسياساتها العمومية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية...، كما تجسد وسيلة لإشباع حاجيات المواطنين المتنوعة.

لقد سار المغرب خلال السنوات الأخيرة في تطبيق عدة إصلاحات تروم تحديث الإدارة وتكييف البنيات الاقتصادية والاجتماعية ومحيطها المؤسساتي والإداري مع التحولات الراهنة والمستقبلية بمهدف الاستجابة للمتطلبات الأكثر إلحاحاً قصد تحقيق التنمية المتعددة الأوجه، وهي إصلاحات تضمنت منطلقات جديدة لإرساء مرفق عام حديث وفعال ومسؤول ومواطن قريب من انشغالات المواطنين، وذلك ترجم من خلال برامج ومخططات واستراتيجيات.

إن جودة المرفق العام وفعاليته مرتبط بالأساس بمدى نجاحه في الاستجابة لتطلعات وانتظارات المواطن. وفي هذا السياق أكدت التوجيهات والخطب الملكية السامية في عدة مناسبات على كون خدمة المرتفق هي أساس وجود الإدارة، وعلى ضرورة الانطلاق من انشغالاته الحقيقية وانتظاراته للارتقاء بعملها والرفع من جودة خدماتها.

ويمكن اعتبار أن تحديث المرفق العام بالمغرب جاء نتيجة عدة دوافع، سواء من خلال الرغبة الملحة لتجويد وتحديث الإدارة العمومية ككل، أو عبر ارتفاع الطلب على خدماته وتضاعف المعاملات الادارية وارتفاع وتيرتها. و رغبة من الدولة في تجاوز القصور و الاختلالات التي تنتجها الادارة التقليدية اتجهت نحو تحديث المرفق العام، بالانتقال من تقديم الخدمات الادارية بالطرق التقليدية الى طرق وآليات حديثة قصد تقديم خدمات مرفقية جيدة للمرتفقين. وهذا ما تم تكريسه في دستور 2011 الذي كرس التوجه الإصلاحية دستوريا وتأكيد على الحكامة الجيدة لتغيير النمط التقليدي للتدبير الإداري، وتبني آليات ووسائل حديثة للتدبير العمومي غايتها الأساسية تحقيق الجودة في الخدمات المقدمة للمرتفقين.

تتجلى أهمية الموضوع باعتباره يستمد قيمته من خلال عمق التحديات والرهانات التي أضحت تواجه الإدارة المغربية من عدة جوانب، فالارتقاء بالمرفق العام إلى مرفق فعال وذو جودة بالإضافة إلى تعزيز قدراته التدييرية أضحي أمراً حتمياً، وأصبح من المسلم به أن حكامه تدبير المرافق العامة بالمغرب هو الدعامة الأساسية لربح رهانات التنمية على كافة الأصعدة.

فإلى أي حد استطاع المرفق العام بالمغرب أن ينتقل من التدبير التقليدي لتدبير حكاماتي حديث؟

وعن هذه الإشكالية الرئيسية يمكن ذكر الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هو واقع تدبير المرفق العام بالمغرب؟
- وماهي بوادر الانتقال للتدبير العمومي الحديث؟
- وما هي متطلبات تعزيز حكامه تدبير المرافق العامة؟

وللإجابة على الإشكالية الرئيسية والأسئلة المتفرعة عنها تم وضع الفرضيات الأساسية الآتية:

- إن تجاوز التدبير التقليدي للمرافق العامة بالمغرب، والسعي نحو تعزيز و تدعيم قواعد سيرها بآليات ووسائل حديثة، سيكون له انعكاس ايجابي في الخدمات المقدمة للمرتفقين.

- تعد آلية حكامه المرافق العامة وسيلة مهمة وبارزة في تجويد التدبير العمومي.

ستتم هذه الدراسة وفقا للخطه التاليه:

- المبحث الأول: واقع تدبير المرافق العامة بين التقليد والتحديث
- المبحث الثاني: متطلبات تعزيز حكامه التدبير العمومي

المبحث الأول: واقع تدبير المرافق العامة بين التقليد والتحديث

إن تدخل الدولة في كافة المستويات كان له انعكاس سلبي على المرفق العام وعلى جودة الخدمات التي كان يسديها للمرتفقين، وهو ما حدا بالدولة مع منتصف الثمانينات من القرن الماضي في البحث عن حلول لهذه الأزمة تحت إكراهات داخلية وخارجية، بحيث أصبحت الكثير من هذه المرافق لسوء تديرها تشكل عبئا على ميزانية الدولة، فبغية تطويرها وتعزيز دورها، سيتم تدعيم قواعد سيرها التقليدية بأخرى كانت حركا على القطاع الخاص، كل ذلك لجعل المرفق العام يواكب التطورات والمستجدات الوطنية والعالمية، وينعكس على أداء الوظيفة التي أنشئ من أجلها، وهي إشباع حاجة المرتفق وتقديم الخدمات المرفقية بشكل جيد.

المطلب الأول: التدبير التقليدي للمرافق العامة

فإذا تمعنا في واقع تدبير المرافق العامة، فإننا نجد أنها لا زالت تعاني العديد من الاكراهات في مختلف المستويات، مما استدعى ضرورة التخفيف من حدة هذه الاختلالات، وذلك عبر وضع عدة استراتيجيات وبرامج للإصلاح الإداري، ويمكن ذكر بعضها في:

■ انتشار السلوك اللاأخلاقي داخل المرفق العام

إن انتشار هذا السلوك السلبي بالمرفق العام يؤدي لاحتالة إلى بروز مظاهر وتحليات به تؤثر سلبا على سير الخدمات الإدارية، كالارتشاء والمحسوبية والوساطة المخلين بمبدأ المساواة بين المواطنين، وأيضا الاختلاس الذي يعد خيانة للأمانة الملقاة على عبء مسؤول أو موظف ما، إضافة الى التزوير...

ومن جانب آخر هناك سلوكيات لا أخلاقية لم يوطرها المشرع، وبقيت رهينة بالضمير المهني للموظف الذي يقوم بهذه التصرفات ومنها⁸⁵: التوظيف السلبي للسلطة التقديرية، المعاملة التفضيلية إزاء المرتفقين، التماطل والتقاعد في انجاز المصالح العامة، الاستغلال اللامشروع للممتلكات وسوء استقبال المرتفقين.

إن إرساء مقاربة إصلاحية من أجل تخليق المرفق العام، لا يمكن أن تتم إلا بعد تشخيص واقع الأخلاقيات داخل الإدارة العمومية المغربية، وبالتالي تقييمه والسعي نحو تقويمه عبر تحديد التزامات كل من المرفق العام والعاملين به، مع تحديد مسؤولية كل طرف منهم في هذا الصدد.

● استفحال البيروقراطية الادارية

85 - الصديق حيدة، "تخليق الإدارة العمومية المغربية"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط أكتال 2003/2004 (ص 14).

على غرار انتشار السلوك اللاأخلاقي في المرفق العام والذي يؤثر في علاقة الإدارة بالمواطن، فإن البيروقراطية الإدارية لها تأثير خاص في هذه العلاقة التي تعتبر صعبة التنزيل، باعتبارها أحد أهم المظاهر العملية لإشكالية علاقة الحرية أو الحق بالسلطة كأحد أهم المواضيع في القانون العام.

تتمثل الفكرة الأساسية التي يقوم عليها التدبير العمومي الحديث، في كون القطاع العام الذي يتأسس في تنظيمه على مبادئ "البيروقراطية الفيدرالية" غير فعال، وأنه من المحبذ القيام بنقل طرق تدبير القطاع الخاص إليه، وفي مقابل إدارة بيروقراطية مركزية ومتمحورة حول نفسها، فإن هذا النموذج التديري يؤسس لقطاع عام يركز على ثلاث مفاهيم (Les trois E)، هي الاقتصاد والفعالية والنجاعة، والتي تمكن من الاستجابة بأقل كلفة لانتظارات المواطنين الذين يعدون في الوقت الراهن زبناء⁸⁶.

وبالتالي، فإن البيروقراطية الإدارية أصبحت متجاوزة في التدبير الإداري الحديث، فإشكالية تفشي البطء والتعقيد وتكريس التبعية التسلسلية أضحت غير مجدي وغير فعال، وفي المقابل نجد أن التصور اللامركزي المنبثق عن التدبير العمومي الحديث يمكن البنات من كسب مجالات على مستوى الاستقلالية والمرونة والتفاعل.

• ضعف التواصل بين أطراف المرفق العام:

لقد اتسمت العلاقة التي تطبع علاقة المرفق العام بالمعاملين معه بعدم التوازن والتذبذب، ويبدو ذلك جليا بسبب ضعف انفتاح الإدارة على محيطها، ومن بين مظاهرها:

- غياب رؤية واضحة للتواصل؛
- عدم الاهتمام الكافي بالرد على استفسارات المرتفقين؛
- غياب الوعي بأهمية الشكايات والتظلمات كرافد من روافد اصلاح المرفق العام، وتحسين جودة العلاقة بين المرفق والمرتفق؛
- البطء في الرد على الطلبات وفي معالجة القضايا والملفات التي تهم المتعاملين مع المرفق العام؛
- غياب معلومات ومعطيات صحيحة ودقيقة عن الخدمات التي تسديها المصالح الإدارية.

وبالتالي، تعتبر إشكالية العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها من أهم المواضيع الهامة والبارزة، نظرا للمرحلة الراهنة التي تعتبر مسارا لاستكمال بناء دولة الحق والقانون، وتعزيز مكانة المؤسسات وانفتاحها على المواطنين، وأيضا لمواكبة التطور السريع للمحيط الدولي، الذي يؤكد على تكريس حقوق الانسان.

كل هذه الاكراهات التي يعرفها المرفق العام وغيرها، شكلت أزمة عميقة كادت تعصف بوجوده، فبعد تدخل الدولة الواسع والذي فرضته متطلبات مرحلة الاستقلال وبناء الدولة الحديثة، حيث شمل تدخلها مجالات عديدة إدارية، اقتصادية، اجتماعية... غير أن هذه المرحلة رافقها استخدام أساليب أثرت في عمل المرفق العام وسيره، والذي تميز بالبيروقراطية والجمود، وهو ما سينعكس سلبا على العملية التنموية ككل في علاقة المرفق العام سواء بالمرتفق أو العاملين فيه. فمع استفحال الأزمة، ستفكر الدولة المغربية

⁸⁶ Béatrice Van Haeperen, "que sont les principes du new public management devenus ? le cas de l'administration", 2012/2(Tome LI), "régionale Wallonne, Reflets et perspectives de la vie économique", p 84-85.

مع نهاية عقد الثمانينات من القرن الماضي في تفويت العديد من مشروعاتها العامة ومقاولاتها العمومية⁸⁷، المتسم عملها بضعف الإنتاج والمردودية بسبب سوء التدبير، مما جعلها بدل أن تشكل موردا إضافيا لميزانية الدولة أضحت سببا في عجزها.

لقد كان المرفق العام يمر بأزمة وجود جراء تفشي البطء والتعقيد وتكريس التبعية التسلسلية، وحضور اللامبالاة وغياب الدينامية والمبادرة بشكل بات معه هذا المرفق غير متوافق مع متطلبات المرونة وسرعة ردود الفعل، والقدرة على التكيف السريع الذي يتطلبه حسن الأداء العمومي.

إن المفهوم الجديد للمرفق العام بالمغرب يبقى في حقيقته تجسيدا للمفهوم الجديد للسلطة، إنه ذلك المرفق الذي يسعى لتجاوز المبادئ الكلاسيكية التقليدية في تدبيره، والتي عجزت عن مسايرة تحديات المرحلة الآنية نحو مبادئ أخرى تجعل منه مرفقا عاما ذو مردودية وفعالية.

المطلب الثاني: السير نحو تبني الآليات الحديثة في تدبير المرفق العام

إن التدبير العمومي الجديد وما يحمل في طياته من مبادئ استراتيجية ومرجعية للفلسفة التي تروم بالأساس إضفاء ما يكفي من المرونة على الفعل العمومي، عن طريق تقليص البنيات الإدارية وإعادة توزيع المسؤوليات والكفاءات، وتوسيع دائرة المشاركة أمام فاعلين لم يكن لهم في زمن قريب أي دور في مجال صنع السياسات العمومية، فإنه يهدف في آخر المطاف إلى الرفع من جودة الخدمات المقدمة، وخفض تكلفتها بالنسبة للمتعاملين مع الإدارات العمومية.

إن التخلي عن وسائل التدبير التقليدية و السعي نحو تبني آليات ووسائل جديدة، يبقى الهدف منه هو الرفع من مستوى الفعالية والجودة في الخدمات التي يقدمها المرفق العام لجمهور المرتفقين، باعتبارها آليات ينتظر منها أن تخلص الإدارة العمومية والترايبية من كل المشاكل التي تتخبط فيها منذ زمن بعيد، ويمكن تحديدها في كل من:

• إصدار ميثاق المرافق العمومية

فبمقتضى الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في المنتدى الوطني للوظيفة العمومية العليا، المنعقد بالصخيرات بتاريخ 27 فبراير 2018، التي دعا جلالته من خلالها إلى التسريع بإخراج ميثاق المرافق العمومية، وإعطائه صبغة إلزامية، تجعل منه مرجعا رئيسيا للحكامة الجيدة، في تسيير وتدبير الإدارات العمومية، والجماعات الترابية والأجهزة العمومية، وأن يجسد بكيفية صريحة وقوية المفهوم الجديد للسلطة، الذي يشمل مختلف فئات ودرجات الإدارات والمرافق العمومية، دون استثناء، وعلى رأسها منظومة الوظيفة العمومية العليا.

وتنزيلا للمقتضيات الدستورية المتعلقة بالحكامة الجيدة، تم إصدار القانون رقم 54/19⁸⁸ بمثابة ميثاق للمرافق العمومية، كإطار مرجعي وطني يحدد مبادئ وقواعد الحكامة الجيدة، التي ينبغي أن تخضع لها المرافق العمومية على مستوى التنظيم والتسيير، وفي علاقتها بالمرتفقين.

⁸⁷ - من خلال قانون 39/89 المؤذن بموجبه تحويل منشآت من القطاع العام إلى القطاع الخاص

⁸⁸ - قانون رقم 54/19 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 58-21-1 صادر في 3 ذي الحجة 1442 (14 يوليو 2021) بمثابة ميثاق المرافق العمومية.

إذ تهدف قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بالمرافق العمومية المنصوص عليها في الميثاق إلى:

- تحقيق الأهداف الاستراتيجية للمرافق العمومية، عبر اعتماد برمجة تقوم على أساس النجاعة وتحقيق النتائج، وتراعي الالتقائية ومتطلبات التنمية والحاجيات المتنامية للمرتفقين؛
 - تطوير منظومة تنظيم المرافق العمومية، من خلال توزيع المهام وتحديد المسؤوليات وفق هياكل تنظيمية تستجيب للأهداف المحددة، ولبدأ القرب في إطار الجهوية المتقدمة واللامركز الإداري؛
 - تعزيز نجاعة المرافق العمومية في تدبير مواردها؛
 - الرفع من جودة الخدمات العمومية وتيسير الولوج إليها؛
 - إرساء دعائم انفتاح المرافق العمومية على محيطها الداخلي والخارجي، وإشراك مختلف الفاعلين في تطوير الخدمات وتحسين جودتها؛
 - ترسيخ قيم النزاهة، من خلال اعتماد آليات التخليق وتطوير السلوك الوظيفي؛
 - إعمال مبدأ الشفافية، من خلال تقديم ونشر المعطيات والمعلومات المتعلقة بالمرافق العمومية والخدمة العمومية.
- **إقرار ميثاق تبسيط المساطر الإدارية**

لقد جاء القانون 55/19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، تبعا للتوجيهات الملكية السامية والتي دائما تشدد على ضرورة تحسين أداء الإدارة وتجويد الخدمات المقدمة للمرتفقين، ليحدد المبادئ العامة المنظمة للعلاقة الجديدة التي يجب أن تجمع الإدارة بالمرتفق بغية خلق مناخ من الثقة بينهما، ويعتمد أساسا على شفافية وتبسيط ورقمنة المساطر والإجراءات الإدارية.

تتجسد أهداف القانون 55/19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية في ⁸⁹:

- وضع المبادئ العامة والأسس المنظمة للمساطر والإجراءات الإدارية المتعلقة بالقرارات الإدارية المقدمة للمرتفقين بناء على طلبهم؛
- تأطير المساطر والإجراءات الإدارية المتعلقة بالقرارات المقدمة للمرتفقين بناء على طلبهم بآجال قصوى؛
- إرساء حق المرتفقين في تقديم الطعن الإداري في حالتي سكوت الإدارة، أو ردها السلبي على طلباتهم؛
- إقرار التبادل البيني للمعلومات والوثائق والمستندات بين الإدارات العمومية؛
- اعتماد الرقمنة كآلية لتبسيط المساطر والإجراءات المتعلقة بالقرارات الإدارية.

● **صدور ميثاق اللامركزية الإدارية**

يعتبر اللامركزية الإدارية تنظيما إداريا مواكبا للتنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، وأداة رئيسية لتفعيل السياسة العامة للدولة على المستوى الترابي، قوامه نقل السلطة والوسائل، وتحويل الاعتماد لفائدة المصالح اللامركزية على المستوى الترابي، من أجل تمكينها من القيام بالمهام المنوطة بها، واتخاذ المبادرة تحقيقا للفعالية والنجاعة والقرب.

⁸⁹ - مطوية حول تبسيط المساطر الإدارية للقانون 55/19 صادرة عن وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة - قطاع إصلاح الإدارة ص 3 منشور بالموقع الإلكتروني www.mmsp.gov.ma

تشكل الية اللاتركيز الإداري إحدى أهم الرهانات لأي تحديث إداري، إذ ترتبط النتائج المترتبة عن اللاتركيز الإداري مباشرة بالاستجابة لتطلعات المواطنين والفرقاء الاقتصاديين والاجتماعيين للدولة على الصعيد المحلي، وبالتالي تجسيده أضحى ضروريا لإنجاح عملية ترشيد العمل الإداري، وتحسين جودة الخدمات التي تقدمها الدولة بمرافقها العامة المتنوعة للمرتفقين.

إن سعي الدولة نحو إقرار ميثاق للتركيز الإداري⁹⁰ شكل مسارا اصلاحيا حديثا للمرافق العامة، إذ يمكن اعتبار أن الميثاق يحدد القواعد العامة للتنظيم الإداري للمصالح اللاممركزة للدولة، وكذا القواعد المنظمة للعلاقات القائمة بينها وبين ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم من جهة، وكذا علاقاتها بالجماعات الترابية والمؤسسات والمقاولات العمومية على مستوى الجهة، أو على مستوى العمالة أو الإقليم من جهة أخرى.

حيث يروم هذا الميثاق إلى⁹¹:

- ✓ اعتماد هندسة جديدة لتوزيع الاختصاصات بين المستوى المركزي وباقي المستويات الترابية للإدارة استنادا إلى مبدأ التفريع، بحيث لا يعهد إلى الإدارات المركزية إلا المهام التي تكتسي، بموجب النصوص الجاري بها العمل، طابعا وطنيا أو تلك التي يتعذر إنجازها من قبل المصالح اللاممركزة.
- ✓ تعزيز فعالية ونجاعة عمل المصالح اللاممركزة، وذلك عبر إحداث التمثيليات الإدارية المشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر على المستوى الجهوي، وعلى مستوى العمالة أو الإقليم بغاية تحقيق وحدة عمل المصالح اللاممركزة، وتحسين فعالية أدائها، والارتقاء بجودة الخدمات العمومية التي تقدمها، وكذا ترشيد النفقات العمومية من خلال اعتماد مبدأ التعاضد في الوسائل المادية والبشرية وتقاسهما بين التمثيليات المشتركة.
- ✓ تحديد العلاقات المؤسساتية والوظيفية بين الإدارات المركزية والمصالح اللاممركزة، وبين والي الجهة وعامل العمالة والإقليم مع هذه الإدارات والمصالح اللاممركزة، وعلاقة هذه الأخيرة بالجماعات الترابية.
- ✓ اعتماد التصاميم المديرية للامتياز الإداري كوثيقة مرجعية لتنفيذ سياسة اللاتمركز الإداري داخل قطاع معين، عن طريق تحديد الاختصاصات التي سيتم نقلها إلى المصالح اللاممركزة، مصحوبة بالموارد البشرية والمالية، وكذا الإمكانيات والوسائل المادية الضرورية لتنفيذها، والمتوقع إنجازها داخل أجل زمني محدد. وقد تم تحديد ثلاث سنوات كأجل أقصى لتنفيذ هذه التصاميم المديرية، مع الأخذ بعين الاعتبار مبدأ التدرج في التنزيل.

• الاعتماد على نمط الرقمنة في التدبير الإداري

إن عصرنة وتحديث المرفق العام لا يمكن أن يتم بدون الاعتماد على البعد الرقمي في سياسة الإصلاح الإداري، لذلك فتطور الإدارة الرقمية وتحسين جودة الخدمات الإدارية لن يتأتى إلا من خلال بلورة مخططات واستراتيجيات وطنية من أجل تجاوز كل التحديات والمعوقات المطروحة في هذا الصدد.

فالمرفق العام لم يعد يقتصر دوره في تقديم الخدمات لجمهور المرتفقين فقط، بل أصبح مطالبا بتحقيق الجودة في تلبية طلباتهم، وبالتالي فإن الانتقال من الخدمات التقليدية في إطار الإدارة التقليدية إلى الخدمات الرقمية في ظل الإدارة الرقمية من شأنه الرفع

⁹⁰ - المرسوم رقم 2.17.618 الصادر بتاريخ 26 ديسمبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للتركيز الإداري.

⁹¹ - تم ذكرها في الموقع الرسمي لوزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة www.mmsp.gov.ma.

من فعالية ونجاعة الخدمة المقدمة، حيث أصبحت الوسائل التكنولوجية جزء لا يتجزأ من عمل الإدارة، وذلك عبر ما تتيحه من إمكانيات هائلة في مجال نقل وحفظ المعلومات ومعالجتها، وتسريع وتيرة العمل، الشيء الذي يساعد على تجويد العمل الإداري، وهو ما لم يكن ممكناً في ظل الإدارة التقليدية.

ويتم تقديم الخدمات الإلكترونية للمواطنين، بواسطة أنظمة مخصصة للتشارك في معلومات متوفرة بحوزة المرافق العمومية، وذلك عن طريق تطبيقات تمكن المواطن من الوصول إلى المعلومات والخدمات من خلال البوابات الالكترونية. لقد شهدت الإدارة العمومية بالمغرب طفرة نوعية في مسار التحول من تدبير تقليدي إلى تدبير يقوم على أساس إرساء تدريجي لرقمنة المعلومات في تقديم الخدمات الإدارية للمرتفقين.

إن اعتماد اختيار الرقمنة في التدبير الإداري طبع العديد من الأوراش الإصلاحية التي مكنت من تحقيق العديد من المكاسب، سواء على مستوى تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين والمقاولات، أو على مستوى تعزيز فعالية الإدارة والرفع من نجاعتها⁹².

المبحث الثاني: متطلبات تعزيز حكمة التدبير العمومي

إن حماية حقوق وحرريات الأفراد لا تتحقق بالضرورة من خلال الرقابة القضائية على القرارات الإدارية فحسب، بل يمكن أن تكون مكاملة لنمط آخر وذلك من خلال ضمان حكمة التدبير العمومي بشكل عام، ولن يتأتى ذلك إلا بإقرار آليات الحكامة الإدارية التي تندرج ضمن العمل الإداري ذاته، وكذا عبر اعتماد آليات وركائز الديمقراطية الإدارية. كما أن هيئات الحكامة الجيدة تعد آلية كفيلة ومهمة قصد الوصول لإحداث التوازن بين السلطة والحق.

المطلب الأول: حكمة المرفق العام عبر تبني آليات تجويد العمل الإداري

إن الإدارة الجيدة ذات مردودية وفعالية تنعكس إيجاباً في السير نحو مسار بناء دولة الحق والقانون ودولة المؤسسات. ذلك أنه كلما كانت الإدارة محكومة بالقوانين، كلما قلت الدعاوى التي تكون طرفاً فيها.

فلا يمكن الحديث عن ديمقراطية إدارية حقيقية، وعن علاقة متميزة بين الإدارة والأفراد، علاقة يسودها الانفتاح والتعاون والتواصل دون اعتماد وتبني آليات تجويد العمل الإداري كأساس لتلك العلاقة، وكآلية وأسلوب لاتخاذ القرارات الإدارية.

الفرع الأول: تجسيد الشفافية الإدارية

إن الشفافية تعد من الحقوق الأساسية للأفراد، إذ لها دوراً مهماً في الحد من نطاق سلطة الإدارة التقديرية، وفي تحسين العلاقة بين الإدارة والمرتفق. مما يجعل ذلك العلاقة مبنية على أساس من الوضوح والانفتاح.

فالشفافية تعني وضوح وجلاء المسار التقريري، وتعطي للأفراد الحق في الحصول على الوثائق والملفات، — ماعداً في الحالات الاستثنائية أو المصالح العامة — واحترام الحياة الخاصة للغير ومن أبرز تجلياتها:

⁹² - خالد بوشمال، "رهانات تحديث الإدارة العمومية بالمغرب من خلال نظام الإدارة الالكترونية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، جامعة عبد المالك السعدي، السنة الجامعية 2013-2014 (ص 209).

• تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية

إن تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية له فائدة كبرى، خاصة إذا ما علمنا أن هناك مساطر إدارية لا تقتضي كل تلك الوثائق المطلوبة. كما أن من شأن ذلك إعطاء مدلول لقيمة الزمن، وهذا ما يستدعي انخراط جميع الوزارات في مشروع تبسيط المساطر الإدارية، واعتماد رؤية موحدة ومشتركة تجمع ما بين مبادئ وأدوات التبسيط المعروفة من قبيل آليات التنسيق والتشاور مع مختلف القطاعات الحكومية من جهة، وباقي المتدخلين الآخرون من جهة أخرى.

وتجدر الإشارة في هذا السياق أنه نظرا لأهمية تبسيط المساطر الإدارية، صدر في هذا الشأن القانون رقم 19/55 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية⁹³.

• الحق في الحصول على المعلومة الإدارية

إن إتباع الإدارة لمنهج السرية يفتح بابا للشك والتأويل، ثم إن عنصر المفاجأة في القرار الإداري لم يعد ملائما، لأنه ليس إلا تعبيرا عن السلطة الاستبدادية للإدارة⁹⁴.

فالتواصل الإداري يعتبر جوهر العلاقة بين المواطن والإدارة الشفافة، وهو يحظى بأهمية قصوى لدرجة أنه اكتسب في كثير من التشريعات الغربية طابع الحق، وطابع الحرية العامة، لما له من ارتباط بفعالية الحقوق الأخرى لاسيما السياسية منها والثقافية.

وذلك يقتضي من الإدارة تبني خيار الوضوح في علاقتها بالأفراد، من خلال إثبات مبدأ حقهم في الاطلاع على الوثائق والمعطيات والملفات الإدارية والمعلومات بطلب منهم، باستثناء المعطيات والمعلومات ذات صلة بالسري المهني، والتي تهدد المصلحة العامة والأمن الداخلي والخارجي للدولة. فالمشرع كان موفقا في هذا السياق حينما شرع القانون رقم 13/31 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات⁹⁵.

• تبني المقاربة التشاركية في اتخاذ القرار الإداري

إن ديمقراطية القرار الإداري تستلزم إشراك الأفراد في إعداد القرارات التي تخصهم، عن طريق استشارتهم وأخذ رأيهم فيها، مما يسمح لهم بفهم حقيقتها وأسبابها. فلا شك أن المشاركة في إعداد القرار الإداري تساهم في ديمقراطيته وعدالته، وتجعله أكثر قبولا ورضا من قبل المعنيين به.

فالمشاركة هي المساهمة الفعلية للمعنيين بالأمر في مسطرة إعداد السياسة العامة والقرارات، حيث تصبح العلاقة بين الإدارة والمواطنين تفاعلية أكثر من كونها مجرد علاقة تبعية وخضوع. إنها تعني الانصات للمرتفقين لمعرفة آرائهم وتعيد توجيه أنشطتها لتلائم ورغباتهم، عبر الارتكاز على الحوار والنقاش للإقناع وليس الفرض، لتتحول لإدارة استشارية وتشاركية، ومن ثم نحصل على مرفق عمومي مواطن وإدارة مواطنة⁹⁶.

⁹³ - القانون رقم 19/55 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.06 بتاريخ 11 رجب 1441/6 مارس 2020، المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية.

⁹⁴ - Akla (A): "Réflexion sur quelques aspects de science administrative", 2004, première édition, P73.

⁹⁵ - القانون رقم 13/31 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.18.15 الصادر في 5 جمادى الآخرة 1439 / 22 فبراير 2018.

⁹⁶ - الشريف الغيوي، "النشاط الإداري" جزيرة التكنولوجيا للنشر والطبع والتوزيع، طبعة سنة 2021 (ص 72).

وبالتالي تكتسي المشاركة أهمية قصوى في مفاهيم الإدارة الحديثة، وذلك لاعتبارات تقنية وسلوكية وسياسية... فمشاركة عدد من المتدخلين والأطراف والجهات في عملية صنع القرار الإداري، من شأنه أن يساهم في إغناء المعلومات المطلوبة سواء من خلال بحث المشكلة وتحليل أسبابها، أو من خلال وضع بدائل الحلول وتقييمها.

كما أن المشاركة المباشرة للأفراد من شأنها أن تسمح لهم بالتدخل دون وساطة في المسلسل التقريبي، بغية الدفاع عن مصالحهم إذا كانت مهددة. وأيضاً للتعبير عن القرار المتخذ من طرف الإدارة والذي سيحمل صبغة تشاركية لا انفرادية. ولعل تقنية الاستفتاء تعد من أهم صور المشاركة المباشرة التي تمنح اختيار القرار الإداري للموظفين. ومعلوم أن الاستفتاء هو نهج ديمقراطي منصوص عليه في الدستور المغربي يهم الميدان السياسي، غير أنه غير موجود في المادة الإدارية⁹⁷.

إن المفهوم الجديد للسلطة يقتضي إيلاء عناية قصوى بالمواطنين ومشاكلهم الواقعية، وذلك يقتضي تبني سياسة الانفتاح والاستماع لمطالباتهم، وإشراكهم في إيجاد الحلول المناسبة والملائمة لها. وبالتالي يتم الانتقال من إدارة محتكرة للقرار يحكمها التدبير الضبطي، لإدارة مواطنة وخدمانية تعتمد التدبير التشاركي، الذي يفسح المجال للجميع من أجل المشاركة والتشاور في المسائل والأمر التي تهمهم، واتخاذ قرارات تشاركية بشأنها.

فبالرغم من أن المجال الإداري بالمغرب نادراً ما يقوم بإشراك الأفراد في اتخاذ القرار، إذ أن تطبيق المشاركة الإدارية بالإدارة العمومية يرافقها الكثير من النواقص والثغرات التي تحد من فاعليتها وأهميتها، حيث تكون الإدارة هي المحور في عملية المشاركة من خلال تحكمها في تقدير توقيت اعتمادها من عدمه.

الفرع الثاني: رقمنة الخدمات العمومية

يعتبر استخدام التكنولوجيا الحديثة خيار استراتيجي من أجل تحقيق العدالة الرقمية، خاصة في مجال الإجراءات والمساطر القضائية. لاسيما وأن الظرفية الصحية (جائحة كورونا) التي شهدتها بلادنا والعالم مؤخراً كشفت مدى الحاجة الملحة إلى رقمنة بعض الخدمات الإدارية.

إن الإدارة الإلكترونية تسعى لتبسيط المساطر لمرتقيها، وكذا تحقيق التدبير المشترك بين الإدارات العمومية، كما تهدف للاقتصاد على مستوى النفقات العمومية.

وبالتالي فإن إدراج تقنية المعلومات يساهم في إحداث تغيرات إيجابية في العلاقة الرابطة بين الإدارة والمتعاملين معها. إذ حاولت بعض المرافق العامة بتخفيض عدد النماذج الورقية العادية والمستندات والتوقيعات المطلوب استيفائها في المعاملات الإدارية، وذلك من خلال نزع الطابع المادي عن المساطر والإجراءات الإدارية من خلال رقمنتها، والاستغناء التدريجي عن المستندات الورقية وتعويضها بالمستندات الرقمية.

الفرع الثالث: ربط المسؤولية بالحاسبة والتقييم المنتظم

إن ربط المسؤولية بالحاسبة يعتبر من المبادئ الرئيسية التي كرسها دستور 2011، فمسألة مختلف الفاعلين بالمرافق العام تبقى رهينة بالتطبيق الفعلي لمبدأ ربط المسؤولية بالحاسبة، على أساس تقييم منتظم للأعمال التي يقومون بها بالنظر إلى الأهداف المحددة ومدى الامتثال للقانون.

97 - محمد البعقوني، "تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب"، الطبعة الأولى سنة 2005 (ص 201).

كما أن تعزيز مهمة التقييم تعد رافعة أساسية في مجال المحاسبة، وبشكل أوسع رافعة لتحسين نجاعة كل فعل عمومي. وفي هذا الإطار، فإن تقييم الاستراتيجيات والسياسات والبرامج العمومية يجب أن يكون منتظما سواء ضمن مقارنة لمساءلة صانعي القرار أو ضمن مقارنة تهدف إلى تحسين وتقويم الفعل العمومي على ضوء النتائج المسجلة.

وبالإضافة إلى عمل المجلس الأعلى للحسابات والبرلمان عبر مهام الافتتاح والمراقبة، قبل إدماج منهجية التقييم في عمل ونشاط القطاعات المكلفة بالتنفيذ، يكتسي أهمية كبيرة باعتباره أحد آليات قيادة وتقويم المشاريع، حسب النتائج المسجلة على أرض الواقع. وينطبق لزوم التقييم أيضا على شركاء الدولة، سواء تعلق الأمر بالقطاع الخاص أو بالمجتمع المدني، خاصة من خلال مواكبة مقارنة التعاقد التي تركز على النتائج وحسن الأداء⁹⁸.

المطلب الثاني: تعزيز دور مؤسسات الحكامة الجيدة في الارتقاء بأداء المرفق العام

لقد نص دستور المملكة المغربية لسنة 2011 بشكل واضح من خلال بابه الثاني عشر على مؤسسات الحكامة الجيدة، موزعا إياها إلى هيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها، وهيئات الحكامة الجيدة والتقنين، وهيئات النهوض بالتنمية البشرية المستدامة والديمقراطية التشاركية، ولكن سيتم التركيز على مؤسستين اثنتين وهما الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، و مؤسسة الوسيط نظرا لارتباط مهامهم بالمرفق العام وعلاقته بجمهور المرتفقين .

الفرع الأول: مهام الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في تخليق المرفق العام

تعد هذه الهيئة من بين المؤسسات الدستورية التي أولها المشرع الدستوري أهمية بارزة، فقد نص في فصله 167 على أنه ” تتولى الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها المحدثه بموجب الفصل 36 على الخصوص، مهام المبادرة والتنسيق والإشراف وضمان تتبع تنفيذ سياسات محاربة الفساد، وتلقي ونشر المعلومات في هذا المجال، والمساهمة في تخليق الحياة العامة، وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة، وثقافة المرفق العام، وقيم المواطنة المسؤولة“.

وطبقا لمقتضيات الدستور والقانون 46/19⁹⁹، تتولى الهيئة، على الخصوص، مهام المبادرة والتنسيق، وضمان تتبع تنفيذ سياسات الوقاية من الفساد ومكافحته، وتلقي ونشر المعلومات في هذا المجال، والإسهام في تخليق الحياة العامة، وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة وثقافة المرفق العام وقيم المواطنة المسؤولة.

ولهذه الغاية، تضطلع الهيئة بمهامها في إطار العمل المشترك والتكامل المؤسساتي والوظيفي، بينها وبين السلطات والمؤسسات والهيئات الأخرى المعنية، من أجل نشر قيم النزاهة والوقاية من الرشوة ومكافحتها. تمارس الهيئة عدة اختصاصات تشمل مجالات مختلفة، وهي:

⁹⁸ - يونس الصالحي، "النموذج التنموي الجديد، التقرير العام"، دار القلم العربي للنشر والتوزيع الطبعة الأولى لسنة 2021 (ص87).

⁹⁹ - ظهور شريف رقم 1.21.36 الصادر في 8 رمضان 1442 (21 أبريل 2021) بتنفيذ القانون رقم 46/19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها

✓ نشر قيم النزاهة والوقاية من الفساد؛

✓ الإسهام في مكافحة الفساد؛

✓ إبداء الآراء أو المقترحات أو التوصيات بمبادرة منها، أو بطلب من الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان؛

✓ الإسهام في تقييم السياسات العمومية ذات الصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته، ومدى تأثيرها على تطور وضعية الفساد.

فرغم كل الاختصاصات الممنوحة لهذه الهيئة، إلا أنه يجب توسيع نطاق مهامها ومجالات تدخلها، وذلك عبر مراجعة أدوارها، وذلك عبر اعداد استراتيجيات وطنية متكاملة للتنشئة التربوية والاجتماعية على قيم النزاهة، ولاسيما في مجالي التربية والتكوين، وتعزيز دورها التدخلية التقريرية عبر منحها مجموعة من الصلاحيات الجديدة نتيجة لتوسع مظاهر وتجليات الفساد واللا أخلاقيات بالمرفق العام.

الفرع الثاني: دور مؤسسة الوسيط في التوفيق بين الإدارة والمرتكب

على غرار التجارب الدولية في مجال الوساطة بين الإدارة والأفراد، أخذ المغرب بدوره بالحلول التوفيقية البديلة للنزاعات، وذلك بإحداث هيئات متخصصة في تتبع علاقة الإدارة بالمواطنين، وتختص هذه الهيئة أساسا في مراقبة حسن تدبير العلاقة بين المتعاملين مع الإدارة في تديرها للنشاط الإداري بصفة مباشرة. وقد حظيت هذه الهيئة في دستور يوليو 2011 بدستورها ضمن هيئات الحكامة الجيدة في الفصل 162، ومنها مؤسسة الوسيط التي أصبحت أهم هيئة للوساطة الإدارية في المغرب، والمتنافس الأخير للمرتفقين بعد المحاكم الإدارية للاحتماء من شطط الإدارة وتعسفها¹⁰⁰.

إن أهمية الأسباب الموجهة لإحداث مؤسسة الوسيط، والتي عمل ظهير 17 مارس 2011 على تثبيتها في بداية نص مقتضياته من خلال تنوير المواطنين والمواطنات بشأن حقوقهم تجاه تعامل الإدارة معهم، وفي تكريس حقهم في التوجه إلى هذه المؤسسة المستقلة المتخصصة في رقابة النشاط الإداري في حدود الاختصاصات المحددة لها، دون المس باختصاصات القضاء واستمرار حق المواطنين في التوجه إليها عند الاقتضاء، وفق القواعد المنظمة للمنازعات الإدارية¹⁰¹.

لقد جاء في الظهير الشريف المحدث لمؤسسة الوسيط أنه تنحصر مجالات تدخلها في¹⁰²:

✓ النظر في تصرفات الإدارة المخالفة للقانون، أو المنافية لمبادئ العدل والإنصاف؛

✓ تلقي الشكايات والتظلمات ومعالجتها وإجراء الأبحاث والتحريات في شأنها؛

¹⁰⁰ - إحسان الزكري، "المصلحة العامة في القرارات الإدارية بين الإدارة والقضاء"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2017/2018 (ص 407).

¹⁰¹ - عبد القادر باينة، "الهيئات المتخصصة في مجال الرقابة الإدارية"، الجزء الأول مطبعة دار القلم بالرباط، الطبعة الأولى سنة 2012 (ص 222).

¹⁰² - ظهير شريف رقم 1.11.25 صادر في 17 مارس 2011 بإحداث مؤسسة الوسيط، الجريدة الرسمية عدد 5926.

✓ الوساطة والتوفيق بين الإدارة والمرتفقين.

وعموما، لا تختلف مؤسسة الوسيط في المغرب عن نظيرتها في فرنسا، وتبقى مؤسسة لترشيد عمل الإدارة، وعملها لا يدخل في إطار السلطة العامة، فهو عمل مكمل للقضاء. كما لا يترتب عن اللجوء إليها اثار قانونية كقطع أو وقف اجال التقادم واجال الطعن. غير أن صلاحياتها لا تصل حد الإجبار وتقتصر على إعداد تقارير، وتوجيه توصيات واقتراحات، ورفع الأمر لرئيس الحكومة¹⁰³.

ومن هذا المنطلق فلمؤسسة الوسيط دورا بارزا في التوفيق بين المرفق العام والمرتفق، ولتعزيز دورها أكثر استجابة لمتطلبات المرتفقين، وكذا تماشيا مع التطورات والتحولت التي يعرفها المرفق العام باستمرار، يجب عليها ضرورة:

- ✓ تحقيق الوساطة والتوفيق بين الأطراف المتنازعة، إذ ينبغي ألا يقتصر دورها على تلقي الشكايات والبت في التظلمات فحسب، بل يجب عليها الذهاب أبعد من ذلك واعتبارها قوة اقتراحية بامتياز للإصلاحات التشريعية والإدارية والقضائية؛
- ✓ تنظيم ندوات وأيام دراسية قصد إنتاج ملاحظات وبلورة توصيات، وتصور حلول كفيلة بالرفع من أداء السلطات الإدارية وتدخلاتها الناجمة، احتراماً لحقوق الانسان وترسيخاً لدولة المؤسسات و الحق والقانون؛
- ✓ منح قرارات مؤسسة الوسيط الصبغة التنفيذية؛
- ✓ تدعيم وتعزيز دور مؤسسة الوسيط، بإلزام المرفق العام بتقديم كل أشكال المساعدة في سبيل أداء مهامها مثلاً: الاطلاع على الوثائق ذات صلة بالملف المعروض عليها، معرفة الأسباب الواقعية من عدمها، الرد على مراسلتها من طرف الإدارة في الآجال المعقولة...
- ✓ الرفع من عدد مندوبيات مؤسسة الوسيط لتشمل كافة أرجاء المملكة المغربية.

انطلاقاً مما تم ذكره، فالأمل كبير على مضاعفة مؤسسة الوسيط جهودها مستقبلاً لتعزيز فعالية وتجويد العمل الإداري، عبر ضمان التطبيق السليم والأمن للقانون، وحماية الحقوق والحريات وترسيخاً لدولة المؤسسات. كما أن نجاح مؤسسة الوسيط في أدوارها رهين بالتقائية وتعاون كل الفاعلين والمتدخلين وفي صدارتهم الإدارات العمومية. وذلك سعياً نحو بلوغ الأهداف التي تطمح مؤسسة الوسيط بلوغها، وفي مقدمتها الوصول لمرحلة الإدارة المواطنة التي تسودها أجواء الثقة بينها وبين المواطنين.

¹⁰³ - سعيد حموش، " إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة المغربية"، الطبعة الأولى سنة 2019، منشورات مختبر البحث في قانون العقار والتعمير بالكلية المتعددة التخصصات بالناظور، مطبعة القيس العروي (ص164).

خاتمة:

خلاصة القول، إن التدبير التقليدي للمرافق العامة بالمغرب اثر بشكل واضح على جودة الخدمات المقدمة للمرتفقين، نظرا لعدة اكرهات وعوائق سواء أكانت تنظيمية، بشرية أو أخلاقية...، مما أدى بالدولة للبحث عن آليات ووسائل جديدة قصد تطوير خدماتها وتعزيز دورها، مواكبة للتطورات والمستجدات الطارئة، فالانتقال من تدبير تقليدي مثقل بالإكراهات لتدبير حديث يعد خيارا استراتيجيا قصد توفير مرفق عمومي فعال في خدمة المصلحة العامة ذات المنفعة العامة.

كما أن تحديث المرافق العامة لن يتأتى إلا بالاستعانة بمتطلبات الحكامة الإدارية، كالديمقراطية التشاركية و تجسيد الشفافية الإدارية وكذا ربط المسؤولية بالمحاسبة والتقييم المنتظم، كما أن لهيئات ومؤسسات الحكامة الجيدة دور جد مهم ومحوري قصد إحداث التوازن بين المرفق العام والمرتفق. وبالتالي فإن حكمة المرفق العام تعد مطلبا استعجاليا تقتضيه مستجدات السياق الراهن وتفرضه تحديات المرحلة المقبلة. ومن ثمة، أصبحت الإدارة العمومية ملزمة بتقوية تدخلاتها الايجابية بما يحقق العدالة الاجتماعية ويضمن الكرامة الإنسانية للمرتفق.

وبالتالي، فإن التحدي الحقيقي الذي ينبغي أن تأخذه الدولة بعين الاعتبار هو ضرورة التوفر على آليات محكمة و أكثر فعالية لتشخيص وتحليل المخاطر المحتملة، والتي من شأنها زعزعة مسار تحديث المرفق العام، وذلك من خلال تطوير القدرة على القيام بأبحاث علمية دقيقة ودراسات ميدانية، وكذا من خلال جمع المعطيات التطبيقية حول التحولات المستحدثة بشكل مستمر، الشيء الذي يضمن التحكم في عوامل التعثر ويوفر نظرة استشرافية واضحة، بالإضافة إلى الاستفادة من تجارب الدول الرائدة التي قطعت أشواطاً مهمة على مستوى تطبيق التدبير العمومي الحديث.

لائحة المراجع

• الكتب المتخصصة باللغة العربية:

- ✓ محمد اليعقوبي، "تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب"، الطبعة الأولى سنة 2005 .
- ✓ الشريف الغيوي، "النشاط الإداري" جزيرة التكنولوجيا للنشر والطبع والتوزيع، طبعة سنة 2021.
- ✓ سعيد حموش، "إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة المغربية"، منشورات مختبر البحث في قانون العقار والتعمير بالكلية المتعددة التخصصات بالناظور، مطبعة القيس العروي، الطبعة الأولى سنة 2019.
- ✓ عبد القادر باينة، "الهيئات المتخصصة في مجال الرقابة الإدارية"، الجزء الأول مطبعة دار القلم بالرباط، الطبعة الأولى سنة 2012.

- ✓ يونس الصالحي، "النموذج التنموي الجديد، التقرير العام"، دار القلم العربي للنشر والتوزيع الطبعة الأولى لسنة 2021.

• الأطاريح الجامعية:

- ✓ إحسان الزكري، "المصلحة العامة في القرارات الإدارية بين الإدارة والقضاء"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2017/2018.

✓ خالد بوشمال، "رهانات تحديث الإدارة العمومية بالمغرب من خلال نظام الإدارة الالكترونية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، جامعة عبد المالك السعدي، السنة الجامعية 2014-2013.

✓ الصديق حيدة، "تخليق الإدارة العمومية المغربية"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط أكدال 2004 / 2003 .

• **الظواهر الملكية والنصوص التشريعية والتنظيمية:**

✓ ظهير شريف رقم 1.21.36 الصادر في 8 رمضان 1442 (21 أبريل 2021) بتنفيذ القانون رقم 46/19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

✓ القانون 39/89 المؤذن بموجبه تحويل منشآت من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

✓ القانون رقم 54/19 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-21-58 صادر في 3 ذي الحجة 1442 (14 يوليو 2021) بمثابة ميثاق المرافق العمومية.

✓ القانون رقم 13/31 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.18.15 الصادر في 5 جمادى الأخيرة 1439 / 22 فبراير 2018.

✓ القانون رقم 19/55 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.06 بتاريخ 11 رجب 1441 / 6 مارس 2020، المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية.

✓ المرسوم رقم 2.17.618 الصادر بتاريخ 26 ديسمبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للتركيز الإداري.

✓ مطوية حول تبسيط المساطر الإدارية للقانون 55/19 صادرة عن وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة -قطاع إصلاح الإدارة ص 3 منشور بالموقع الالكتروني www.mmsp.gov.ma.

• **المواقع الالكترونية الرسمية:**

✓ الموقع الرسمي لوزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة www.mmsp.gov.ma

• **المراجع باللغة الأجنبية:**

✓ Akla (A): " Réflexion sur quelques aspects de science administrative", première édition ,2004 .

✓ Béatrice Van Haeperen, "que sont les principes du new public management devenus ? le cas de l'administration régionale Wallonne, Reflets et perspectives de la vie économique", 2012/2(Tome LI).

تدبير الموارد البشرية العاملة بإدارات الجهات: الإكراهات ومداخل الإصلاح

Human resources management in regional administrations: constraints and reform approaches

Ayoub EL GALLAY

Doctor in Public Law and Political Science.

Faculty of Law, Economic and Social Sciences - Cadi
Ayyad University – Marrakech.

E-mail: ayoubelgallay@gmail.com

أيوب الكلاي

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة
القاضي عياض – مراكش

البريد الإلكتروني: ayoubelgallay@gmail.com

ملخص:

تتناول هذه المقالة أهم الإكراهات التي تواجه تدبير الموارد البشرية العاملة بمختلف إدارات جهات المملكة، وذلك من خلال دراسة وتحليل هذه الإكراهات، سواء المتعلقة بالمنظومة القانونية والتنظيمية الحالية الخاصة بهذا التدبير، أو بأداء الفاعلين المؤسسيين المتدخلين فيه. كما تحاول هذه المقالة إعطاء العديد من المقترحات التي تهم إصلاح هذه الإكراهات، ولاسيما إصلاح الجانب القانوني والتنظيمي المتعلق بهذا التدبير، وأدوار الفاعلين المؤسسيين المعنيين به، علاوة على تطوير الأنماط التدييرية الحالية المعتمدة على مستوى تدبير هذه الموارد، والتي يتعين أن تعتمد بشكل أساسي على استعمال تقنيات وأساليب التدبير العمومي الحديث الخاصة بتدبير الموارد البشرية.

الكلمات المفتاح:

تدبير الموارد البشرية – التنمية الجهوية – الإكراهات القانونية والمؤسسية – الإصلاحات القانونية والمؤسسية – التدبير العمومي الحديث.

Abstract:

This article examines and analyzes the most important constraints facing the management of human resources working in the various regional administrations, whether related to the current legal and regulatory system for this management or the performance of the institutional actors involved in it. This article also attempts to give several proposals for the reform of these constraints, especially the reform of the legal and organizational aspect of this management, the roles of the institutional actors involved in it, as well as the development of the current management patterns adopted at the level of managing these resources, which should mainly rely on the use of New public management techniques for the management of human resources.

Keywords:

Human resources management - Regional development - Legal and institutional constraints - Legal and institutional reforms - New public management.

مقدمة:

إن نجاح أي جهاز إداري في ممارسة نشاطه والقيام بالمهام المنوطة به، يظل رهينا بجودة مؤهلات وكفاءات العنصر البشري العامل به، ورهين أيضا بمدى قدرة هذا العنصر على التكيف مع مختلف التحديات التي تواجه هذا الجهاز، والتعامل معها بالشكل الذي يحافظ على استمرارية ممارسة نشاطه بشكل مضطرب ومنتظم، ويضمن تحقيق النتائج الإيجابية في إطار سعيه نحو الوصول إلى الأهداف الاستراتيجية التي أُحْدِث من أجلها، والتي تشكل علة وجوده.

وعلى الرغم من أن مختلف مجالس الجهات قد عملت منذ الولاية الانتدابية الماضية (2015-2021) وكذا الحالية (2021-2027) على إعادة تنظيم إداراتها وتحديد اختصاصاتها، عبر المصادقة على المقررات المتعلقة بذلك. والقيام أيضا بإجراء مباريات للتوظيف لتعزيز هذه الإدارات بأطر جديدة، فضلا عن فتح باب الترشح لشغل مختلف المناصب العليا ومناصب المسؤولية بهذه الإدارات، وهو الأمر الذي نتج عنه بلوغ عدد موظفي إدارات الجهات إلى حدود شهر أبريل 2023 ما مجموعه 865 موظفا بمعدل 72 موظفا لكل جهة، ومن تم أضحت هذه الموارد تشكل نسبة 1% من العدد الإجمالي لموظفي الجماعات الترابية¹⁰⁴، فإنها ورغم هذا التطور المهم، فإن تدبير الموارد البشرية العاملة بإداراتها لا يزال يواجه العديد من الإكراهات ولم يرق بعد إلى المستوى المطلوب، الذي يمكن هذه المجالس من تحقيق التنمية الجهوية ورفع كل التحديات التي تواجه مجالسها الترابية.

وعليه، نتساءل: ما هي أهم الإكراهات التي تعيق تحقيق التدبير الفعال والناجع للموارد البشرية العاملة بإدارات الجهات؟ وما السبيل لتجاوزها وإصلاح مختلف السلبيات الناتجة عنها؟

إن الإجابة عن هذه الإشكالية، تقتضي ضرورة دراسة وتحليل أهم الإكراهات التي تواجه هذا التدبير وتحوّل دون تحقيق الفعالية والنجاعة في أداء العنصر البشري العامل بإدارات الجهات، والتي يمكن تقسيمها إلى صنفين أساسيين: يكتسي أولهما طابعا تشريعيًا وتنظيميًا، ويتعلق بالمنظومة القانونية والتنظيمية الخاصة بهذه الموارد، ومدى مراعاتها لخصوصية إدارات الجهات، في حين يكتسي الثاني طابعا مؤسسيًا، يرتبط بأدوار الفاعلين المؤسسيين المتدخلين في هذا التدبير (المبحث الأول)، هذا من جهة. ومن جهة ثانية، فإن معالجة هذه الإشكالية، تستدعي أيضا الوقوف عند طبيعة الإصلاحات التي من الممكن اعتمادها لتجاوز هذه الإكراهات، سواء تلك التي تهم تجويد المنظومة القانونية والتنظيمية المتعلقة بتدبير هذه الموارد، أو المتعلقة بتبني نمط تدبيري جديد، ينبني على استعمال تقنيات ومناهج التدبير العمومي الحديث المتعلقة بتدبير الموارد البشرية، والتي تضمن حكمة هذا التدبير، وتحقيق الاستثمار الأمثل للعنصر البشري لإدارات الجهات بالشكل الذي يكفل تحقيقه لمختلف الأهداف التنموية الاستراتيجية المتخذة من طرف مجالس الجهات (المبحث الثاني).

¹⁰⁴ - المجلس الأعلى للحسابات، التقرير الموضوعاتي حول تفعيل الجهوية المتقدمة: الإطار القانوني والمؤسسي، الآليات والموارد، والاختصاصات، أكتوبر 2023، ص 48. منشور على الرابط الإلكتروني التالي: <https://bit.ly/4IC2x1A>. (تم زيارته بتاريخ 20 فبراير 2025 على الساعة التاسعة ليلا).

المبحث الأول: إكراهات تدبير الموارد البشرية العاملة بإدارات الجهات

تكمن أبرز الإكراهات التي تواجه تدبير الموارد البشرية العاملة بإدارات الجهات، في الإكراهات المرتبطة بالمنظومة القانونية والتنظيمية الخاصة بهذه الموارد (المطلب الأول)، والتي لا تواكب التطورات المهمة الحاصلة على مستوى أدوار الجهات، ومهام إدارتها وطبيعة وظائفها. كما تكمن أيضا في ضعف أداء البنيات المؤسساتية المتدخلة في تدبير الوظيفة العمومية التربية بالمغرب، وعدم مواكبته للتحويلات التي تعرفها هذه الوظيفة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإكراهات المرتبطة بالجانب التشريعي والتنظيمي

إذا كان تدبير الموارد البشرية بإدارات الجهات في إطار مقتضيات القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات¹⁰⁵، خاضعا بشكل أساسي لمقتضيات ظهير النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1958¹⁰⁶، فإن ذلك سيعرف تغييرا جوهريا مع صدور القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات¹⁰⁷، والذي نص على خضوع هذه الموارد لنظام أساسي خاص بموظفي الجماعات الترابية¹⁰⁸، وهو ما يفيد إقرار المشرع بخصوصية تدبير هذه الموارد، واستحضاره لطبيعة الأدوار الدستورية الجديدة الممنوحة للجهات، وتأكيده لتمييز مهام إدارتها مقارنة بباقي إدارات الدولة والمؤسسات العمومية.

ولكن، وعلى الرغم من أهمية هذا المستجد، وأثره المباشر على عمل الجهات، بحيث سيمكنها هذا النظام الذي يتعين أن يراعي طبيعة وخصوصية وظائفها¹⁰⁹، من تدبير مواردها البشرية بالشكل المطلوب، ويساعدها على استقطاب أطر ذوي مؤهلات عالية، قادرة على مواكبة إعداد وتنزيل مختلف المخططات والبرامج والمشاريع التنموية المتخذة من طرف مجالس الجهات، فإن الملاحظ بخصوصه، هو عدم إصداره إلى حدود الآن، إذ مر على تطبيق أحكام القانون التنظيمي رقم 111.14 حوالي عقد من الزمن دون إخراج هذا القانون إلى حيز الوجود، وبالتالي استمرت إدارات الجهات في تطبيق مقتضيات ظهير 24 فبراير 1958 بمثابة النظام الأساسي للوظيفة العمومية في تدبيرها لمواردها البشرية.

إن الاستمرار في تطبيق أحكام ظهير 24 فبراير 1958، المتسم بالقديم، والذي يعتبر في الأصل ترجمة شبه حرفية لأحكام القانون الفرنسي للوظيفة العمومية الصادر بتاريخ 19 أكتوبر 1946، والتأخر الكبير الحاصل بخصوص إصدار القانون بمثابة النظام الأساسي الخاص بموظفي الجماعات الترابية، يبين غياب إرادة حقيقية لدى جميع الفاعلين المؤسساتيين المتدخلين في

¹⁰⁵ - الظهير الشريف رقم 1.97.84 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997) بتنفيذ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4470 صادرة بتاريخ 24 من ذي القعدة 1417 (3 أبريل 1997)، ص 55.

¹⁰⁶ - الظهير الشريف رقم 1.58.008 بتاريخ 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) يحتوي على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 2372 صادرة في 21 من رمضان 1377 (11 أبريل 1958)، ص 914.

¹⁰⁷ - الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 صادرة في 6 من شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص 6585.

¹⁰⁸ - نصت الفقرة الأولى من المادة 127 من القانون التنظيمي رقم 111.14، على أنه: "تخضع الموارد البشرية العاملة بإدارة الجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية لأحكام نظام أساسي خاص بموظفي الجماعات الترابية يحدد بقانون".

¹⁰⁹ - جاء الفقرة الثانية والأخيرة من المادة 127 من القانون التنظيمي رقم 111.14، ما يلي: "ويحدد النظام الأساسي المذكور، مع مراعاة خصوصيات وظائف الجماعات الترابية،...".

تدبير العنصر البشري العامل بإدارات الجماعات الترابية بصفة عامة، وإدارات الجهات بصفة خاصة، للنهوض به وتطوير قدراته، ليكون قادراً على الإسهام في إنجاح تنزيل ورش الجهوية المتقدمة. وما يزي هذا الطرح، هو القيام بإصدار جميع النصوص التنظيمية (المراسيم)، التي تم التنصيص عليها ضمن مقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14، بعد صدوره، والتي همت بشكل أساسي الجوانب المالية والمحاسبية المتعلقة بإدارات الجهات، والجوانب الخاصة بتدبير شؤون المنتخبين. بل أكثر من ذلك، فإن البعض من هذه المراسيم، خضعت لتغييرات مهمة، ولاسيما بعد نهاية الولاية الانتدابية الأولى لمجالس الجهات في إطار القانون التنظيمي رقم 111.14، بحيث تم نسخ أحكام بعضها وتعويضها بمرسوم جديد، شأن المرسوم رقم 2.16.299 بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتبعه وتحينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده¹¹⁰، الذي تم نسخ أحكامه وتعويضه بالمرسوم رقم 2.22.475 بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتبعه وتحينه وتقييمه¹¹¹.

وإذا كانت أحكام ظهير 1958 بمثابة النظام الأساسي للوظيفة العمومية، قد خضعت للعديد من التعديلات، فإن هذه الأخيرة لم تستهدف جوهره وفلسفته، بل طغى على معظمها نظرة اختزالية وتجزئية وأنية وانتقائية¹¹²، ولم تستحضر هذه التعديلات اعتماد آليات وتقنيات التدبير العمومي الحديث للموارد البشرية، والتي تقوم في الأساس على التوقع والاستشراف على مستوى تدبير الأعداد والوظائف والكفاءات، وملائمة الوظائف مع الكفاءات المطلوبة لشغلها، والحرص على التكوين المستمر للعنصر البشري ليمتلك القدرة على التعامل بشكل إيجابي مع كل التحديات التي تواجه الإدارة التي يشتغل بها.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن التجربة العملية لتطبيق مقتضيات العديد من النصوص التنظيمية الناتجة عن تنفيذ أحكام العديد من فصول النظام الأساسي للوظيفة العمومية على الموارد البشرية العاملة بإدارات الجهات، أثبتت عجزها وعدم ملاءمتها لواقع هذه الإدارات وعدم مساهمتها للتحويل الذي تشهده الجهات، سواء من حيث طبيعة الاختصاصات المسندة إليها بموجب القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بها، أو من حيث خصوصية ونوعية اختصاصات ومهام إدارتها. إذ أن تطبيق بعض هذه النصوص في ظل غياب نظام أساسي خاص بالجماعات الترابية والنصوص التنظيمية المنزلة لأغلب أحكامه، خلق نوعاً من الارتباك على مستوى تدبير الموارد البشرية العاملة بهذه الإدارات؛ فعلى سبيل المثال، وفي ظل غياب نصوص تنظيمية خاصة بترقية أطر الجهات في الدرجة، ولا سيما عن طريق امتحان الكفاءة المهنية، يلاحظ أن أغلب إدارات الجهات – على غرار إدارات الجماعات الترابية الأخرى – تلجأ بخصوص ترقية هيئة التقنيين المشتركة بين الوزارات إلى تطبيق أحكام قرار الوزيرة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالانتقال الرقي وإصلاح الإدارة الصادر بتاريخ 26 يوليوز 2023، والمتعلق بتحديد إجراءات تنظيم امتحان الكفاءة المهنية للترقي إلى درجة تقني من الدرجات الثالثة والثانية والأولى بوزارة الداخلية¹¹³.

¹¹⁰ - المرسوم رقم 2.16.299 صادر في 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتبعه وتحينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6482 صادرة في 9 من شوال 1437 (14 يوليوز 2016)، ص 5341.

¹¹¹ - المرسوم رقم 2.22.475 صادر في 17 من ربيع الآخر 1445 (2 نونبر 2023) بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتبعه وتحينه وتقييمه، منشور بالجريدة الرسمية عدد 7248 صادرة في 2 من جمادى الأولى 1445 (16 نونبر 2023)، ص 9136.

¹¹² - مصطفى الصديق، الوظيفة العمومية الترابية بالمغرب: الإكراهات وآفاق الإصلاح، مطبعة الخليج العربي – تطوان، الطبعة الأولى 2021، ص 13.

¹¹³ - قرار الوزيرة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالانتقال الرقي وإصلاح الإدارة رقم 2062.23 صادر في 8 من محرم 1445 (26 يوليوز 2023) بتحديد إجراءات تنظيم امتحان الكفاءة المهنية للترقي إلى درجة تقني من الدرجات الثالثة والثانية والأولى بوزارة الداخلية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 7236 صادرة في 19 من ربيع الأول 1445 (15 أكتوبر 2023)، ص 7787.

ويكمن الإشكال الأساسي في تطبيق مقتضيات هذا القرار على الأطر المنتهين إلى هذه الهيئة من موظفي الجماعات الترابية، في كون المادة 11 منه تنص على ضرورة حصول المترشح على معدل 12/20 كمعدل نهائي للنجاح في امتحان الكفاءة المهنية لولوج إلى الدرجات الثالثة والثانية والأولى، وذلك على عكس باقي الهيئات من الموظفين، التي يمكنها الترقى عن طريق هذا الامتحان إلى الدرجات الأعلى بمجرد حصولها على معدل 10/20¹¹⁴، ومن بينها هيئات تفوق هيئة التقنيين من حيث الأجور، وهو ما يعني غياب المساواة بين هيئة التقنيين والعديد من هيئات الموظفين العاملين بالجماعات الترابية، بحيث أن العديد من إدارات الجهات، طبقت أحكام هذا القرار على هيئة التقنيين، وبالمقابل طبقت على هيئة المتصرفين المشتركة بين الوزارات أحكام القرار الصادر عن الوزارة نفسها بتاريخ 26 يوليوز 2022، والمتعلق بتحديد شروط وإجراءات وبرامج امتحان الكفاءة المهنية لولوج الدرجة الثانية من هيئة المتصرفين المشتركة بين الوزارات¹¹⁵، والذي نصت المادة 9 منه على ضرورة المترشح على معدل 20/10 كمعدل نهائي للنجاح في هذا الامتحان¹¹⁶.

فضلا عن ما سبق، فإن استمرار تطبيق العديد من مقتضيات النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالموارد البشرية لإدارات الدولة والمؤسسات العمومية على نظيرتها بإدارات الجهات، نتج عنه العديد من النواقص، خاصة على مستوى الجوانب المتعلقة بالتوظيف والحركية وتدبير المسار المهني، إذ أن مقتضيات العديد من هذه النصوص تشير إلى موظفي إدارات الدولة والمؤسسات العمومية فقط، من دون الإشارة إلى موظفي الجماعات الترابية، وهو ما يخلق نوعا من الارتباك أثناء تدبير الجوانب الإدارية المتعلقة بالموارد البشرية العاملة بإدارات الجهات من طرف المصالح الإدارية المكلفة بذلك، أو على مستوى تدبير الجوانب المالية والمحاسبية المتعلقة بهذه الموارد؛ سواء من طرف المصالح الإدارية للجهات أو المصالح الإدارية للخزينة العامة للمملكة. وبالتالي، فإن هذا الأمر يحرم الموارد البشرية لإدارات الجهات من الاستفادة من بعض الحقوق والامتيازات على غرار موظفي الدولة والمؤسسات العمومية. فعلى سبيل المثال، يلاحظ غياب نص تنظيمي خاص بالتكوين المستمر لموظفي الجماعات الترابية، وذلك على عكس موظفي الدولة والمؤسسات العمومية، الذين يستفيدون من التكوين المستمر بناء على مقتضيات المرسوم الصادر بتاريخ 2 دجنبر 2005 المتعلق بالتكوين المستمر لفائدة موظفي وأعوان الدولة¹¹⁷.

وإذا كانت المصالح الإدارية للجهات تقوم بالعديد من المجهودات لتجاوز كافة الإشكالات القانونية والتنظيمية التي تواجه تدبير الموارد البشرية بإدارات الجهات، وتعمل على تعزيز قدراتها، عن طريق برمجة العديد من الدورات التكوينية، وذلك بالتنسيق

¹¹⁴ - جاء في المادة 11 من قرار الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة رقم 2062.23، ما يلي: "تحدد لجنة الامتحان، لائحة المترشحين الناجحين في حدود عدد المناصب الممتحن بشأنها، مرتبين حسب الاستحقاق، من بين المترشحين الحاصلين على نقطة نهائية لا تقل عن 12 على 20".

¹¹⁵ - قرار الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة رقم 2084.22 صادر في 26 من ذي الحجة 1443 (26 يوليوز 2022) بتحديد شروط وإجراءات وبرامج امتحان الكفاءة المهنية لولوج الدرجة الثانية من هيئة المتصرفين المشتركة بين الوزارات، منشور بالجريدة الرسمية عدد 7123 صادرة في 8 من صفر 1444 (5 شتنبر 2022)، ص 5989.

¹¹⁶ - نصت المادة 9 من قرار الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة رقم 2084.22، على ما يلي: "تحدد لجنة الامتحان لائحة المترشحين الناجحين، في حدود عدد المناصب الممتحن بشأنها، مرتبين حسب الاستحقاق، من بين المترشحين الحاصلين على نقطة نهائية لا تقل عن 10 من 20، دون الحصول على نقطة إقصائية".

¹¹⁷ - المرسوم رقم 2.05.1366 صادر في 29 من شوال 1426 (2 ديسمبر 2005) يتعلق بالتكوين المستمر لفائدة موظفي وأعوان الدولة، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5386 صادرة في 11 من ذو الحجة 1426 (12 يناير 2006)، ص 174.

مع المصالح المركزية للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وخاصة مديرية تنمية الكفاءات والتحول الرقمي بالمديرية العامة للجماعات الترابية، فإن ذلك يبقى غير كاف، في ظل غياب نص قانوني بمثابة النظام الأساسي لهذه الموارد، يراعي خصوصية وطبيعة وظائف إدارات الجماعات الترابية، ولاسيما الجهات، وبشكل المنطلق الرئيسي لخلق الجاذبية والتنافسية على مستوى الوظيفة العمومية الترابية، بشكل يجعلها قادرة على استقطاب أطر وخبراء ذوي كفاءات عالية يمتلكون الكفاءات والمؤهلات الكفيلة بالإسهام الفعال والناجح في إعداد وتنفيذ المخططات والبرامج والمشاريع التنموية لمجالس الجهات.

المطلب الثاني: الإكراهات المرتبطة بأدوار الفاعلين المؤسساتيين

يتميز تدبير الموارد البشرية العاملة بإدارات الجماعات الترابية بتعدد الفاعلين المؤسساتيين، سواء تعلق الأمر بالفاعلين المؤسساتيين المشرفين على هذا التدبير بشكل مباشر، ولاسيما رؤساء مجالس هذه الوحدات الترابية، باعتبارهم الرؤساء التسلسليين للموظفين والعاملين بها¹¹⁸، أو الفاعلين المؤسساتيين غير المباشرين، الذين يكون لتدخلهم تأثير واضح على هذا التدبير، ويتعلق الأمر أساساً بالمصالح المركزية للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية التي تقوم بتقديم الدعم والمواكبة لإدارات الجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى بخصوص تدبير مواردها البشرية وتطوير كفاءاتها¹¹⁹، وكذا بعض الفاعلين الذين تكتسي أدوارهم طابعاً استشارياً، شأن المجلس الأعلى للوظيفة العمومية.

وعلى الرغم من الدور المحوري للعنصر البشري بإدارات الجهات في إعداد وتنزيل مختلف مخططاتها وبرامجها ومشاريع التنمية لمجالس الجهات، يلاحظ على مستوى الممارسة العملية بأن تدبيره يحظى بمكانة ثانوية لدى معظم رؤساء هذه المجالس، ويتجلى ذلك، في محدودية مبادرات "جمعية جهات المغرب" من أجل تطوير أداء الموارد البشرية العاملة بإدارات الجهات وتعزيز قدراتها¹²⁰، إذ أن من بين أهداف هذه الجمعية، قيادة وتنسيق مقاربات الترافع لفائدة الجهات مع السلطات العمومية وخاصة عبر إنتاج الآراء والاقتراحات والمواقف حول التساؤلات المتعلقة بمحور وأجندة الجبهة المتقدمة. ورغم ذلك، يسجل على هذه الجمعية ضعف ومحدودية مبادراتها المتعلقة بإخراج القانون بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات الترابية، سواء بالتنسيق مع المصالح المركزية للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، أو على مستوى المؤسسة التشريعية، ولاسيما مجلس المستشارين، حيث أن أغلب اللقاءات والندوات الموضوعاتية المنظمة من طرف هذا المجلس بمشاركة مع الجهات¹²¹، تركز بشكل أساسي على الجوانب

¹¹⁸ - على سبيل المثال، نصت الفقرة الأولى من المادة 103 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، على ما يلي: "يسير رئيس المجلس المصالح الإدارية للجهة، ويعتبر الرئيس التسلسلي للعاملين بها، ويسهر على تدبير شؤونهم، ويتولى التعيين في جميع المناصب بإدارة الجهة طبقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل".

¹¹⁹ - جاء في المادة 25 من المرسوم رقم 2.19.1086 صادر في 4 جمادى الآخرة 1441 (30 يناير 2020) بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، ما يلي: "تتأط بمديرية تنمية الكفاءات والتحول الرقمي مهمة تقديم الدعم لتحديث الهياكل الإدارية التابعة للجماعات الترابية ومواكبة المصالح المكلفة بتدبير مواردها البشرية والسهر على عصرتها وتطوير كفاءاتها والتنسيق الإداري والبيداغوجي للمراكز ما بين الجبهة لتكوين موظفي الجماعات الترابية، ومراكز التكوين الإدارية ومعاهد التكوين التقني التابعة لوزارة الداخلية".

¹²⁰ - يضم المكتب الحالي لهذه الجمعية في عضويته ستة رؤساء جهات، وعلى الرغم من أهمية دور هذه الجمعية على مستوى الإسهام في تطوير كفاءات تدبير إدارات الجهات، وتقديم مبادرات وإبرام شراكات بخصوص ذلك، يلاحظ بأن تأثيرها جد محدود على مستوى تدبير الموارد البشرية، بحيث أن دور "اللجنة الموضوعاتية المعنية بالموارد البشرية والتكوين وتعزيز القدرات" ضعيف وجد محدود.

للمزيد: انظر: الرابط الإلكتروني التالي: <https://bit.ly/3RNOIkM> (تمت زيارته بتاريخ 15 يناير 2025 على الساعة السادسة مساءً).

¹²¹ - نظم مجلس المستشارين بشراكة مع مجالس الجهات خمسة لقاءات برلمانية خاصة بالجهات، ورغم أهمية مواضيعها وراهنيتها، يلاحظ بأنها لا تعبر اهتماماً كبيراً للجوانب المتعلقة بتدبير الموارد البشرية لإدارات الجهات.

المتعلق بالإشكالات المطروحة على مستوى تدبير البرامج والمشاريع وكيفيات تمويلها، وهو ما يفيد كون تدبير الموارد البشرية يبقى ثانوياً بالنسبة لدى معظم رؤساء مجالس الجهات وكذا لدى ممثلها على مستوى هذا المجلس، إذ لم يتم تقديم أي مقترح قانون يهتم النظام الأساسي لموظفي الجماعات الترابية على مستوى هذا المؤسسة.

فضلاً عن ذلك، فإن تدبير الموارد البشرية بإدارات الجهات، من طرف رؤساء مجالسها، يطغى عليه في العديد من الحالات الهاجس السياسي عوض الكفاءة والاستحقاق، إذا أن العوامل السياسية والاجتماعية لا زالت تحكم بشكل كبير عمليات التوظيف المتعلقة بإدارات الجهات، وذلك على غرار باقي مستويات الجماعات الترابية الأخرى. أضف إلى ذلك أن الدولة لجأت في أحيان كثيرة للتوظيف العمومية الترابية لامتصاص الضغط الاجتماعي الناتج عن ارتفاع أعداد العاطلين عن العمل من حاملي الشواهد¹²²، وذلك عبر برمجة العديد من مباريات التوظيف دون تشخيص دقيق لحاجيات إدارات الجماعات الترابية، بما فيها الجهات، وهو الأمر الذي جعل من هذه الإدارات تحتوي على نسبة كبيرة من الأطر لا تتماشى مؤهلاتهم وكفاءاتهم المعرفية والمهنية مع وظائفها وطبيعة مهامها. بل أكثر من ذلك، فإن منظومة التوظيف على مستوى إدارات الجهات لازالت تركز على المنصب بدل الكفاءة المهنية، وذلك على غرار ما هو معمول بها على مستوى الوظيفة العمومية بالمغرب¹²³.

وإذا كانت إدارات الجهات منذ دخول مقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، قد لجأت إلى نظام المباراة لسد الخصاص الذي تعاني منه على مستوى العنصر البشري، فإن هذا النظام وإن كان إيجابياً، فإنه لا يخلو من العيوب¹²⁴، لأن اختبارات هذه المباريات عادة ما تنصب على مواضيع عامة، بدل وضع معايير وآليات دقيقة قادرة على تقييم كفاءة ومؤهلات ومهنية المترشحين، بالشكل الذي يتوافق مع طبيعة المهام المراد إسنادها إليهم بعد توظيفهم، كما أن معظم إدارات الجهات لم تلجأ لعملية "تكوين الإدماج" (Formation d'intégration) لتسهيل عملية إدماج الموظفين الجدد بشكل سلس داخل وحداتها الإدارية، ولا سيما فئات الأطر التقنية¹²⁵.

وإذا كان تحديث الوظيفة العمومية بالمغرب قد اقترن بخلق الهيئات الاستشارية متخصصة في هذا الجانب¹²⁶، التي تختص بالتشاور والحوار في القضايا التي تستهدف تحديث منظومة الوظيفة العمومية بشكل عام، وإبداء الرأي حول مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية التي تهم مختلف جوانب هذه المنظومة، وكذلك حول توجهات السياسات الحكومية المتعلقة

للإطلاع على مضامين هذه اللقاءات وكذا الندوات الموضوعاتية، انظر: الرابط الإلكتروني التالي: <https://bit.ly/4j6RWd5> (تمت زيارته بتاريخ 15 يناير 2025 على الساعة السادسة مساءً).

¹²² - عبد الكريم حيضرة، "الوظيفة الجماعية بالمغرب: الواقع والرهانات"، المجلة المغربية للإقتصاد والقانون المقارن، العدد 54 - 2016، ص 99.
¹²³ - ALIAT (M), Cours du régime de la fonction publique, cycle supérieur en gestion administrative, l'école nation d'administration, Rabat, 2007, p. 8.

أورده: عبد الكريم حيضرة، "الوظيفة الجماعية بالمغرب: الواقع والرهانات"، المرجع السابق، ص 100.
¹²⁴ - عبد الخالق علاوي، "طرق التوظيف في الوظيفة العمومية على ضوء القانون رقم 50.05 المغير للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 111، يوليو - غشت 2013، ص 55.
¹²⁵ - تعتبر إدارة مجلس جهة فاس-مكناس، أولى إدارة على مستوى الجهات، اعتمدت عملية "تكوين الإدماج" (Formation d'intégration)، وذلك سنة 2021، بعد عملية التوظيف التي قامت بها، والتي همت توظيف 7 مهندسي دولة من الدرجة الأولى، و3 متصرفين من الدرجة الثانية و3 متصرفين من الدرجة الثالثة.

¹²⁶ - سمير صمري، "الهيئات الاستشارية العامة في قطاع الوظيفة العمومية بالمغرب: إكراهات الاشتغال وآليات التفعيل"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 12، 2016، ص 37.

بالتكوين المستمر لموظفي الدولة والجماعات الترابية، فإن الأدوار الاستشارية لهذه الهيئات تبقى محدودة وغير مؤثرة على مستوى السيرورة القرارية المتعلقة بتدبير وتحديث منظومة الوظيفة العمومية بشكل عام والوظيفة العمومية الترابية بشكل خاص.

وتتضح هذه المحدودية بشكل جلي، في ضعف الأدوار التي تقوم بها أهم مؤسسة استشارية على مستوى منظومة الوظيفة العمومية بالمغرب، ويتعلق الأمر بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية؛ فعلى الرغم من أهمية تشكيلته ونوعيتها، إذ يضم ممثلين عن الجماعات الترابية¹²⁷، فإنه لم يستطع أن يلعب دوره كقوة اقتراحية تساهم في نقل مشاكل واختلالات الوظيفة العمومية الترابية¹²⁸، وصياغاتها على شكل مقترحات من شأنها أن تعيد لهذه الوظيفة جاذبيتها، وتساهم في تطوير العنصر البشري على مستوى الجماعات الترابية وتعزيز قدراته.

وترجع أهم أسباب ضعف أداء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، إلى محدودية المهام الممنوحة له، بحيث ينحصر دوره في دراسة المشاريع المحالة عليه من طرف الحكومة وإبداء رأيه بشأنها، من جهة. ومن جهة ثانية، تكمن هذه الأسباب في الوتيرة غير المنتظمة لاشتغاله، إذ لا يجتمع بكيفية منتظمة، كما أن تركيبته تقتصر على مجال الإدارة العمومية فقط، في حين تقتضي طبيعة مهمته الاستشارية أن تتضمن هذه التركيبة خبراء ينتمون إلى أوساط أخرى، شأن القطاع الخاص والأكاديمي¹²⁹، وذلك بهدف جعله فضاءاً للتشاور وتبادل الخبرات واقتراح الحلول الناجعة والعملية التي تكفل تطوير الوظيفة العمومية بالمغرب. علاوة على ذلك، فإن هذا المجلس لم يبدأ عمله الفعلي إلا في سنة 2002 رغم التنصيص على إحداثه ضمن مقتضيات الفصل 10 من ظهير 24 فبراير 1958، أي بعد مرور حوالي 44 سنة من صدور النظام الأساسي للوظيفة العمومية¹³⁰.

وفي السياق نفسه، يلاحظ أيضاً ضعف أداء السلطة الحكومية المكلفة بالوظيفة العمومية وبالإصلاح الإداري، والتي تلعب دوراً أفقياً بخصوص إصلاح الإدارة العمومية بشكل عام، وتحديث منظومة الوظيفة العمومية بشكل خاص، وبذلك، فإن تأثير تدخلاتها بخصوص تطوير الوظيفة العمومية تظل ضعيفة جداً، أو بالأحرى شبه منعدمة. وبالمقابل، يلاحظ استمرار هيمنة السلطة الحكومية المكلفة بالمالية¹³¹، ولا سيما مصالحها الإدارية المكلفة بالميزانية، على السيرورة القرارية المتعلقة بالوظيفة العمومية، وهو ما يعني استمرار التعامل مع الوظيفة العمومية بصفة عامة والوظيفة العمومية الترابية بصفة خاصة، وفق منظور مالي-تقني، وليس وفق منظور تدبيري يقوم على تطوير كفاءات العنصر البشري وتعزيز قدراته وتحفيزه بشكل يجعل منه

¹²⁷ - تم في سنة 2000 توسيع تركيبة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، حيث أضحي يضم ممثلين عن الجماعات الترابية، وذلك بموجب مقتضيات القانون رقم 75.99 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.341 بتاريخ 29 رمضان 1421 (26 ديسمبر 2000)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4866 صادرة في 23 من شوال 1421 (18 يناير 2001)، ص 205.

وتم بموجب أحكام هذا القانون تغيير وتتميم الفصل العاشر من ظهير 24 فبراير 1958 بشأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، المتعلقة بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية.

¹²⁸ - مصطفى الصديق، الوظيفة العمومية الترابية بالمغرب: الإكراهات وآفاق الإصلاح، المرجع السابق، ص 37.

¹²⁹ - المجلس الأعلى للحسابات، خلاصة تقرير حول تقييم نظام الوظيفة العمومية بالمغرب، أكتوبر 2017، ص 10. منشور على الرابط الإلكتروني التالي: <https://bit.ly/3RVbRQ9> (تمت زيارته بتاريخ 16 يناير 2025 على الساعة السادسة مساءً).

¹³⁰ - أحمد بن عامر اليوبي، السياسة العمومية في ميدان تدبير الموارد البشرية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراة في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - جامعة محمد الأول بوجدة، السنة الجامعية 2020-2021، ص 237.

¹³¹ - المجلس الأعلى للحسابات، خلاصة تقرير حول تقييم نظام الوظيفة العمومية بالمغرب، أكتوبر 2017، المرجع نفسه، ص 10.

الدعامة الرئيسية لإنجاح مختلف السياسات العامة والسياسات العمومية الترابية ومختلف المخططات والبرامج والمشاريع التنموية، التي تعتبر الإدارة الأداة الأساسية في إعدادها وتنزيلها وكذا تقييمها.

المبحث الثاني: مداخل إصلاح تدير الموارد البشرية العاملة بإدارات الجهات

إن تجاوز الإكراهات التشريعية والمؤسسية التي تواجه تدير الموارد البشرية بإدارات الجهات، والتي تشكل عائقا أمام التدبير الناجع لهذه الموارد، يقتضي ضرورة القيام بإصلاح تشريعي، يهتم بشكل أساسي إخراج النظام الأساسي الخاص بموظفي الجماعات الترابية، الذي يتعين أن يراعي خصوصية مهام ووظائف إدارات هذه الوحدات الترابية، ولاسيما الجهات (المطلب الأول). كما يتطلب ذلك، ضرورة إصلاح وتطوير الأساليب التديرية المعتمدة في تدير العنصر البشري على مستوى هذه الإدارات، وذلك من خلال اعتماد تقنيات وأساليب التدبير العمومي الحديث المتعلقة بتدير هذه الموارد وتنمية قدراتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإصلاح التشريعي والمؤسسي

إن تطوير الموارد البشرية العاملة بمختلف إدارات جهات المملكة وتنمية قدراتها لتكون قادرة على تنزيل مختلف مخططات وبرامج ومشاريع التنمية الترابية، يتطلب بالأساس تدخلا تشريعيًا، وذلك بإصدار النظام الأساسي المتعلق بموظفي الجماعات الترابية، الذي يتعين أن يواكب التحول المهم الذي عرفته مهام واختصاصات هذه الإدارات، ويستحضر الأدوار الدستورية الممنوحة للجهات، باعتبارها تتبوأ الصدارة بين باقي الجماعات الترابية، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، التي تهدف إلى تحقيق التنمية المندمجة والمستدامة على مستوى تراب الجهة.

ومن هذا المنطلق، ومن وجهة نظرنا، نرى بأن إصدار هذا القانون ونصوصه التنظيمية، يتعين أن يأخذ بعين الاعتبار مختلف الجوانب التشريعية والتنظيمية وكذا المؤسسية المتعلقة بتدير هذه الموارد، ولاسيما ما يلي:

- تكريس مبادئ الحقامة الجيدة وأخلاقيات المرفق العام: بحيث يجب أن ينبنى هذا النظام وباقي نصوصه التنظيمية، على مختلف مبادئ الحقامة الجيدة المنصوص عليها في متن الوثيقة الدستورية لسنة 2011، ولاسيما في الباب الثاني عشر منها. كما يجب أن ينبنى أيضا على قيم وأخلاقيات المرفق العام المنصوص عليها بشكل أساسي، ضمن مقتضيات القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية¹³²، خاصة الفرع الثاني منه، المتعلق بالموارد البشرية. فضلا عن ذلك، فإنه ينبغي العمل على خلق نوع من التوازن بين واجبات وحقوق الموظف في علاقته بالإدارة المشغلة.
- تبسيط المساطر المتعلقة بالتوظيف والتعيين في المناصب العليا ومناصب المسؤولية: وذلك بتبسيط مساطر التوظيف المعمول بها حاليا، فضلا عن إقرار شرط المهنية كمعيار أساسي للتوظيف ولشغل المناصب العليا ومناصب المسؤولية، عوض التركيز على المعايير الكلاسيكية، التي تنبنى بشكل أساسي على معيار الأقدمية. كما يتعين أيضا تغليب هذا الشرط على منطق الفئة¹³³، فضلا عن ضرورة اعتماد "دلائل المرجعية للوظائف والكفاءات" كأرضية أساسية

¹³² - الظهير الشريف رقم 1.21.58 صادر في 3 ذي الحجة 1442 (14 يوليوز 2021) بتنفيذ القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 7006 صادرة في 11 من ذو الحجة 1442 (22 يوليوز 2021)، ص 5661.

¹³³ - محمد اخلفو، "الإدارة الاستراتيجية للرأسمال البشري ودورها في تعزيز أداء وحكمة القطاع العام بالمغرب"، المجلة الدولية للدراسات الاقتصادية، العدد 2، 2019، ص 15.

لبرمجة مباريات التوظيف. بل أكثر من ذلك، فإنه يتعين نهج أسلوب التعاقد على مستوى إدارات الجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى¹³⁴، وذلك بمنح هذه الإدارات إمكانية التعاقد مع خبراء، قصد القيام ببعض المهام المحددة، التي تتميز بطابعها الدقيق وسقفها الزمني المحدود.

- **تثمين المهن الجماعية:** نظرا لتعدد مهام إدارات الجهات وتشعبها بفعل تنوع الاختصاصات الممنوحة لمجالس بموجب مقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14، فإنه ينبغي تحديد وتوصيف المهن التي تمارسها إدارات الجهات وتجميعها ضمن "مرجع لمهن الوظيفة العمومية الترابية" (Le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale)¹³⁵، وذلك من أجل تثمين هذه المهن بشكل يراعي مهام إدارات الجهات واختصاصاتها، ويجعل منها الأرضية أساسية لتحديد حاجيات الجماعات الترابية أثناء تنظيم مباريات التوظيف، وأيضا أثناء إعداد برامج التكوين المستمر التي تهم عنصرها البشري.

- **تعزيز أدوار مراكز التكوين التابعة لوزارة الداخلية:** تعتبر هذه المراكز أحد الروافد لتكوين الأطر التقنية (فئة التقنيين)، الذين يتم تعيين جزء كبير منهم على مستوى إدارات الجهات وباقي الجماعات الترابية¹³⁶، ويتميز خريجي هذه المعاهد بكونهم مؤهلين بالشكل الكافي للعمل خصيصا بالمصالح المركزية واللامركزية بوزارة الداخلية والجماعات الترابية، وذلك نظرا لطبيعة تكوينهم المرتبطة بشكل وثيق بمهام إدارات هذه الوزارة وهذه الوحدات الترابية.

ولكن ما يعاب على هذه المعاهد هو أنها لا زالت غير قادرة على تلبية الحاجيات الكافية للجماعات الترابية من العنصر البشري التقني، بحيث أن طاقتها الاستيعابية لا تتعدى تكوين 1250 تقنيا وتقنيا متخصصا، في حين أن الجماعات الترابية تتكون من: 12 جهة، و75 عمالة وإقليم، و1503 جماعة، وهو ما مجموعه 1590 جماعة ترابية، أي ما معدله 0,7 تقني أو تقني متخصص لكل جماعة ترابية، ومن ثم فإنها لا تستطيع أن توافر تقنيا أو تقنيا متخصصا واحد لكل جماعة ترابية، مع العلم بأن العديد من خريجيها يتم تعيينهم أيضا بالمصالح المركزية واللامركزية بوزارة الداخلية.

أضف إلى ذلك، أن التكوين بهذه المعاهد يقتصر فقط على فئة التقنيين دون باقي الفئات الأخرى. ولذلك، نرى بأنه يتعين تطوير هذه المعاهد، من خلال منحها إمكانية تكوين فئات أخرى والرفع من طاقتها الاستيعابية بشكل يجعل منها قادرة على توفير العدد الكافي من الأطر لمختلف مستويات الجماعات الترابية، أو التفكير في خلق مراكز تكوين جديدة متخصصة في المهن الجماعية، تهدف إلى تكوين وتأهيل العنصر البشري الموجه أساسا للعمل على مستوى الجماعات

¹³⁴ - عبد الكريم حيزرة، "الوظيفة الجماعية بالمغرب: الواقع والرهانات"، المرجع السابق، ص 106.

¹³⁵ - على مستوى التجربة الفرنسية، تضم الوظيفة العمومية التربية ست مجالات كبرى للنشاط العمومي المحلي (Champs d'action publique locale)، وتنقسم هذه المجالات إلى حوالي 35 عائلة مهنية (Les familles de métier)، ويصل مجموع مهن جميع مستويات الجماعات الترابية الفرنسية إلى حوالي 250 مهنة.

وتتجلى المجالات الستة للنشاط العمومي المحلي، في: 1/ التنظيم وتدبير الموارد، 2/ العمل الاجتماعي والصحة العامة، 3/ المواطنة والتربية والثقافة والرياضة، 4/ التهيئة والتنمية المستدامة للمجالات الترابية، 5/ الخدمات التقنية والبيئة، 6/ الأمن.

للمزيد: انظر: الرابط الإلكتروني التالي: <https://bit.ly/44rT86m> (تمت زيارته بتاريخ 20 فبراير 2025 على الساعة السابعة مساء).

¹³⁶ - يصل عدد هذه المعاهد حاليا إلى 10 معاهد، وتضم ثلاثة شعب أساسية للتكوين، وهي: شعبة الهندسة المدنية وشعبة المالية وشعبة البستنة والأغراس والإعداد الطبيعي، وتنقسم هذه الشعب بدورها إلى عدة تخصصات. ويتكون التكوين بهذه المعاهد من سلكين: سلك التقنيين وسلك التقنيين المتخصصين.

للمزيد، انظر: قرار وزير الداخلية رقم 18.3392 صادر في 28 من صفر 1440 (7 نوفمبر 2018) بإحداث وتنظيم معاهد تكوين التقنيين والتقنيين المتخصصين التابعة لوزارة الداخلية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6745 صادرة في 14 من جمادى الأولى 1440 (21 يناير 2019)، ص 175.

التربائية، بشكل يراعي مجالات مهن الجماعات التربائية والتخصصات المتفرعة عنها، كما يستحسن أن تناط بهذه المراكز مهمة الإشراف على التكوين المستمر لهذه الموارد، وذلك وفق مقارنة تشاركية بين كافة المتدخلين في التدبير الشأن العمومي التربائي، وفي مقدمتهم الجهات والجماعات التربائية الأخرى ومديرية تنمية الكفاءات والتحول الرقمي على مستوى المديرية العامة للجماعات التربائية بالمصالح المركزية لسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

- تحديث آليات تنقيط وتقييم أداء الموارد البشرية وإصلاح منظومة ترقيتها: وذلك، عبر إحداث آليات جديدة تمكن من تنقيط وتقييم أداء الموارد البشرية بشكل دقيق وموضوعي، وجعل هاتين العمليتين مبنيتين على قياس عمل الموظف مع الأهداف المرسومة له، ومن تم جعل ترقيته رهينة بكفاءاته وجودة أدائه، ومدى قدرته على إنجاز المهام المسندة إليه، كما ينبغي جعل الترقية تقوم على الاستحقاق، وعلى تحقيق النتائج والأهداف المسطرة ضمن برامج العمل الخاصة بالوحدة الإدارية التي ينتهي إليها الموظف المعني بها، وعلى القدرة على الإبداع والابتكار في إنجاز المهام بالشكل المطلوب وداخل أجل زمني مقبول، وربطها بعنصري الكفاءة والاستحقاق، بدل العناصر القديمة والتقليدية، شأن الأقدمية في الرتبة والدرجة.

- إقرار آليات لتحفيز الموارد البشرية: وذلك بإحداث آليات لتحفيز الموارد البشرية للجماعات التربائية، خاصة في الجوانب المادية، على غرار ما هو معمول به على مستوى بعض القطاعات الوزارية¹³⁷ والمؤسسات والمقاولات العمومية، وذلك بهدف تشجيع هذه الموارد على المثابرة والاجتهاد والابتكار، فضلا عن تمكين الوحدات التربائية من القدرة على استقطاب أطر جديدة ذات كفاءات وخبرات مهنية عالية.

المطلب الثاني: اعتماد تقنيات وأساليب التدبير العمومي الحديث

تتطلب حكمة تدبير الموارد البشرية داخل أية منظمة إدارية اعتماد نمط تدبيري يقوم على اعتماد آليات وأساليب التدبير العمومي الحديث، التي تساعد على تدبير المسارات المهنية للعنصر البشري بالشكل الأمثل، وتعزيز قدراته بما يتماشى مع تحقيق الأهداف الاستراتيجية لهذه المنظمة. ولذلك، فإن التدبير الجيد للموارد البشرية العاملة بإدارات الجهات، يقتضي اعتماد هذه التقنيات والأساليب، والتي تتجلى بشكل أساسي فيما يلي:

- لوحة القيادة (Le tableau de bord): تساعد هذه الوسيلة التديرية على قيادة تدبير الرأسمال البشري بشكل جيد والحصول على المعرفة الدقيقة لكافة الجوانب المتعلقة بوضعيته الإدارية والمالية، وذلك نظرا لكونها تنبني على وضع مؤشرات دقيقة تساعد على رصد تطورات هذه الجوانب، وكذا قياس التغيير الذي يعرفه أداء العنصر البشري، أو بالأحرى مؤشرات الأداء (Les indicateurs de performance)، التي تساعد على اتخاذ القرارات المناسبة بخصوص تدبير الموارد البشرية، ومن أهم هذه المؤشرات، مؤشر دوران الموارد البشرية (Le taux de turnover / Taux de rotation du personnel)، الذي يساعد على قياس نسبة تغير وتجديد العنصر البشري، وذلك باحتساب عدد الأطر والأعوان الذين غادروا المنظمة،

¹³⁷ - ينفرد موظفي العديد من القطاعات الوزارية بالحصول على بعض الامتيازات المالية التحفيزية، دون غيرهم من موظفي باقي القطاعات الوزارية والجماعات التربائية؛ فعلى سبيل المثال تقدم وزارة الاقتصاد والمالية منحة Prime de masse كعلاوة تحفيزية لموظفيها، كما يحظى موظفيها بامتيازات أخرى، ولعل ذلك يرجع لكون هذه الوزارة تتحكم في السيرورة القرارية المتعلقة بإصلاح منظومة الوظيفة العمومية بالمغرب، خاصة في شقها المالي. للمزيد، انظر: سميرة بوزدغ، نظام الأجور في الوظيفة العمومية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال - جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2004-2005، ص 164.

ومقارنته بعدد الأطر والأعوان الذين التحقوا بها داخل فترة زمنية محددة، ولاسيما عدد المغادرين ممن تم توظيفهم خلال آخر عملية للتوظيف. ومن ثم فإن أهمية هذا المؤشر تكمن في مساعدة متخذي القرار (Les décideurs) على مستوى هذه المنظمة لمعرفة مدى صحة بيئة العمل داخلها من عدمها، وبالأحرى مستوى الرضى الوظيفي، ويساعد أيضا على معرفة مدى قدرتها على استقطاب أطر ذوي كفاءات عالية وإقناعهم بالاستمرار في العمل داخل وحداتها الإدارية لفترة طويلة، فضلا عن مدى نجاعة منظومة التحفيز المتواجدة على مستوى هذه المنظمة، سواء تعلق الأمر بالتحفيز المادي أو المعنوي.

- الدليل المرجعي للوظائف والكفاءات (Le référentiel des emplois et des compétences): يحدد هذا الدليل طبيعة الوظائف المتواجدة على مستوى منظمة إدارية معينة، ويتم تصنيفها إلى مجالات كبرى للكفاءات (Les domaines de Compétences) تنقسم بدورها إلى مجموعات- عائلات مهنية (Familles Professionnelles) والتي تضم الوظائف النموذجية (Les emplois-types) المتواجدة على مستوى هذه المنظمة، وبعد تحديد جميع هذه الوظائف وتصنيفها، يتم تحديد المؤهلات والكفاءات الخاصة بها والمطلوب التوفر عليها من أجل شغلها، ثم بعد ذلك، يتم إعداد بطاقات المناصب (Les fiches de postes)، التي تتضمن بشكل أساسي العناصر التالية:

- المهام والأنشطة المتفرعة عنها (Mission / Activités principales)؛
- علاقات العمل الداخلية والخارجية (Les relations de travail internes et externes)؛
- المؤهلات والكفاءات المطلوبة (Les compétences: Savoirs, Savoir-faire, Savoir-être)؛
- شروط وبيئة للعمل (Conditions et lieu de travail)؛
- متطلبات وشروط التوظيف (Les exigences pour le recrutement).

إن أهمية هذا الدليل على مستوى تدبير الموارد البشرية، تكمن في كونه يشكل المنطلق الرئيس لتوزيع المهام بين جميع أطر وأعوان المنظمة بشكل واضح ودقيق، ويراعي مؤهلات وكفاءات كل واحد على حدة، ومن ثم فإنه وسيلة تنظيمية أساسية لتنظيم العمل داخل هذه المنظمة وتوزيعه على كل وحداتها الإدارية، أضف إلى ذلك، أن بطاقات المناصب (Les fiches de postes) التي يوفرها تعتبر الوسيلة الأساسية لقياس أداء كل عنصر من عناصر هذه المنظمة على حدة وتقييمه بشكل دوري، ومعرفة مكامن الضعف التي تعتريه، وبالتالي تشخيص حاجياته المتعلقة بالتكوين المستمر، ويتم ذلك من خلال برمجة مقابلات للتقييم بشكل دوري لمعرفة مدى قدرته على إنجاز المهام والأنشطة المسندة إليه والمحددة بموجب بطاقة المنصب. بل أكثر من هذا، فإن هذه البطائق تلعب دورا محوريا أثناء إجراء مباريات التوظيف¹³⁸، وكذلك أثناء إعداد البرامج السنوية المتعلقة بالتكوين المستمر لأطر وأعوان المنظمة.

¹³⁸ - نصت المادة 5 من المرسوم رقم 2.11.621 بتحديد شروط وكيفية تنظيم مباريات التوظيف في المناصب العمومية على ضرورة الدلائل المرجعية للوظائف والكفاءات أثناء مباريات التوظيف في المناصب العمومية، إذا جاء فيها ما يلي: "يتعين، كلما أمكن ذلك، أن يتم اختيار مواضيع الاختبارات، على ضوء المتطلبات والمهارات المهنية المرتبطة بالوظيفة المطلوب شغلها، بما يمكن من اختبار أجدر المرشحين كفاءة وأكثرهم قدرة على ممارستها. ويمكن الاستعانة في هذا الإطار، بالأدوات التديرية الحديثة، ولاسيما الدلائل المرجعية للوظائف والكفاءات، وخرائطية الوظائف المعتمدة لدى الإدارة المعنية."

وإذا كانت أغلب إدارات جهات المملكة تتوفر على هذه الدلائل¹³⁹، فإن تطبيقها الفعلي على مستوى تدبير مواردها البشرية يبقى محدودا، بحيث لا يزال هذا التدبير قائما بشكل أساسي على التدبير الإداري الصرف (الإطار والدرجة) وليس على اعتماد هذه الدلائل¹⁴⁰.

- **التدبير التوقعي للأعداد والوظائف والكفاءات (La gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences):** يهدف التدبير الجيد للموارد البشرية إلى تحديد الحاجيات الكمية والكيفية لكل منظمة، سواء الحالية أو المستقبلية، ثم الوقوف على التطور الحالي والمتوقع لهذه الموارد من الناحية الكمية ومن الناحية الكيفية، وذلك بهدف تحديد الفجوات والتباينات بين الاحتياجات المستقبلية والوضع الحالي للموارد البشرية، قبل السعي لسد هذه الاحتياجات، سواء كانت فعلية أو مفترضة¹⁴¹.

ومن هذا المنطلق، فإن قيمة التدبير التوقعي للأعداد والوظائف والكفاءات، تتجلى في منح كل منظمة إدارية إمكانية تقليص التفاوتات بين الوضع الحالي لمواردها البشرية وحاجياتها المستقبلية من الوظائف والخبرات، وذلك وقف خطة استشرافية وتوقعية، تشمل رصد التطور الكمي والكيفي الحاصل على مستوى أعداد هذه الموارد وكفاءاتها، وكذلك التطور الحاصل على مستوى الوظائف التي تشغلها. ومن ثم فإن هذا النمط التدبيري يساعد على وضع رؤية استراتيجية واضحة قائمة على تخطيط الحاجيات المستقبلية بالنسبة للموظفين والخبرات المطلوبة لتطوير الإدارة وفقا لما هو متوقع¹⁴²، مما يجعل الإدارة قادرة على مجاراة التغييرات المستقبلية التي من الممكن أن تواجه عنصرها البشري في ممارسة وظائفه، وضمان تأقلمه مع كل هذه التغييرات.

وبالإضافة إلى ما سبق، فإن التدبير الجيد للموارد البشرية بإدارات الجهات، يتطلب أيضا رقمنة الجوانب المتعلقة به، وضمان التواصل الداخلي الجيد على مستوى هذه الإدارات، وينبغي أن يتم ذلك أساسا من خلال إرساء نظام معلوماتي خاص بتدبير الموارد البشرية (System d'Information Ressources Humaines (SIRH)، ونظام معلوماتي داخلي (Intranet) يسهل عملية التواصل بين الموارد البشرية. فضلا عن ذلك، وتجنبنا لكافة المخاطر المرتبطة بهذا التدبير، فإنه يتعين أيضا اعتماد خريطة المخاطر (La cartographie des risques) المتعلقة بتدبير الموارد البشرية، سواء في الشق الإداري أو المالي-المحاسباتي أو بالتكوين المستمر لهذه الموارد.

¹³⁹ - تتوفر جميع جهات المملكة على الدلائل المرجعية للوظائف والكفاءات باستثناء الجهات الخمس التالية: جهة الرباط - سلا - القنيطرة، جهة بني ملال - خنيفرة، جهة درعة - تافيلالت، جهة سوس - ماسة، جهة كلميم - واد نون.

للمزيد، انظر: المجلس الأعلى للحسابات، التقرير الموضوعاتي حول تفعيل الجهوية المتقدمة: الإطار القانوني والمؤسساتي، الآليات والموارد، والاختصاصات، أكتوبر 2023، المرجع السابق، ص 48 و 49.

¹⁴⁰ - المجلس الأعلى للحسابات، التقرير الموضوعاتي حول تفعيل الجهوية المتقدمة: الإطار القانوني والمؤسساتي، الآليات والموارد، والاختصاصات، أكتوبر 2023، المرجع نفسه، ص 48.

¹⁴¹ - BATAL (Christian), La gestion des ressources humaines dans le secteur public : l'analyse des métiers, des emplois et des compétences, Les éditions d'organisation, Paris, 1997, p. 65.

¹⁴² - وزارة الوظيفة العمومية والتحديث الإداري، الدليل المنهجي للتدبير التوقعي للوظائف والأعداد والكفاءات، ص 11. منشور على الرابط الإلكتروني التالي: <https://bit.ly/4lmMLHw>. (تم زيارته بتاريخ 01 مارس 2025 على الساعة التاسعة ليلا).

خاتمة:

وعلى سبيل الختام، يمكن القول إن العنصر البشري العامل بمختلف إدارات جهات المملكة يشكل حجر الزاوية لإنجاح عمل مجالسها، وللإسهام في التنزيل الفعلي لورش الجهوية المتقدمة بمختلف أبعاده، إذ أنه مهما امتلكت هذه المجالس من موارد مالية، ومهما امتلك رؤسائها من وسائل قانونية ومادية ولوجستيكية تمنحهم القدرة على تنفيذ مقرراتها وبرامجها ومشاريعها التنموية، فإن كل ذلك، يظل رهينا بجودة العنصري البشري العامل بإداراتها، الموضوعه رهن إشارة رؤسائها.

وعليه، وبعد مرور حوالي عقد من الزمان على تنزيل ورش الجهوية المتقدمة، نرى بأن أن الأوان للاهتمام بالعنصر البشري، والحرص على تطوير قدراته وتحفيزه، ليكون قادرا على تنزيل الاختيارات الاستراتيجية لهذه المجالس ورفع كافة التحديات التي تواجه مجالاتها الترابية. وبطبيعة الحال، يتعين أن يتم ذلك من خلال مراجعة المنظومة القانونية والتنظيمية الخاصة بتدبير هذه الموارد لجعلها تواكب التحولات التي عرفتها مهام إدارات الجهات وخصوصية ووظائفها، علاوة على ضرورة تبني نمط تدبري جديد يقوم على اعتماد آليات وتقنيات التدبير العمومي الحديث.

لائحة المراجع المعتمدة:

باللغة العربية:

1. الكتب:

- مصطفى الصديق، الوظيفة العمومية الترابية بالمغرب: الإكراهات وآفاق الإصلاح، مطبعة الخليج العربي - تطوان، الطبعة الأولى 2021.

2. الأطروحات والرسائل الجامعية:

- أحمد بن عامر اليوبي، السياسة العمومية في ميدان تدبير الموارد البشرية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراة في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - جامعة محمد الأول بوجدة، السنة الجامعية 2020-2021.

- سميرة بوزدغ، نظام الأجور في الوظيفة العمومية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال - جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2004-2005.

3. المقالات:

- سمير صمري، "الهيئات الاستشارية العامة في قطاع الوظيفة العمومية بالمغرب: إكراهات الاشتغال وآليات التفعيل"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 12، 2016.

- عبد الخالق علاوي، "طرق التوظيف في الوظيفة العمومية على ضوء القانون رقم 50.05 المغير للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 111، يوليو - غشت 2013.

- عبد الكريم حيضرة، "الوظيفة الجماعية بالمغرب: الواقع والرهانات"، المجلة المغربية للإقتصاد والقانون المقارن، العدد 54 - 2016.

- محمد اخلفو، "الإدارة الاستراتيجية للرأس المال البشري ودورها في تعزيز أداء وحكامة القطاع العام بالمغرب"، المجلة الدولية للدراسات الاقتصادية، العدد 2، 2019.

4. النصوص القانونية والتنظيمية:

- الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 صادرة في 6 من شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص 6585.
- الظهير الشريف رقم 1.21.58 صادر في 3 ذي الحجة 1442 (14 يوليو 2021) بتنفيذ القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 7006 صادرة في 11 من ذو الحجة 1442 (22 يوليو 2021)، ص 5661.
- الظهير الشريف رقم 1.97.84 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997) بتنفيذ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4470 صادرة بتاريخ 24 من ذي القعدة 1417 (3 أبريل 1997)، ص 556.
- الظهير الشريف رقم 1.58.008 بتاريخ 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) يحتوي على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 2372 صادرة في 21 من رمضان 1377 (11 أبريل 1958)، ص 914.
- المرسوم رقم 2.22.475 صادر في 17 من ربيع الآخر 1445 (2 نونبر 2023) بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتبعية وتحيينه وتقييمه، منشور بالجريدة الرسمية عدد 7248 صادرة في 2 من جمادى الأولى 1445 (16 نونبر 2023)، ص 9136.
- المرسوم رقم 2.16.299 صادر في 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتبعية وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6482 صادرة في 9 من شوال 1437 (14 يوليو 2016)، ص 5341.
- المرسوم رقم 2.05.1366 صادر في 29 من شوال 1426 (2 ديسمبر 2005) يتعلق بالتكوين المستمر لفائدة موظفي وأعوان الدولة، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5386 صادرة في 11 من ذو الحجة 1426 (12 يناير 2006)، ص 174.
- قرار الوزيرة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة رقم 2062.23 صادر في 8 من محرم 1445 (26 يوليو 2023) بتحديد إجراءات تنظيم امتحان الكفاءة المهنية للتقدم إلى درجة تقني من الدرجات الثالثة والثانية والأولى بوزارة الداخلية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 7236 صادرة في 19 من ربيع الأول 1445 (5 أكتوبر 2023)، ص 7787.
- قرار الوزيرة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة رقم 2084.22 صادر في 26 من ذي الحجة 1443 (26 يوليو 2022) بتحديد شروط وإجراءات وبرامج امتحان الكفاءة المهنية لولوج الدرجة الثانية من هيئة المتصرفين المشتركة بين الوزارات، منشور بالجريدة الرسمية عدد 7123 صادرة في 8 من صفر 1444 (5 شتنبر 2022)، ص 5989.
- قرار وزير الداخلية رقم 18.3392 صادر في 28 من صفر 1440 (7 نوفمبر 2018) بإحداث وتنظيم معاهد تكوين التقنيين والتقنيين المتخصصين التابعة لوزارة الداخلية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6745 صادرة في 14 من جمادى الأولى 1440 (21 يناير 2019)، ص 175.

5. التقارير والدلائل:

- المجلس الأعلى للحسابات، التقرير الموضوعاتي حول تفعيل الجهوية المتقدمة: الإطار القانوني والمؤسساتي، الآليات والموارد، والاختصاصات، أكتوبر 2023.
- المجلس الأعلى للحسابات، خلاصة تقرير حول تقييم نظام الوظيفة العمومية بالمغرب، أكتوبر 2017.
- وزارة الوظيفة العمومية والتحديث الإداري، الدليل المنهجي للتدبير التوقيعي للوظائف والأعداد والكفاءات.

6. المواقع الالكترونية:

- الموقع الالكتروني الرسمي للوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة:
<https://bit.ly/4lmMLHw>
- الموقع الالكتروني الرسمي للمجلس الأعلى للحسابات: <https://bit.ly/4lC2x1A> // <https://bit.ly/3RVbRQ9>
- الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس المستشارين: <https://bit.ly/4j6RWd5>
- الموقع الالكتروني الرسمي لجمعية جهات المغرب: <https://bit.ly/3RN0lkm>

باللغة الأجنبية:

1. Les ouvrages :

- BATAL (Christian), La gestion des ressources humaines dans le secteur public : l'analyse des métiers, des emplois et des compétences, Les éditions d'organisation, Paris, 1997.

2. Les cours :

- ALIAT (M), Cours du régime de la fonction publique, cycle supérieur en gestion administrative, l'école nation d'administration, Rabat, 2007.

3. Les sites web:

- Le Centre national de la fonction publique territoriale : <https://bit.ly/44rT86m>.

التحولات الجذرية في ذاتية القانون والقضاء الإداريين

"دراسة تأسيسية في ضوء الإشكالات المرافقة لأساس القانون الإداري"

Radical Transformations in the Subjectivity of Law and Administrative Judiciary
"A foundational study in light of the problems accompanying the basis of administrative law"

الدكتور بهاء الدين خويره

ملخص البحث:

يُقدم البحث دراسةً قانونيةً تأسيسية، تبحث وفق منهج استنباطي تحليلي معمق؛ واحدة من أكثر القضايا الحداثية الجدلية التي باتت نتائجها ملموسة، وأصبح التنبؤ بآثارها مجالاً للنقاش في الأوساط الأكاديمية والحقوقية، ونعني بها الأزمة التي يعاني منها القانون والقضاء الإداريين (باعتبارهما يشكلان جسماً متكاملًا لا ينفصلان عن بعضهما سواءً من حيث النشأة أو التكوين) من حيث ذاتية هذا القانون وأساس تطبيقه، ودور القاضي الإداري في تأويل النصوص القانونية، والتي سيتضح من خلال استقراءها أن كثيراً من الأفكار التي تُدرس في هذا المجال أصبحت محل شك في صحتها ومدار خلاف في استيعابها. وهذه الأزمة أو الأزمات الفكرية لها أبعاد مختلفة وتداعيات متنوعة؛ نظراً لعدم تبلور اجتهادات عربية موحدة ومتوازنة إزاء معظم القضايا الجوهرية التي يعاني منها القانون الإداري، وهي أزمة تتأثر بعوامل قد تختلف عن أي مجتمع قانوني آخر يتسم بالاستقرار، والاستقلال، والوضوح، والثبات.

ففي ضوء ما تقدم، يوصي البحث بضرورة التريث في فهم ذاتية القانون الإداري العربي بملاحمه الحالية الضبابية، بحيث لا نمحبه أكثر مما يستحق، والتعامل معه ضمن الحقائق والفهم السليم لطبيعة العلاقة التكاملية لا الإلغائية بينه وبين القضاء الإداري، مع ترجيح الكلمة العليا للنهج الملائم في حال التعارض، وعلى الجانب النفعي كعامل حاسم في ترجيح هذه المؤشرات من عدمها؛ لنصل في نهاية الأمر إلى قضاء إداري عربي موثوق به إنسانياً وعلمياً وفكرياً يقع دائماً في مركز المؤثر في النظام الدستوري والسياسي للدولة، وليس في مركز المتأثر، لا سيما بما نشأت عليه النظم العربية من تقاليد وممارسات قضائية بيروقراطية لا توفر مكاناً فسيحاً للحرية والإبداع.

الكلمات المفتاحية: القانون الإداري المعاصر، معايير تمييز القانون الإداري، المحاكم الإدارية، تأويل النصوص القانونية.

Abstract:

The research presents an original legal study, which examines, according to an in-depth analytical deductive approach, one of the most controversial modern issues whose results have become tangible, and predicting its effects has become an area of discussion in academic and legal circles. We mean by this the crisis suffered by administrative law and judiciary (as they constitute an integrated body that is inseparable from each other, whether in terms of origin or formation) in terms of the subjectivity of this law, the basis of its application, and the role of the administrative judge in interpreting legal texts, which will become clear through its induction that many of the ideas studied in this field have become subject to doubt in their validity and a subject of disagreement in their understanding.

This intellectual crisis or crises has different dimensions and diverse repercussions, due to the lack of crystallization of unified and balanced Arab interpretations regarding most of the fundamental issues that administrative law suffers from. It is a crisis affected by factors that may differ from any other legal society characterized by stability, independence, clarity, and constancy.

In light of the above, the research recommends the necessity of taking a moment to understand the subjectivity of Arab administrative law with its current vague features, so that we do not give it more than it deserves, and deal with it within the facts and a sound understanding of the nature of the complementary, not the exclusionary, relationship between it and the administrative judiciary, while giving priority to the appropriate approach in the event of a conflict, and on the utilitarian side as a decisive factor in giving priority to these indicators or not; so that we ultimately arrive at an Arab administrative judiciary that is humanly, scientifically and intellectually reliable and always falls in the center of the influencer in the constitutional and political system of the state, and not in the center of the influenced, especially with the traditions and bureaucratic judicial practices that Arab systems have been established on, which do not provide ample space for freedom and creativity.

Keywords: Contemporary administrative law, Criteria for distinguishing administrative law, administrative courts, Interpretation of legal texts.

المقدمة:**أولاً: مدخل تعريفى بالموضوع:**

يقصد بالتحويلات الجذرية في مفهوم دراساتنا، تلك التحويلات التي لم تعرف طريقها بعد إلى المؤلفات العامة في مجال القانون الإداري؛ نتيجة مواقف فقهية لم تعد تسير حاجات المعاملات وتطورها في الوقت الحاضر، في حين أن هنالك تغيرات أساسية برزت بالنسبة لذاتية القانون الإداري ولنطاق تحديده؛ كان مؤداها التأثير في المناخ الفقهي لفلسفة القانون الإداري، بما يكفل له اتساع في المدلول ومرونة مختلفة في الأساليب الفنية.

وهذه المرونة هي ذاتها صفة ملازمة لطبيعة القانون الإداري، ومن غير المنطق أن يتم التمسك بهذه الصفة في مجال تبين خصائص القانون الإداري وبالوقت ذاته يبقى الجمود سيد الموقف بشأن التشبث بنظريات ومبادئ قديمة ظهرت في أوضاع وظروف معينة وأصبح من غير المنطقي التسليم بما كما هي، أو إسقاطها على حالات تستدعي في وقتنا الحالي معالجتها ضمن منطق أن كل مسألة قانونية تعالج على حدة في ضوء خصوصيتها وملابساتها التي تحكمها.

ولا غرابة لو علمنا أنه لغاية الآن لا تزال مسألة البحث في أساس القانون الإداري وتحديد نطاق تطبيقه في مواجهة القوانين الأخرى من المسائل الخلافية في الفقه والقضاء الإداريان؛ من منطلق أن القانون الإداري - كما هو معروف لدى الفقه التقليدي - قانون قضائي المنشأ، تكفل القضاء الإداري بحكم تخصصه وعدم تقيده بالنصوص المدنية، بابتداع نظريات القانون الإداري وإرساء مبادئه وأحكامه في شتى المجالات، وبأن أحكام القضاء الإداري لا تزال هي المصدر الرئيس لأغلب أحكام القانون الإداري، حتى في الدول التي لا تعتبر القضاء مصدراً رسمياً للقانون، ولعل ذلك يفسر عدم إمكانية تقنين قواعد هذا القانون في مجموعة رسمية كاملة كما هو الحال في القانون المدني أو التجاري، وهو ما يعكس عدم وجود نصوص تشريعية تحدد بصفة قاطعة الأساس الذي يشاد عليه بناء هذا القانون أو يحدد نطاق تطبيقه، بالرغم من أهمية تحديد هذا الأساس، لا سيما أن القانون الإداري بخصائصه المعروفة، يفتقر إلى الوحدة، ويعوزه التنسيق والانسجام بين قواعده وأحكامه.

لكن الأمر لم يعد يرتبط فقط بآراء فقهية أو اجتهادات قضائية؛ لأن حالة السبات التي لازمت المشرع أثناء تبلور كبرى نظريات القانون الإداري ومبادئه وأحكامه الرئيسية، لم تعد هي ذات الحالة في الوقت الحاضر، بل ظهرت أفكار منطقية حول تغيير جوهر في ذاتية القانون الإداري وأساس تطبيقه على نحو أثر في كيفية ربط أحكامه ببعضها البعض برابط واحد تستند إليه أحكامه وقواعده المتناثرة والمبعثرة.

فظهر القانون الإداري كقانون مستقل عن بقية فروع القانون الأخرى، لم يثر فقط إشكالات حول المجالات التي يحكمها وينظمها، وتلك التي تخرج عن نطاقه وحدود تنظيماته، بل امتد النقاش وتعاظم الخلاف نحو دراسة الفائدة القانونية والجدوى العملية من وجود معيار معين لتحديد نطاق تطبيقه ضمن المجالات التي تخضع لها.

وفي هذا السياق ينبغي تحليل الاتجاهات التقليدية في تعيين أساس القانون الإداري ضمن فلسفة المدرسة اللاتينية، سعياً لتوضيح الموقف التشريعي، وأثر ذلك على سلطة القاضي الإداري بالفصل في المنازعات الإدارية وانعكاس ذلك أيضاً على الأسلوب الذي يتبعه القاضي الإداري في تأويل القاعدة القانونية، وهو أسلوب (يفترض) أن يتميز بجملة من الخصائص، تؤدي وظائف لها بعد فلسفي لا يدركها سوى من تشبع بروح القانون العام وتطبيقاته.

ثانياً: إشكالية البحث:

ولعل ما تقدم يعكس مشكلة البحث الرئيسة التي يمكن وصفها بوضعية تأثير سلطة المشرع في التدخل لتقرير بعض الضوابط خلافاً أو تحديداً لمقتضيات المبادئ العامة للقانون الإداري لا سيما تلك المرتبطة بمعيار تمييزه، وكذلك تأثير الواقع العملي على هذه المبادئ؛ لكونها قد لا تنسجم مع ظروف حالات معينة يعينها لها وقائعها ومبرراتها وحيثياتها وملابساتها وخصوصيتها والمجال التأصيلي لتفسيرها.

ويتفرع عن ذلك البحث حول ما إذا كانت الأفكار التقليدية قادرة لغاية الآن على تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري في المنازعات الإدارية كافة، لا سيما تلك التي تخرج عن ولاية القضاء الإداري وذلك في النظم التي لا تعتبر القاضي الإداري قاضي القانون العام بشكل شامل ومطلق. وهل سيكون هنالك أصلاً ثمة فائدة قانونية أو عملية لتحديد أساس القانون الإداري في بعض الأوضاع القانونية كالعقد الإداري مثلاً؟

وهذه الإشكالات المعرفية المثارة لا تنفصل عن حقيقة سلطة القاضي الإداري في تأويل النصوص القانونية، خاصة أن الحديث النظري حول الدور الإنشائي للقاضي الإداري أصبح في كثير من الأحيان محاطاً بالتساؤلات المحيرة والشكوك الغامضة في النظم القانونية العربية، وفي الوقت الحاضر الذي نعيش تقلباته وتحدياته المعقدة.

ثالثاً: أهمية موضوع البحث:

تتمحور أهمية البحث في رصد التغيرات الواقعية وانعكاساتها الفقهية على ذاتية القانون والقضاء الإداري العربي بعد إلقاء نظرة تحليلية مركزة على مختلف المعايير التي قبلت بشأن تحديد أساس القانون الإداري، والتي انطلقت بهدف تبيان المركز أو المحور الذي تدور حوله نظريات هذا القانون كافة، مما يسهل إقامة بناء متكامل ومتناسق لمختلف نظريات القانون الإداري من ناحية، وتحديد اختصاص القضاء الإداري من ناحية ثانية، ثم تحديد مجال تطبيق قواعد القانون الإداري من ناحية ثالثة.

وليس المقصود من هذا البحث الإحاطة بالمشاكل كافة التي تعرض لها القضاء الإداري في البلدان العربية بلداً بلداً في هذا المجال الدقيق والحساس، فذلك أمر يستلزم عدة مجلدات، وفريق من الباحثين، ووقتاً يمتد عدة أعوام، لكن هذا البحث يريد أن يعكس حالة التأزم التي يعاني منها القانون والقضاء الإداريان في النظم العربية من خلال استخلاص أهم الإشكالات الملامسة لبنين القانون الإداري وذاتيته المتفردة، وإبداء الرأي القانوني الموضوعي كلما استطعنا لذلك سبيلاً، مع إدراكنا التام أن الهدف ليس سهلاً ولا ميسوراً، في ظل ما نشاهده اليوم من انغلاق فكري حول كل جديد في مختلف المعارف القانونية وليس فقط في مجال القانون الإداري.

رابعاً: منهج البحث وتقسيماته:

بعد تبيان الأسس الخاصة بكل إشكالية مطروحة على بساط البحث والدراسة، فإنه سيتم استخدام أسلوب المنهج الاستنباطي التحليلي ضمن قراءة قانونية تأصيلية نقدية، بهدف إضفاء الحقيقة والعقلانية على واقع ذاتية القانون الإداري في ضوء التحولات الجذرية لمعيار تمييزه، وكذلك تبيان النظرة السليمة إزاء سلطة القاضي الإداري في تأويل للنصوص القانونية.

وبناءً على ما تقدم، ارتأينا تقسيم موضوعات الدراسة إلى مطلبين رئيسين، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: واقع ذاتية القانون الإداري في ضوء معيار تمييزه.

المطلب الثاني: حقيقة سلطة القاضي الإداري في تأويل النصوص القانونية.

المطلب الأول

واقع ذاتية القانون الإداري في ضوء معيار تمييزه

لقد تعددت الآراء الفقهية في استخلاص المعايير التي تحدد نطاق تطبيق القانون الإداري، لدرجة أن شكلت بعضها مدارس قانونية قائمة بذاتها، تدافع عن وجهة نظرها بحجج علمية وأسس منطقية مستمدة من واقع العمل الإداري وتعميداته، من أهمها مدرسة المرفق العام، وهو معيار يُصور ذات القانون الإداري بأنه قانون المرفق العامة؛ على أساس أن الدولة هي مجموعة متكاملة من المرافق العامة ينظمها ويشرف عليها الحكام، وهنالك معيار السلطة العامة الذي نظر أنصاره بموجبه للقانون الإداري بأنه قانون السلطة العامة وأن الإدارة العامة تكتسي ثوباً غير مألوف في العلاقات العادية، وبين هذا وذاك؛ سارت الاتجاهات الحديثة نحو الأخذ بمعيار مختلط أو مزدوج يجمع بين معياري السلطة العامة والمرفق العام في معيار واحد دون أن يلغي أحدهما الآخر.

وسنكتفي في هذا المجال باستعراض موجز لمضمون أهم هذه المعايير⁽¹⁴³⁾، لكي نستطيع توضيح أهميتها النظرية والعملية وتحديد تأثير ذلك كله على ذاتية القانون الإداري.

(143) مع التنويه أن المعايير الثلاثة المذكورة في المتن تمثل أهم المعايير الفقهية التي قبلت بشأن أساس القانون الإداري وليس كلها، حيث نادى الفقه بمعايير أخرى عديدة، وقامت محاولات فقهية كثيرة بقصد رد قواعد القانون الإداري إلى أصل مشترك، منها على سبيل المثال المعيار الموضوعي ومعيار المنفعة العامة، ولقد انتقد المعيار الموضوعي على أنه معيار واسع يؤدي إلى سريان القانون الإداري على أوجه النشاطات كافة التي تقوم بها الإدارة، على الرغم من أن الإدارة قد تفضل إتباع أسلوب القانون الخاص في بعض أوجه نشاطها لتقديرها أن ذلك أكثر ملائمة وتحقيقاً للصالح العام. كما وتم انتقاد معيار المنفعة العامة بأنه معيار غامض وغير دقيق، وأن بعض المشروعات الخاصة تسعى أيضاً إلى تحقيق النفع العام. انظر للمزيد في هذا الشأن: (ثروت بدوي)، مبادئ القانون الإداري، المجلد الأول، دار النهضة العربية، بدون طبعة، القاهرة، 1968، ص 162-170، وكذلك: (هاني محمد الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص 112-114).

أولاً: معيار المرفق العام

اعتمد جانب من الفقه والقضاء الإداريين على فكرة المرافق العامة اعتماداً كبيراً في إقامة مبادئ القانون الإداري، وهي فكرة تعني بالأهداف التي يسعى إلى تحقيقها النشاط الإداري، وذلك بالبحث عن أفضل القواعد التي تضمن لهذه المرافق سيراً مستمراً وفعالاً في خدمة المصلحة العامة، وبأن حاجات المرافق العامة هي التي تفسر وتبرر نظريات وقواعد القانون الإداري المختلفة⁽¹⁴⁴⁾. ووفقاً لتلك الآراء، ارتبط القانون الإداري وجوداً وعدمياً بالمرفق العام، بحيث لا يمكن تطبيق القانون الإداري خارج نشاط المرفق العام، كما أن المرفق العام يخضع في تنظيمه وفي نشاطه لمبادئ القانون الإداري. أي في عبارة أخرى، أصبح القانون الإداري - حسب تعاليم مدرسة المرفق العام - هو قانون المرافق العامة، على اعتبار أن الدولة ذاتها لم تعد سلطة أمرة، وإنما أصبحت مجرد مجموعة من المرافق العامة⁽¹⁴⁵⁾.

وتحسب دعاء هذه المدرسة لفكرة المرفق العام، حتى أنهم اعتبروا أن التلازم حتمي بين المرافق العامة والقانون الإداري، وفسروا كل أحكام القانون الإداري على ضوء حاجات المرفق العام، وما تتطلب تلك المرافق من استمرار وعمومية وانتظام واطراد⁽¹⁴⁶⁾. وعلى الرغم من الأهمية التي أُعطيت لفكرة المرفق العام، والمكانة التي احتلتها في قلب القانون الإداري، فإن الفقه الإداري عجز عن الوصول إلى اتفاق حول تبيان مضمون فكرة المرفق العام، أو الوصول إلى اتفاق بشأن بيان عناصرها ومقوماتها المختلفة، أو إعطاء تعريف محدد لها، أو استخلاص العناصر التي تتحلل إليها. وبرزت تبعاً لذلك اتجاهات مختلفة بغية تحديد ماهية المرفق العام، وتبيان المعيار المميز له. فظهر المدلول الشكلي المنصرف إلى معنى المنظمة أو الهيئة التي تمارس النشاط الإداري، وكذلك المدلول الموضوعي للمرفق العام المقصود به الخدمة أو النشاط الذي يشعب حاجة اجتماعية، وانقسم الفقه بين تيارات مختلفة، يُغلب بعضها المعايير الموضوعية في التعريف بالمرفق العام، بينما اعتمد البعض الآخر على المعايير الشكلية، وفي مرحلة تالية جاءت الفكرة التي تجمع بين المعيارين العضوي والموضوعي، وأصبحت فكرة المرفق العام فكرة مختلطة أو وسطية أو جامعة، لأنها تخلط أو تمزج أو تجمع بين التنظيم الإداري والنشاط الإداري في آن واحد.

وإذا كانت هذه الخلافات حول مفهوم المرفق العام قد ظهرت منذ بداية اتخاذه أساساً لتمييز القانون الإداري، فإن ذلك يؤكد وبصورة واضحة عدم سلامته أصلاً لأداء هذه المهمة⁽¹⁴⁷⁾. فقد تجمعت عوامل مختلفة وأسباب عديدة أدت إلى ظهور أزمة في فكرة المرفق العام، وتفاعلت هذه الأسباب وتلك العوامل حتى كادت تقضي، إن لم تكن قضت فعلاً، على مدرسة المرفق العام. ومن أهم هذه العوامل التي أدت إلى قيام أزمة معيار المرفق العام، ما يتصل بقصور هذا المعيار الذي أدى إلى تضيق نطاق تطبيق القانون الإداري، ومنها ما يرتبط بغموضه وبمفهومه الفضفاض الذي أدى إلى اتساع غير مبرر في نطاق تطبيق القانون الإداري.

فمن ناحية أولى، ظهر بوضوح أن معيار المرفق العام لم يكن من الشمول والإطلاق اللذين يغطيان أوجه النشاط الإداري كافة، لكون هذا النشاط، - كما هو معروف -، يستهدف في مجموعه إشباع الحاجات العامة للجماعة، وإقامة النظام العام في المجتمع، والسهر على صيانه وتأكيد، بغية تحقيق الصالح العام. وبذلك فإن نشاط الإدارة لا يقتصر على إدارة المرافق العامة فحسب، إنما يشمل

(144) انظر: (ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، بدون طبعة، الإسكندرية، 1994، ص 71).

(145) (ثروت بدوي، مرجع سابق، ص 179).

(146) انظر للمزيد حول تأييد فكرة المرفق العام: (سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، الطبعة التاسعة، القاهرة، 1973، ص 8 وما بعدها لا سيما الصفحات 12-21).

(147) انظر في الصعوبات الناتجة عن تحديد مدلول المرفق العام: (ثروت بدوي، مرجع سابق، ص 202-225)، وكذلك: (موسى الرباع، راهنية معيار المرفق العام في اجتهاد القضاء الإداري المغربي، منشورات مجلة العلوم القانونية - سلسلة فقه القضاء الإداري، العدد 5، 2018، ص 134-138).

إلى جانب ذلك نشاط الضبط الإداري الذي لا يندرج تحت مضمون فكرة المرفق العام⁽¹⁴⁸⁾، فتعريف القانون الإداري بأنه مجرد قانون المرافق العامة، فيه كثير من القصور، نظراً لإغفاله هذا الجانب الهام والحيوي من جوانب النشاط الإداري. (وهو النشاط الإداري الضبطي).

ومن ناحية ثانية، فقد أدى تدخل الدولة المتزايد في النشاط الاقتصادي، وقيامها بإدارة مشروعات من ذات طبيعة المشروعات الفردية، إلى انخيار الحدود التي كانت تفصل بين النشاط العام والنشاط الخاص، وإلى قيام نوعين من المرافق العامة: المرافق العامة الإدارية البحتة أو التقليدية، والمرافق العامة الاقتصادية أي التجارية أو الصناعية، وإزاء هذه الأخيرة، تزايدت مجالات تطبيق القانون الخاص في المرافق العامة بالتزامن مع تزايد الدور الاقتصادي للدولة الحديثة، وأصبح الاعتراف بصفة المرفق العام لنشاط معين، ليس بالضرورة أن يؤدي حتماً إلى إخضاعه لقواعد القانون الإداري⁽¹⁴⁹⁾، إضافة إلى ذلك فإن فكرة المرفق العام أصبحت بأزمة حقيقية، نتيجة تبلور المشروعات الخاصة ذات النفع العام ومنحها بعض امتيازات المرافق العامة، في مقابل خضوعها لرقابة مشددة وتطبيق بعض مبادئ المرافق العامة عليها، كمبدأ استمرار تشغيلها بانتظام واطراد⁽¹⁵⁰⁾.

ونظراً لأن القانون الإداري بقواعده المتميزة قد توغل في المجالات التقليدية للقانون الخاص، والقانون الخاص بالمقابل قد سلك طريقه إلى بعض صور النشاط الإداري، فقد أصبح مؤكداً أن فكرة المرفق العام لا يمكن الاعتماد عليها في تحديد مجالات انطباق القانون الإداري، لذا ذهب كثير من فقهاء القانون العام إلى البحث عن معيار جديد يحقق الهدف من وضع معيار مميز للقانون الإداري، يحدد مجالات انطباقه بصورة واضحة ودقيقة.

ثانياً: معيار السلطة العامة

لقد وجد أنصار معيار السلطة العامة أن المرفق العام لا يصلح كأساس سليم لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري إلا بالقدر الذي ينطوي فيه على عنصر السلطة العامة، فالسلطة العامة وحدها، هي التي تؤسس القانون الإداري، كما أنها هي المعيار الحقيقي الذي يبين حالات انطباقه، وهي فكرة تُعنى بالأساليب المستخدمة في ممارسة النشاط الإداري، مفادها وفق المنظور الحديث لها⁽¹⁵¹⁾: أن

(148) انظر مثلاً: (ثروت بدوي، مرجع سابق، ص 185)، وكذلك: (سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، بدون طبعة، الإسكندرية، 1996، ص 105)، وكذلك: (نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2010، ص 87-88).

(149) انظر في ذلك بصورة وافيه: (ثروت بدوي، مرجع سابق، ص 194-199).

(150) انظر: (ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 75)، وكذلك في ذات المعنى تقريباً: (صلاح الدين كرزاي، إشكالية المعيار الوحيد في القانون الإداري، منشورات مجلة العلوم القانونية - سلسلة فقه القضاء الإداري - المغرب، العدد 1، 2014، ص 104).

(151) تمثل معيار السلطة العامة في بداية الأمر في التفرقة بين أعمال السلطة من ناحية وأعمال الإدارة العادية من ناحية أخرى، وذلك على أساس أن الإدارة تقوم بنوعين من الأعمال: فهي تارة تأمر وتنهي وتستعمل سلطتها وسلطانها، وهي بذلك تكون قد مارست أعمال السلطة، وتعتبر تصرفاتها، تبعاً لذلك، تصرفات إدارية يختص بنظر المنازعة فيها القضاء الإداري وتخضع بالتالي لأحكام القانون الإداري، وهي من ناحية أخرى قد تخضع عن نفسها رداء السلطة والجبروت وتنزل إلى مستوى الأفراد وتتعامل بذات الشروط التي يتعامل بها الأفراد فيما بينهم، ومن ثم لا تكون الإدارة بشأن هذه التصرفات مستخدمة لسلطتها العامة، وبالتالي فهي تصرفات لا تخضع لأحكام القانون الإداري ولا تكون المنازعة فيها من اختصاص القضاء الإداري. ولقد انتقد الفقه معيار السلطة العامة بمفهومه السابق، وذلك لأنه وإن كان يتميز بالبساطة والوضوح، وينطوي على قدر كبير من الصحة بما ينادي به من ضرورة التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية، إلا إنه لم يعد يصلح كمعيار للقانون الإداري ولتحديد اختصاص القانون الإداري، وذلك لعدة أسباب، منها صعوبة التفرقة بين ما يعتبر من قبيل أعمال السلطة وما يعتبر من قبيل أعمال الإدارة، فالإدارة قد تقوم ببعض التصرفات ذات الطبيعة المختلطة بحيث لا تعتبر تصرفات عادية تماماً، كما أنها لا تعتبر أوامر ونواهي بالمعنى الحرفي، وذلك كما هو الحال في العقود الإدارية. إضافة إلى أن قصر أعمال السلطة العامة على الأوامر والنواهي يحد ويضيق من نطاق تطبيق القانون الإداري، بحيث يمكن أن يكون تصرف الإدارة من قبيل أعمال السلطة دون إصدار أوامر أو نواه، كما هو الحال كذلك في العقود الإدارية. انظر في ذلك بالتفصيل: (ثروت بدوي، مرجع سابق، ص 164-168)، وكذلك:

تصرفات الإدارة التي تُمارس بأساليب السلطة العامة، (أي استخدام أساليب واختصاصات خارجة على أساليب واختصاصات القانون الخاص)، هي التي تتصف بالصفة الإدارية، وتخضع المنازعات المتعلقة بها لأحكام القانون الإداري، ويكون نظر منازعاتها من اختصاص القضاء الإداري، أما إذا نزلت الإدارة إلى مستوى الأفراد، واستخدمت في تصرفاتها ذات الأساليب التي يستخدمها الأفراد في ممارسة نشاطهم الخاص، فإنها تكون قد تخلت عن أساليب السلطة العامة، ومن ثم تكون تصرفاتها تصرفات عادية تخضع لأحكام القانون الخاص، وتكون من اختصاص القضاء العادي صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات التي تخضع لأحكام القانون الخاص كافةً.

وبذلك، فإن تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري بحسب مفهوم السلطة العامة، يعود إلى الخصائص التي تضيفها الجهة الإدارية على نشاطها وليس إلى الطبيعة الذاتية لهذا النشاط أو الهدف منه، فالأمر يخضع لإرادة الجهة الإدارية حينما تمارس نشاطها، فتختار إما وسائل القانون العام، فيعد عملها الناتج عن هذا النشاط عملاً إدارياً، أو تختار وسائل القانون الخاص، فلا يعد عملها الناتج عن هذا النشاط من الأعمال الإدارية التي يحكمها القانون الإداري⁽¹⁵²⁾.

ومعيار السلطة العامة في صورته المتطورة، لا يقتصر على الامتيازات والصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة وتجعلها في مركز أسمى من مركز الأفراد الذين تتعامل معهم، وتقدم قاعدة المساواة التي تقوم عليها علاقات الأفراد فيما بينهم، بل أنه يتضمن، وفوق ذلك، بعض القيود والالتزامات المختلفة التي تفرضها القوانين واللوائح على نشاط الإدارة، والتي تكون أشد إحكاماً وأثقل وزناً من القيود والالتزامات المألوفة في نطاق علاقات القانون الخاص⁽¹⁵³⁾.

وهكذا فإن المقصود من منح السلطة للإدارة، هو تمكينها من أداء وظيفتها والوصول إلى تحقيق الصالح العام، لأنه لا سبيل للإدارة لتحقيق مقتضيات تلك المصلحة بغير تمييزها عن الأفراد. وعليه فإن المقصود من تقرير هذه السلطة، إنما يكمن في منح الإدارة سلطة تستخدم لصالح الأفراد، فإن حادت عن هذا الهدف تعرضت للمسؤولية⁽¹⁵⁴⁾.

ورغم كون هذا المفهوم الحديث لمعيار السلطة العامة ينطوي على شيء من الصحة والمنطق، من حيث إن السلطة العامة فيه ليست تعبيراً عن إرادة عليا للحكام، وإنما هي مجرد اختصاصات أو ممارسة لأساليب معينة لا يملكها الأفراد العاديون، نتيجة لكون الحكام يعملون باسم المجموع ولصالح المجموع⁽¹⁵⁵⁾، إلا أنه أثار جدلاً طويلاً في الفقه وتعرض لكثير من الانتقادات، من أبرزها: أن الأخذ به وإن كان يصلح كأساس لتحديد نطاق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري بالنسبة للقرارات الإدارية والأعمال التي تنطوي على مظهر السلطة، إلا أنه لا يصلح لتحقيق هذه الغاية حينما يكون العمل المنسوب للسلطة الإدارية ناتج عن خطأ أو إهمال، فهذه التصرفات تعد بطبيعتها عملاً غير إرادي، ولا يمكن تصور استخدام وسائل السلطة العامة فيما يقع من الإدارة من أفعال غير مقصودة⁽¹⁵⁶⁾، كما أن الأخذ بهذا المعيار سيؤدي إلى نتائج تخالف الواقع والمنطق⁽¹⁵⁷⁾، فحقيقة السلطة العامة في الدولة الحديثة ما

(أنور أحمد رسلان، وجيز القانون الإداري، بدون دار نشر، الطبعة الثالثة، القاهرة، 2004، ص 40-41)، وكذلك: (هاني محمد الطهراوي، مرجع سابق، ص 106-107).

(152) انظر: (سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 118).

(153) انظر: (ثروت بدوي، مرجع سابق، ص 246-247)، وكذلك: (نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 91).

(154) (سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 109).

(155) انظر: (المرجع السابق، ص 110).

(156) انظر: (محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، بدون طبعة، بدون بلد نشر، 1973، ص 121)، وكذلك: (ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 79).

(157) انظر في ذلك: (صلاح الدين كرزاي، مرجع سابق، ص 103).

وجدت إلا لتحقيق المصلحة العامة ومراعاة الحاجات العامة التي تتكفل المرافق العامة بإشباعها، وهو أمر يؤدي إلى صعوبة الفصل بين المهدف من النشاط الإداري والوسيلة المستخدمة في ممارسته⁽¹⁵⁸⁾.

ثالثاً: المعيار المختلط (الجمع بين السلطة العامة والمرفق العام)

في ضوء تردد الفقه والقضاء بين معياري السلطة العامة والمرفق العام، ذهب الاتجاه المعاصر وقتها إلى الأخذ بمعيار ثالث يُسمى المعيار الحديث أو المختلط أو المركز، الذي يقوم على الجمع بين فكريتي المرفق العام والسلطة العامة، بحيث يتحدد نطاق القانون الإداري وتطبق قواعده إذا كان النزاع متعلقاً بنشاط قام به مرفق عام أو تستهدف خدمة نشاط مرفقي، وتستخدم في هذا النشاط أساليب وامتيازات القانون العام.

وهذا الجمع بين الفكرتين اقتضاه عدم كفاية فكرة واحدة لتمييز قواعد القانون الإداري أو تحديد نطاقها، واتجه جانب من الفقه والقضاء المقارن إلى الأخذ بهذا المعيار المختلط الذي يجمع بين الأهداف والأساليب كفكرتين متلازمتين لا تستبعد إحداها الأخرى، نظراً لكون فكرة المرفق العام لم تعد كافية وحدها، مما يستوجب تكميلها بفكرة استعمال السلطات العامة، التي لا تجدد مبرراً لها إلا حينما تقوم الإدارة بتشغيل المرافق العامة بغية تحقق النفع العام للجميع⁽¹⁵⁹⁾.

هذا ولقد أيد جانب عريض من الفقه هاتين الفكرتين كأساس للقانون الإداري ومعياراً مميزاً له، واتجه بعض أنصار هذا المعيار الجامع للقول بأنه المعيار الأكثر اتفاقاً مع الواقع الذي أحدثته التغيرات الحديثة في الحياة الإدارية.

ولغايات تقييم المعايير المتقدمة تحقيقاً لحل إشكالية البحث التي أعلنها في بدايته، فإن التساؤل يبقى قائماً حول المعيار الذي يسند الآخر في تحديد المركز أو المحور الذي تدور حوله نظريات القانون الإداري بشكل يبرر أساس قواعده جميعها والفلسفة القائمة عليها؟ فهل المزج بين المرفق العام والسلطة العامة يجعل أحدهما مرة الركيزة والأساس والآخر مجرد عنصر تكميلي. وهل ستستقيم الأمور على هذا المنوال في المنازعات الإدارية كافة أم أن المعيار الأساس سيختلف موقعه إلى معيار تكميلي بحسب نوع المنازعة وطبيعتها. والأهم من ذلك هل سيختلف الأمر برمته عند نظر الدعوى من قاض إداري ذو خلفية مغايرة لما ينبغي أن يكون عليه القاضي الإداري من فقه وفلسفة متعمقة للمبادئ الحاكمة للقانون الإداري؟

وإذا أدخلنا أنفسنا في هذا النفق المظلم من الاستنباط والتحليل، لوجدنا بعض الحقائق المعرفية والعلمية بشأن ذاتية القانون الإداري والتي تبرز بوضوح عند ملامسة الإشكالات المرافقة لتحديد معيار تمييزه، نبينها على النحو الآتي:

1- يجب التسليم أولاً بأن محاولات الفقه إرجاع القانون الإداري لمعيار وحيد هو أمر مستحيل، لسبب بسيط يتعلق بالبعد الأيدولوجي لهذا القانون (الحاضر منذ نشأته) والخلفيات السياسية التي تحكمه، وأنه مبني على مجموعة من المفاهيم المتعارضة: النظام العام مقابل الحريات العامة، المصلحة العامة مقابل حقوق الأفراد، السلطة العامة وامتيازاتها مقابل المرافق العامة وخدماتها⁽¹⁶⁰⁾. وبناءً على الحقيقة المتقدمة، فإن تحديد معيارٍ مميزٍ للقانون الإداري يجب أن يكون بصفة عامة معياراً متطوراً؛ ليتفق مع حاجات المجتمع المتجددة والمتطورة، وهذا الاختلاف الثائر حول تحديد معيار القانون الإداري يجب أن ينظر إليه من زاوية أنه يعبر بوضوح

(158) انظر: (سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 21)، وكذلك: (نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 91-92).

(159) انظر: (بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص 90)، وكذلك: (نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 92-93).

(160) انظر: (الحسن الحميدي، القاضي الإداري السياسي، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 14، مايو 2018، ص 162).

عن الخاصية المرنة للقانون الإداري بكونه قانوناً متطوراً بطبيعته، ومن الطبيعي تبعاً لذلك أن تتسم قواعده بالتطور المستمر لكي تتلاءم مع تطور الحاجات الاجتماعية للأفراد⁽¹⁶¹⁾.

وهذه الطبيعة تجعل من كل المعايير التي نودي بها كأساس للقانون الإداري تتمتع بالصواب النسبي؛ لأنها كانت صواباً في فترة معينة من فترات نشاط الدولة إشباعاً للاحتياجات العامة، ومن ثم ليس هناك ما يمنع من إدخال التعديلات الضرورية على معيار القانون الإداري ليصبح متفقاً وتطور الحاجات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحتى السياسية وغيرها من العوامل، لأن تطور الظروف وتغير وظيفة الدولة يؤدي بحكم اللزوم المنطقي إلى تغير نشاط الدولة إشباعاً للحاجات العامة للأفراد؛ فيكون طبيعياً ومنطقياً أن يكون المعيار الذي يصلح كأساس للقانون الإداري في المرحلة السابقة غير صالحاً كأساس للقانون الإداري في المرحلة الجديدة أو في المرحلة المقبلة.

2- إن مسألة تحديد معيار تمييز القانون الإداري، كما أوردنا بعض ملامحها السريعة، تحتاج بالفعل إلى بحث ودراسة مستفيضة، لا سيما لناحية تطبيقها من قبل قاضي ينتمي إلى ثقافة القانون الخاص وأدواته. فالمشكلة التي تلوح في آفاق الواقع العملي تجعلنا نتساءل عن قدرة القاضي الإداري ذو الخلفية المدنية أو الجزائية في الإلمام بالأسس الفقهية والقضائية للقانون الإداري واختلاف تطبيقاتها وتفسيراتها تبعاً لاختلاف تشريعات الدول وأنظمتها القانونية والقضائية ومبادئها القانونية!

والمسألة لا تقف عند حدود فهم طبيعة المراكز القانونية لأطراف النزاع حتى يتسنى له تحقيق مصلحة تلك الأطراف بعدالة تستند إلى طبيعة وحقيقة تلك المراكز، بل إن طبيعة روابط القانون العام تضيف بعداً جديداً للمشاكل التي تواجه القضاة الإداريين، والتي يتعين أن تحظى من جانبهم بموفور البحث والتدقيق، وهو الأمر الذي يقتضي منهم أن يكونوا على معرفة واسعة ومتكاملة وناضجة لكيفية تحديد المعيار المميز للقانون الإداري، والذي يختلف إعماله باختلاف النظام القانوني والقضائي الذي تتبعه الدولة. خاصة إذا ما علمنا أن محاولة تأصيل ورد نظريات القانون الإداري كلها لتتجمع حول مبدأ واحد، تدور حوله وفي حدوده مبادئ ونظريات القانون الإداري، هو شيء لا يمكن أن نراه سوى في القانون الإداري وحده، فليس هناك فرع من فروع القانون وَجَدَ من محاولات التأصيل ما وجده القانون الإداري، ولم يحاول أي من فقهاء القانون المدني أو الجنائي أو التجاري أو غيرهم رد أساس أي من هذه القوانين أو غيرها إلى فكرة أساسية تتجمع حولها كل نظرياته، بالرغم من أن هنالك في كل فرع من فروع القانون العديد من المبادئ الكبيرة التي تتكامل لتأسيس القانون.

وفي هذا المجال؛ فإن الأمر بحاجة إلى أفكار عملية تدفع نحو إيجاد طريق معبدة ومرنة يهتدي إليها القاضي في حل هذه المشكلة، وربما ما قد يكون خير معين له في هذا المجال أن القانون الإداري، بحكم طبيعته المنفردة وذاتيته المتميزة، يجب أن يظل دائماً تعبيراً دقيقاً وصحيحاً عن الواقع الاجتماعي وذلك حتى لا ينفصل القانون عن المجتمع، ولعل ذلك يُفسر طبيعة قواعد القانون الإداري التي تتسم بالواقعية والتطور الدائم والمستمر تلبية لسد احتياجات المرافق العامة بانتظام واطراد، وهي ميزة تجعل منه فرع يختلف عن أي فرع من فروع القانون الأخرى.

(161) انظر: (أنور احمد رسلان، مرجع سابق، ص51).

3- نعتقد أن اختلاف طبيعة المنازعة الإدارية يمكن أن تساهم في تغيير التعامل مع المعايير المقال بها لتحديد نطاق القانون الإداري، فالقاضي الإداري - في هذا المجال - وإن استطاع نظرياً اعتماد المعيار المزدوج أو المختلط كأساس مقبول إلى حد ما، إلا أنه سيجد نفسه مجبراً بالاستناد على نقطة ارتكاز مشتركة تتسم بالمرونة والحيادية تجاه طبيعة المنازعة المعروضة عليه. وهنا تتور عقبة لا يستهان بها أمام معرفة طبيعة المنازعة الإدارية، وكيفية تعامل القاضي في نظر حيثياتها؛ لأن القاضي الإداري عندما يثار أمامه نزاع ما؛ ينبغي عليه إيجاد الرابط بين تطبيق القانون الإداري على النزاع واختصاصه بنظره، وذلك وفقاً لما يُعرف في فقه وقضاء القانون الإداري بمبدأ "الاختصاص يتبع الموضوع"، فهذا المبدأ يجعل اختصاص القاضي الإداري بنظر النزاع اختصاصاً مرهوناً بتطبيق قواعد القانون الإداري، بحيث لا يختص القاضي الإداري إلا بالمنازعات الخاضعة للقانون الإداري، مما يعني بالمحصلة النهائية أن المعيار المزدوج لا يركز على طبيعة المنازعة الإدارية المعروضة أمام القاضي، وبهذا سيظل النزاع سائداً بين ترجيح أيّاً من المعيارين.

وفي سبيل إيجاد مخرج قانوني لتجاوز العقبة المذكورة، يرى الاتجاه الحديث في هذا المجال أن ارتباط اختصاص القاضي الإداري بالقواعد القانونية المطبقة على موضوع النزاع، لا يشكل مبدأ عاماً مطلقاً، وإنما يعد مجرد قاعدة فنية وضعت من أجل إيجاد حل للمشاكل المتعلقة بتوزيع الاختصاص القضائي، ولتدعيم هذا التوجه وتعزيزه؛ فإنه لا يخفى على كل متخصص قانوني أن القاضي العادي يستعين بقواعد القانون الإداري في كثير من الأحيان من أجل الفصل في موضوع النزاع المعروض أمامه، وهو الأمر ذاته الذي يحصل في الأحكام الصادرة عن القاضي الإداري، والتي يتم اللجوء فيها إلى قواعد القانون الخاص من أجل إيجاد حل للمنازعات التي تدخل في اختصاصه القضائي.

فهذه الممارسات القضائية المتبادلة تفيد بما لا يدع مجالاً للشك، أن القانون المطبق على الموضوع لا يرتبط بأي حال من الأحوال بمسألة الاختصاص القضائي، بل يعتبر مسألة منفصلة ومستقلة عنه.

4- إن تأثير سلطة المشرع في التدخل لتقرير بعض الضوابط خلافاً أو تحديداً لمقتضيات الأخذ بالمعيار العام لقواعد القانون الإداري؛ يتعدى الحدود النظرية لمعيار تمييز القانون الإداري.

وإزاء هذا التأثير انقسم الفقه القانوني لفريقين أساسيين حول الإقرار بوجود، أو عدم وجود أهمية أو فائدة بالأصل لتحديد أساس القانون الإداري، ولأهمية ذلك، نبين هذه الآراء الفقهية كما يأتي:

الفريق الأول: يصور هذا الفريق أهمية تحديد أساس القانون الإداري بكونها مسألة نسبية تختلف أهميتها من الناحية العملية بحسب طبيعة النظام القضائي الذي تتبعه الدولة، بحيث يختلف الوضع فيما إذا كان القضاء الإداري في الدولة هو صاحب الولاية العامة في النظر في المنازعات الإدارية كافة، أم أن اختصاصه بنظر تلك المنازعات وارد على سبيل الحصر⁽¹⁶²⁾.

ففي ظل نظام القضاء الإداري صاحب الولاية العامة في النظر في المنازعات الإدارية كافة، كما هو الحال في فرنسا ومصر، تبرز أهمية وجود معيار لتمييز قواعد القانون الإداري، لأنه لا بد من معرفة طبيعة النزاع لتحديد القضاء المختص بنظره، ومن ثم تحديد القانون الواجب التطبيق عليه، بحيث تعتبر المحكمة المختصة والقانون الواجب التطبيق، في ظل هذا التنظيم التشريعي لولاية القضاء الإداري، مسألتان متلازمتان، الأمر الذي يقتضي البحث عن فكرة أو أكثر لتكون أساساً يعتمد عليه في تحديد اختصاص القضاء وتحديد القانون الواجب التطبيق.

(162) انظر من أنصار هذا التصور: (سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 16-17)، وكذلك: (أنور أحمد رسلان، مرجع سابق، ص 37 هامش رقم 2)، وكذلك: (نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 94-95).

فلقد أورد المشرع المصري في قانون مجلس الدولة الحالي رقم (47) لسنة 1972 أبرز مثالاً لهذا التطبيق، حيث جاء النص صراحة في المادة العاشرة من هذا القانون على تحديد اختصاص محاكم مجلس الدولة المصري دون غيرها بالفصل في ثلاث عشرة مسألة تكاد تشمل معظم المنازعات الإدارية، إلا أنه أورد في البند الرابع عشر من هذه المادة اصطلاحاً: **سائر المنازعات الإدارية**، مما أدى إلى اعتبار البنود السابقة على هذا البند بمثابة أمثلة للمنازعات الإدارية، وأصبح مجلس الدولة المصري، بموجب النص المذكور، صاحب الاختصاص الكامل والشامل في نظر المنازعات الإدارية، وهو ما أدى بدوره إلى إثارة النقاش لدى الفقه والقضاء الإداريين حول الأفكار والمبادئ التي يمكن الأخذ بها كمعايير محددة للمنازعات الإدارية التي يختص بنظرها القضاء الإداري.

وعلى هذا الأساس فإن منازعات العقود الإدارية مثلاً تدخل ضمن ولاية القضاء الكامل أو الشامل، بحيث لا تقتصر سلطة القاضي في هذه المنازعات على بحث مشروعية العمل الإداري والحكم بإلغائه أو إبطاله في حال مخالفته للقانون، وإنما تتسع لتشمل الحكم للمدعي بحقوقه الذاتية التي تنكرها عليه الإدارة أو تنازع في مداها، وهو بذلك يبين ما يجب على الإدارة عمله أو الامتناع عنه، ويحكم بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن عمل الإدارة من خلال تصحيح المركز القانوني للطاعن⁽¹⁶³⁾، في حين أن القاضي في قضاء الإلغاء (وهو قضاء موضوعي) لا تمتد سلطته إلى أبعد من حدود البحث في مشروعيتها ذات القرار الإداري والحكم بإلغائه أو إبطاله في حال مخالفته للقانون، فليس له أن يرتب بنفسه الآثار الناشئة عن الإلغاء فيما يتعلق بالحقوق والالتزامات⁽¹⁶⁴⁾.

وعلى ذلك، فإنه متى توافرت في المنازعة حقيقة العقد الإداري، فإنها تدخل في نطاق ولاية القضاء الكامل دون ولاية الإلغاء، سواء كانت المنازعة خاصة بانقضاء العقد أو صحته أو تنفيذه أو انقضائه، وهذا ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا المصرية في العديد من قراراتها منها قولها: "ومن المستقر عليه فقها وقضاء أن قضاء العقود الإدارية ينتمي أساساً إلى القضاء الكامل، فإنه يكون للمحكمة أن تنظر ما يكون قد صدر بشأن تلك العقود من إجراءات وقرارات، وذلك باعتبارها من العناصر المتفرعة عن المنازعة الأصلية في حدود اختصاصها الكامل بالنسبة إلى هذه المنازعات، طالما لم يسقط الحق بمضي المدة، كما يكون للمحكمة الاختصاص الشامل لجميع ما يتفرع عن المنازعة الأصلية من أمور مستعجلة"⁽¹⁶⁵⁾.

أما في ظل نظام القضاء الإداري المحددة اختصاصاته على سبيل الحصر، كما هو الحال في قطر⁽¹⁶⁶⁾ والمغرب⁽¹⁶⁷⁾، والأردن كما سنبين بعد قليل، فإن الأهمية العملية لوجود معيار محدد لتمييز قواعد القانون الإداري، لا تبرز بشكل ملموس، ولا تكون الحاجة لها ملحة، لأنه يفترض أن ينعقد الاختصاص للمحاكم العادية في نظر أي نزاع لم يورده المشرع ضمن المسائل التي جعلها من اختصاص القضاء الإداري، مما تنتفي معها الحاجة للبحث عن معيار لتحديد نطاق القانون الإداري، ما دامت المحكمة أو المحاكم الإدارية ستكون مختصة فقط في المسائل والمنازعات التي حددها المشرع.

ويعتبر الوضع المطبق في المملكة الأردنية الهاشمية سواءً في ظل قانون القضاء الإداري الحالي رقم (27) لسنة 2014 أو سابقاً في ظل قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992، -الملغى صراحة بموجب نص المادة (43) من القانون الحالي- مثالاً واضحاً لأسلوب التحديد الحصري لاختصاصات القضاء الإداري، فقد حدد المشرع الأردني في المادة (5) من القانون الحالي المسائل التي

(163) انظر: (محمود عاطف البناء، العقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007، ص 328).

(164) انظر: (ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، بدون طبعة، الإسكندرية، 2000، ص 265).

(165) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1326 لسنة 33 بتاريخ 1995/01/24 الدائرة الثالثة. والمنشور على الموقع الإلكتروني:

[/https://mksegypt.org](https://mksegypt.org)

(166) انظر نص المادة 3 (عدلت بموجب قانون 2019/15) (عدلت بموجب قانون 2013/12) من قانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية.

(167) انظر نص المادة (8) من القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية المنشور في الجريدة الرسمية عدد 4227 بتاريخ 18 جمادى الأولى 1414 (3 نوفمبر 1993)، ص 2168.

تختص بنظرها المحكمة الإدارية على سبيل الحصر، بحيث يخرج من هذا الاختصاص كل ما لم يرد به نص صريح على دخوله فيه، وتبقى المحاكم العادية تبعاً لذلك صاحبة الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية كافة الخارجة عن اختصاص المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا، كما هو الحال في المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية.

ونورد ما جاء في الفقرة (أ) من نص المادة (5) لنبين بعد ذلك بعض الإشكالات الرئيسة الناتجة عن هذا التحديد.

"تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك:

1- الطعون في نتائج انتخابات مجالس هيئات غرف الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة، وفي الطعون الانتخابية التي تجرى وفق القوانين والأنظمة المعمول بها ما لم يرد نص في قانون آخر على إعطاء هذا الاختصاص لمحكمة أخرى.

2- الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة، أو بالترقية، أو بالنقل، أو بالانتداب، أو بالإعارة، أو بالتكليف أو بالتثبيت في الخدمة أو بالتصنيف.

3- طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بإنهاء خدماتهم أو إيقافهم عن العمل.

4- طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من السلطات التأديبية.

5- الطعون الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافآت والزيادات السنوية والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم بموجب التشريعات النافذة.

6- الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام أو تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه أو مخالفة التعليمات للقانون أو للنظام الصادرة بمقتضاه أو مخالفة القرار للقانون أو النظام أو التعليمات التي صدر بالاستناد إليها.

7- الطعون التي يقدمها أي متضرر المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادرة بمقتضاه.

8- الطعون في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل.

9- الطعون التي تعتبر من اختصاص المحكمة الإدارية بموجب أي قانون آخر."

ومن خلال التمعن في مجموع الاختصاصات القضائية التي تختص بنظرها المحكمة الإدارية الأردنية، يتبين أنها قد تضمنت العديد من الجوانب الإيجابية، إلا أنها لم تصل باعتقاد الكثيرين إلى ما هو مأمول لتطوير القضاء الإداري باعتبار هذا القضاء حامي حقوق وحريات الأفراد⁽¹⁶⁸⁾.

فوجود نظامين قضائيين مختلفين وقانونين متميزين هو أساس الحاجة إلى تمييز المنازعات الإدارية عن غيرها من المنازعات العادية، وهذا التحديد يكون لازماً وضرورياً أيضاً حتى في الدول التي لا تأخذ بنظام القضاء المزدوج في إطار العقود الإدارية مثلاً، كما هو الحال لدى المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014⁽¹⁶⁹⁾، الذي لم يشمل المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية على اختلاف أنواعها ضمن اختصاصات المحكمة الإدارية، التي وردت على سبيل الحصر في المادة الخامسة من القانون المذكور، وهو بذلك انتهج ذات المسلك الذي سار عليه سابقاً في قانون محكمة العدل العليا الملغى رقم (12) لسنة 1992.

⁽¹⁶⁸⁾ انظر في ذلك بالتفصيل: (نوفان العقيل العجارمة، المستحدث في قانون القضاء الإداري الأردني، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة السابعة - العدد 2 - العدد التسلسلي 26 - شوال 1440 هـ - يونيو 2019، ص 279-314).

⁽¹⁶⁹⁾ المنشور في العدد 5297 من الجريدة الرسمية الأردنية بتاريخ 2014/08/17، ص 4866، والذي صدر تنفيذاً للتعديلات الدستورية لسنة 2011 المنشورة في العدد 5117 بتاريخ 2011/10/01 من الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، وتحديداً تعديل نص المادة 100 من الدستور الأردني التي أوجبت بعد تعديلها، أن ينص القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين.

وفي ظل هذا الوضع التشريعي، فإن الاختصاص بالفصل في المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية، بالنسبة المشرع الأردني، ينعقد للمحاكم العادية صاحبة الولاية العامة بنظر المنازعات القضائية كافة، إلا ما استثني بنص خاص.

إلا أنه وبالرغم من ذلك، تظل معايير العقد الإداري قائمة وضرورية لمعرفة متى يستطيع القاضي العادي (المدني) تطبيق قواعد ومبادئ القانون الإداري بدلاً من قواعد وأحكام القانون الخاص، وهذا ما يؤكد بعض الفقه⁽¹⁷⁰⁾ بالقول: إن المحاكم العادية لا زالت تعترف بالطبيعة الخاصة للعقود الإدارية وبنظامها القانوني الخاص، وتتجه في نظرها للمنازعات العقدية إلى الأخذ بالنظريات الإدارية الحديثة في مجال العقود الإدارية⁽¹⁷¹⁾.

لذلك فإنه يتعين على القاضي، وفي كل مجال يطرح فيه موضوع من موضوعات القانون الإداري، أن يقوم تفعيل الأسس القانونية أو الضوابط والمعايير التي تقوم عليها مبادئ القانون الإداري ونظرياته.

لكن هذا الوضع بحاجة إلى تدقيق الحقائق من ناحية التطبيق العملي، لا سيما أنه يثير مخاوف جدية حيال إسقاط الصفة المدنية بصدد المنازعات الناشئة عن العقد الإداري، حيث لا يجوز بأي حال من الأحوال وصف المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية بأنها منازعات حقوقية يعود النظر فيها للمحاكم المدنية؛ وبالتالي الحكم بعدم الاختصاص نتيجة هذا التفسير، فالمنازعة الإدارية لا تتغير بتغير القاضي ولا تسقط صفاتها بانتفاء الاختصاص بنظرها.

ومن ناحية أخرى نرى المشرع القطري حتى في ظل الاختصاص المحدد ينص على اختصاص الدائرة الإدارية دون غيرها بالنظر في منازعات العقود الإدارية (المادة 5/3 من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 7 لسنة 2007)، ولعل ذلك يبين بوضوح اختلاف السياسة التشريعية في كل دولة عن الأخرى بشأن اختصاص القضاء الإداري وبالتالي اختلاف النهج المتبع في النظرة لقواعد القانون الإداري وخصائصها وأهدافها المرسومة لتحقيق هذه السياسية التشريعية.

الفريق الثاني: يرى هذا الفريق عدم أهمية التفرقة المستندة لطبيعة النظام القضائي الذي تتبعه الدولة، من حيث ما إذا كان القضاء الإداري في الدولة هو صاحب الولاية العامة في النظر في المنازعات الإدارية كافة، أم أن اختصاصه بنظر تلك المنازعات وارد على سبيل الحصر؛ لأنه لا يكفي أن يكون اختصاص القضاء الإداري محددًا على سبيل الحصر حتى نتخلص من مشكلة البحث عن معيار الاختصاص القضائي، (أي مشكلة تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري).

فتقرير اختصاص محاكم القضاء الإداري بالفصل بالقرارات الإدارية أو العقود الإدارية مثلاً، يستلزم تحديد معيار القرار الإداري ومعيار العقد الإداري، الأمر الذي يُثير مشكلة البحث في معيار القانون الإداري عمومًا، مما يظل مجال البحث قائماً عن معيار يميز مجالات القانون الإداري ويميز نطاق اختصاصات القضاء الإداري، حتى نستطيع أن نعرف على وجه التحديد القاطع مضمون ومدلول اختصاصات القضاء الإداري المحددة حصراً⁽¹⁷²⁾.

ونرى أن المسألة هنا تختلف حسب وضوح تكييف المنازعة من عدمه، فالسعي نحو البحث عن معيار لتحديد نطاق القانون الإداري رغم أن اختصاصها كان وما زال محددًا على سبيل الحصر الضيق يختلف حسب موضوع المنازعة، لأن العقد الإداري مثلاً يستند معيار تمييزه إلى ثلاثة معايير مجتمعة⁽¹⁷³⁾، وهي:

⁽¹⁷⁰⁾ انظر: (نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، عمان، 2010، ص 315-316)، وكذلك: (حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، عمان، 2010، ص 98).

⁽¹⁷¹⁾ انظر من تطبيقات القضاء الأردني في هذا الخصوص: حكم محكمة العدل العليا الأردنية (سابقاً) رقم 97/181 مجلة نقابة المحامين الأردنيين لسنة 1998، ص 3766، وكذلك: تمييز حقوق رقم 98/1925 مجلة نقابة المحامين الأردنيين لسنة 1999، ص 3740.

⁽¹⁷²⁾ انظر: (ثروت بدوي، مرجع سابق، ص 154-156، وخصوصاً، ص 155).

⁽¹⁷³⁾ انظر: حكم محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية، رقم القضية 2022/2119، الصادر بتاريخ 2022/07/14، (منشورات قسطاس).

- 1- أن يكون أحد طرفي العقد شخص من أشخاص القانون العام.
 - 2- اتصال العقد بنشاط المرفق العام.
 - 3- احتواء العقد على شروط غير مألوفة في عقود القانون الخاص (وسائل القانون العام).
- لكن هذه المعايير لا تكتسب ذات الدرجة من الأهمية في كل النظم التي تأخذ بالنهج اللاتيني⁽¹⁷⁴⁾، كما أن تحديد معيار تمييز الهيئات والمؤسسات العامة، ليس بالسهولة بمكان خاصة أن هنالك خط رفيع جداً يفصل هذه المؤسسات عن المؤسسات الخاصة ذات النفع العام مثل الجامعات الخاصة الوطنية أو الهيئات الخيرية أو المشروعات التنموية، وهو الأمر الذي يختلف من دولة إلى أخرى في النظر إليها طبقاً للنظام القانوني المنظم لها، لدرجة أن البعض ينظر ويعتقد لفترة طويلة من الزمان أن لكيان قانوني ما صفة الهيئة العامة، ويتضح عند طرح النزاع على القضاء المختص أن هذا الكيان مؤسسة خاصة أو حتى شركة تجارية، ولكن لها شكل خاص نتيجة ممارسة أسلوب معين في إدارتها كأسلوب الاقتصاد المختلط، وهذا حال الشركات التي تساهم الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة بحصة من رأسمال الشركة.
- وفي مجال القرارات الإدارية، نجد أن الفقه والقضاء الإداريين قد استقرا على تعريف القرار الإداري أنه: "عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزم لجهة الإدارة العامة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين ابتغاء المصلحة العامة"⁽¹⁷⁵⁾.
- لكن الغموض يزداد عندما تمنح بعض أحكام القضاء الإداري الصفة الإدارية لبعض القرارات الصادرة عن أشخاص القانون الخاص، مثل الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط في حكمها رقم 351 بتاريخ 13 ماي 1999 أنها مختصة نوعياً بالبت في دعوى الإلغاء المقدمة ضد القرارات الصادرة عن شركة اتصالات المغرب بالرغم من كونها شركة مساهمة خاضعة لقواعد القانون الخاص⁽¹⁷⁶⁾.
- وكذلك الأمر في سياق الاختلاف حول تعريف الموظف العام وخصوصية وضع الموظف الفعلي، وتحديد معيار تمييز أعمال الضبط الإداري (العادية والاستثنائية)، وغيرها الكثير من موضوعات القانون الإداري ونظرياته المتعددة والمختلفة في الوقت ذاته، والتي يفترض التعامل معها من منطلق الظروف الموضوعية والتطورات المتعاقبة التي تمر بها الحياة الإدارية، ودون أن تتحول الإدارة العامة إلى هياكل شبحية مجردة من وظيفتها الأساسية في المحافظة على الصالح العام.

المطلب الثاني

حقيقة سلطة القاضي الإداري في تأويل النصوص القانونية

⁽¹⁷⁴⁾ فهناك اختلاف بين موقف القضاء الفرنسي عن القضاء المغربي في هذه الجزئية. انظر في ذلك: (موسى الرابع، مرجع سابق، ص 146-147).

⁽¹⁷⁵⁾ انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم الدعوى 2023/54، رقم القرار (25) الصادر بتاريخ 2023/03/07، (منشورات قسطاس)، وفي ذات التعريف انظر حكم محكمة التمييز القطرية - الدائرة المدنية والتجارية - رقم: 189 / 2010، تاريخ الجلسة: 2011/01/04، وهو منشور على موقع ميزان - البوابة القانونية القطرية: <https://www.almeezan.qa/Default.aspx>

⁽¹⁷⁶⁾ انظر في هذا الحكم وغيره من الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري المغربي: (موسى الرابع، مرجع سابق، ص 149 وما بعدها).

إن التأويل يعني التفسير، أي إسناد فهم أو قراءة معينة لنص يحتتمل أكثر من معنى، وهو بهذا يختلف عن التكييف الذي يهدف الأخير إلى توصيف وقائع محددة توصيفاً دقيقاً، حتى يمكن إدراجها ضمن صنف محدد من الوقائع المادية، وبالتالي اختيار النص القانوني المناسب لها وتطبيقه عليها، وهو ليس غرض التأويل.

فالتأويل وسيلة أو منهج قانوني يتم بمقتضاه البحث عن معنى النص القانوني أو مداه، كما هو بحث في النتائج التي يمكن أن تترتب عند تطبيق النص الذي وقع تأويله⁽¹⁷⁷⁾، كل ذلك بهدف مواكبة التطورات وإيجاد الحل العملي والمقبول من أجل تحقيق استقرار المنظومة القانونية.

والفقهاء والباحثون اختلفوا في آليات التأويل وفوائده، فمنهم من أقر للقاضي بهذه الصلاحية ومنهم من أنكر عليه ذلك ولكل منهم حججه ومؤيداته⁽¹⁷⁸⁾.

ولقد رسم القاضي الإداري لنفسه في بداياته بفرنسا منهجاً متميزاً، مقرأً بحقه الأصيل في تأويل النصوص القانونية، متعاملاً معها وكأنه واضعها، ومعتبراً أن دوره يختلف عن دور القاضي المدني، فهل أراد القاضي الإداري أن يجعل لتعامله مع النصوص القانونية نوعاً من الخصوصية؟

ومما لا شك فيه بداية أن الروح التي يفسر بها القاضي الإداري قاعدة قانونية إدارية تختلف عن الروح التي يفسر بها القاضي المدني ذات القاعدة، فالقاضي الإداري عندما يرى حلاً أو مخرجاً مناسباً لمشكلة معروضة عليه، فإنه في تطبيقه لها، يفسرها بطريقته الخاصة، ويتبناها ويضفي عليها من روحه ما يجعلها في التطبيق مختلفة عن الأحكام التي يطبقها القاضي المدني، وليس من مبالغة في القول بأن ترك القاضي المدني وحيته في تفسير نصوص القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة، سيجعل حكمه الصادر في هذا الشأن منطوياً على نوع من المباغته للإدارة العامة.

غير أن الإقرار بوجود قاضي إداري إلى جانب القضاء العادي؛ يفترض تمكنه من الاختصاص بنظر جميع المنازعات الإدارية، وهو الموقف الذي حاول القاضي الإداري إرساءه من خلال ميزته النظرية الغالبة من أنه قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية بين الإدارة في تسييرها للمرافق العامة وبين الأفراد.

لذلك نجد اجتهادات محاكم مجلس الدولة المصري تُشير في أكثر من مناسبة أن: "... روابط القانون الخاص تختلف في طبيعتها عن روابط القانون العام، وأن قواعد القانون المدني قد وضعت لتحكم روابط القانون الخاص، ولا تطبق وجوباً على روابط القانون العام إلا إذا وجد نص يقضي بذلك، فإذا لم يوجد فلا يلتزم القضاء الإداري بتطبيق القواعد المدنية حتماً وكما هي، وإنما تكون له حريته واستقلاله في ابتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ في مجال القانون العام بين الإدارة في قيامها على المرافق العامة وبين الأفراد، فله أن يطبق من القواعد المدنية ما يتلاءم معها، وله أن يطرحها إن كانت غير ملائمة معها، وله أن يطورها بما يحقق هذا التلاؤم، ومن هنا يفترق القانون الإداري عن القانون المدني في أنه غير مقنن حتى يكون متطوراً غير جامد. ويتميز القضاء الإداري عن القضاء المدني في أنه ليس مجرد قضاء تطبيقي مهمته تطبيق نصوص مقننة مقدماً، بل هو على الأغلب قضاء إنشائي لا مندوحة له من خلق الحل المناسب..."⁽¹⁷⁹⁾.

(177) انظر: (مسعود جندلي، القاضي الإداري وتأويل النصوص القانونية، المجلة التونسية للدراسات القانونية والسياسية، العدد 3، 2014، ص 334).

(178) انظر في ذلك بالتفصيل: (مسعود جندلي، المرجع السابق، ص 336 وما بعدها).

(179) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1956/06/02، السنة الأولى من مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، ص 807، وانظر كذلك: الطعن رقم 6507 لسنة 54 القضائية (عليا) (الدائرة الثالثة) جلسة 22 من نوفمبر لسنة 2011.

لكن هذه الميزة بأن القضاء الإداري ولغاية الآن يعتبر قضاءً إنشائياً وابتكارياً ليست بالحالة والقيمة التي ندرسها لطلبتنا ضمن الاجتهادات القضائية المشار إليها أو الأفكار الفقهية المشروحة في مؤلفات القانون الإداري التقليدية وهي المؤلفات السائدة في المكتبة القانونية العربية.

فالحقيقة التي لا يمكن التغاضي عنها تجعلنا نعتقد أن القضاء الإداري في البلدان العربية ليس قضاءً إنشائياً بالصورة التي ترعرع فيها هذا القانون أثناء تطور مراحله التأسيسية في القضاء الفرنسي أو حتى لفترات قريبة من ذلك. ولكي يكون كلامنا منطقياً من الناحيتين القانونية والعملية، نبين الحجج والمسوغات الآتية:

أولاً: في ظل حركة التشريع المتسارعة في معظم الدول العربية، وتزايد هذه الحركة بشكل ملحوظ في إطار التشريعات الإدارية الثانوية كاللوائح والنظم والتعليمات والقرارات وغيرها والتي تتسم بقابليتها للتغير المستمر نظراً لسهولة إجراءات إصدارها بالمقارنة مع إجراءات إصدار القانون العادي، كل ذلك جعل القضاء الإداري في العديد من الدول العربية لا يخرج في الواقع عن كونه "قضاء نص" وليس قضاء "إنشاء واجتهاد"، فهو من هذه الناحية قضاء تطبيقي في الغالب الأعم من المنازعات التي تعرض عليه، اللهم إلا في بعض المنازعات التي يثار فيها تطبيق المبادئ العامة الكبرى في القانون الإداري التي استخلصها مجلس الدولة الفرنسي منذ قديم الزمان أو استنبطها مجلس الدولة المصري بكثافة في حقبة تاريخه معينة، فيتم ترديد هذه المبادئ ضمن أفكار توسعية أو مساعدة لتوسيع نطاق المبدأ العام القديم ليشمل حالات جديدة، أو من خلال إدخال بعض المحسنات والعبارات اللغوية التي توحى على خلاف الحقيقة بابتداع مبدأ قانوني جديد، أو استخدام أساليب الصياغات القضائية المنسجمة مع البيئة القانونية والسياسية للدولة، دون أن ينتج عن ذلك استخلاص أو استنتاج حقيقي ووجودي وابتكاري لمبدأ من المبادئ العامة المستحدثة للقانون الإداري في الوقت المعاصر إلا فيما ندر.

وكما يُشير بعض الباحثين ⁽¹⁸⁰⁾، فإن الدور الإنشائي للقضاء الإداري، ارتبط فقط بالقاضي الإداري الفرنسي، الذي وضع الأسس واللبنات الأولى للقانون الإداري، أما القاضي الإداري حالياً لا يستطيع أن ينشئ دائماً قواعد جديدة، في ظل وجود نصوص قانونية تتدخل في صلب القانون الإداري، ويعتمد عليها مباشرة لإيجاد حل للمنازعة المعروضة عليه.

ونضيف أيضاً أن القانون الإداري يواجه الكثير من الصعوبات لتحقيق العلمية والشمول على خلاف العلمية في القانون الخاص القادرة على استنباط منهجية وحيدة وشاملة، أما القانون الإداري فيرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمؤسسات والتقاليد القومية لكل دولة، وبالتالي فإن أي محاولة للتعميم أو تسويق نموذج موحد فهي خطوة يكتنفها مخاطرة منهجية كبيرة ⁽¹⁸¹⁾.

ثانياً: إن وجود هرم قضائي إداري إلى جانب الهرم القضائي العادي (يُسمى النظامي في بعض الدول)، يفقد مبرر وجوده ولا يمكن له أن يستقيم أصلاً دون توفر هذه الخصوصية - وهو ما فعله القاضي الإداري - عند تأويل النصوص القانونية، وذلك بأن اعتمد خصوصية في تأويل الإجراءات، رافقتها خصوصية في الهدف الذي يرمي إليه من خلال عملية التأويل.

ولا يغيب عن البال أن هذه الخصوصية كانت السبب وراء ظهور فكرة مكملات التشريع، والتي على أساسها سار قضاء مجلس الدولة الفرنسي بنهج متميز في تفسير النصوص القانونية، والأخذ بهذا التفسير في أحكامهم، مما نشأت معه فكرة أن القاضي الإداري هو قاضٍ مجتهد وأن القضاء الإداري هو قضاء مبتكر للاجتهادات والحلول الإدارية.

ثم انتقلت هذه المكنة القضائية في التفسير إلى مجالات تشريعية أخرى لدى قضاة المحاكم العليا في كثير من الدول، فأصبح القاضي يستطيع أن يصوب في حكمه الأخطاء المادية من جهة، وأن يُفسر النص التشريعي ويستنبط منه ما يريد في ضوء قناعاته القانونية،

⁽¹⁸⁰⁾ (يونس ابلاغ، اسهامات القضاء في تطوير القانون الإداري، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية - المغرب، عدد خاص، 2015، ص200).

⁽¹⁸¹⁾ (الحسن الحميدي، نحو نموذج قضائي إداري مغربي-مغربي، مجلة الأبحاث والدراسات القانونية، المركز المغربي للدراسات والاستشارات القانونية وحل المنازعات، العدد 17، 2020، ص253).

وقد لجأ قضاة المحاكم الإدارية في بعض الدول العربية إلى تفسير الكثير من النصوص القانونية وفق ما اقتنعوا به دون الالتفات إلى حرفية هذه النصوص ودون التقيد أيضاً بحرفية ما نص عليه المشرع⁽¹⁸²⁾.

كما اتجه بعض الفقه (حتى المدني) إلى المناداة بالحرية الواسعة في تفسير النصوص القانونية وصلت على حد القول إن القاضي يستطيع أن يخالف ما أراده المشرع عندما يرى بأن النص الذي بين يديه (غامض وظالم) وأن له السلطة في تفسيره، وتحت ستار هذا التفسير يأتي بأحكام جديدة لم يأت بها المشرع!

وبالتركيز على المنازعات الإدارية، نلاحظ وفق المنطق السابق أن القاضي الإداري سعى من خلال عملية تأويل النصوص القانونية إلى التوسيع في اختصاصه سواء بتطويع النصوص القانونية أو حتى بتجاوز ما أقرته من أحكام، كان ذلك بهدف تأويل النصوص التي تحدد اختصاصه في دعوى تجاوز السلطة (دعوى الإلغاء) أو تلك التي تحدد اختصاصه في النزاعات المتعلقة بالتعويض.

وبالمقابل عارض جانب عريض من الفقه هذا التمشي، مستندين في ذلك إلى أنه لا يدخل في وظيفة القضاء التصدي للأحكام التشريعية ومخالفاتها إذا كانت واضحة الملامح، وإلا انقلبت المفاهيم وأصبح القاضي مشرعاً.

وهو أمر لا يناقض الحقيقة التي ينادي بها أصحاب مدرسة القضاء الإنشائي، من ناحية النظر إلى الحالة التي يجب أن تكون عليها القاعدة القانونية بتحقيق التوازن الدقيق في مجالات القانون الإداري، نظراً لبعدها القيمي والأخلاقي، وباعتبارها مقياساً للعدالة، وأنها لا يجوز أن ترجح سلطات الإدارة وامتيازاتها على حساب حقوق الأفراد وحرياتهم.

إننا مع هذا التوجه النبيل والسامي قولاً واحداً، لكن هذا لا يعني أن الأدوار تبدلت أو أن النص التشريعي أصبح مجالاً للتحوير أو التغيير أو لوي عنقه في بعض الأحيان، فالعلاقة بين المشرع من جهة والقاضي من جهة ثانية هي علاقة تكامل دون أدنى شك، فالأول مكلف بسن القواعد القانونية التي يحتاجها أفراد المجتمع في معاملاتهم المتعددة وكذلك ما يلزم السلطة العامة في مباشرة نشاطها الإداري المعقد والمتطور بطبيعته، والثاني مطالب بتطبيق تلك القواعد وبأمانة وإخلاص ودون أن يحيد عن هذا الدور ليتحول إلى واضع لها، وعند تتداخل المصالح وتشابكها؛ فإن القاضي الإداري يضطر إلى تأويل ما غمض من نصوص وسد ما تركته من فراغ في صورة سكوتها⁽¹⁸³⁾، دون أن يخالف إرادة المشرع وهذا ما يفعله القاضي المدني من حيث المبدأ مع اختلاف ملموس في الأدوات والأساليب والأهداف والغايات والأهم من ذلك في مناهج التفسير وطرقه.

فالقضاة العاديون (النظاميون) مشبعون بروح القانون الخاص، لأنهم يطبقون قواعد القانون الخاص على المنازعات التي ينظرونها، وهم ينظرون إلى الأفراد والإدارة العامة نظرة متساوية، خلافاً للقاضي الإداري المتخصص الذي يرى -بحكم تكوينه وفلسفته- أن الإدارة والتي تمثل الصالح العام، لن تتساوى في خصومتها مع الأفراد، لأن طرفي النزاع غير متكافئين، لذلك يسعى دائماً إلى إقامة التوازن الدقيق بين المصالح العامة والمصالح الخاصة في إطار سياسة قضائية تتطلب منه أن يكون حكيماً متيناً مطلعاً واسعاً على

⁽¹⁸²⁾ فمثلاً لم يقف القضاء الإداري القطري عند حرفية النص بالنسبة لاختصاصات الدائرة الابتدائية بنظر تقرير تقييم أداء الموظف الحكومي (تقييم الأداء السنوي) وهي القرارات التي لم ترد صراحة ضمن الاختصاصات المحددة في المادة (3) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (7) لسنة 2007، لكن الدائرة الإدارية الاستثنائية اعتبرته قراراً إدارياً يقبل الطعن به أمام الدائرة الإدارية، وأيدتها في ذلك محكمة التمييز القطرية بقولها: "وعلى ذلك فإن تقرير تقييم أداء الموظف متى تم بمراحله سالفه البيان يكون بمثابة قرار إداري يؤثر مآلاً في ترقية أو منحه علاوة أو في إنهاء خدمته..."، انظر: حكم محكمة التمييز القطرية - الدائرة المدنية والتجارية - رقم: 211/ 2011، تاريخ الجلسة: 2012/02/21. وهو منشور على موقع ميزان - البوابة القانونية القطرية: <https://www.almeezan.qa/Default.aspx>

⁽¹⁸³⁾ انظر: (مسعود جندلي، مرجع سابق، ص 335-336).

دواليب الإدارة العامة التي يحكم عليها⁽¹⁸⁴⁾، وفي استقلال تام وحرية واسعة في وزن البينات وتدقيقها، لا سيما أن نظرية الإثبات في القانون الإداري تساعده في ذلك لاختلافها اختلافاً بيناً عن طرق الإثبات في القانون المدني. لذا فإن مهمة القاضي الإداري أشبه ما تكون بإبحار في عين العاصفة، واحتكاكه واختلافه مع السلطة التنفيذية هو أمر محتم ولا مفر منه⁽¹⁸⁵⁾.

ثالثاً: إن ما نقول به بشأن التخفيف من حدة النظرة (العاطفية أحياناً) للدور الانشائي للقاضي الإداري لا يعني بأي حال من الأحوال التخلي عن ذاتية القانون الإداري واستقلاليتها، فهذا شيء آخر منفصل عما نقوله، وإنما ما أدرنا إيصاله وبشكل مباشر أن المبادئ العامة للقانون الإداري التي يستخلصها القاضي الإداري المعاصر في الدول العربية هي كأصل عام عبارة عن امتداد للنصوص التشريعية المتناثرة، دون أن تحيا حياة مستقلة أعلى من مستوى هذه النصوص⁽¹⁸⁶⁾. لذلك لا اختلاف بأن الضمانات التي يحققها القانون الإداري لا يجوز التخلي عنها، ولا يمكن تعويضها باعتماد قواعد القانون الخاص، خاصة أنه ليست كل قواعد القانون الإداري متضمنة محاباة للإدارة أو توسيعاً في سلطاتها على حساب الأفراد؛ وإنما تتضمن في الكثير منها تيسيراً على الأفراد وتقييداً لعدد من الحقوق والامتيازات التي لا يعترف بها القانون الخاص. فقواعد المسؤولية الإدارية مثلاً لا تحايي الإدارة دائماً، وإنما تكون أكثر تيسيراً في بعض الأحوال بالنسبة للأفراد، نظراً لكون تنوع أساليب النشاط واختلاف المرافق العامة من حيث ظروف سيرها وإمكاناتها، يستلزم إجراء التفرقة بين هذه المرافق المختلفة، من حيث الأحكام التي تخضع لها كل منها، وأن يتم التمييز بين أساليب النشاط الإداري المتنوعة من حيث القواعد التي تحكمها⁽¹⁸⁷⁾.

ويكفي هنا أن نذكر بعض الحقائق المتعلقة بقواعد القانون الإداري⁽¹⁸⁸⁾، منها أن دعوى إلغاء القرارات الإدارية بسبب تجاوز السلطة لا يمكن أن يغني عنها تقرير دعوى تعويض عن الأضرار التي تؤدي إليها هذه القرارات؛ لأنه شتان ما بين أن يكون تحت أيدي الأفراد دعوى تكفل لهم إعدام القرارات الباطلة، التي تمس مصالحهم أو تهدر حرياتهم وإلغاء جميع الآثار التي رتبها هذه القرارات إلغاءً كاملاً وبأثر رجعي واعتبارها كأن لم تكن، وبين دعوى تعويض تكتفي بتقرير تعويض مادي عن الضرر دون أن تستأصل أصل الضرر أو تتضمن ردعاً للإدارة المتجاوزة لحدود سلطاتها.

فالإدارة وكغيرها من أشخاص القانون العام أصبحت تخضع لمبدأ المسؤولية كلما ألحقت التصرفات التي تأتينا ضرراً بالغير، على اعتبار أن الأضرار التي تنشأ عن أشخاص القانون العام لا تختلف في شيء عن تلك التي يأتينا أشخاص القانون الخاص. وبالرغم من تعدد الآراء الفقهية ومواقفها حيال كيفية إقرار مسؤولية الإدارة؛ فقد التقت جميعها حول ضرورة مساءلة الإدارة والتعويض لمن تضرر من أنشطتها.

⁽¹⁸⁴⁾ انظر: (عبد الكريم حيضرة، الدور الإنشائي للقاضي الإداري: التجليات والمعيقات، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 148، أكتوبر 2019، ص 46)، وكذلك: (يونس ابلاغ، مرجع سابق، ص 208).

⁽¹⁸⁵⁾ انظر: (نوفان العقيل العجاردة، مرجع سابق، ص 293).

⁽¹⁸⁶⁾ انظر عكس ذلك: (عبد الكريم حيضرة، مرجع سابق، ص 42).

⁽¹⁸⁷⁾ انظر: (ثروت بدوي، مرجع سابق، ص 128-129).

⁽¹⁸⁸⁾ انظر في ذلك بالتفصيل: (ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 146-148).

كما أن نظرية القرارات الإدارية وما تتضمنه من امتياز المبادأة الذي تتمتع به الإدارة، وامتياز التنفيذ المباشر أو الفوري، والتي تتضمن في مقابل ذلك غير قليل من القواعد التي تحمي الأفراد وتضبط حقوقهم. فهناك القواعد المتعلقة بالإجراءات الخاصة بدعوى الإلغاء، وتلك المتصلة بنظرية البطلان ونظرية الانعدام في القرارات الإدارية ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وقواعد سحب القرارات الإدارية المعيبة وغيرها من المسائل التي شيدت على أساس تحقيق الانسجام اللازم وإيجاد التوفيق الواقعي بين ظروف الإدارة وحاجاتها من جهة وبين حقوق الأفراد وحرياتهم من جهة أخرى.

وفي المحصلة ينبغي الاعتراف للقاضي الإداري بالحرية التي تصاحب عملية تأويل القاعدة القانونية سواء بشكل قبلي من خلال التأويل القضائي الإداري، أو من خلال العمل الذي يقوم به القاضي باستنباط للقواعد القانونية من قواعد أعلى في إطار عمله التوجيهي، مع أنها عملية ليست واضحة بما فيه الكفاية، لكنها تعبر على أن إرادة القاضي الإداري حاضرة مما يتيح له القيام بعملية التأويل والاستنباط من خلال اعتماد النص الدستوري، أو المعاهدات الدولية، أو حتى التأويل الذي يتعلق بقواعد أدنى، أو ابتداء مبادئ عامة جريئة في مجالات معرفية دقيقة وحساسة لم تأخذ من المشرع الحضور الكافي لأسباب مختلفة، فيأتي الحضور المؤثر للقاضي الإداري بقناعاته والتصورات التي يحملها حول دوره كحامٍ للحقوق والحريات الفردية والأدوار السياسية التي تلعبها مؤسسات الدولة حول تثبيت الاعتقادات المرتبطة بالمصلحة العامة والمرافق العامة والنظام العام⁽¹⁸⁹⁾.

رابعاً: يوجد مجالات حيوية ومحورية يستطيع القضاء الإداري من خلالها أن يرسى دوره الانشائي الخلاق نحو حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، ونضرب مثلاً على ذلك، **نظرية أعمال السيادة.**

حيث تعتبر نظرية أعمال السيادة القيد الوحيد الذي يهدر حقوق وحريات الأفراد، فيضع المشرع بموجبها سلاحاً خطيراً بيد السلطة التنفيذية، يصبح القاضي الإداري مكتوف الأيدي حيال وجود النص التشريعي الملزم له بعدم التعرض للأعمال المندرجة تحت هذه الصفة، بأي صورة من صور الرقابة القضائية، سواء أكانت رقابة القضاء؛ رقابة إلغاء أو تعويض أو تفسير، وسواء أكانت تلك الأعمال صادرة في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية⁽¹⁹⁰⁾، فأعمال السيادة، وإن كانت بطبيعتها أعمال إدارية؛ إلا إنها بمنجاة من كل رقابة قضائية مهما كانت درجة عدم مشروعيتها أو الآثار الضارة المترتبة عليها⁽¹⁹¹⁾.

ونتيجة صعوبة احتواء أعمال السيادة في نظرية محددة، فإن معظم المحاولات الفقهية عجزت في تحديدها وتمييزها عن أعمال الإدارة، وفي ظل عدم محاولة المشرع تعريفها أو تحديد مدلولها أو تبيان أساس عدم اختصاص القضاء برقابتها وتحسينها من هذه الرقابة، فإن الباب بقي مفتوحاً للقضاء لتأصيل هذه النظرية، ووضع حدودها ضمن سلطته التقديرية في تقرير الوصف القانوني للعمل المطروح

(189) انظر: (الحسن الحميدي، القاضي الإداري السياسي، مرجع سابق، ص 157-158).

(190) انظر: (علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، عمان، 2011، ص 85)، وكذلك: (رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، مؤتمر: القضاء الإداري - الإلغاء والتعويض، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الرياض، أكتوبر 2008، ص 122-123).

(191) (عبد الله طلبة، القانون الإداري، الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، منشورات جامعة حلب، بدون طبعة، حلب، بدون سنة نشر، ص 206).

عليه، وما إذا كان يعد عملاً إدارياً عادياً يختص بنظره أو عملاً من أعمال السيادة يمتنع عليه النظر فيه⁽¹⁹²⁾، لذلك ينظر لأعمال السيادة بأنها أعمال صادرة عن السلطة التنفيذية تتعلق بسيادة الدولة الداخلية أو الخارجية، وببقاء الدولة وعدم فنائها، يُمتنع على القضاء النظر فيها؛ متى أقر لها القضاء هذه الصفة.

والمرجع المغربي أشار في ترسانته التشريعية لأعمال السيادة سواء بشكل متفرق في الدستور المغربي لعام 2011⁽¹⁹³⁾ أو في بقية التشريعات العادية التي لحت بإشارات معينة إلى هذه لأعمال⁽¹⁹⁴⁾.

والمرجع الأردني بادر مبكراً بالإشارة إلى أعمال السيادة⁽¹⁹⁵⁾، أسوةً بالمرجع المصري⁽¹⁹⁶⁾، وهو ذات موقف المشرع القطري الذي أحسن في الإشارة المستقلة لأعمال السيادة خارج إطار نصوص قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (7) لسنة 2007، فبين في نص المادة (3) من هذا القانون على أنه: "مع مراعاة حكم المادة (13) من قانون السلطة القضائية المشار إليه، تختص الدائرة الإدارية، دون غيرها، بنظر المنازعات الإدارية التالية:..."

وبالرجوع إلى قانون السلطة القضائية الجديد رقم (8) لسنة 2023 جاء النص على أعمال السيادة كما يلي في المادة (19) من هذا القانون: "لا يجوز للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة ومسائل الجنسية".

وهنا قد يُفهم ظاهرياً وبشكل ارتجالي أن المشرع القطري أجاز بموجب هذا النص للقضاء فرض رقابته على أعمال السيادة، من منطلق القول بأن وصف أحد الأعمال أو القرارات بأنه من أعمال السيادة يعد من الناحية العملية تحصيئاً لهذا العمل أو القرار من رقابة القضاء.

لكن هذا الفهم لا تتفق معه لكونه ينطوي في الحقيقة على استيعاب خاطئ ومضلل، فتطبيقاً للقاعدة الأصولية التي تقول: "لو أراد المشرع قال وإن أبي سكت"؛ فإن المشرع القطري لو أراد اعتبار التحصين التشريعي للقرارات الإدارية جزءاً من أعمال السيادة لما بيّن بشكل صريح وواضح القرارات المستثناة من الطعن أمام الدائرة الإدارية كما وردت في الفقرة (3) من المادة (3) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (7) لسنة 2007⁽¹⁹⁷⁾.

كما أن هنالك فرق شاسع بين نظرية القرارات الإدارية المحصنة تشريعياً من جهة وأعمال السيادة من جهة أخرى، فشتان ما بين النظريتين.

(192) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1966/12/01 في القضية رقم: 102، س 7 ق، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات، ص 266، وكذلك: حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم: 58 في القضية رقم 97/34، بتاريخ 1997/10/29، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ص 4575.

(193) انظر الفصول 46 و 58 و 59 و 175 من الدستور المغربي لعام 2011.

(194) انظر مثلاً: قانون رقم 03.01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، وكذلك: ظهير شريف رقم 1-57-387 بشأن العفو.

(195) ابتداءً من قانون تشكيل المحاكم النظامية، ثم قانون محكمة العدل العليا المؤقت، ثم قانون محكمة العدل العليا الدائم، حتى قانون القضاء الإداري الحالي الذي نص في المادة (5/د): "لا تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة".

(196) تنص المادة (11) من القانون رقم (47) لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة المصري بأنه: "لا تختص محاكم مجلس الدولة في النظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة".

(197) وهي: "الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية، والقرارات الصادرة بموجب القانون رقم (17) لسنة 2002 بشأن حماية المجتمع، والقرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة باللجوء السياسي، والإقامة الدائمة، ودخول وخروج الوافدين وإقامتهم وإبعادهم، والجمعيات والمؤسسات الخاصة، والمراكز الدينية، والمطبوعات والنشر وتراخيص إصدار الصحف والمجلات، وتراخيص الأسلحة والذخائر والمتفجرات، ونزع الملكية للمنفعة العامة، والقرارات المتعلقة بتحديد العنوان الدائم للناخب، والقرارات المتعلقة بالألقاب والانتساب للقبائل والعائلات".

فأعمال السيادة محصنة بطبيعتها، أما القرارات الإدارية المحصنة فهي حتماً ومؤكداً محصنة بموجب نص قانوني صريح، كما أن أعمال السيادة يمتنع القضاء عن نظرها متى أقر لها هذه الصفة بإرادته الحرة، أما القرارات الإدارية المحصنة فإن القضاء الإداري يمتنع عن نظرها بأمر من المشرع الذي حصنها وليس منه، بحيث تنحصر وظيفة القاضي إزاءها في إنزال كلمة المشرع في النزاع المعروض أمامه. أضف إلى ذلك أن إضفاء صفة أعمال السيادة على القرار الإداري يحتاج إلى فحص وقائع الدعوى وتمحيصها من الجوانب كافة؛ من أجل أن تتمكن المحكمة من إسباغ الوصف القانوني للعمل المطروح عليها، فتقرر فيما إذا كان القرار أو العمل يندرج ضمن أعمال السيادة أم لا، بخلاف الحال في القرارات الإدارية المحصنة من المشرع التي ومن أول جلسة قضائية، تستطيع المحكمة أن تقرر عدم قبول الدعوى؛ إذا كان القرار الإداري محصناً بموجب القانون، فالمسألة لا تحتاج إلى الدخول في موضوع الدعوى؛ وإنما يكفي فقط رؤية النص القانوني الذي يحسن القرار الإداري.

ولا يغيب عن البال أيضاً أن أعمال السيادة واسعة وفضفاضة، لا يمكن حصرها، وتختلف من زمان إلى آخر، ومن مكان إلى آخر، فما كان يعد سابقاً من أعمال السيادة قد لا يعد كذلك في وقت لاحق، أما القرارات الإدارية المحصنة فهي محددة في القوانين والأنظمة على سبيل الحصر الضيق.

على أية حال، وبالعودة إلى مناقشة حقيقة سلطات القاضي الإداري في تفسير النصوص القانونية، نلاحظ أن معالجة القضاء الإداري لنظرية أعمال السيادة انطلق من كونها الاستثناء الوحيد على مبدأ المشروعية الإدارية، وأنها تتصف بأشع الأوصاف والنعوت باعتبارها وصمة عار على جبين مبدأ المشروعية وسيادة القانون، ووجودها فيه تقويض واضح لدولة القانون، إلا أنها تبقى حقيقة قانونية قائمة⁽¹⁹⁸⁾، لا يمكن لأي دولة في العالم الاستغناء عنها، لكون عدم تقنين أي مشروع لها بنص قانوني صريح يبين حالاتها وأصنافها لا يعني عدم وجودها، فالنص القانوني يلزم لنفي وجودها لا لإقرارها، وليس أدل على ذلك، أن أعمال السيادة تعد من حيث النشأة نظرية قضائية في المقام الأول، وذلك حينما أخرجها مجلس الدولة الفرنسي من ولايته لأسباب متعددة وتحت ضغوط معينة لا مجال لذكرها في هذا المقام⁽¹⁹⁹⁾، مما يعني أن أعمال السيادة، تعد لغاية الآن نظرية قائمة لا محالة، أساس نشأتها ومصدرها القضاء الإداري الذي يعود له الأخذ بها أو استبعادها⁽²⁰⁰⁾.

وكل ما سبق لا يعني مطلقاً التوسع في إضفاء صفة أعمال السيادة، فعدم القدرة على التخلص من فكرة أعمال السيادة لا يجوز أن يستتبعه توسيعاً لنطاقها، لذلك دأب مجلس الدولة الفرنسي منذ زمن بعيد على تضيق نطاق تطبيق نظرية أعمال السيادة في أحكامه كلما تمكن من ذلك. وبالفعل قلص دائرة تطبيق تدابير الأمن الداخلي إلى حد كبير، خاصة بالنسبة للأحكام العرفية، حيث حكم باعتبار قرار رئيس الجمهورية بإعلانها قراراً إدارياً يخضع لرقابته القضائية، ولا يعد عملاً من أعمال السيادة، كما فرض مجلس الدولة الفرنسي رقابته على تطبيق المعاهدات الدولية في الداخل، وقرر مسؤولية الدولة بشأن تطبيق تلك المعاهدات على أساس مبدأ المساواة بين المواطنين أمام الأعباء العامة⁽²⁰¹⁾.

وهذا التطرق المركز والمتعمق والسريع لنظرية أعمال السيادة يعطينا درساً علمياً مفيداً بأن القضاء الإداري يتحرك بحرية في المجالات المسكوت عنها تشريعياً لأسباب يقدرها المشرع ذاته، وليس لأسباب تتعلق بقدرة القاضي الإداري في التدخل في مجالات محددة من

(198) انظر: (رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص 124).

(199) راجع: (نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 62)، وكذلك: (علي خطار الشطناوي، مرجع سابق، ص 84-85)، وكذلك: (عبد الله عبد الغني بسيوني، ص 71 وما بعدها).

(200) وبذلك نتفق مع (د. عدنان عمرو، لقضاء الإداري في فلسطين، بدون دار نشر، بدون طبعة، القدس، 2015، ص 127) عندما رأى أن أعمال السيادة تبقى نظرية قضائية، يجوز للإدارة الاستناد إليها أمام القضاء ويعود للقاضي الأخذ بها أو استبعادها.

(201) انظر في ذلك: (عبد الله عبد الغني بسيوني، ص 71-72).

المشرع، فالقاضي الإداري يعلم تمام العلم أن التفرقة بين ما هو سياسي (سيادي) وبين ما هو عمل إداري في مسألة من المسائل الدستورية أو القانونية يكاد يكون مستحيلاً نظرياً، هذا إن لم يكن وسيلة للتهرب من أداء المحكمة لمهمتها القضائية في بعض الحالات. وفي ظل هذه الصعوبة التي تواجهها المحكمة الإدارية بوضع معيار موضوعي لنظرية الأعمال السيادة، فإن الأمر يبقى كله بين يديها؛ تستبعد ما تشاء وتبقي ما تشاء. بحيث تستطيع المحكمة بسط نطاق اختصاصها أو قبضه حسب الملابسات والظروف المحيطة بالدعوى.

ولعل ما تقدم من مناقشات علمية في ضوء ما ندركه من أفكار قانونية متواضعة؛ يجعلنا نردد أن المجهود التأويلي للقاضي الإداري يقوم على أساس مبدأ السببية، والذي يستلزم غياب معرفة أو قاعدة قانونية سابقة على وجود المنازعة، ثم يسعى لتبيان الحكم القضائي على أساس تأويلي صرف، ضمن مجهود ذاتي وإرادي بعيداً عن الوصفية التي تحد أي قدرة على التأويل⁽²⁰²⁾. وبالوقت ذاته تعكس هذه المناقشات أن تطوير آفاق القانون الإداري العربي لن يتحقق بدون فك الارتباط المعنوي مع التجربة الفرنسية للقانون والقضاء الإداريين.

ويكفي في نهاية هذا البحث المتخصص أن نشير لرأي فقهي في المملكة المغربية، يقول بوضوح أن القاضي الإداري المغربي سيتمكن من رسم الملامح الخاصة بالتجربة المغربية عندما يرفض في بعض القضايا التماهي مع التجربة الفرنسية، خاصة في ما يرتبط بالرقابة على أعمال السيادة، وقضايا الاعتداء المادي، والمسؤولية الإدارية، بحيث سيحاول ابتداء حلولاً قضائية يمكن القول معها باستقلالية وخصوصية الرقابة القضائية الإدارية المغربية⁽²⁰³⁾.

الخاتمة:

لقد بات واضحاً من المناقشات السابقة أن كل معيار قيل به كأساس للقانون الإداري لم يكن سوى تعبيراً عن مرحلة معينة من مراحل تطور وظيفة الدولة في إشباع الحاجات العامة للأفراد، بحيث كانت محاولة التوفيق بين الحاجات المتطورة من ناحية والنظام القانوني الذي يحكم نشاط الدولة في إشباع هذه الحاجات من ناحية أخرى، بقصد التعديل من عناصر النظام القانوني ليصبح معبراً عن الأوضاع المتطورة ومنسجماً مع متطلباته العملية.

كما أن هذا النقاش حول إشكالية أساس القانون الإداري وارتباطه الحتمي بذاتية هذا القانون واستقلاليته؛ أثر على نحو خاص في حقيقة السلطات التي يملكها القاضي الإداري العربي في إطار دوره التطبيقي أم الإنشائي، ولعل نظرتنا الواقعية رجحت الدور التطبيقي، ولكن ضمن محددات معينة تختلف عن طبيعة عمل القاضي العادي، بما يعكس خصوصية الأسلوب الذي يتبعه القاضي الإداري في تأويل القاعدة القانونية.

وهذا التأصيل الواقعي من الممكن أن يُشكّل دافعاً للتغير نحو خارطة جديدة للقانون والقضاء الإداري العربي، خاصة أن هنالك أقلام لاحظت وجود تحولات جد مهمة في القانون الإداري بالمملكة المغربية مثلاً (وإن كانت مقتصرة على المستوى المحلي)، التي تنتجها (أو اتجهت بالفعل!) نحو تأسيس قانون إداري محلي موازاة مع القانون الدستوري المحلي، وهذا ما يستشف من القوانين المتعلقة باللامركزية الإدارية الترايية التي عرفها المغرب غداة الاستقلال⁽²⁰⁴⁾.

(202) انظر في ذلك وضمن هذه الأفكار: (الحسن الحميدي، القاضي الإداري السياسي، مرجع سابق، ص 154).

(203) (الحسن الحميدي، نحو نموذج قضائي إداري مغربي-مغربي، مرجع سابق، ص 257).

(204) (يونس ابلاغ، مرجع سابق، ص 209).

وانتقالاً لتوصيات البحث، ومن أجل الإجابة على الإشكاليات التي تم طرحها في مقدمته، نورد النقاط الآتية:

أولاً: خروجاً على التوصيات التقليدية الموجهة للمشرعين، والتي يُفترض أن تكون بداية كل إصلاح أو تطوير في المنظومة القانونية ككل، فمن الأفضل أن يكون التغيير بما تملكه فعلاً من أدوات للمعرفة، وأولها تغيير الأسلوب المتبع في تدريس مقررات القانون الإداري، وأن ننطلق في ذلك بتدريس الجانب التطبيقي لنستخلص منه النظرية العامة المطبقة وفقاً لما هو معروف في المدرسة الأنجلوسكسونية التي تعتمد في تدريسها لمادة القانون أسلوباً مغايراً للمدرسة اللاتينية حيث تبدأ الأخيرة بالجانب النظري لتصل إلى الحالة العملية التطبيقية.

ثانياً: لا بد من التفكير بجدية نحو تكوين متكامل للقاضي الإداري العربي يستند على الرؤية الجديدة والمعاصرة للقانون الإداري والمتغيرات المصاحبة للعمل الإداري، والخروج من حالة التأزم الفكري نتيجة التمسك بالمبادئ العامة التقليدية المرتبطة بالتجربة الفرنسية، والحووم حولها خشية من ابتداع غيرها، مع أن القضاء العربي عموماً يستطيع وبدون مبالغة أن يأخذ زمام المبادرة في إعادة تشكيل المنظومة التكاملية للقانون الإداري بما يملكه خبرات وكفاءات قانونية لا يستهان بها، لا سيما أن خلفياتها تستند على قيم العدل والحرية والمساواة، وثقافة الإحسان ومكارم الأخلاق، ومراجعة الحق وعدم التماهي في الباطل.

ثالثاً: في ظل قلة عدد القضاة العرب المتخصصين في مجال القانون والقضاء الإداريين، نعود لتجديد الاقتراح القاضي بإنشاء معهد قضائي لتأهيل واختبار قضاة متخصصين في المنازعات الإدارية، أو تعزيز الموجود حالياً ضمن الاتحاد العربي للقضاء الإداري وكذلك الأكاديمية العربية للقضاء الإداري، اللتان لا نملك معلومات دقيقة حول إنجازاتهما الملموسة، لا سيما في رد المحاكم الإدارية العربية بقضاة مشبعين بروح القانون العام وفلسفته، ومدركين لخصوصية المنازعات الإدارية وطبيعتها والإشكالات المحيطة بها.

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب:

- 1- أنور أحمد رسلان، وجيز القانون الإداري، بدون دار نشر، الطبعة الثالثة، القاهرة، 2004.
- 2- بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، بدون سنة نشر.
- 3- ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، المجلد الأول، دار النهضة العربية، بدون طبعة، القاهرة، 1968.
- 4- حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، عمان، 2010.
- 5- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، بدون طبعة، الإسكندرية، 1996.
- 6- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، الطبعة التاسعة، القاهرة، 1973.
- 7- عبد الله طلبة، القانون الإداري، الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، منشورات جامعة حلب، بدون طبعة، حلب، بدون سنة نشر.
- 8- عدنان عمرو، لقضاء الإداري في فلسطين، بدون دار نشر، بدون طبعة، القدس، 2015.
- 9- علي خطر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، عمان، 2011.
- 10- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، بدون طبعة، الإسكندرية، 2000.
- 11- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، بدون طبعة، الإسكندرية، 1994.
- 12- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، بدون طبعة، بدون بلد نشر، 1973.
- 13- محمود عاطف البناء، العقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007.
- 14- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2010.

- 15- نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، عمان، 2010.
- 16- هاني محمد الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006.
- ثانياً: الأبحاث والمقالات:
- 17- رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، مؤتمر: القضاء الإداري - الإلغاء والتعويض، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الرياض، أكتوبر 2008.
- 18- صلاح الدين كزاي، إشكالية المعيار الوحيد في القانون الإداري، منشورات مجلة العلوم القانونية - سلسلة فقه القضاء الإداري- المغرب، العدد 1، 2014.
- 19- عبد الكريم حبضرة، الدور الإنشائي للقاضي الإداري: التجليات والمعيقات، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 148، أكتوبر 2019.
- 20- لحسن الحميدي، نحو نموذج قضائي إداري مغربي-مغربي، مجلة الأبحاث والدراسات القانونية، المركز المغربي للدراسات والاستشارات القانونية وحل المنازعات، العدد 17، 2020.
- 21- لحسن الحميدي، القاضي الإداري السياسي، المجلة المغربية لأنظمة القانونية والسياسية، العدد 14، مايو 2018.
- 22- مسعود جندلي، القاضي الإداري وتأويل النصوص القانونية، المجلة التونسية للدراسات القانونية والسياسية، العدد 3، 2014.
- 23- موسى الرباع، راهنية معيار المرفق العام في اجتهاد القضاء الإداري المغربي، منشورات مجلة العلوم القانونية - سلسلة فقه القضاء الإداري، العدد 5، 2018.
- 24- نوفان العقيل العجارمة، المستحدث في قانون القضاء الإداري الأردني، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة السابعة - العدد 2 - العدد التسلسلي 26 - شوال 1440 هـ - يونيو 2019.
- 25- يونس ابلاغ، اسهامات القضاء في تطوير القانون الإداري، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية - المغرب، عدد خاص، 2015.

تدبير قطاع التربية والتعليم بالمغرب زمن الأزمات والكوارث:
مداخل النقد والإشراف لتجربة التعليم عن بعد

Managing the Education Sector in Morocco a time of Crises and Disasters: Approaches to Criticising and Foresighting the Distance Education Experience

كمال نيت مبارك

طالب باحث في سلك الدكتوراه، - علوم قانونية وسياسية -

جامعة شعيب الدكالي - كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية

ملخص:

تهدف هذه الورقة البحثية إلى دراسة تجربة التعليم عن بعد في المغرب زمن الأزمة الصحية، من خلال دراسة حدود تجاوب الوزارة الوصية على القطاع مع تداعياتها، كما البحث في مدى تمكنها من تحقيق استدامة هذا النمط التعليمي بعد الجائحة، واستثمار التجربة التي تمت مراكمتها في مجال تدبير الأزمات في نوازل فجائية أخرى ممثلة في زلزال الحوز سنة 2023 وإضراب أساتذة قطاع التعليم الذي توقفت معه الدراسة في نفس السنة.

الكلمات المفتاحية: تدبير الأزمات - التعليم عن بعد - المغرب - الأزمة الصحية العالمية - زلزال الحوز.

ABSTRACT:

This paper aims to study the experience of distance education in Morocco during the health crisis, by examining the limits of the ministry's response to its repercussions, the extent to which it was able to achieve this style of education after the pandemic, and to invest the experience accumulated in the field of crisis management in other sudden crises represented by the Al Haouz earthquake in 2023 and the strike of education sector teachers that halted the study in the same year.

Keywords: Crisis Management - Distance Education - Morocco - Global Health Crisis - AL Haouz Earthquake.

مقدمة:

يتعامل الإنسان مع الأزمات والكوارث التي تعترض مسير حياته العامة والخاصة وفق إمكانياته المتاحة للحد من آثارها، والتي تختلف باختلاف طبيعة الأزمة وحجمها وكذا استراتيجيات التعامل مع آثارها، منظمة كانت أو غير ذلك؛ وهو الأمر الذي دفعه إلى التركيز والبحث عن أساليب إدارتها من خلال الاهتمام الأكاديمي بما كعلم مؤسس كغيره من العلوم؛ ورغم ذلك فمقام الاهتمام بهذا المجال لا يودع ضمن الأولويات من قبل الفاعل السياسي إبان وضع تصورات السياسات العامة والبرامج الحكومية، كونه يتعلق بظواهر افتراضية لا يقين لزمان ومكان حدوثها ولا يمكن تنبؤ حجم الدمار الذي ستخلفه (الشعلان، فهد أحمد، 1999، صفحة

(92). فالمجتمعات ضمن هذه الصيرورة، تتحسب للمستقر والثابت، وتؤسس خطط وسياسات استدامة الحقوق الأساسية على المؤشرات والمتغيرات الثابتة والمستقرة، وقليلًا ما تتحسب للعارض والطارئ، على اعتبار أن استدامة الحقوق الأساسية مكفولة في الظروف العادية، ولا مجال لهذه الإستدامة زمن الطوارئ والأزمات.

ولأن الحق في التعليم كبقية الحقوق الأساسية الأخرى قد يتأثر سلبًا وإيجابًا تبعًا للعوامل والظروف السائدة في بلد ما، فقد تباينت دول العالم على مستوى تكريس واعمال هذا الحق وحمايته، بحيث ساهمت جملة من العوامل والأسباب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والطبيعية والأوضاع الكارثية والحروب والأوبئة في حرمان الأطفال عبر العالم حقهم في التعليم، ولعل فيروس كورونا خير دليل على التفاوت المسجل عالميًا في مدى حصول الأطفال على التعليم والتعلم؛ ولا يشهد المغرب عن هذه المتلازمة العامة، حيث أدى فرض الحجر الصحي إبان الأزمة الصحية العالمية سنة 2020 إلى إغلاق المؤسسات التعليمية، الشيء الذي ألزم صناع القرار بالبحث عن بدائل لإنجاح الموسم الدراسي. وفي هذا الإطار تم اعتماد نمط التدريس عن بعد كوسيلة للحد من آثار الأزمة على هذا القطاع، باعتباره آلية مكتملة للتعليم الحضوري؛ وهي تجربة صادفتها عدة صعوبات وعوائق امتحنت حينها قدرات المنظومة التعليمية الوطنية، كما ألزمتها التفكير بعدها في الارساء الكامل لهذا الورش وضمان استدامته؛ غير أن الواقع أعاد طرح سؤال استثمار مكتسبات هذه التجربة ضمن سياقات جديدة من هذه الأزمات، تمثلت في زلزال الحوز سنة 2023 واضراب قطاع التعليم الذي أهدر ما يقارب 80 يوما من زمن التعلّمات في نفس السنة؛

مشكلة الدراسة:

تهدف هذه الورقة البحثية إلى دراسة تجربة التعليم عن بعد في المغرب زمن الأزمة الصحية، من خلال دراسة حدود تجاوب الوزارة الوصية على القطاع مع تداعياتها، كما البحث في مدى تمكّنها من تحقيق استدامة التعليم الرقمي بعد الجائحة، واستثمار التجربة التي تمت مراكمتها في مجال تدبير الأزمات في نوازل فجائية أخرى ممثلة في زلزال الحوز سنة 2023 والإضراب الذي شل القطاع في نفس السنة.

إن طبيعة الموضوع وضمنه الإشكالية الرئيسية، يدفعنا منهجيا إلى صياغة مجموعة من الأسئلة الفرعية التي تساعدنا على فكّ تعدد الاستفهامات المتضمن شكلا ومضمونا ضمنها، وهي كالآتي:

- ما هي خصوصية وسياقات التعليم عن بعد والتعليم الرقمي في التجربة المغربية؟ استدعاء حاجة، أم ضرورة مجتمعية؟
- وما هي أهم الإكراهات التي صاحبت تطبيق هذا النمط من التعليم زمن الأزمة الصحية العالمية؟
- هل استثمرت الدولة تجربة تدبير الأزمة في إرساء منظومة رقمية تستحضر استدامة الحق في التعليم زمن الأزمات والكوارث؟
- وكيف استثمرت الدولة المغربية تجربة التعليم عن بعد كآلية لضمان الإستمرارية البيداغوجية زمن الكارثة الطبيعية لزلزال الحوز سنة 2023 وزمن الأزمة التي عرفها القطاع في نفس السنة إثر اضراب أساتذة قطاع التعليم؟
- وما السبل الكفيلة لضمان استدامة هذا الحق زمن الأزمات والكوارث؟

للإجابة عن هذه الإشكالية سيتم اعتماد التصميم التالي:

المطلب الأول: التعليم عن بعد في المغرب، حدود المفهوم وسؤال المرجعية

الفقرة الأولى: في الفصل النظري بين التعليم الرقمي والتعليم عن بعد

الفقرة الثانية: التعليم عن بعد في المرجعيات القانونية المغربية المؤطرة

المطلب الثاني: التعليم عن بعد في المغرب بين حتمية الاختيار ورهانات التنزيل، مداخل النقد والاستشراف

الفقرة الأولى: خيار التعليم عن بعد زمن الأزمات والكوارث في السياق المغربي

الفقرة الثانية: حدود التعليم عن بعد وآفاقه المستقبلية في السياق المغربي

المطلب الأول: التعليم عن بعد في المغرب، حدود المفهوم وسؤال المرجعية

تمثل خصائص التعليم عن بعد أساسا في الفصل الكامل بين الطالب والمدرس والبيئة الحاضنة للعملية التعليمية التعليمية المباشرة وحتى زملاء التعليم طيلة فترة الدراسة، وكذا وجود قناة تواصلية تكنولوجية رقمية متطورة بين التلميذ/الطالب والأستاذ، يتم من خلالها تبادل المهام والواجبات التعليمية (Beaupré Claudine, Comtois Ann et autres, 2020، صفحة 27)، فعلى الرغم من أنه آلية أثبتت نجاحاتها في تحقيق الأهداف المرجوة من إقراره، إلا أن مجموعة من الدراسات أقرت على أنه لا يمكن اعتباره بديلا عن التعليم الحضوري؛ غير أن الأزمات والكوارث التي يعرفها العالم بين الفينة والأخرى، ألزمت الدول والحكومات إلى تبني هذا النمط واتخاذ آلية مكملة للتعليم الحضوري. وفي هذا الإطار أدى فرض الحجر الصحي الناتج عن الأزمة الصحية العالمية سنة 2020 إلى إغلاق المؤسسات التعليمية، الشيء الذي ألزم صناع القرار بالبحث عن بدائل لإنجاح الموسم الدراسي. وفي هذا الإطار تم اعتماد نمط التدريس عن بعد كوسيلة للحد من آثار الأزمة على هذا القطاع؛ والمغرب واحد من هذه الدول التي صاحبت تجربتها عدة صعوبات وعوائق امتحنت قدرات المنظومة التعليمية الوطنية وألزمته التفكير في الارساء الكامل لهذا الورش وضمان استدامته، فما هي حدود المفهوم (فقرة أولى)، وكيف تم استشرافه القبلي في الوثائق والمرجعيات المؤطرة لمنظومة التربية والتكوين الوطنية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: في الفصل النظري بين التعليم الرقمي والتعليم عن بعد

مع المد العولمي والثورة المعلوماتية والتكنولوجية وانتشار وسائل التواصل الرقمي وكذا النزوح نحو انتاج المحتويات الرقمية، أصبح التعليم الرقمي ظاهرة عالمية، طالت انعكاساتها على كل الميادين، ومعها الميادين المعرفية والتربوية والتعليمية، وهو الأمر الذي أدى إلى إعادة التفكير في أشكال العملية التربوية والتعليمية واستشراف أنماط وسياقات تربوية وبيداغوجية مختلفة وجديدة (المجيد رضوان، 2023، صفحة 23)؛ وعلى هذا الأساس ظهر نمط جديد من أنماط التعليم وهو التعليم الرقمي بمختلف مستوياته، فماذا يعني ذلك؟

1. التعليم الرقمي:

تحدد الأدبيات التربوية التعليم الرقمي بأنه التعليم الذي يستهدف إيجاد بيئة حاضنة تفاعلية تعتمد بالدرجة الأولى على تقديم محتوى تعليمي رقمي إلى المتعلم بشكل يتيح له إمكانية التفاعل مع هذا المحتوى ومع المدرس ومع الأقران سواء كان ذلك بصورة متزامنة أو غير متزامنة (عبد العزيز حسن ألطف إباد، 2019، صفحة 286) دون عائق الزمان والمكان، باستخدام الوسائط المعتمدة على تقنيات الحواسيب الآلية والأنترنت والدعامات الإلكترونية والأجهزة الذكية وتطبيقاتها وشبكاتها، ويركز هذا النوع من التعميم على العنصر الثالث من المثلث التعليمي فيما يخص المعرفة العلمية، عبر توظيف الوسائل التعليمية ووسائل الايضاح وأدوات الإنتاج لتمكين من إيصال المعلومات للمتعلمين كافة على اختلاف أنماطهم لاسيما الفئات العمرية الصغيرة منهم (منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، 2020، صفحة 31). غير أنه يشترط لكي يكون التعليم الرقمي فعالا، لابد من توفر شروط أساسية أبرزها (عبد العزيز حسن ألطف إباد، 2019، صفحة 289):

- المعرفة المسبقة لتوظيف تكنولوجيات التعلم والمهارات التقنية والتكنولوجية؛
- توفير بيئة تعليمية جديدة من التعلم عن طريق التعلم الذاتي؛
- توفير مضمون بيداغوجي رقمي محكم ومتجدد يحترم الضوابط البيداغوجية والتربوية المسطرة.

2. التعليم عن بعد

تعرفه منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) أنه "عملية نقل المعرفة إلى المتعلم في موقع إقامته أو عمله بدلا من انتقال المتعلم إلى المؤسسة التعليمية، وهو تعليم مبني على أساس إيصال المعرفة والمهارات والمواد التعليمية إلى المتعلم عبر وسائط

وأساليب تقنية مختلفة، حيث يكون المتعلم بعيدا أو منفصلا عن المعلم أو القائم على العملية التعليمية، وتستخدم الوسائط التكنولوجية من أجل ملء الفجوة بين كل من الطرفين بما يحاكي الاتصال الذي يحدث وجها لوجه، وبهذا المعنى إذا، فالتعليم عن بعد ما هو إلا تفاعلات تعليمية يكون فيها المعلم والمتعلم منفصلين عن بعضهما البعض" (منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، 2020، صفحة 14).

3. التعليم الرقمي والتعليم عن بعد، أي علاقة؟

إن جوهر الاختلاف بين التعليم عن بعد والتعليم الرقمي يكمن في موقع المتعلم وأسلوب التعلم، ففي التعليم الرقمي يمكن للمتعليم أن يكون مع المدرس في نفس الفصل الدراسي ويستخدم الإنترنت والتقنيات الإلكترونية الأخرى في التعلم، أما التعليم عن بعد فإنه يتضمن الفصل بين المتعلم والمدرس، إذ يمكن أن يضمن الوصول إلى المادة التعليمية من أي مكان في العالم وفي أي وقت (بومدين محمد، 2021، صفحة 203).

بناءً عليه، فإن هذه التعريفات المقدمة أعلاه تتيح إمكانية تسليط الضوء على صعوبة فهم ما يتضمنه مفهوم التعليم عن بعد أو التعليم الرقمي بدقة، فرغم إلتقائية هذه التعريفات في التوظيف الواسع للوسائل التكنولوجية إلا أنها تتخذ صفة التعدد بتعدد إمكانات وكيفيات فهم سياقات الظاهرة والغايات الكبرى منها، غير أن جوهر الاختلاف فيها يكمن في صفة التفرد التي تسم مفهوم التعليم عن بعد - موضوع الدراسة - في أنه مخطط وتجربة تستخدم مجموعة واسعة من التقنيات للوصول إلى المتعلمين عن بعد ومصممة لتشجيع تفاعل المتعلم (بوزياني عبد الرحيم، 2021، صفحة 29)، وبالتالي فهي عملية تستحضر تلازم المتعلم والأستاذ وفق جدول زمنية محددة تتيح للمتعليم الاستفادة من الخدمة التعليمية التعليمية باعتماد وسائط التواصل التكنولوجية والمحتوى لنقل المحتوى المدرسي بعيدا عن فضاء التعلم ومن دون التواصل المباشر مع المدرس، خلافاً لباقي التسميات التي تعطي للمحتوى والدعامة الرقميين أولوية في تحديد التعريف.

الفقرة الثانية: التعليم الرقمي في المرجعيات القانونية المغربية المؤطرة

ظل النظام التعليمي المغربي منذ إرساءه يسير وفق نمط التعليم الكلاسيكي الحضورى إلى حدود إقرار الإصلاحات الكبرى لمنظومة التربية والتكوين بصور الميثاق الوطني للتربية والتكوين سنة 1999، حيث كانت هناك إرغاصات للتفكير في استثمار هذا النمط من التعليم من أجل فتح آفاق جديدة للتدريس، وإعطاء فرص ناجعة وحديثة لإنجاح الإصلاح التربوي، حيث انبرت العديد من الأبحاث التي تبنت أطروحة تنويع أشكال التعليم كخيارات بيداغوجية يتعين أن تحظى بالأهمية في ظل الإكراهات التي ما فتئت تسم العصر الحديث؛ وهو الطرح الذي عزز مكانة التعليم عن بعد، وأصبح أفقا للتفكير في إقراره من خلال الأطر المرجعية القانونية، بدءا بالميثاق الوطني للتربية والتكوين لسنة 1999، ومرورا بالرؤية الإستراتيجية 2015 - 2030، والقانون الإطار 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، وصولا إلى المرسوم 2.20.474، ويتجلى ذلك فيما يلي:

1. التعليم عن بعد في الميثاق الوطني للتربية والتكوين

سنقوم خلال هذه الفقرة إبراز التصور الذي يؤطر التعليم عن بعد في الميثاق الوطني للتربية والتكوين لسنة 1999، من خلال المجالات والدعامات التي تتضمن هذا المفهوم، ودراستها وتحليلها سيمكننا من معرفة تصورات وحدود هذا المفهوم في هذه الوثيقة المرجعية المؤطرة.

دفعت محدودية مختلف الإصلاحات التي عرفها قطاع التربية والتكوين بالمغرب إلى تبني الدولة لجيل جديد من الإصلاحات يعيد الاعتبار لهذا المرفق الحيوي؛ وكان الميثاق الوطني للتربية والتكوين إطارا جامعاً لها، حيث أفرد هذا الميثاق في دعامته العاشرة ولأول مرة، توظيف التكنولوجيا الجديدة للإعلام والتواصل في مجال التكوين وخاصة في مجال التكوين المستمر، سعياً منها إلى تحقيق التوظيف الأمثل للموارد التربوية ولجلب أكبر فائدة ممكنة من التكنولوجيات الحديثة؛ في تأكيد فريد إلى عدم الخلط بين السعي إلى

هذا الهدف وبين التصور الشامل للوسائط التكنولوجية وكأنها بديل عن العلاقة الأصيلة التي يقوم عليها الفعل التربوي، تلك العلاقة الحية القائمة بين المعلم والتلميذ والمبينة على أسس التفهم والاحترام. ونظرا للأبعاد المستقبلية لهذه التكنولوجيات شدد الميثاق على حصر استثمارها في المجالات الآتية (وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة، 1999، صفحة 38):

- معالجة بعض حالات صعوبة التمدرس والتكوين المستمر بالنظر لبعد المستهدفين وعزلتهم؛
- الاستعانة بالتعليم عن بعد في مستوى الإعدادي والثانوي في المناطق المعزولة؛
- السعي إلى تحقيق تكافؤ الفرص، بالاستفادة من مصادر المعلومات وبنوك المعطيات وشبكات التواصل مما يساهم في حل مشكلة الندرة والتوزيع غير المتساوي للخزانات والوثائق المرجعية.

وقد حدد هذا الميثاق الإطار الزمني لتجهيز المؤسسات التعليمية بالوسائل التكنولوجية الجديدة للإعلام والتواصل بداية الموسم الدراسي والجامعي 2000 - 2001، على أن يتم توسيع هذه البنية التحتية تدريجيا في السنوات اللاحقة (وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة، 1999، صفحة 38).

من الملاحظ في إقرار الميثاق الوطني للتربية والتكوين لإدماج نمط التعليم عن بعد موازاة مع تأكيده على عدم إمكانية اعتباره بديلا عن العلاقة المتصلة بين التلميذ والمدرس، وكذا اقتصاره توظيفه في التكوين المستمر، لا يعدو أن يكون سوى آلية لتجاوز الصعوبات والإكراهات المرتبطة بالفوارق المحلية المتمثلة في البعد والعزلة، مما يجعله خيارا بعيدا كل البعد عن مضمونه البيداغوجي كآلية جديدة ومكاملة للتعليم الحضوري، أو آلية تحوي ترسانة لوجستية تستشرف التوظيف زمن الأزمات والكوارث.

2. التعليم عن بعد في الرؤية الإستراتيجية 2015 - 2030 (*) (المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، 2015، صفحة 5 وما بعدها)

أفردت الرؤية الإستراتيجية للتعليم عن بعد رافعة ضمن الفصل الأول الخاص بمدرسة الإنصاف وتكافؤ الفرص (الرافعة السابعة) الموسومة بإرساء مدرسة ذات جدوى وجاذبية (المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، 2015، صفحة 20)، والجدوى والجدابية هنا، ربطتهما الوزارة الوصية بدعامتي الدعم وملائمة التكوين، محددة في هذا الإطار ضرورة تنوع أساليب التكوين والدعم الموازية للتربية المدرسية والمساعدة لها، من قبيل: التلفزة المدرسية، وتيسير التمكن من التكنولوجيات العصرية، وإدماج أساليب التعليم عن بعد على المدى البعيد (المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، 2015، صفحة 20)؛

والملاحظ هنا هو أن الرؤية الإستراتيجية اعتبرت التعليم عن بعد أداة من أدوات الدعم الموازية للتربية المدرسية، مقرة بذلك أحداث نظام تحديتي لأساليب الدعم كي يكون في مستوى تطلعات العصر، وليس إقرارا بالجدوى البيداغوجية للتعليم عن بعد، وما الترويج ضمن هذا المخطط لمفاهيم: التلفزة المدرسية - التكنولوجيا العصرية - التعليم عن بعد، سوى إحداث نقلة نوعية في بنية المدرسة، من بنية تقليدية إلى أخرى عصرية ذات جاذبية، تعتبر فيها التكنولوجيات والوسائط الرقمية أداة فعالة من أجل الحاق المدرسة بروح العصر (ناجح عبد الرحيم، 2021، صفحة 20).

3. التعليم عن بعد في القانون الإطار 51.17 (*)

في إطار تنوع أنماط التعليم، طرح القانون الإطار 51.17 مجموعة منها، مثل التعليم الإلكتروني - التعليم مدى الحياة - التعليم الاستدراكي - التعليم عن بعد (ناجح عبد الرحيم، 2021، صفحة 20)، كما ركز في المادة 33 منه على أهمية إدماج

(*) هي رؤية استراتيجية جديدة للإصلاح التربوي (الرؤية الاستراتيجية للإصلاح)، بادر إلى بلورتها المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، يكمن جوهرها في إرساء مدرسة جديدة قوامها الإنصاف وتكافؤ الفرص، الجودة للجميع والارتقاء بالفرد والمجتمع، وتضم هذه الرؤية ثلاثة وعشرين (23) رافعة مقسمة على أربع (4) فصول.

(*) هو قانون إطار، من شأنه أن يؤمن استمرارية إصلاح منظومة التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي على أساس تحقيق الإنصاف وتكافؤ الفرص والجودة والارتقاء بالفرد وتقديم المجتمع، وإلى ضمان استدامته، وكذا إلى وضع قواعد لإطار تعاقدية وطني ملزم للدولة وللباقى الفاعلين والشركاء المعنيين في هذا المجال، وهو الصياغة القانونية للرؤية الاستراتيجية (2015-2030)، التي وضعها المجلس الأعلى للتربية والتكوين وفق مقتضيات دستور 2011، ويتضمن هذا القانون عشرة (10) أبواب وسبعة وخمسون (57) مادة.

تكنولوجيا الإعلام والتواصل في التعليم، إذ يلزم الحكومة أن تتخذ جميع التدابير اللازمة والمناسبة لتمكين مؤسسات التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي في القطاعين العام والخاص من تطوير موارد ووسائل التدريس والتعلم والبحث من خلال آليات التالية (الجريدة الرسمية عدد 6805، 2019، صفحة 5632):

- تعزيز إدماج تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في النهوض بجودة التعليمات وتحسين مردوديتها؛
- إحداث مختبرات للابتكار وإنتاج الموارد الرقمية، وتكوين مختصين في هذا المجال؛
- تنمية وتطوير التعلم عن بعد، باعتباره مكملاً للتعلم الحضوري؛
- تنويع أساليب التكوين والدعم الموازية للتربية المدرسية والمساعدة لها؛
- إدماج التعليم الإلكتروني تدريجياً في أفق تعميمه.

ومرة أخرى ربط القانون الإطار التعليم عن بعد باعتباره مكملاً للتعليم الحضوري، معتبراً في هذا المقام هذا الأخير نمطاً تعليمياً أساسياً يأتي فيه التعليم عن بعد ضمن سياق التعلم بالتناوب باعتباره خياراً بيداغوجياً توليفياً يخرج النمط الأول من صلبه التقليدية الإعتيادية، وبالتالي فالتعليم عن بعد ضمن القانون الإطار هو خيار تنويعي تطويري لمنظومة التربية والتكوين، ونمط محفز لتطوير وتوفير الموارد ووسائل التدريس والبحث، ومنه تحقيق غاية الرؤية الإستراتيجية في جعل المدرسة المغربية ذات جاذبية.

4. التعليم عن بعد في المرسوم 2.20.474(**)

خلافًا لباقي الوثائق المرجعية المؤطرة أعلاه، يتحدث المرسوم 2.20.474 عن مفهوم "التعلم عن بعد" عوض التعليم عن بعد، في تحديد واضح للفصل بين المفهومين، والمراد منه نقل العملية التعليمية التعليمية زمن إصداره (زمن جائحة كورونا)، من اعتمادها على المدرس (التعليم) إلى اكتساب المعارف والمهارات بمعين أو بدونه، كما أعاد اعتبار التعلم عن بعد مكملاً للتعلم الحضوري (المادة الثانية)، وشكلاً من أشكال التدريس والتكوين الذي تقدمه مؤسسات التربية والتعليم والتكوين، بصفة مؤقتة أو دائمة، باستخدام تكنولوجيا المعلومات ووسائل الاتصال الحديثة، بما يضمن الاستمرارية في تقديم كل خدمات التربية والتعليم والتكوين (الجريدة الرسمية عدد 7019، 2021، صفحة 6557)، وحدد كذلك ضمن مواد كفايات تقديم التعلم عن بعد ومقراته ومواصفات الموارد الرقمية، إضافة إلى واجبات الأطراف الفاعلة ضمنه وحقوقهم؛ غير أن هذا المرسوم ومن خلال استقراء مجموع مواد، فرغم استحضاره الدقيق لمختلف العناصر التي يقوم عليها التعلم عن بعد، إلا أنه لا زال يتقاطع مع الأطر المرجعية القانونية السابقة في عدم اعتباره خياراً بيداغوجياً، واكتفى بتقديمه كنمط تعليمي يبتغي ضمان استمرارية تقديم الخدمة التربوية في سياقات الإكراه والقوة القاهرة.

المطلب الثاني: التعليم عن بعد في المغرب بين حتمية الاختيار ورهانات التنزيل، مداخل النقد والاستشراف

لم يشهد العالم مثيلاً للتطورات المصاحبة للانتشار العالمي السريع لفيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) سنة 2020. حيث دفعت هذه الأزمة العالم إلى إعادة النظر في الكثير المفاهيم، لاسيما تلك المرتبطة بالحياة المجتمعية وأساليب ووسائل أداء الوظائف وكفاءة الموارد البشرية (كحال سعيدة، 2022، صفحة 980)؛ وضع أرغم صناع القرار السياسي إلى تبني خيارات تضمن استمرار تقديم الخدمات، موازنة مع الحفاظ على صحة وسلامة الأشخاص وحمايتهم من أي خطر؛ وهو السياق العام الذي دفع إلى التوجه نحو بلورة تصورات وتخصصات في مجالات عدة ضمنها قطاع التربية والتعليم، فأصبحنا نتحدث عن إدارة التعليم في زمن الكوارث والطوارئ قصد استدامة التعلم والحد من مظاهر انعدام تكافؤ الفرص فيه، ومحاربة مظاهر التسرب والاندماج الاجتماعي (شكري مصطفى، 2024، صفحة 4)، ولا يشد المغرب عن هذا التعميم، حيث أدى فرض الحجر الصحي زمن الأزمة الصحية

(**) هو مرسوم سارعت الحكومة المغربية إلى إصداره باعتباره مرسوماً يوطر عملية التعليم عن بعد خلال جائحة كورونا، ويحدد هذا المرسوم شروط وكفايات تقديم التعلم عن بعد لفائدة المتعلمين بمؤسسات التربية والتعليم والتكوين المدرسي والمهني والجامعي بالقطاعين العام والخاص، وصدر بالجريدة الرسمية عدد 7019 بتاريخ 28 محرم 1443 (6 شتنبر 2021).

العالمية إلى إغلاق المؤسسات التعليمية، الشيء الذي حتم على الحكومة المغربية البحث عن بدائل لإنجاح الموسم الدراسي. وفي هذا الإطار تم اعتماد نمط التدريس عن بعد كوسيلة للحد من آثار الأزمة على هذا القطاع. وهي تجربة صاحبها عدة صعوبات وعوائق امتحنت قدرات المنظومة التعليمية الوطنية، ومعها قدرات المنظومة التدبيرية الوطنية؛ التي راكمت خبرة يمكن توظيفها زمن الكوارث والأزمات؛

ولإبراز ذلك، سنحاول ضمن هذا المطلب تسليط الضوء على الكيفية التي تم بها توظيف خيار التعليم عن بعد زمن الأزمة الصحية العالمية، ثم الطريقة التي تم بها استثمار هذه الخبرة زمن الكارثة الطبيعية لزلزال الحوز وأزمة الإضرابات التي شهدتها الساحة التعليمية سنة 2023 ضمانا لاستدامة زمن التعلّمات (الفقرة الأولى)، لنتنقل منهجيا إلى إبراز حدود هذه الخبرة وآفاقها المستقبلية في إدارة الأزمات والكوارث (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: خيار التعليم عن بعد زمن الأزمات والكوارث في السياق المغربي

يعتبر التعليم حقا من حقوق الإنسان، يلزم الدول والجماعات على توفيره واستدامته وتبويده، وهذا ما يجعل من التخطيط له والاستعداد لتوفيره زمن الكوارث والأزمات أمرا ملحا وضروريا ضمن ما يعرف بإدارة الكوارث والأزمات؛ فاعتمادا على هذه المحددات سنحاول ضمن هذه الفقرة مساءلة مدى قدرة المنظومة التربوية ببلادنا على التفاعل زمن الكوارث من حيث الإجراءات التدخلية والقدرات الاستشرافية المبنية على التخطيط المسبق على مستوى السياسة التعليمية. وستتخذ من حالة كورونا 19 وزلزال الحوز وإضرابات الأساتذة حالات للدراسة، من خلال تقصي حجم الكارثة/الأزمة، وتأثيراتها العامة المختلفة، واستشرافاتها في مدى نجاعتها وفعاليتها خاصة في تحقيق أهدافها المعلنة من منظور قواعد إدارة المخاطر والأزمات:

1. التعليم عن بعد زمن جائحة كوفيد 19

اتجهت السياسة التعليمية بالمغرب إلى الإقرار التدريجي للتعليم عن بعد كنمط مكمل للتعليم الحضوري، فأفردت له على مستوى التنظير إطارا مرجعيا قانونيا ينظمه ويؤطره - كما بينا ذلك سابقا-؛ أما على مستوى الممارسة فقد ألزمت إخراجها إلى الواجهة ظروف الأزمة الصحية العالمية سنة 2020، في ظرف لم تكن المنظومة تتوقع تنزيله، فأصبح خيارا لا محيد عنه، سواء توفرت البنيات التحتية والوسائل اللوجستية له أم لم تتوفر، وبالرغم من الإشكالات التي يطرحها خاصة على مستوى التنزيل والتطبيق بالنسبة لبعض التخصصات (Jane Buc, 2001, p. 599).

وفي إطار التدابير الاحترازية التي اتخذتها السلطات العمومية المغربية من أجل الحفاظ على الصحة والسلامة العامة من انتشار وباء كورونا (كوفيد 19)، قررت وزارة التربية الوطنية توقيف الدراسة بشكل حضوري بجميع الأقسام والفصول ابتداء من يوم الإثنين 16 مارس 2020 (وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي، 2020)؛ ولضمان الإستمرارية البيداغوجية، اعتمدت الوزارة الوصية مجموعة من الإجراءات والعمليات منذ 16 مارس 2020، مباشرة بعد تعليق الدراسة الحضورية بجميع المؤسسات التعليمية، تمثلت بالأساس في الإنتاج المكثف للدروس الخاصة بهذه المرحلة من البرامج الدراسية، حيث تم إنتاج 62 ألفا من الموارد الرقمية الموجهة للتعليم العام و115 ألفا منها موجهة للتعليم الجامعي، وتم بث ما يقارب 3441 درسا عبر القنوات التلفزيونية الوطنية، وعلى تطبيقاتها الموازية SNRTLIVE، ونشرها وتقاسمها على منصتها الرقمية الموجهة للتلميذ TelmidTICE، وكذا تفعيل منصات الأقسام الافتراضية TEAMS التي بلغ عددها 725 ألفا تقريبا محدثا بالتعليم العمومي، تم استعماله من طرف 85 ألفا من الأساتذة و300 ألفا من المتدربين، إضافة إلى استفادة 23290 من المتدربين من التكوين عبر منصة "E-TAKWINE" (جواب السيد وزير التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي حول "حصيلة تجربة التعليم عن بعد وآفاق استكمال السنة الدراسية، 2020)، مع فتح موارد المكتبات الرقمية الدولية والعالمية مثل "المناهل" و"CAIRN" و"DALLOZ" و"EBSCO" للطلاب والأساتذة والباحثين بشكل مجاني، كما تمت إتاحة

إمكانية الولوج المجاني بصفة مؤقتة إلى جميع المواقع والمنصات المتعلقة بالتعليم عن بعد التي خصصتها الوزارة لها الغرض (وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي، 2020)، قصد تمكين الأطر التربوية من خلق جسور تواصلية تفاعلية مع المتعلمين لضمان التحصيل الدراسي ومواكبتهم عن بعد، إلى جانب وضع رهن إشارة المتدربين وأمهاتهم وأولياء أمورهم الخدمة الإلكترونية "إنصات" لتلقي استفساراتهم واقتراحاتهم حول سير عملية التعليم عن بعد (وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي، 2020)،

وأمام صعوبة التنبؤ بتطورات الحالة الوبائية، وفي إطار مقارنة استباقية، عملت الوزارة الوصية على تحضير خطة عمل متكاملة لتدبير الدخول المدرسي لسنة 2020 - 2021، ارتكزت على مجموعة من الأنماط التربوية التي تستجيب لمختلف فرضيات تطور الحالة الوبائية، وكانت الأهداف العامة الموجهة هي مراعاة سلامة مختلف المتدخلين الفاعلين والمتعلمين والأسر، وتأمين فرص التعليم والتكوين وضمان تكافؤ الولوج للتعليم والتكوين تبعاً لتطور هذه الحالة، اعتماداً على تبني مجموعة من المرتكزات أعطت الأولوية لتأمين الحق في التعليم مع ضمان أولوية الصحة، واعتبار التعليم عن بعد هو الأساس والحضور استثناء (وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي، 2020)، معتمدة في ذلك على ثلاثة أنماط تربوية شملت التعليم الحضوري في حالة تحسن الحالة الوبائية، والتعليم بالتناوب بين التعليم الحضوري والتعليم الذاتي، ثم التعليم عن بعد عند استفحال الحالة (شكري مصطفى، 2024، صفحة 6).

2. رهانات استجابة وتكيف المنظومة التربوية: نموذجاً زلزال الحوز واضرابات الأساتذة

إثر الهزة الأرضية التي ضربت المغرب يوم الجمعة 08 شتنبر 2023 والتي خلفت العديد من الخسائر المادية والبشرية، شمل التدخل الرسمي على المستوى العام خلال الفترة ما بين 09 و 20 شتنبر جلسات عمل ترأس بعضها الملك من أجل إعطاء التعليمات للتدخل لإنجاز أعمال الانقاذ، والتي على إثرها تم اعتماد الحكومة حكاماً نموذجية من خلال مقومات أربعة تركز على السرعة والفعالية والدقة والنتائج المقنعة في إطار قيادة نموذج للتنمية الترابية المندجة والموازنة (الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الناطق الرسمي باسم الحكومة، 2023).

وفي مجال التربية والتكوين أعلنت وزارة التربية والتعليم الأولي والرياضة في بلاغ لها (وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة، 2023)، عن تعليق الدراسة ابتداء من يوم الإثنين 11 شتنبر 2023، وذلك بالجماعات القروية والدواوير الأكثر تضرراً داخل أقاليم الحوز وشيشاوة وتارودانت، وعددها 42 جماعة موزعة بين هذه الأقاليم الثلاث، مع العمل في هذا الإطار، وفق بلاغ الوزارة، على إيجاد الصيغ التربوية المناسبة لضمان الاستمرارية البيداغوجية للتلميذات والتلاميذ من جهة، و من جهة أخرى قصد التدخل الاستعجالي لمحاصرة تداعيات الزلزال المتمثلة في تحجيم الخسائر النفسية عند الأطفال، إذ يمكن للمدرسة أن تلعب أدواراً مهمة في هذا الإطار، وتتمثل هذه الإجراءات على سبيل المثال لا الحصر في (وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة، 2023، صفحة 6):

- اللجوء للمؤسسات التعليمية المجاورة،
- تكثيف استعمالات الزمن، واعتماد التوقيت المسترسل؛
- توفير وتعويض المستلزمات الدراسية الضائعة؛
- توسيع الطاقة الاستيعابية للدخليات لاستقبال التلاميذ الذين تم تحويلهم، والرفع من خدمات الإيواء والنقل المدرسي والسكن الوظيفي؛
- توفير 1166 خيمة مجهزة، تتوفر على مرافق صحية في المناطق ذات الولوج الصعب في الحوز وشيشاوة وتارودانت؛
- توفير 1466 حجرة من الوحدات الدراسية، مدعمة بمرافق صحية ومكاتب إدارية مسبقة الصنع بالتعاون مع الشركاء؛

- المواكبة النفسية والدعم الاجتماعي؛
 - التنشيط الرياضي والفني والثقافي بشراكة مع جمعيات المجتمع المدني،
 - ضمان التواصل المستمر مع الأمهات والآباء وأولياء الأمور وباقي المتدخلين؛
- في سياق متصل بهذه الكارثة الطبيعية، استقبل تلاميذ المدارس العمومية وأسرهم الموسم الدراسي 2024/2023 بتوقف تام عن الدراسة شهدته مختلف الفصول الدراسية إثر الإضرابات المسترسلة للأطر الإدارية والتربوية بمختلف المؤسسات التعليمية العمومية(*)، أعلنت خلاله وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة لضمان الإستمرارية البيداغوجية، عن إطلاق البرنامج الوطني للدعم التربوي لفائدة التلميذات والتلاميذ بالمؤسسات التعليمية العمومية بجميع جهات المملكة، وذلك خلال فترة العطلة البينية الثانية الممتدة من 4 إلى 10 دجنبر 2023، واستمر لفترات متقطعة خلال الموسم الدراسي، والذي يركز على مجموعة من آليات الدعم التي سيتم تنزيلها بمراعاة الالتقاء والتكامل بين مكوناتها الأساسية، ويشمل هذا الدعم التربوي خمس (5) صيغ (وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة، 2023):
- الدعم الممول في إطار الساعات الإضافية، ويشمل مؤسسات التعليمية بالسلك الثانوي، والتي ينجز فيها الدعم في المواد الأساسية باعتماد العدة التربوية التي تم تطويرها من طرف وكالة حساب تحدي الألفية "MCA"(**)؛
 - الدعم باعتماد مقارنة التدريس وفق المستوى المناسب "TarI"(***)؛ ويتعلق بمؤسسات الريادة بسلك التعليم الابتدائي في مرحلته التجريبية؛
 - الدعم الرقمي "عن بعد"، عبر المنصة الوطنية "TelmidTICE"****) والتطبيق الجوال المرتبط بها (وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة، 2023)، والمنصات التفاعلية التي تم تطويرها من قبل الأكاديميات الجهوية؛
 - الدعم في إطار البرامج المحلية، حيث ينجز في إطار استكمال جداول الحصص الرسمية، والحصص التطوعية التي يقوم بها أستاذات وأساتذة المؤسسات التعليمية؛
 - دعم يقوم به طلبة الإجازة في التربية، وذلك في إطار برنامج الأعمال التربوية المنجزة بالمؤسسات التعليمية؛
 - وآخر ممول من لدن الشركاء، ويشمل برامج الدعم التربوي الممولة من طرف المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، أو في إطار البرنامج الحكومي "أوراش"*****).

الفقرة الثانية: حدود التعليم عن بعد وآفاقه المستقبلية في السياق المغربي

تعدد الكتابات والنقاشات العلمية والأكاديمية في محاولة منها لرسم معالم وانعكاسات العالم ما بعد كل أزمة أو كارثة، مؤكدة على حتمية خروج العالم من آثارها بمعالم جديدة ترسم حياة مغايرة، لعل أبرزها إعادة ترتيب الأولويات، وفي مقدمتها إيلاء الاهتمام

(*) هو إضراب وطني عام تضمن مسيرات وطنية وجهوية وإقليمية، خاضه عشرات آلاف الأساتذة والأطر التربوية والإدارية، دام قرابة الثلاثة (3) أشهر متقطعة لمطالبة الحكومة بالتراجع عن النظام الأساسي الجديد لموظفي قطاع التعليم. وذلك بعد قرار التنسيق الوطني لقطاع التعليم (يضم 23 تنسيقية)، والذي اعتبره التنسيق بغير منصف، وخطوة للإجهاد على العديد من المكتسبات المهنية، ولا يستجيب للحد الأدنى من الانتظارات المطروحة من طرف الشغيلة التعليمية.

(**) حساب تحدي الألفية المغرب (MCA-Morocco) هو مؤسسة عامة تم إنشاؤها في شتنبر 2016. وهي مسؤولة عن تنفيذ البرنامج الذي يغطيه الاتفاق الثاني، الموقع في 30 نونبر 2015 بين حكومة المملكة المغربية وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية، ويهم التدخل في مجموعة من القطاعات الوطنية ضمنها التربية والتكوين، من خلال مشروع "التربية والتكوين من أجل قابلية التشغيل"، ويضم هذا المشروع ثلاثة أنشطة، وهي "التعليم الثانوي" و"التكوين المهني" و"التشغيل".

(***) مقارنة التدريس وفق المستوى المناسب (TARL (Teaching At the Right Level هي أسلوب تعليمي يستهدف تحديد احتياجات كل متعلم على حدة بغية تحسين نتائجه الدراسية، وتحذف المقاربة إلى تحقيق أهداف التعليم وتحسين النتائج الدراسية للتلاميذ وتنمية مهاراتهم الدراسية والاجتماعية.

(****) هي منصة رسمية من إعداد وزارة التربية الوطنية، يتوافق مضمونها والمنهاج الدراسي الوطني، وتوفر مجموعة من الموارد الرقمية للتلاميذ في شكل فيديوهات وملخصات بالإضافة إلى تمارين في شكل ملفات وأخرى تفاعلية، من أجل توفير الدعم عن بعد في جميع المستويات والمواد الدراسية، وتضم ما يقارب 12500 مورد رقمي، منها حوالي 11000 درساً تعليمياً، وما يقارب 1000 من التمارين، وأكثر من 500 نموذج من الإمتحانات الإشهادية.

(*****) يندرج ضمن البرامج الحكومية في مجال التشغيل المؤقت، ويهدف إلى إحداث 250.000 فرصة شغل مباشرة في غضون سنتين، ومواكبة المقصدين من سوق الشغل وتيسر إدماجهم الاقتصادي، دون اشتراط مؤهلات. وذلك بشراكة بين القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية والسلطات المحلية والجماعات الترابية، وكذا جمعيات المجتمع المدني والتعاونيات المحلية، بالإضافة إلى مقاولات القطاع الخاص.

للمحماية الاجتماعية والصحية وتحقيق الإكتفاء الذاتي وتقوية التضامن ضمن الدولة الوطنية الموحدة؛ إلا أنها في الواقع خطابات تتجاوز معطيات ووقائع الحقيقة والتاريخ (النعمة بوشامة، بدون سنة النشر، صفحة 67)، ذلك أن المتتبع لما يجري بعد كل نازلة من النوازل، يستكن خلاصة مفادها صعوبة التنبؤ بمسار اتجاهاتها المستقبلية، وبالتالي صعوبة محاصرة انعكاساتها وآثارها من خلال الإعداد لاسرراتيجيات مختلفة يعادل عدد استشرافات النوازل؛ ومما لا شك فيه أن تأثير هذه الكوارث/الأزمات سيكون ذا وقع كبير في القطاعات الأساسية مثل التعليم، إذ عرف هذا القطاع الحيوي في بلادنا خلال جائحة كورونا وزلازل الحوز والإضرابات التي شلت القطاع تسجيل تعثر المسار التعليمي للمتدربين والطلبة نظرا لتوقف الدراسة المباشرة إما بقرار الوزارة الوصية (جائحة كورونا - زلازل الحوز) أو إثر حركة التدافع المجتمعي وعوامل الضغط التي تمارسها النقابات أو التنسيقيات أو مجموعات الضغط عامة ضمن سيرورتها النضالية (إضرابات قطاع التعليم 2023)، فإن وزارة التربية الوطنية اعتمدت خطة لاستمرارية التعليم تضم مجموعة من البدائل البيداغوجية والحلول التقنية والتربوية، لتعويض الدروس الحضورية، وكان الخيار المشترك بين هذه النوازل هو إقرار التعليم عن بعد، ضمانا للاستمرارية البيداغوجية والتعليمية.

ورغم هذه الإجراءات الاستعجالية التي تم تنزيلها، إلا أن اللجوء إلى هذا النمط من التعليم لم يكن خيارا معدا له مسبقا، بل كان حلا وحيدا لضمان هذه الاستمرارية البيداغوجية، وهو الإجراء الذي لا يمكن أن نتوقع منه نتائج مثالية، حيث يمكن أن نفرد مجموعة من الملاحظات التي حالت دون بلوغ إقراره نمطا جديدا يمكن اعتماده في الظروف العادية، كما أن المنطق المنهجي يقتضي منا كذلك اقتراح بديل لتجاوز الصعوبات المسجلة:

1. التعليم عن بعد في السياق المغربي: مداخل النقد

دون الغوص في المعوقات المرتبطة بالمجال البيداغوجي والبيداكتيكي، فقد سجل إقرار التعليم عن بعد زمن الأزمة الصحية العالمية، إكتفاء الوزارة الوصية ضمن الأطر المرجعية المنظمة لهذا النمط، إلى اعتباره خيارا مكتملا للتعليم الحضور، وليس نمطا بيداغوجيا يدخل ضمن استراتيجيات تنويع خيارات التعليم والتعلم (مهداوي زبيدة، بدون سنة النشر، صفحة 100)، كما أن صعوبة التأقلم مع نمط التعليم عن بعد، وعدم جاهزية المتدريس والمدرس والأسر إلى استخدام الوسائط الإلكترونية، واعتبارها بديلا بيداغوجيا حال دون تملك تحقيق الأهداف المرجوة، ناهيك على أن محدودية الإمكانيات التقنية والبشرية وضعف الوسائل اللوجستية والمتمثلة في غياب إلى انعدام التغطية بشبكة الأنترنت وكذا شبكة البث التلفزيوني في بعض المناطق القروية والنائية، وعدم توفر معظم الأسر خاصة التي تعاني من ضعف المستوى المادي والاجتماعي، على الوسائل الإلكترونية من حواسيب وهواتف نقالة ذكية أبطل التنزيل الصحيح لهذا النمط (بنعبد المالك ادريس، 2020، صفحة 206)، فيما تتجلى تداعيات التنزيل المفاجئ لنمط التعليم عن بعد في بروز مظاهر التفاوت واللامساواة المحلية (حضري/قروي) على مستوى الأسر والمتعلمين (EL Yousfi Imane, 2020, p. 237 من جهة، وبين التعليم العمومي والتعليم الخاص من جهة أخرى، حيث برزت مشاكل مرتبطة بالالتزامات التعاقدية بين أولياء الأمور ومؤسسات التعليم الخاص جراء توقف تقديم الدروس الحضورية، حيث تعددت المواقف بين رافض لتأدية المستحقات المالية للتدريس بما بدعوى أن العلاقة التعاقدية التي تربطها بهذه المؤسسة تقتضي أن يكون الأداء نظير استمرارية هذه المؤسسات في تقديم الخدمة المؤدى عنها مهم كانت الظروف، رغم أن جائحة كورونا تشكل قوة القاهرة ومسوغا قانونيا لتأدية المستحقات المتراكمة وفق ما يقتضيه القانون المؤطر للعلاقة التعاقدية التي تربط هذه المؤسسات بأولياء الأمور (الوالي مصطفى، بدون سنة النشر، صفحة 139)؛

أما الإجراءات المتخذة للحد من تداعيات كارثة زلازل الحوز، فعلى المستوى العام، يمكن أن نفرد ملاحظة مهمة مفادها غياب تضمين تدبير المخاطر في مختلف الوثائق المنظمة للتعليم بالمغرب، كما غياب بنية هيكلية في منظم الوزارة لمعالجة هذا الأمر، وليست هناك بنود مالية في ميزانية الوزارة لمثل هذه التدخلات (شكري مصطفى، 2024، صفحة 19)؛ أما على المستوى الخاص

فقد تم تسجيل ضمن تدخل الوزارة الوصية في البلاغات والمذكرات الوزارية والأكاديمية والإقليمية المواكبة لضمان حق التمدريس في المناطق المتأثرة جراء الزلزال، - قلنا المسجل - هو عدم الإشارة إلى استثمار التجربة التي راكمها القطاع خلال تديره لفترة الحجر الصحي زمن الأزمة الصحية العالمية، والمتمثل في اعتماد التعليم عن بعد، واستثمار الدعامات الإلكترونية والدروس الرقمية المسجلة، على اعتبار أن مبررات انعدام وتضرر البنى التحتية في هذه المناطق سيحول دون تحقيق إقرار هذا النمط من التعليم، فرغم أنها تبريرات لها نصيبها من الصحة، إلا أن المسجل في هذا الإطار هو أن الوزارة بعد ضمان العودة الطبيعية للفصول الدراسية بعد الأزمة الصحية العالمية، أوقفت أو أبطأت كل البرامج المتعلقة بالتدريس عن بعد، ولم تضع ضمن أولوياتها الإستراتيجية لتأمين الإستمرارية البيداغوجية زمن الكوارث والأزمات والانتقال بالموازاة مع اعتماد المقررات الدراسية والكتب المدرسية، إلى إنتاج حوامل ودعامات ديداكتيكية توافق نمط التدريس عن بعد تدخل ضمن الخطط البديلة للانتقال السلس نحو هذا النمط في مثل هذه الظروف، وكذا إقراره نظاما موازيا في الظروف العادية.

كما أن المسجل خلال الأزمة التي عرفها القطاع جراء التوقف المتكرر للدراسة نتيجة الإضرابات التي عرفها القطاع كما أسلفنا، فتدخل الوزارة في هذا الإطار عبر تنزيل رزمة من آليات الدعم التربوي المتنوعة لفائدة المتدربين بمؤسسات القطاع العام دون مؤسسات القطاع الخاص، إما حضورية في إطار شراكة من طرف جهات لا علاقة لها بالميدان التربوي (شكري مصطفى، 2023، صفحة 89)، وإما في عن بعد باعتماد المنصة الوطنية "TelmidTICE"، هي إجراءات همت مجال دعم المكتسبات خلال الفترة التي يخصها المقرر التنظيمي للسنة الدراسية للبناء المعرفي للدروس المقررة. كما أن غياب استثمار بنك الموارد الرقمية الخاصة بالدروس والمقررات التي تم إنتاجها زمن الأزمة الصحية العالمية كأداة بيداغوجية رقمية توظف زمن الأزمات والكوارث، دفع الوزارة إلى الاستعانة كما أسلفنا بجمعيات المجتمع المدني في إطار الشراكات المتنوعة لضمان الإستمرارية البيداغوجية؛ وهو ما انتج ردة فعل وصفت بغير الحسنة من طرف الأسر وجمعيات الأمهات والآباء والأولياء التي حملت الوزارة الوصية مسؤولية أي "أخطار قد يتعرض لها أبنائها نتيجة تسليمهم لأناس يفتقدون للتكوين الأساس والعدة البيداغوجية اللازمة" (الرابطة الوطنية لجمعيات أمهات وآباء وأمهات وأولياء التلاميذ، 2023)، مما دفعها إلى البحث عن حلول فردية تمثلت مجملها في هجرة العديد من الأسر نحو مؤسسات القطاع الخاص ضمانا لهذه الإستمرارية البيداغوجية، وهو تكريس إقرار آخر لغياب إرادة اعتبار إستراتيجية إقرار التعليم عن بعد خيارا بيداغوجيا أساسيا يوازي التعليم الحضوري.

2. إنجاح التحول الرقمي في المنظومة التعليمية بالمغرب: مداخل الاستشراف

تشير الكثافة المتزايدة للتدفقات المعرفية العالمية إلى الآثار الإيجابية للعلمة، التي فسحت المجال للإبداع البشري إلى ابتكار حلول ناجعة يتجاوز بها خوارق الطبيعة المفاجئة، وضمنها خيار التعليم عن بعد أو التعليم الرقمي اجمالا، حيث أصبح ضرورة وشرطا لولوج مجتمع المعرفة، كما هو شرط لمواجهة الطوارئ خصوصا مع ما يتهدد العالم من أوبئة قد تفرض على الدول والأفراد مزيدا من التباعد والعزل، وعليه فالمغرب أصبح لزاما عليه تطوير تجربة التعليم عن بعد وتوسيع قاعدة المستفيدين منه، الأمر الذي سيساهم في تحقيق تنويع العرض البيداغوجي من جهة، واستدامة الإستمرارية البيداغوجية من جهة أخرى، وهو التحدي الذي يستلزم على سبيل المثال لا الحصر:

- مأسسة وتقنين التعليم الرقمي، عبر وضع ترسانة قانونية وتنظيمية شاملة لهذا الغرض، والرفع به إلى مقام التعليم الحضوري في إطار تنويع العرض البيداغوجي داخل منظومة التربية والتكوين (وردة هشام، بدون سنة النشر، صفحة 117)؛
- توجيه البحث في الاستراتيجيات الاستباقية لضمان استمرارية التعليم في أوقات الأزمات، بالاستفادة من التجربة الحالية، ورصد تحدياتها، وافترض السيناريوهات المحتملة، واقترح البدائل المناسبة (زمراني محمد وآخرون، 2021، صفحة 126)؛

- تطوير البنية التحتية الرقمية، والوسائل التكنولوجية اللازمة لعملية التعليم الإلكتروني، والعمل على توفر المعدات والأدوات التكنولوجية (حاسوب وأترنت...) لكل من الأساتذة والمتعلمين وتطوير أدوات التعلم الجماعي ولا سيما المنصات الإلكترونية، (Instance Nationale d'Évaluation auprès du CSEF, Novembre 2021, p. 67) وكذلك ربط المؤسسات التعليمية والجامعات بشبكات الأترنت ذات التدفق العالي؛ بما سيساهم في تسريع الانتقال لرقمنة التعليم؛
- تكوين موارد بشرية مؤهلة ذات كفاءات ومهارات عالية في المجال الرقمي، خاصة هيئة التدريس (Instance Nationale d'Évaluation auprès du CSEF, Novembre 2021, p. 65) وكذا تفعيل التكوين المستمر للأطر الإدارية والتربوية وإدراج مجزوءات ومواد خاصة بتقنيات التعليم عن بعد أو التعليم الرقمي؛
- استكمال ورش اعداد الدروس المسجلة، بتعزيز استخدام التكنولوجيا في التعليم؛
- تأهيل التعليم الإلكتروني كمكمل للتعليم الحضوري، بإقرار أقسام نموذجية وفق حصص محددة، واستثمار الآليات والمنصات الرقمية المعتمدة "للتعليم عن بعد" في ظل تدبير جائحة كورونا، وتوظيفها طيلة المسار العادي للتكوين، بهدف تعزيز تعليم يواكب التحولات المعاصرة ولتطوير المنظومة التعليمية، وإدماجها في مجتمع المعرفة (صلحي أحمد، 2020، صفحة 19)؛
- تحقيق العدالة المحلية على الصعيد الوطني والتقليص من الفوارق الاجتماعية الاقتصادية بين الأسر، وإقرار مبدأ تكافؤ الفرص لتمكين المتدربين من تعليم رقمي عادل ومتاح للجميع؛
- إقرار نموذج بيداغوجي ناجح يؤهل التلاميذ منذ سن مبكرة نحو نموذج المتعلم المستقل المعتمد على مهارة التعلم الذاتي متعدد المصادر، وعلى أنظمة تعليمية رقمية تفاعلية سهلة الولوج، مع إتاحة المزيد من الفرص والاختبارات لتعليم الكبار؛
- توسيع وتنويع العرض التربوي والبيداغوجي في المدارس الابتدائية من خلال تعميم تدريس مادة الإعلاميات بها، حتى يستأنس المتعلمون بالتقنيات المستعملة في التعليم عن بعد وبالتواصل التفاعلي الافتراضي.

خاتمة

تحدث تقرير التنمية البشرية لسنة 2013، عن التحول المعرفي الذي حصل بين بلدان الشمال وبلدان الجنوب، حيث أشار التقرير إلى ما تحقق في بعض بلدان الجنوب (الصين - الهند - البرازيل - تركيا - كوريا الجنوبية...) من تحولات في مؤشرات التنمية، والتي تتمظهر في نصيب الفرد من الدخل القومي وفي مؤشري الصحة والتعليم، وهي ذات المؤشرات التي مكنتها من أن تتبوأ مكانة متقدمة في الاقتصاد العالمي (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، 2013، صفحة 1 وما بعدها)؛ سياق يمثل محاولة للوقوف عند أهم عامل حاسم في النهوض بمجتمع المعرفة في مختلف البلدان، وهو المنظومة التربوية والتعليمية، لأن المتعلمين في تجارب الأمم المتقدمة والتي حققت نتائج في رصيدها العلمي والمعرفي، يخلص إلى أن التركيز على المنظومة التربوية يشكل أولى الأولويات التي تمكن من بناء النهضة التنموية المنشودة (جرموني رشيد، 2019، صفحة 19)؛ من هذا المنطلق، فقيمة التربية والتعليم، دفعت المجتمعات إلى الاهتمام به وتطويره، والتركيز على ضمان استدامته زمن العواض الطارئة من خلال إقرار أنماط جديدة تمثلت مجملها في التعليم الرقمي والتعليم عن بعد، وهو ما يطرح رهانات كبرى على الحكومات في جعله نمطا بيداغوجيا مائلا للتعليم الحضوري؛ وما السياق المغربي موضوع الدراسة، إلا نموذج مكننا من الوقوف على تجربة وضعت ضمن أولوياتها الإستراتيجية البيداغوجية وضمان الحق في التعليم، كما هي التجربة التي مكنت المنظومة التربوية الوطنية من مراكمة خبرة يمكن استثمارها في تجديد وتنويع العرض البيداغوجي، كما استثمارها زمن الأزمات والكوارث العارضة، باعتبارها إمكانية بيداغوجية اثبتت نجاعتها زمن الكوارث والأزمات (خاصة زمن الأزمة الصحية العالمية) في ضمان الاستمرارية البيداغوجية رغم العوائق التي اعترضت تنزيلها، وبالتالي تعد حافزا قويا للتفكير في القيام بتحولات مهمة في نظم التعليم المعتمدة في بلادنا، فمدرسة اليوم تجاوزت مقارنة "التزود المعرفي الكمي"، حيث

أضحى الأمر مستحيلاً زمن التدفق المعرفي المستمر الذي لا يمكن للعقل البشري استيعابه، وانتقلت زمن المد العولمي إلى دور الإعداد، أعداد الفرد المتعلم الكفاء المرن، القادر على مواكبة مختلف التغيرات المتسارعة والفجائية، والمساهم في حل المشكلات بطريقة مبتكرة، وبعبارة مختزلة، تأهيل فرد اليوم مقاوم لعالم الغد المجهول المعالم، مع الحفاظ على موارثه الهوياتي المستمد من قيم التراث والدين واللغة والتاريخ.

قائمة المراجع

Beaupré Claudine, Comtois Ann et autres. (2020, MAI). L'enseignement au temps du Coronavirus- Balises pour l'automne 2020. *Une publication du Comité école et société de la Fédération nationale des enseignantes et de enseignants du Québec*.
EL Yousfi Imane. (2020, Aout). "La numérisation des services publics face à la propagation du coronas virus et ses effets juridique", *Revue du droit et des affaires*, n°59.

Instance Nationale d'Évaluation auprès du CSEF. (Novembre 2021). *Enseignement au Temps de Covid au MAROC - Rapport Thématique*. Conseil Supérieur de l'Éducation, de la Formation.

Jane Buc. (2001). L'assurance qualité dans l'enseignement à distance", in « Enseignement supérieur en Europe, Universités virtuelles contre université classiques : Conflits ou collaboration ? ». *Publication UNESCO –UNESCO CEPES Centre Européen pour l'Enseignement Supérieur, Volume XXVI Numéro 4*, p. 599.

الجريدة الرسمية عدد 6805. (19 أغسطس، 2019). ظهير شريف رقم 1.19.113 صادر في 7 ذي الحجة 1440 (19 أغسطس 2019) بتنفيذ القانون الإطار رقم 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي.
الجريدة الرسمية عدد 7019. (6 شتنبر، 2021). مرسوم رقم 2.20.474 صادر 15 من محرم 1443 (24 أغسطس 2021) يتعلق بالتعليم عن بعد.

الرابطة الوطنية لجمعيات أمهات وآباء وأولياء التلاميذ. (02 دجنبر، 2023). بيان (رقم 04) في شأن التفاعل مع مستجدات الساحة التعليمية الأخيرة بتاريخ 02 دجنبر 2023 (تاريخ الزيارة 07 غشت 2024). تم الاسترداد من <https://www.facebook.com/photo>

الشعلان، فهد أحمد. (يناير، 1999). اتخاذ القرارات أثناء الكوارث والأزمات. مجلة الفكر الشرطي، المجلد 7، العدد 4، مركز بحوث الشرط، الشارقة/الإمارات.

المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي. (2015). من أجل مدرسة الإنصاف والجودة والإرتقاء، رؤية إستراتيجية للإصلاح 2015 - 2030. الرباط: بدون دارالنشر.

- المجيد رضوان. (2023). التعليم الرقمي والجريمة الإلكترونية بين تحدي التحول التكنولوجي وإكراهات الواقع، السياق المغربي نموذجاً. المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والسياسية والإقتصادية، برلين/ألمانيا، الطبعة الأولى.
- النعمة بوشامة. (بدون سنة النشر). "تحولات ومتغيرات قطاع التعليم في ظل جائحة كوفيد-19". مقال ضمن مؤلف جماعي تحت عنوان: *الاسرة والتعليم في زمن الجائحة، قراءات متقاطعة، مجلة القانون والأعمال الدولية*، عدد خاص.
- الوالي مصطفى. (بدون سنة النشر). "تأثير جائحة كورونا على الالتزامات التعاقدية لمنظومة التعليم الخاص بالمغرب"، مقال ضمن مؤلف جماعي تحت عنوان: *الاسرة والتعليم في زمن الجائحة، قراءات متقاطعة. مجلة القانون والأعمال الدولية*، عدد خاص.
- الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الناطق الرسمي باسم الحكومة. (27 شتنبر، 2023). "بلاغ صحفي حول انعقاد اجتماع مجلس الحكومة" (تاريخ الزيارة: 2024/08/04). تم الاسترداد من www.cg.gov.ma
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP). (2013). "تقرير التنمية البشرية لسنة 2013، تحت عنوان: نهضة الجنوب، تقدم بشري في عالم متنوع". نيويورك الولايات المتحدة الأمريكية: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP). تم الاسترداد من <https://hdr.undp.org>
- بنعبد المالك ادريس. (2020). "التعليم عن بعد: بين هاجس ضمان الاستمرارية البيداغوجية وضرورة تجاوز الضغوط النفسية"، مقال ضمن مؤلف جماعي عن منشورات مركز تكامل/سلسلة توثيق أعمال كتبت في زمن كورونا فيروس، الطبعة الأولى 2020.
- بوزياني عبد الرحيم. (دجنبر، 2021). *التعلم عن بعد بالغرب في زمن الكوفيد 19، التحديات وآفاق التجويد. معهد الدراسات الاجتماعية والإعلامية، مجلة القانون والمجتمع، العدد الرابع.*
- بومدين محمد. (دجنبر، 2021). *تجربة التعليم عن بعد في المغرب زمن جائحة كوفيد 10. مجلة الباحث للدراسات والأبحاث القانونية والقضائية، العدد 37.*
- جرموني رشيد. (2019). *المنظومة التربوية العربية والتحدي المعرفي، مداخل للنقد والإشترايف، الطبعة الثانية. المغرب: شمس برينت.*
- جواب السيد وزير التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي حول "حصيلة تجربة التعليم عن بعد وآفاق استكمال السنة الدراسية". (18 ماي، 2020). www.youtube.com/watch?v=8FojuLYgAfM، (تاريخ الزيارة: 2024/08/02).
- زمراني محمد وآخرون. (2021). "التعليم بالتناوب وأثره على التحصيل الدراسي لدى عينة من تلاميذ السلك الثانوي التأهيلي - مديرية مديونة نموذجاً". *المجلة العربية للمعلومات / المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، عدد مزدوج، العدد 32، تونس.*
- سعيدة كحال. (يونيو، 2022). *الرقمنة والتحول العالمي للعمل عن بعد في ظل فيروس كوفيد 19. مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 07، العدد 01، الجزائر.*
- شكري مصطفى. (يونيو، 2023). "المغرب التعليمي في سنة 2023: منظومة التربية والتعليم ومستجدات الإصلاح في ظل الحراك الاحتجاجي"، مقال ضمن مؤلف جماعي تحت عنوان: *المغرب في سنة 2023. المركز المغربي للأبحاث وتحليل السياسات، الإصدار الأول.*
- شكري مصطفى. (ماي، 2024). *التعليم في زمن الكوارث بالمغرب: حالات كورونا وزلزال الحوز نموذجاً. المركز المغربي للأبحاث وتحليل السياسات، دراسة 24/01.*
- صلحي أحمد. (2020). " العملية التعليمية بالمغرب في ظل فيروس كورونا المستجد: نحو تعزيز الرقمنة". *المعهد العربي للبحوث والسياسات - نواة.*
- عبد الرحيم ناجح. (2021). *التعليم عن بعد في المرجعيات القانونية المغربية المؤطرة. مجلة النداء التربوي، العدد 28، السنة 24.*

عبد العزيز حسن أطف إباد. (أبريل، 2019). أثر التعلم الرقمي باستخدام الأجهزة الذكية على التحصيل العلمي للطالب في مقرر الوسائل التعليمية واتجاههم نحو استخدام الأجهزة الذكية في التعلم والتعليم. مجلة جامعة أم القرى للعلوم التربوية والنفسية، المجلد 10، عدد 2، الجزء 1.

منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة. (2020). *التعلم عن بعد، مفهومه وأدواته واستراتيجياته*. اليونسكو.

مهداوي زبيدة. (بدون سنة النشر). "التعليم عن بعد بالمغرب آلية لضمان سيورة التعليم في ظل جائحة كوفيد 19"، مقال ضمن مؤلف جماعي تحت عنوان: *الاسرة والتعليم في زمن الجائحة*، قراءات متقاطعة، مجلة القانون والأعمال الدولية، عدد خاص. وردة هشام. (بدون سنة النشر). "نمط التعليم عن بعد خلال جائحة كورونا: قراءة تقييمية للتجربة المغربية"، مقال ضمن مؤلف جماعي تحت عنوان: *الاسرة والتعليم في زمن الجائحة*، قراءات متقاطعة. مجلة القانون والأعمال الدولية، عدد خاص.

وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة. (أكتوبر، 1999). *الميثاق الوطني للتربة والتكوين* (وثيقة محملة بصيغة PDF). الرباط. تم الاسترداد من موقع وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة: www.men.gov.ma

وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة. (03 نونبر، 2023). "عرض وزير التربية الوطنية أمام لجنة التعليم والثقافة والاتصال بمجلس النواب، بتاريخ 03 نونبر 2023، حول مناقشة الميزانية الفرعية للوزارة برسم سنة 2024"، الرباط.

وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة. (22 نونبر، 2023). "المذكرة الوزارية رقم 23/121 في شأن استثمار محتوى المنصة الوطنية "TelmidTICE" للدعم التربوي الرقمي عن بعد". تم الاسترداد من www.men.gov.ma

وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة. (30 نونبر، 2023). "بلاغ صحفي في شأن إطلاق البرنامج الوطني للدعم التربوي لفائدة التلميذات والتلاميذ خلال فترة العطلة البينية الثانية". تم الاسترداد من www.men.gov.ma

وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة. (11 شتنبر، 2023). "بلاغ صحفي في شأن تعليق الدراسة في الجماعات القروية والدواوير الأكثر تضررا ابتداء من 11 شتنبر 2023 واستمرارها في المناطق الأخرى" (تاريخ الزيارة: 2024/08/04). تم الاسترداد من www.men.gov.ma

وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي. (02 أبريل، 2020). "بلاغ صحفي في شأن الحصيلة المرحلية للتعليم عن بعد (تاريخ الزيارة: 2024/08/01)". تم الاسترداد من www.men.gov.ma

وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي. (15 مارس، 2020). "بلاغ صحفي في شأن انطلاق عملية التعليم عن بعد" (تاريخ الزيارة: 2024/08/01). تم الاسترداد من www.men.gov.ma

وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي. (13 مارس، 2020). "بلاغ صحفي في شأن توقيف الدراسة بتاريخ 13 مارس 2020"، (تاريخ الزيارة: 2024/08/01). تم الاسترداد من www.men.gov.ma

وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي. (28 غشت، 2020). "مذكرة رقم 20-039 في شأن تنظيم الموسم الدراسي لسنة 2020 في ظل جائحة كوفيد - 19" (تاريخ الزيارة: 2024/08/01). تم الاسترداد من www.men.gov.ma

نجاعة الإدارة العمومية المغربية في مواجهة الأزمات والكوارث: زلزال الحوز نموذجا

The effectiveness of Moroccan public administration in dealing with crises and disasters: the Al-Haouz earthquake as a model

محسن زردان.

باحث دكتوراه بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية التابعة لجامعة القاضي عياض، مراكش.

ملخص:

الإدارة العمومية المغربية، هي عصب الدولة الحيوي ورمز من رموز سيادتها، وذراعها التنفيذي لتنزيل سياساتها العامة، وتوفير الخدمات الأساسية للمواطنين في مجالات الأمن، الصحة، التعليم، السكن، والشغل (...). قصد تلبية احتياجاتهم والارتقاء بمستوى عيشهم. زلزال الحوز الذي ضرب المغرب في شتنبر 2023، شكل تحديا لنجاعة أداء الإدارة المغربية العمومية في تدبير تداعيات الكارثة الطبيعية التي أسفرت عن خسائر بشرية واقتصادية واجتماعية فادحة، وكشفت عن دورها الحيوي في تعبئة كل موارد قطاعاتها لإغاثة وإنقاذ المتضررين وإعادة إيوائهم.

قبول المغرب المحدود للمساعدات الدولية، أظهر مستوى الثقة الموضوع في نجاعة أداء تدبير إدارته العمومية المغربية للأزمة، وأبان عن التفاف كل مكونات المجتمع حول القيادة الملكية التي كانت حريصة على تتبع مسار مختلف عمليات الإنقاذ وتقديم المساعدات للمتضررين.

على الرغم من ذلك، برزت مجموعة من الصعوبات التي واجهت التدبير الإداري العمومي المغربي، تمثلت في صعوبة التنسيق بين القطاعات العمومية لكثرة المتدخلين، وبطء التدخل السريع لإنقاذ المحاصرين تحت الأنقاض، والتأخر في تقييم الأضرار من أجل إعادة الإعمار، فضلا عن قلة تقديم الدعم والمواكبة النفسية والاجتماعية للمتضررين.

لا زالت الإدارة العمومية المغربية تمثل تحسيدا قويا للسيادة، وزلزال الحوز يشكل اختبارا حقيقيا لأدائها، يكشف عن مواطن خللها ويحفز على تجاوز أوجه قصورها وتحسين جودة ممارستها.

Abstract :

The Moroccan public administration is the vital nerve of the state and a symbol of its sovereignty, and its executive arm for implementing its public policies, and providing basic services to citizens in the areas of security, health, education, housing, and employment (...) in order to meet their needs and improve their standard of living.

The Al Hoceima earthquake that struck Morocco in September 2023 posed a challenge to the effectiveness of the Moroccan public administration's performance in managing the repercussions of the natural disaster that resulted in

huge human, economic and social losses, and revealed its vital role in mobilizing all the resources of its sectors to provide relief, rescue and rehouse those affected.

Morocco's limited acceptance of international aid demonstrated the level of confidence placed in the effectiveness of the Moroccan public administration's management of the crisis, and demonstrated the support of all components of society for the royal leadership, which was keen to follow the course of various rescue operations and provide assistance to those affected.

However, a number of difficulties have emerged that have faced the Moroccan public administrative management, represented in the difficulty of coordination between public sectors due to the large number of stakeholders, the slowness of rapid intervention to rescue those trapped under the rubble, the delay in assessing the damage for the purpose of reconstruction, as well as the lack of psychological and social support and follow-up for those affected. The Moroccan public administration continues to represent a strong embodiment of sovereignty, and the Al Hoceima earthquake represents a real test of its performance, revealing its shortcomings and motivating it to overcome its shortcomings and improve the quality of its practice.

■ مقدمة:

الزلازل، ظاهرة من ضمن الظواهر الطبيعية التي لازمت البشرية منذ الأزل، وظَلَّت تُغْزَا مُحِيرًا يَصْعَبُ فَكُّ شَفْرَةِ لَحْظَاتِهِ الْمُبَاغِتَةِ، وَلَا تَوَقُّعُ زَمَانٍ وَمَكَانٍ حَدُوثِهِ، وَلَا تَرَقُّبٌ حَاجِمٌ دَمَارِهِ.

هذه المرة قَدَّرَ الزلزال اتجهت بَوصلته صَوْبَ منطقة الحوز المغربية جنوباً، لِيَهْتَزَّ أَرْضُ جِبَالِ الْأَطْلَسِ الْكَبِيرِ يَوْمَ الثَّامِنِ مِنْ سِبْتَمْبَرِ 2023، بِقُوَّةٍ بَلَّغَتْ 6,8 درجة على مقياس ريختر، مِمَّا خَلَّفَ مَعَهُ خَسَائِرَ بَشَرِيَّةً وَمَادِيَّةً جَسِيمَةً، مَا زَالَتْ تَدَايِيهَا جَائِثَةً عَلَى قُلُوبِ الْمَغَارِبَةِ إِلَى حُدُودِ السَّاعَةِ.

فِي هَذِهِ اللَّحْظَاتِ الْعَصِيْبَةِ، يَتَجَلَّى مُسْتَوَى حُضُورِ مُؤَسَّسَاتٍ وَأَجْهَازَةِ الدَّوْلَةِ فِي قَلْبِ الْمِيدَانِ، وَتُظْهِرُ دَرَجَةَ اسْتِجَابَتِهَا السَّرِيعَةِ وَالْفَعَالَةِ فِي تَقْدِيمِ الْمُسَاعَدَةِ وَالِدَعْمِ لِلْمُتَضَرِّرِينَ.

عَلَى الرَّغْمِ مِنْ هَزَاتِ الْمَتَتَالِيَةِ الَّتِي عَرَفَهَا وَقَعَ الْخِدْمَاتِ الْعُمُومِيَّةِ إِقْلِيمِيًّا وَدَوْلِيًّا، فِي ظِلِّ مَوْجَاتِ الْمَدِّ اللَّيْبِرَالِيِّ، الْمَحْمَلِ بِتَبَارَاتِ الْخُصْصَةِ، مَجْبِرَةً الدَّوْلَ فِي تَجَاهٍ نَهْجِ سِيَاسَاتِ التَّخْلِيِ التَّدْرِيجِيِّ عَنْ خِدْمَاتِهَا لِصَالِحِ الْقِطَاعِ الْخَاصِّ، فَإِنَّ التَّدْبِيرَ الْعُمُومِيَّ الْمَغْرِبِيَّ فِي فِتْرَةِ كَارِثَةِ زَلْزَالِ الْحُوزِ، أَتَبَّثَ أَنَّ هَذِهِ الْمَوْسَّسَاتِ الْعُمُومِيَّةَ هِيَ رَكِيزَةُ أُسَاسِيَّةٌ فِي مُوَاجَهَةِ الصَّدَمَاتِ وَالتَّحْدِيَّاتِ الْمَجْتَمَعِيَّةِ الصَّعْبَةِ.

الإدارة المغربية العمومية في شكلها الحديث، هي نتيجة لمخطات متعددة من البناء والإصلاح منذ استقلال المغرب من رقة الاستعمارين الفرنسي والاسباني، بدأت بنهج سياسة المغربية لأطرها، مروراً عبر تبني مسار لامركزي في تقسيم مجالها الترابي الإداري إلى جهات وأقاليم وجماعات، وصولاً إلى إرساء إصلاحات دستورية تسعى لترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة.

إن تسليط الضوء على نجاعة تدبير الإدارة المغربية العمومية في مواجهة زلزال الحوز، يرمي إلى تقييم فعالية هياكلها التنظيمية، وكذا أساليب وآليات اشتغالها، وقابليتها للتكيف مع حالة الطوارئ، فضلا عن كشف عيوبها ومزاياها، وسبل تحسين أدائها.

بؤرة زلزال الحوز، ضربت عمق المغرب العميق، مما طرح النقاش من جديد حول التوزيع غير المتكافئ للخدمات العمومية المغربية، وابتعاد خطط التنمية أكثر فأكثر عن تلك المناطق، وقد تكون مناسبة سانحة لانتشالها من ضروب النسيان وتخصيص برامج استعجالية لإعادة إحيائها من جديد.

■ مشكلة الدراسة:

يُعد التدبير الإداري العمومي النَّاجع في فترة الأزمات، عاملا حاسما في تقليل من تداعياتها البشرية، المادية، الاجتماعية والاقتصادية عبر آليات إعداد مُسبق ومُحكم لخطط الطوارئ، تضمن التدخل السريع في الوقت والمكان المناسبين، والتنسيق الفعال بين مختلف الوزارات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية، مع القدرة على تقييم الخسائر وإيجاد استراتيجيات من أجل التعافي من مخلفاتها.

في هذا السياق يأتي زلزال الحوز، ليضع تحديات على نجاعة التدبير العمومي المغربي في التعاطي مع هذه الكارثة، وهو صُلب موضوع هذه الدراسة البحثية التي سَتُحدد مُشكلاتها المحورية كما يلي: إلى أي حد ساهم التدبير العمومي المغربي في تلبية احتياجات المتضررين من زلزال الحوز؟

■ تساؤلات الدراسة:

- ما هي أبرز الاحتياجات الإنسانية العاجلة التي خلفها زلزال الحوز؟
- كيف أثر زلزال الحوز على النسيج الاجتماعي والاقتصادي للمناطق المتضررة؟
- ما هي التداعيات المحتملة لزلزال الحوز على التراث الثقافي المادي وغير المادي للمنطقة؟
- ما مدى سرعة وفعالية استجابة الإدارة العمومية المغربية لاحتياجات المتضررين من زلزال الحوز؟
- هل نجحت آليات التنسيق بين مختلف القطاعات الحكومية في إدارة تبعات الزلزال؟
- ما هي أبرز التحديات التي واجهت الإدارة العمومية في تدبير أزمة زلزال الحوز؟
- ما هي أبرز نقاط الضعف التي تعيق فعالية التدبير الإداري العمومي المغربي خلال الأزمات؟
- ما هي الإجراءات العملية المقترحة لتطوير سرعة ومرونة استجابة الإدارة العمومية للأزمات؟
- كيف يمكن تعزيز التنسيق والتعاون بين مختلف القطاعات الحكومية لإدارة الأزمات بشكل أفضل؟

■ أهمية الدراسة:

تَكمن أهمية هذه الورقة البحثية في الكشف عن كيفية تفاعل الإدارة المغربية بمختلف هياكلها مع واقع الكوارث الطبيعية، ومدى قدرة قراراتها المتخذة على الاستجابة لمتطلبات واحتياجات المتضررين، مما يتسنى إبراز نقاط قوتها وضعفها، وتقييم فعاليتها التنظيمية.

كما تتجلى أهميتها في تسليط الضوء على الدروس التي تم استخلاصها من تداعيات هذه الكارثة، مع الوقوف على التحديات الظرفية والمستقبلية أمام الإدارة المغربية في تدبير المخاطر والأزمات، والسبل الكفيلة بتجويد أدائها.

■ فرضيات الدراسة:

هذه الدراسة البحثية ستقتفي أثر الفرضيات المطروحة الآتية:

الفرضية الأولى: تداخلت آثار زلزال الحوز بشكل مُعقد لتشمل جوانب مُتعددة من حياة السكان، حيث تسببت الكارثة في خسائر بشرية جسيمة، وأحدثت شرخاً في العلاقات الاجتماعية، وأدت إلى تدهور الوضع الاقتصادي، كما طالت تأثيراتها الموروث الثقافي الذي يميز المنطقة.

الفرضية الثانية: تَفاوتت نجاعة التدبير الإداري العمومي المغربي في مواجهة تبعات زلزال الحوز بين جوانب أظهرت استجابة سريعة وفعالة في عمليات الإنقاذ والإغاثة الأولية، وجوانب أخرى واجهت تحديات في التنسيق وإعادة الإعمار والتخفيف من الآثار الاقتصادية والاجتماعية على المدى المتوسط والطويل.

الفرضية الثالثة: يتطلب تجويد التدبير الإداري العمومي المغربي في أوقات الأزمات تبني نهج متكامل وشامل يركز على تعزيز التنسيق بين مختلف الفاعلين، وتطوير آليات استباقية للكشف عن الأزمات والتعامل معها، وتحسين التواصل الفعال مع المواطنين، واستخلاص الدروس من التجارب السابقة.

مفاهيم الدراسة:

● النجاعة:

لغة مشتقة من فعل نَجَعَ، ونَجَعَ الشيء بمعنى نَفَعَ وأفاد وظهر أثره، وأحدث تأثيراً وفعالية⁽²⁰⁵⁾، واصطلاحاً فإنها تُستخدم في سياقات مختلفة، طبية، تربوية، اجتماعية و اقتصادية (...)، وهو مُصطلح ينتمي لموجة المصطلحات الإصلاحية الحديثة، التي حاولت تجاوز الاختلالات التي تشوب تنزيل البرامج التنموية، وربط نجاحها بالترشيد والعقلنة. النجاعة في سياق هذه الدراسة يُلامس مجال التدبير الإداري، وقُدْرته على إحداث تأثير إيجابي وفعال وملاموس لبلوغ أهدافه المرجوة بأقل مجهود وتكلفة والمتمثلة في سرعة الاستجابة في تقديم خدماته للمتضررين من زلزال الحوز.

● الإدارة العمومية المغربية:

قديمة قدم تاريخ المغرب، وممتدة إلى فترة ما قبل دخوله للحماية الأجنبية، عندما كانت السلطة بيد نظام المخزن، حيث يَعتلي السلطان هرمه ويُساعده في سلطته وزراء وكتاب وشيوخ القبائل، مُستندين في حكمهم على الأعراف والتقاليد والقانون الشرعي،

²⁰⁵ معجم المعاني الجامع متاح على الرابط الإلكتروني التالي: <https://www.almaany.com/ar/dict/ar> - تاريخ النسخ 2024/12/25.

لتليها فترة الحماية الفرنسية والإسبانية (1956/1912)، حيث فرض النموذج الإداري الفرنسي نفسه، وأدخل هيكله الإدارية الحديثة على بنية الإدارة المغربية، عبر إنشاء وزارات وإدارات مركزية تحت إشراف سلطات الحماية.

بعد الاستقلال عام 1956، حاول المغرب تطوير بنياته الإدارية عبر مغربتها، وتوسيع نطاق خدماتها، وتكييفها مع متطلبات الدولة الحديثة، ومواكبة مسارها عبر سلسلة من الإصلاحات على مدار العقود الأربعة الأخيرة للقرن العشرين لتجاوز تحديات البيروقراطية والفساد وضعف الانتاجية والأداء، وارساء ممارسات جديدة تعتمد على مبادئ الحكامة الجيدة والشفافية والمساءلة⁽²⁰⁶⁾. إن مفهوم الإدارة العمومية المغربية في سياق دراستنا، يُراد به الكشف عن كيفية تفاعل واشتغال هيكلها التنظيمية المتعددة، في تدبير الاحتياجات الآنية والبعيدة لمخلفات زلزال الحوز.

• زلزال الحوز:

الزلزال من أعنف الظواهر الطبيعية، حيث تهتز الأرض بشكل مفاجئ وسريع، أو عبر سلسلة من الاهتزازات المتتالية لسطح الأرض، نتيجة لحدوث انزلاقات الصفائح الأرضية داخل قشرة الأرض، أو بسبب نشاط بركاني انصهاري، تختلف درجات قوته حسب الأضرار التي يخلفها على الإنسان وممتلكاته.

الحوز هو إقليم ينتمي لجهة مراكش أسفي، يقع في الجنوب الغربي للمغرب، يحده غرباً إقليم شيشاوة، وجنوباً إقليم تارودانت، وشمالاً إقليم قلعة السراغنة وشرقاً إقليم ورزازات، بمساحة تبلغ 6200 كلم مربع، وتعداد سكاني وصل لحوالي 642,815 ألف نسمة حسب آخر إحصاء لسنة 2024⁽²⁰⁷⁾.

تغلب على جغرافيته التضاريس الجبلية، حيث تُشكل ثلاثة أرباع مساحته، ويحتضن أعلى قمة جبلية في المغرب وهي قمة جبل توبقال بارتفاع 4165 متر.

زلزال الحوز ضرب في الثامن من شتنبر 2023 منطقة إغيل التابعة لإقليم الحوز بقوة 6,8 درجة على مقياس ريختر، فكانت له تداعيات بشرية واقتصادية واجتماعية مهمة على المنطقة، وهو السياق الذي جاءت فيه هذه الدراسة البحثية التي تروم تسليط الضوء على أداء الإدارة العمومية المغربية في التعاطي مع هذه الكارثة الطبيعية.

■ منهجية الدراسة:

ستتم الاستعانة في هذه الورقة البحثية بالمنهج التاريخي الذي يقتضي تاريخ الزلازل بالمغرب خصوصاً الحديثة منها، للوقوف على مخلفاتها وتداعياتها، وكذا توظيف المنهج الوصفي التحليلي في وصف وتحليل البيانات و المعلومات التي تم رصدها وجمعها انطلاقاً من تقارير الأبحاث والدراسات الدولية والوطنية في مدى استجابة المؤسسات العمومية المغربية في تدبير الأزمة، والعوامل المتحكمة في أدائها.

■ محاور الدراسة:

²⁰⁶ إصلاح الإدارة وتحسين الخدمات العمومية، تقرير متاح على موقع رئيس الحكومة المغربية على الرابط

<https://www.cg.gov.ma/ar/hassila> / تاريخ التصفح 2024/12/25.

²⁰⁷ تقرير حول عدد ساكنة المغرب بالموقع الرسمي للمندوبية السامية للتخطيط على الرابط <https://www.hcp.ma>.

من أجل مقارنة هذا الموضوع، تم الاعتماد على ثلاثة محاور أساسية، المحور الأول يناقش تبعات زلزال الحوز سواء منها الانسانية، الاجتماعية، الاقتصادية، والثقافية، بينما المحور الثاني يلامس مدى نجاعة التدبير الإداري العمومي المغربي في مواجهة تبعات زلزال الحوز، فيما يتطرق المحور الثالث والأخير إلى سُبل تجويد التدبير الإداري العمومي المغربي في مواجهة المخاطر والأزمات.

أولاً: زلزال الحوز: التبعات الانسانية، الاجتماعية، الاقتصادية والثقافية

اهتزت الأرض بتاريخ الثامن من شتنبر 2023 على الساعة الحادية عشرة وإحدى عشرة دقيقة بتوقيت المغرب المحلي بمنطقة إغيل بالحوز التابعة لجهة مراكش أسفي، وهي منطقة جبلية كجزء من سلسلة جبال الأطلس الكبير، تغلب الثقافة الأمازيغية على هوية سُكانها، الذين يمارسون أنشطة اقتصادية تعتمد اساسا على الفلاحة وتربية الماشية، مع ارتفاع نسبة هجرة سكانها للمدن بحثا عن فرص عمل أكبر.

امتدت ارتدادات الزلزال الذي ضرب بقوة 6,8 على درجة سلم ريختر إلى مناطق عدة بالمملكة، وكذا البلدان المجاورة من قبيل اسبانيا والبرتغال والجزائر، فسكن الهلع الشديد النفوس وسارع الناس مهرولين للشوارع والساحات الخالية، وسادت مظاهر الفوضى في صفوف المواطنين والمواطنات خوفا من سوء يحق بأنفسهم و دويهم و ممتلكاتهم ، وسادت حالة من الاضطراب والحيرة والارتباك في صفوف السلطات لهول الحدث وفُجائيته .

حدوث الزلازل بالمغرب، ليس أمرا معهودا، إذا ما استحضرننا تاريخ المنطقة، فهي تحدث على فترات زمنية مُتبااعدة، وبدرجات قوة منخفضة لا تصل لمستوى التدمير الشديد.

أحيال ما بعد فترة الاستقلال تتذكر فقط زلزال أغادير في التاسع والعشرين من شهر فبراير من عام 1960، عندما ضرب زلزال بقوة 5,7 درجات على سلم ريختر وقضى حوالي خمسة عشر ألف شخص نحبهم، يمثلون حوالي ثلث سكان المدينة.

كارثة طبيعية تزامنت مع جفاف هيكلي قاس يضرب البلاد منذ حوالي ستة سنوات، كمؤشر على تبعات التحول المناخي العالمي نتيجة ارتفاع درجة حرارة الأرض، مما أدخل الدولة في نفق اقتصادي مظلم بالنظر لمكانة قطاع الفلاحة والزراعة في بنية الاقتصاد المغربي.

زلزال الحوز، كارثة طبيعية ألحقت معها مجموعة من الخسائر البشرية والمادية والاقتصادية والاجتماعية والنفسية سواء بالدرجة الأولى على سكان المناطق المتضررة أو باقي مناطق المغرب التي وصلت ارتدادات الزلزال، وعاشت في ظل قلق وتوتر نفسي من مخافة تكرار الكارثة.

أ- الخسائر البشرية:

تفيد التقديرات الرسمية عن وفاة حوالي 2946 شخص من جراء آثار الزلزال تتوزع على مناطق مختلفة من أقاليم الحوز، ورزازات ، شيشاوة ، تارودانت ، مراكش، ازيلال، بينما بلغ عدد الجرحى حوالي 5476 شخصا، وهي حصيلة أقل فداحة بالنظر لتواجد مركز الزلزال بمنطقة قروية جبلية ونائية (ثلاثة جماعات حضرية وسبعة ثلاثين جماعة قروية) تتميز بضعف نسبة الكثافة السكانية التي يصل تعداد ساكنتها حسب إحصاء سنة 2024 إلى 642815 نسمة⁽²⁰⁸⁾.

²⁰⁸ موقع المندوبية السامية للتخطيط www.hcp.m

زلزال الحوز أدى إلى تضرر العديد من المباني والمنازل التي بلغت حوالي 59674 ألف منزل، حيث تضررت حوالي 32% منها بالكامل، يوجد أغلبها بالجلال القروي (2930 دوار)، الذي يعتمد في بناءه على الطريقة التقليدية باستخدام الحجر والطين، بشكل تغيب فيه معايير البناء المقاوم للزلازل، مما زاد من نسبة انهيار المباني وحدوث تشققات وتصدعات في العديد من البيوت والمباني شملت حتى بعض المآثر التاريخية والسياحية خصوصا بمدينة مراكش وتارودانت (209).

وَجَدَت عشرات الألوف من الأسر المغربية نفسها بدون مأوى، مما اضطر بالسلطات إلى توفير الخيام بشكل مؤقت في انتظار الاستفادة من عملية الإعمار وتلقي المساعدات التي أعلن عنها الوزير المنتدب المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الناطق الرسمي باسم الحكومة من خلال التصريح باستفادة حوالي 63 ألف و766 أسرة من مساعدات مالية مباشرة بغلاف مالي بلغ 4,75 مليار درهم إلى حدود 25 من أكتوبر 2024 (210).

ب- الخسائر الاقتصادية:

أحدث زلزال الحوز خسائر اقتصادية بلغت حوالي 0,24 % من الناتج المحلي الإجمالي لسنة 2023 بما قدره 3 مليارات درهم حسب دراسة أجريت من طرف "مركز السياسات من أجل الجنوب الجديد"، مما نتج عنه تضرر الأنشطة الاقتصادية بجهة مراكش أسفي، انعكس سلبا على حركتها التجارية والاستثمارية التي انخفضت بنسبة 10,2 % بإقليم الحوز، و 1,3 % في إقليم أسفي من إجمالي الناتج المحلي.

وتشير نفس الدراسة بالأرقام على أن نسبة الخسائر المالية لهذا الزلزال حسب المناطق المتضررة بلغت حوالي 1,2 مليار درهم بإقليم الحوز، بينما إقليم تارودانت وصلت لـ 739 مليون درهم، فيما وصل مجموع خسائر أقاليم مراكش، شيشاوة، ورزازات وأزيلال حوالي 305 ملايين درهم (211).

تعتبر منطقة مراكش أسفي من المناطق التي تشهد رواجاً سياحياً مهماً بالنظر لمكانة مراكش كوجهة سياحية عالمية، تستقطب العديد من السائحين داخليا وخارجيا، الشيء الذي أضر على وثيرة توافدهم للجهة بالنظر للعامل النفسي للخوف الذي يرافق رغبة السائح في السفر والتنقل للأماكن المتضررة من الكوارث الطبيعية لعدة شهور.

ج- الخسائر التاريخية والثقافية:

منطقة الجنوب المغربي، تمتلك تاريخاً عريقاً شاهداً على مرور العديد من الحضارات التي بصمت على حُضورها، وخلفت موروثاً ثقافياً وحضارياً غنياً، يؤكدها الحكم والريادة كعاصمة للمغرب الأقصى لقرون، وقد اطلق اسم المغرب استنادا إلى مكانة وشهرة مدينة مراكش عبر التاريخ.

²⁰⁹ المغرب يقدر متضرري الزلزال بـ 2.8 مليون نسمة، مقال صحفي على موقع الجزيرة الإلكتروني نشر بتاريخ 2023/09/22 على الرابط التالي <https://www.aljazeera.net/news/2023/9/22> تاريخ التصفح 2023/09/16.

²¹⁰ زلزال الحوز.. عدد الأسر المستفيدة من المساعدات الشهرية بلغ 63 ألفا و766 أسرة إلى حدود 25 أكتوبر الماضي، مقال نشر على موقع الرابط التالي بتاريخ 2024 _ نونبر 2024 <https://alhoukouma.gov.ma/%D8> تاريخ التصفح 2024/12/16.

²¹¹ يونس حمون، "أول دراسة تقدر إجمالي الخسائر الاقتصادية لزلزال الحوز بنحو 3 مليارات درهم" مقال صحفي نشر بموقع جريدة هسبريس الإلكترونية بتاريخ 5 ماي 2024 على الرابط <https://www.hespress.com/1360307.html> تاريخ التصفح 2024/12/16.

لم يسلم هذا الموروث الثقافي والحضاري من تداعيات زلزال الحوز، حيث تضررت العديد من المعالم المعمارية والتاريخية بمنطقة مراكش، بداية بالمدينة العتيقة لمراكش المصنفة على قائمة التراث لليونسكو منذ سنة 1985، إذ شهدت بعض معالمها انخيارات أبرزها مئذنة مسجد خربوش، والحلي اليهودي القديم "الملاح"، وكذا تشققات وتصدعات على المباني التاريخية لقصري الباهية والبديع، مقابر السعديين، متحف دار الباشا، دا السي سعيد ومتحف التراث غير المادي بساحة جامع الفنا (212).

علاوة على إلحاق الضرر بإحدى رموز حكم عصر الموحدين الشامخ، وهو مبنى مسجد تنمل التاريخي، الذي كان خاضعا لعملية ترميم لمعلمه صونا للذاكرة الجماعية بالمنطقة، وصولا إلى قرية آيت بنحدو بورزازات التي تشتهر بمعمارها الطيني التقليدي المبهو و الفريد من نوعه و بأبراجها المرتفعة وأزقتها الضيقة وجمالها الطبيعي الجذاب، وكذا مساهمتها في تصوير العديد من مشاهد الأفلام العالمية الشهيرة، من قبيل "لورنس العرب" و"كلادياتور" و"لعبة العروش" فقد تضررت بدورها من آثار الزلزال المدمر (213).

ثانيا: نجاعة التدبير الإداري العمومي المغربي في مواجهة تبعات زلزال الحوز.

الكوارث الطبيعية قدر مُلازم للإنسان منذ نشأته الأولى، وهي جزء من حياته وتاريخه، اعتاد على سطوة مآسيها مع مرور الوقت وتكيف مع فداحة تداعياتها، فعلى اختلاف أنواعها الجيولوجية والمناخية والبيولوجية والبيئية المتمثلة في الزلازل، البراكين، الفيضانات، الجفاف، الانهيارات الأرضية، التسونامي، الأعاصير، موجات الحر، الأوبئة والجوائح، حرائق الغابات والتصحّر (...)، فقد استطاع التعايش معها ورسم خطط واستراتيجيات لمواجهةتها.

في العصر الحديث، أوجدت الدول مجموعة من الأجهزة لمواجهة شتى أنواع المخاطر، وفق استراتيجيات تديرية للحد من تداعيات الكوارث في مراحل ما قبل الكارثة واثناها وما بعدها.

أ- ما قبل كارثة زلزال الحوز.

يتوفر المغرب على شبكة وطنية لرصد الزلازل مُوزعة على مختلف مناطق المملكة، ويبلغ عددها حوالي 35 محطة مع إضافة خمسة محطات جديدة بعد زلزال الحوز، التي يشرف عليها المعهد الوطني للجيوفيزياء التابع للمركز الوطني للبحث العلمي (CNRST)، المكلف بإجراء البحوث والدراسات وتقديم الاستشارات والخبرات في مجال الزلازل (214).

في ذات السياق، تمكن المغرب عام 2021 بشراكة مع منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (يونسكو)، وكذا بتعاون مع الشركة اليابانية "Challenge Company Limited" من تركيب سبعة أجهزة للإنذار المبكر للزلازل لفائدة المركز الوطني

²¹² المواقع الأثرية بمراكش المتضررة جراء زلزال الحوز تستعيد بريقها، مقال نشر عبر موقع البوابة الوطنية بتاريخ 11 سبتمبر 2024 على موقع الرابط التالي <https://www.maroc.ma/ar> تاريخ التصفح 2024/12/17.

²¹³ زلزال المغرب دمر وجهات سياحية غنية بالمعالم الأثرية.. بعضها يعود للقرن الثاني عشر، مقال صحفي نشر بتاريخ التاسع من سبتمبر 2023 على موقع العربية CNN على الرابط التالي <https://arabic.cnn.com/travel/article/2023/09/09/provinces-affected-morocco-earthquake> تاريخ التصفح 2024/12/17.

²¹⁴ المغرب يعزز شبكة الرصد الزلزالي الوطنية بمزيد من المحطات الحديثة، مقال نشر على موقع تازة بريس بتاريخ 19 سبتمبر 2023 على الرابط <https://tazapress.com> تاريخ التصفح 2023/12/18.

للبحث العلمي والتقني في كل من مدن الرباط، القنيطرة، العرائش، طنجة الحسيمة، الناظور وفاس التي تتيح امكانية بعث رسائل تحذير عبر مكبرات الصوت قبل حدوث الزلازل (215).

زلزال الحوز الذي ضرب جنوب المغرب، أكد للباحثين مرة أخرى على صعوبة التنبؤ المبكر بالزلازل، ونسف خريطة التوقعات التي اعتادت تسجيل الهزات الأرضية الزلزالية بمدن الشمال، وهو ما يُفسر تركز أجهزة الإنذار المبكر بالمناطق الشمالية للمغرب، في وقت ساد الاعتقاد بأن جهة مراكش - الحوز - أسفي تدخل في نطاق المناطق الأكثر أمانا من حدوث الزلازل، الشيء الذي أخرجها من قاموس البرامج والخطط الوطنية من أجل بناء المنازل والمنشآت والبنى التحتية المقاومة للزلازل.

موقع المغرب الجغرافي، يجعله من بين الدول الأقل عرضة للكوارث الطبيعية، وهو ما يجعل اهتمامه بنشر التوعية بين السكان وتسطير برامج تدريبية بالمؤسسات التعليمية وعبر وسائل الإعلام حول مخاطر الكوارث الطبيعية وكيفية الوقاية منها جد محدود.

ب- مرحلة اثناء حدوث زلزال الحوز

تلعب المؤسسة الملكية في المغرب دورا قياديا في التدبير العمومي لمؤسسات الدولة، وتحديد وتوجيه اختياراتها الاستراتيجية، وترأس دفعة قيادة القضايا الكبرى للمملكة، وهو ما تجسد في عقد جلسة عمل تزعمها جلالة الملك محمد السادس في اليوم التالي لزلزال الحوز، وأعقبها جلسة عمل أخرى في 14 شتنبر 2024 من أجل الوقوف على البرنامج الاستعجالي الذي تم وضعه لتقديم المساعدة للأشخاص المتضررة وإعادة إيوائهم، وتأهيل وبناء مساكنهم المدمرة (216).

مباشرة بعد حدوث الزلزال، شرعت المؤسسات الإدارية المعنية في التدخل، التي شملت فرق الوقاية المدنية، والهلال الأحمر المغربي، والقوات المسلحة الملكية، ووزارة الصحة، فضلا عن المتطوعين المدنيين الذين لعبوا دورا كبيرا في عمليات الإنقاذ، بالنظر لوعورة الوصول لأماكن الزلازل المتواجدة بالمناطق الجبلية المنكوبة، التي زادت من صعوبتها تضرر الطرق المؤدية لها من أثر الكارثة.

لعبت وزارة الداخلية المغربية دورا محوريا في التنسيق الإداري بين مختلف الأجهزة الحكومية والمنظمات المعنية، عبر تنظيم غرف عمليات مشتركة تضم الولاة والعمال و أفراد الشرطة وأفراد الوقاية المدنية ومسؤولي وزارات الصحة والتجهيز والتضامن الاجتماعي، وعقد اجتماعات دورية، لتدبير عمليات الإغاثة والإنقاذ، ووضع الخطط المناسبة لمواجهة كارثة الزلزال.

في ذات السياق، كان تدخل قوات المسلحة الملكية المغربية حاسما في الساعات الأولى للزلزال، مساهمة في نقل مختلف فرق الإنقاذ، والمعدات اللوجستكية الثقيلة للأماكن المتضررة، فضلا عن إنشاء مستشفيات ميدانية لتقديم المساعدات للمنكوبين.

كانت هناك صعوبات إدارية في سرعة اتخاذ القرارات في ظل الظروف الطارئة، بالنظر إلى الارتباك في اتخاذ التدابير المناسبة بسبب نقص المعلومات، نتيجة انقطاع شبكات الاتصال في بعض الأحيان، وكذا نقص في أعداد فرق الإنقاذ المؤهلة والمدربة على إنقاذ الضحايا المحاصرين تحت الأنقاض، التي استغرقت وقتا طويلا للوصول للأماكن المتضررة.

²¹⁵ اليونسكو تضع رهن إشارة المغرب سبعة أجهزة للإنذار المبكر بالزلازل، مدي1تيفي.كوم و (و.م.ع)، مقال نشر على موقع ميدي 1 تيفي بتاريخ 26 يناير 2021 على الرابط التالي <https://www.medi1news.com/ar/article/338134.html> تاريخ التصفح 2024/12/18.

²¹⁶ بلاغ للديوان الملكي بتاريخ 14 شتنبر 2023 على الرابط التالي <https://www.cg.gov.ma/ar/node/11402> تاريخ التصفح 2024/12/19.

هذا الارتباك تجلت مظاهره في الصعوبات التي واجهت أهالي الضحايا في دفن موتاهم في الساعات الأولى للزلازل، حيث رفضت السلطات قيام الأهالي بالدفن في غياب معلومات دقيقة عن الضحايا من الأموات التي تتطلب إجراءات إدارية تحت إشراف السلطات المحلية.

ج - مرحلة ما بعد الكارثة.

تدبير مرحلة ما بعد الكوارث الطبيعية، هي من أصعب المراحل والتحديات التي تواجه المجتمعات البشرية، من أجل الملمة جراحها وترميم وإصلاح خسائرها والنهوض مجددا لاستدراك ما فاتها، وهو ما استدعى من مكونات الدولة المغربية تقييم الأضرار التي خلفها زلزال الحوز سواء منها البشرية أو المادية أو النفسية أو الاجتماعية أو البيئية.

ساهمت مختلف المؤسسات الإدارية العمومية المغربية وأجهزة الدولة في إطار البرنامج الحكومي الاستعجالي، الذي شكّل لجان وزارية تسهر على تعبئة فرق الإنقاذ والإسعاف البرية والجوية المتخصصة في الساعات الأولى من الزلزال بـغية البحث عن ناجين تحت الأنقاض وإسعاف الجرحى من المصابين، وكذا توفير المساعدات الإنسانية التي تشمل المواد الغذائية والأغطية والخيام والإمدادات الطبية، وكذا إنشاء مخيمات مؤقتة لإيواء الأشخاص الذين دُمرت وتضررت منازلهم، فضلا عن تخصيص الدعم والمواكبة النفسية للمتضررين من هول وصدمة مخلفات الفاجعة (217).

خصص البرنامج الحكومي مساعدات مالية مباشرة تمثل في صرف مبلغ 2500 درهم لمدة سنة لكل أسرة متضررة من الزلزال، فضلا عن تقديم غلاف مالي يقدر بحوالي 140 ألف درهم لكل أسرة نهار منزلها بشكل كامل و 80 ألف درهم لكل أسرة لحقت بمسكنها خسائر جسيمة، حيث استفاد المتضررون من الدفعة الأولى بحوالي 20 ألف درهم لمواكبة أعمال بناء تلك المساكن المتضررة (218).

هذه المساعدات المالية تدخل في إطار الغلاف المالي الحكومي الذي تم رصده مئتملا في 120 مليار درهم في أفق الخمس السنوات المقبلة، من أجل تمويل إعادة الإعمار والتأهيل من مخلفات الزلزال، مستفيدة من تحصيل الأموال التي جمعتها من صندوق التضامن مع ضحايا الزلزال الذي تم إنشاؤه كنوع من التأزر الاجتماعي بين مكونات المجتمع.

اعتنار المغرب عن قبول كل المساعدات الدولية المعروضة لمواجهة مخلفات زلزال الحوز، يمكن الذهاب في تفسيره إلى ثقته في قدرات نجاعة مؤسساته العمومية بأطرها على التكفل بتدبير الأزمة، وعلى قناعاته في حصر المساعدات بشكل محدود في بعض الدول التي يرى فيها القدرة على تقديم الإضافة المرجوة لضمان سرعة التدخل والفعالية التي تلي احتياجاته، وتجنب كثرة المتدخلين تفاديا لسوء التنسيق.

زلزال الحوز سلط الضوء على واقع التنمية بالعالم القروي وخصوصا بالمناطق النائية، مما فتح المجال لهذه المناطق للاستفادة من برامج تعزيز البنى التحتية وفك طوق العزلة عنها، عبر تطوير مستوى الخدمات الأساسية من تعليم وصحة ورعاية اجتماعية، وهو ما فتح

²¹⁷ تعرف على إجراءات المغرب لمواجهة كارثة زلزال "الحوز"، مقال صحفي نشر بتاريخ 15 سبتمبر 2023 على موقع اليوم السابع على الرابط: <https://www.youm7.com/story/2023/9/15> تاريخ التصفح 2024/12/20.

²¹⁸ صرف الدفعة الثانية من المساعدات المالية للأسر المتضررة جراء زلزال الحوز وتقديم الدفعة الأولى من الدعم الخاص بإعادة بناء المنازل التي انهارت بشكل كلي أو جزئي، بلاغ صحفي منشور على الصفحة الرسمية لرئاسة الحكومة بتاريخ 2023/10/31 على الرابط <https://www.cg.gov.ma/ar/node/11506> تاريخ التصفح 2024/12/20.

النقاش حول إعادة النظر في التقسيم الجهوي للمملكة على أساس تقليص عدد الجهات، حتى تستفيد المتأخرة منها عن ركب التنمية بشكل أكبر وعادل.

ثالثا: في تجويد التدبير الإداري العمومي المغربي في أوقات الأزمات.

تُشكل الكوارث الطبيعية مقياسا حقيقيا يكشف عن مدى قدرة الدول بمختلف مؤسساتها في مواجهة تداعياتها، وزلزال الحوز هو بمثابة تحدٍ ملموس، يظهر كفاءة ونجاعة التدبير الإداري العمومي المغربي إبان الأزمات، ويكشف فعالية آليات اشتغالها، من أجل تقييمها وكشف نقاط قوتها وضعفها، للعمل مستقبلا على تجويدها.

سرعة استجابة الإدارة العمومية المغربية في تقديم خدماتها لضحايا الزلزال، تمثل عاملا مهما في بناء الثقة بين المواطنين والدولة، وقد أظهرت نتائج دراسة ميدانية أجراها المعهد المغربي لتحليل السياسات عن رضا 46% من المستجوبين المنتمين لجهات مختلفة من المملكة عن عمل الحكومة، فيما صرح 31% عن كونهم راضون إلى حد ما، بينما أعرب 9% منهم عن عدم رضاهم إلى حد ما، غير أن 13% أفصحوا عن كونهم غير راضين إطلاقا (219).

هذه الاستجابة السريعة للسلطات، تمثلت كما أسلفنا الذكر في تدخل القوات المسلحة الملكية عبر إرسال فرق إنقاذ، وتوفير الدعم اللوجستيكي وإنشاء مستشفيات ميدانية وتوزيع المساعدات الإنسانية، مروراً عبر تفعيل آليات حالة الطوارئ وطنياً ومحلياً، وصولاً إلى تكثيف الجهود بين القطاعات لحسن التنسيق فيما بينها.

هذا الرضى الشعبي، هو في حكم النسبي إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن نجاعة التدبير الإداري العمومي تستوجب نَفَساً طويلاً حتى تحقيق التعافي التام من تداعيات الزلزال، وهو ما تم تسجيله لاحقاً في بطء الإجراءات الإدارية وتعقيد إجراءات استفادة الضحايا من المساعدات المبرمجة من أجل إعادة إعمار ما دُمّر، مما أدى إلى تنظيم وقفات احتجاجية للمتضررين أمام البرلمان وأمام ولاية جهة مراكش (220).

هذا الأمر يدفعنا إلى الحديث عن نقاط ضعف التدبير الإداري العمومي المغربي والتحديات التي واجهته في تدبير أزمة الزلزال، أولاً هناك تحديات تقنية أهم تجلياتها، ضعف آليات الاتصال والأجهزة المكلفة بتحليل المعطيات وتوقع أخطار الكوارث وتقييم مخلفاتها، فضلاً عن محدودية الإمكانيات البشرية واللوجستية الموضوعة رهن إشارة عناصر الوقاية المدنية الموزعة بشكل غير متكافئ على جهات المملكة.

ثانياً، غياب خطط استباقية لمواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية، وهو ما ظهر في محدودية الإعداد والتدريب لفرق الإنقاذ والمسعفين، التي تتطلب سرعة واحترافية في التدخل، لإنقاذ أكبر عدد من المحاصرين تحت الأنقاض، وهو ما دفع أهالي المناطق المتضررة إلى التدخل بأنفسهم بأدوات وإمكانياتهم البسيطة في عمليات الإغاثة والإنقاذ.

²¹⁹ د. محمد مصباح، د. رشيد أوزار، د. هاجر الإدريسي (2024)، زلزال الأطلس الكبير: الكارثة، الأزمة والاستجابة الحكومية، المعهد المغربي لتحليل السياسات، مارس 2024، ص 18.

²²⁰ ضحايا "زلزال الحوز" يحتجون تزامناً مع مثول أخنوش أمام البرلمان ويطالبون بالإنصاف وانتشالهم من الخيام، مقال صحفي منشور على جريدة لكم الإلكترونية بتاريخ 12 ديسمبر 2024 على الرابط <https://lakome2.com/societe/365308> تاريخ التصفح 2024/12/21.

ثالثا، ضعف مصادر التمويل المخصصة للكوارث الطبيعية، بالنظر إلى الضبابية التي تكتنف ميزانيات القطاعات العمومية المرصودة لتدبير تلك المخاطر، ووظيفية الصناديق المخصصة لها، ومحدودية أثرها المالي مما يعيق عمليات استفادة الضحايا.

رابعا، صعوبات تشريعية تتمثل في مدى ملاءمة ترسانة القوانين مع تطور المرجعيات الدولية، وغموض في تعريف مفهوم الخطر الطبيعي، مما يؤدي إلى التباس في تحديد الجهات المسؤولة عن تلك الكوارث الطبيعية، وإلى صعوبات جمة تعترض مساطر التأمين التضامني، إضافة إلى عدم مراعاة قانون التعمير رقم 12.90 للمخاطر الطبيعية في تحديد شروط البناء وإصدار تراخيص الإعمار بالمناطق المعرضة للزلازل والفيضانات (221).

زلزال الحوز على هوله وفضاعته، يعد مناسبة لاستخلاص مجموعة من الدروس والعبر، عبر إنشاء شبكة لأنظمة الإنذار المبكر بمختلف مناطق البلاد، قصد الرفع من قدرات الرصد والتنبؤ (222)، مع وضع خطط واستراتيجيات للاستجابة السريعة للأزمات والكوارث تُحدد مسؤوليات كل المتدخلين، وكذا وضع آليات للتنسيق والتواصل الفعال بشراكة مع مختلف الجهات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والمتطوعين، إضافة إلى الرفع من كفاءة جاهزية الوقاية المدنية تجهيزا وتدريباً وتكويناً، حتى يتسنى لها التدخل فوراً وناجعا، علاوة على إعادة تأهيل البنى التحتية المتضررة من الزلازل، والحرص على تطبيق معايير بناء جديدة لمقاومة الزلازل، فضلا عن تشجيع البحث العلمي في تدبير الكوارث والاستفادة من التجارب الدولية.

يمكن طرح مجموعة من التوصيات في سياق تطوير أداء التدبير الإداري العمومي في فترات الأزمات، تبدأ بتقييم شامل في كيفية تعاطي الإدارة المغربية العمومية مع زلزال الحوز، الشيء الذي يستدعي وضع قانون إطار ينظم إدارة الكوارث بالمغرب، مروراً عبر إنشاء هيئة وطنية مستقلة تُعنى بالتخطيط والتنسيق والإشراف على إدارة الكوارث على المستوى الوطني، وصولاً إلى تنظيم تمارين محاكاة دورية للكوارث بهدف تدريب المتدخلين على الاستجابة لحالات الطوارئ.

■ خاتمة:

شكل زلزال الحوز لحظات مؤلمة من تاريخ المغرب، لكنه كان مناسبة وُضعت فيها نجاعة أداء الإدارة العمومية المغربية تحت مجهر الاختبار في قدرتها على تدبير تلك المرحلة الحرجة، ومساهمتها في إنجاح خطط الإغاثة والإنقاذ والإيواء وإعادة الإعمار.

من خلال مخرجات هذه الدراسة البحثية، والمحاور التي تطرقنا لها في مناقشة مستوى نجاعة الإدارة العمومية المغربية في تدبير مختلف مراحل الكارثة، يمكن استخلاص ما يلي:

أولاً: زلزال الحوز لم يكن حدثاً طبيعياً مفاجئاً، إذا ما استحضرنّا موقع المغرب الجيولوجي كمناطق نشطة زلزاليا توجد عند التقاء الصفائح التكتونية الأفريقية الأوراسية، لكن العنصر المفاجئ يكمن في قوته الهائلة التي جعلت تداعياته جد مُدمرة، فقط خففت من وطأة خسائره تواجد بؤرته بمنطقة جبلية نائية قليلة الكثافة السكانية والعمرانية؛

²²¹ عبد الرفيق زعنون (2023)، أربعة تحديات تواجه تدبير الكوارث الطبيعية بالمغرب، المعهد المغربي لتحليل السياسات، مقال بحثي منشور بتاريخ 2023/01/23 على الرابط <https://mipa.institute/10822> تاريخ التصفح 2024/12/21.

²²² الإنذار المبكر للجميع، تقرير لمنظمة الأمم المتحدة متاح على الرابط <https://www.un.org/ar/climatechange/early-warnings-for-all> تاريخ التصفح 2024/12/23.

ثانيا: خلف زلزال الحوز خسائر بشرية فادحة تمثلت في فقدان حوالي 2946 شخص وجرح حوالي 5674 جريح، وتشريد عشرات الألوف من الأسر، وتدمير وتضرر العديد من المباني والمنازل، وتسجيل خسائر اقتصادية بلغت حوالي 0,24 % من الناتج المحلي الإجمالي لسنة 2023، فضلا عن تضرر المعالم الحضارية والتاريخية للموروث الثقافي للمنطقة؛

ثالثا: أدى ضعف وتيرة تعرض المغرب للكوارث الطبيعية مقارنة مع دول أخرى، إلى قلة اهتمامه بالخطط والاستراتيجيات والبرامج الاستباقية الناجعة في مواجهة مخلفات الكوارث الطبيعية؛

رابعا: لعبت المؤسسة الملكية دورا قياديا في تدبير أزمة زلزال الحوز، من خلال ترأس جلالة الملك للاجتماعات الطارئة، وإصدار التعليمات لتعبئة كل الإمكانيات والقدرات العمومية والخاصة لتقديم الإغاثة والعون والمساعدة للمتضررين من الزلزال؛

خامسا: استنفرت مؤسسات الدولة العمومية جميع امكانياتها من خلال تعبئة كل قطاعاتها من جيش وأمن وصحة ووقاية مدنية وتجهيز وطاقة وتعليم وأوقاف (...) لإغاثة منكوبي زلزال الحوز؛

سادسا: واجه التدبير الإداري العمومي المغربي عدة صعوبات في مواجهة أزمة زلزال الحوز، تبدأ في صعوبة التنسيق داخل الميدان لكثرة المتدخلين ووعورة المكان، مروراً عبر البطء في التقييم الدقيق للأضرار، وكذا ضعف في المواكبة النفسية والاجتماعية للمتضررين وصولاً إلى عقبات تقنية ومالية تعترض جهود إعادة إعمار المباني المدمرة؛

سابعا: يرى الباحث أن قبول المغرب لمساعدات محدودة من بعض الدول، يشير إلى الثقة التي يضعها في نجاعة تدبير مؤسساته العمومية ومقدرتها على احتواء الوضع و القيام بمسؤولياتها باقتدار وكفاءة عالية؛

ثامنا: ساهمت مكونات المجتمع المدني في دعم جهود المؤسسات الإدارية العمومية وتعزيز فاعليتها ونجاعتها، عبر التنسيق بين السلطات الحكومية و تعبئة الفرق التطوعية للإنقاذ وتوفير الإيواء وتقديم المساعدات الإنسانية والدعم النفسي والاجتماعي؛

تاسعا: فاجعة زلزال الحوز، هي مناسبة للمؤسسات العمومية المغربية من أجل تطوير آليات اشتغالها ووضع خطط واستراتيجيات استباقية في مواجهة الطوارئ والمخاطر، والاستثمار في أنظمة الإنذار المبكر، وتعزيز قدرات الوقاية المدنية من الموارد البشرية والمعدات والتجهيزات؛

عاشرا: مازالت المؤسسات الإدارية العمومية المغربية تلعب دورا حاسما في فترة الكوارث والأزمات، فهي الضامن الرئيسي في تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين بشكل متساو (صحة، تعليم، شغل، أمن، بني تحتية...)، وتحقيق التنمية الاقتصادية وتعزيز الاستقرار السياسي والاجتماعي.

لقد جاءت نتائج البحث منسجمة مع الفرضيات المنهجية التي طرحت في بداية الورقة البحثية، حيث خلف الزلزال خسائر بشرية واقتصادية جسيمة يصعب محو اثارها بسهولة، بينما ظلت مجهودات الإدارة العمومية المغربية على أهمية تدخلاتها وسرعة استجابتها في حالة الطوارئ غير كافية وتحتاج لمجهودات أكثر من أجل تجويد أدائها، ومواكبة وتطوير خططها الاستباقية والوقائية.

■ مراجع عربية:

- (1) معجم المعاني الجامع متاح على الرابط الإلكتروني التالي: <https://www.almaany.com/ar/dict/ar> - تاريخ التصفح 2024/12/25.
- (2) إصلاح الإدارة وتحسين الخدمات العمومية، تقرير متاح على موقع رئيس الحكومة المغربية على الرابط <https://www.cg.gov.ma/ar/hassila/> تاريخ التصفح 2024/12/25.
- (3) تقرير حول عدد ساكنة المغرب بالموقع الرسمي للمندوبية السامية للتخطيط على الرابط <https://www.hcp.ma>.
- (4) موقع المندوبية السامية للتخطيط www.hcp.m.
- (5) المغرب يقدر متضرري الزلزال بـ 2.8 مليون نسمة، مقال صحفي على موقع الجزيرة الإلكتروني نشر بتاريخ 2023/09/22 على الرابط التالي <https://www.aljazeera.net/news/2023/9/22> تاريخ التصفح 2023/09/16.
- (6) زلزال الحوز.. عدد الأسر المستفيدة من المساعدات الشهرية بلغ 63 ألفا و 766 أسرة إلى حدود 25 أكتوبر الماضي، مقال نشر على موقع الرابط التالي بتاريخ - نونبر 2024 <https://alhoukouma.gov.ma/%D8> تاريخ التصفح 2024/12/16.
- (7) يونس حمدون (2024)، "أول دراسة تقدر إجمالي الخسائر الاقتصادية لزلزال الحوز بنحو 3 مليارات درهم" مقال صحفي نشر بموقع جريدة هسبريس الإلكترونية بتاريخ 5 ماي 2024 على الرابط <https://www.hespress.com1360307.html> تاريخ التصفح 2024/12/16.
- (8) المواقع الأثرية بمراكش المتضررة جراء زلزال الحوز تستعيد بريقها، مقال نشر عبر موقع البوابة الوطنية بتاريخ 11 سبتمبر 2024 على موقع الرابط التالي <https://www.maroc.ma/ar> تاريخ التصفح 2024/12/17.
- (9) زلزال المغرب دمر وجهات سياحية غنية بالمعالم الأثرية.. بعضها يعود للقرن الثاني عشر، مقال نشر بتاريخ التاسع من سبتمبر 2023 على موقع العربية CNN على الرابط التالي <https://arabic.cnn.com/travel/article/2023/09/09/provinces-affected-morocco-earthquake> تاريخ التصفح 2024/12/17.
- (10) المغرب يعزز شبكة الرصد الزلزالي الوطنية بمزيد من المحطات الحديثة، مقال نشر على موقع تازة بريس بتاريخ 19 سبتمبر 2023 على الرابط <https://tazapress.com> تاريخ التصفح 2023/12/18.
- (11) اليونسكو تضع رهن إشارة المغرب سبعة أجهزة للإنذار المبكر بالزلازل، مدي 1 تيفي. كوم و (و.م.ع)، مقال نشر على موقع ميدي 1 تيفي بتاريخ 26 يناير 2021 على الرابط التالي <https://www.medi1news.com/ar/article/338134.html> تاريخ التصفح 2024/12/18.
- (12) بلاغ للديوان الملكي بتاريخ 14 شتنبر 2023 على الرابط التالي <https://www.cg.gov.ma/ar/node/11402> تاريخ التصفح 2024/12/19.

- (13) تعرف على إجراءات المغرب لمواجهة كارثة زلزال "الحوز"، مقال صحفي نشر بتاريخ 15 سبتمبر 2023 على موقع اليوم السابع على الرابط <https://www.youm7.com/story/2023/9/15> تاريخ التصفح 2024/12/20.
- (14) صرف الدفعة الثانية من المساعدات المالية للأسر المتضررة جراء زلزال الحوز وتقديم الدفعة الأولى من الدعم الخاص بإعادة بناء المنازل التي انهارت بشكل كلي أو جزئي، بلاغ صحفي منشور على الصفحة الرسمية لرئاسة الحكومة بتاريخ 2023/10/31 على الرابط <https://www.cg.gov.ma/ar/node/11506> تاريخ التصفح 2024/12/20.
- (15) د.محمد مصباح، د.رشيد أوزار، د. هاجر الإدريسي، زلزال الأطلس الكبير: الكارثة، الأزمة والاستجابة الحكومية، المعهد المغربي لتحليل السياسات، مارس 2024، ص 18.
- (16) ضحايا "زلزال الحوز" يحتجون تزامنا مع مثول أخنوش أمام البرلمان ويطالبون بالإنصاف وانتشالهم من الخيام، مقال صحفي منشور على جريدة لكم الالكترونية بتاريخ 12 ديسمبر 2024 على الرابط <https://lakome2.com/societe/365308> تاريخ التصفح 2024/12/21.
- (17) عبد الرفيع زعنون، أربعة تحديات تواجه تدبير الكوارث الطبيعية بالمغرب، المعهد المغربي لتحليل السياسات، مقال بحثي منشور بتاريخ 2023/01/23 على الرابط <https://mipa.institute/10822> تاريخ التصفح 2024/12/21.
- (18) الإنذار المبكر للجميع، تقرير لمنظمة الأمم المتحدة متاح على الرابط <https://www.un.org/ar/climatechange/early-warnings-for-all> تاريخ التصفح 2024/12/23.
- (19) نبي بن تيري، عبد الغني كرطيط، (2019)، الإطار القانوني والمؤسسي ل تدبير المخاطر الطبيعية: حالة المراكز الحضرية لجنوب الريف الأوسط، "مجلة العمارة وبيئة الطفل"، جامعة باتنة 1، الجزائر، أبريل 2019؛
- (20) النامي زهير، عدو رشيد، تأثير المخاطر الطبيعية على النقل وبنياته بجهة مراكش آسفي المغرب، "مجلة القانون العقاري والبيئة"، المجلد 09، العدد 01 سنة 2021، ص 34-49؛
- (21) ياسر عاجل (2019)، تحديات تحديث الإدارة الجهوية في تدبير السياسات العمومية الترابية بالمغرب، "مجلة الفقه القانوني والسياسي"، المجلد 01، العدد 01؛
- (22) بلعابد ادريس (2019)، الطقوس والشعائر الدينية الممارسة لمواجهة الجوائح والكوارث في الغرب الإسلامي خلال العصر الحديث، "مجلة القرطاس للدراسات التاريخية والحضارية والفكرية"، المجلد السادس، العدد الثاني عشر، جويلية 2019؛
- (23) بوربيع جمال (2014)، القيادة واتخاذ القرار أثناء الكوارث والأزمات، "مجلة العلوم الإنسانية"، جامعة قسنطينة 1 الجزائر، مجلد ب، عدد 41 جوان 2014، ص 613-625؛
- (24) بلخير آسية (2021)، حوكمة إدارة المخاطر في منظمة الأمم المتحدة، "المجلة الجزائرية للأمن الإنساني"، السنة السادسة، المجلد 06، العدد 02، جويلية 2021، ص 686-707؛

■ مراجع أجنبية:

- 1) Yves Chapel (1974) La Gestion administrative du développement, Institut international des sciences administratives ,206 pages.
- 2) Gabriel Hakim Benmoussa (2024), SYSTEME DE GESTION DES CRISES : Un Guide Opérationnel Pour Gérer Les Crises Avec Structure et Confidence, independently published ;
- 3) Boris Siegfried Sounna Dongmo (2020), Rôle de l'éthique dans la gestion des crises organisationnelles : Examen des perceptions des gestionnaires de ressources humaines, éditions universitaires européennes;
- 4) Mehdi Tahmasebi (2024), Stratégie de gestion des crises liées aux inondations, Editions Notre Savoir ;
- 5) Professeur Kami (2022), Révélation de crise: Premiers secours dans la gestion des crises ;
- 6) Rareș Bogdan Drăgan(2022), Communication et coordination dans la gestion des crises: exigences pour une réponse efficace en cas de crise, Editions Notre Savoir ;
- 7) Fiamenghi Jean-Louis, Denis Favier , Guillaume Farde(2022) Top action ! Face aux crises, Mareuil Éditions; 1st edition ;
- 8) FNEP(2013),Face aux crises, courage, changeons ! : Confiance et solidarité : les conditions de réussite en gestion de crise, La Documentation Française ;
- 9) Laurent Combalbert (2010), Le management des situations de crise : Anticiper les risques et gérer les crises, ESF Sciences Humaines ; 4e édition;
- 10) Jérôme Grévy (2010) SORTIR DE CRISE, Pu DE RENNES édition.

تقييم نجاعة أداء المرافق العمومية في المغرب

بين مستجدات دستور 2011 وتحديات التنفيذ

Evaluation of the performance of public facilities in Morocco

Between the developments of the 2011 Constitution and the challenges of implementation

هشام بن سعدي

طالب باحث سلك الدكتوراه

ملخص الورقة البحثية

منح دستور المملكة المغربية لسنة 2011 مكانة متقدمة لحكمة التدبير العمومي، حيث أكدت الديباجة على اعتماد نهج الحكامة كما خصصا فصلا كاملا (12) للحكمة الجيدة. وبناء عليه تم اعتماد عدد مهم من القوانين والمشاريع التي تهدف إلى مواءمة تدبير المرافق العمومية مع مبادئ التدبير العمومي الحديث. في هذا الإطار، ألزم القانون التنظيمي للمالية 130.13 القطاعات العمومية باعتماد مشاريع نجاعة الأداء في إعداد مشاريع الميزانية السنوية. كما أصبحت هذه المشاريع ملزمة بتقارير تقييم نجاعة الأداء وفق معايير ومؤشرات ومتعاقد حولها مسبقا. موازاة مع ذلك أسست الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة عددا من الآليات المؤسسية لتقييم وتتبع نجاعة أداء المرافق العمومية. هذه المقتضيات والآليات الجديدة، ورغم أهميتها في ترسيخ حكمة تدبير المرافق العمومية في المغرب، فإنها تواجه العديد من الصعوبات والتحديات على مستوى التنفيذ. منها ما يرتبط بصعوبات مسطرة التشريع، ومنها ما يرجع إلى تضارب المصالح بين الفاعلين السياسيين... وتؤثر هذه العقبات سلبا على فعالية هذه الإجراءات، وهو ما يؤدي إلى تعطيل مشاريع الإصلاح. وتهدف هذه الورقة إلى دراسة مدى تمكن المغرب من تعزيز مبادئ التدبير العمومي الحديث عبر إرساء الآليات القانونية والمؤسسية المتخصصة في تقييم نجاعة الأداء في المغرب بعد دستور 2011.

Abstract of the research paper

The Constitution of the Kingdom of Morocco of 2011 granted an advanced position to the governance of public management, as the preamble emphasized the adoption of the governance approach and devoted an entire chapter (12) to good governance. Accordingly, a significant number of laws and projects were adopted that aim to harmonize the management of public facilities with the principles of modern public management. In this context, the Organic Law on Finance 130.13 obliged the public sectors to adopt performance efficiency projects in the preparation of annual budget projects. These projects also became obligated to provide performance efficiency assessment reports according to standards and indicators that were previously contracted. In parallel, the National Plan for Administrative Reform established a number of institutional mechanisms to evaluate and monitor the

performance efficiency of public facilities. These new provisions and mechanisms, despite their importance in consolidating the governance of public facilities management in Morocco, face many difficulties and challenges at the implementation level. Some of them are related to the difficulties of the legislative procedure, and some are due to conflicts of interest between political actors... These obstacles negatively affect the effectiveness of these procedures and thus disrupt or delay reform projects. This paper aims to study the extent to which Morocco has been able to strengthen the principles of public management by establishing legal and institutional mechanisms specialized in evaluating the effectiveness of performance in Morocco after the 2011 Constitution.

الكلمات المفتاحية

التدبير العمومية الحديث - السياسات العمومية - المرافق العمومية - نجاعة الأداء - تقييم نجاعة

الأداء - الحكامة

يقاس الأداء السياسي لكل نظام حكم من خلال مستوى نجاعة سياساته العمومية، سواء من حيث أثرها على تحسين مؤشرات الأداء في مختلف المجالات، أو من حيث قدرتها على الاستجابة لحاجيات المواطنين وعلى كسب رضاهم ودعمهم.

ويرتبط تقييم أداء السياسات العمومية بشكل عام بثلاثة أبعاد:

- البعد الشكلي: ويرتبط بالإجراءات الشكلية المتبعة في اعتماد السياسات العمومية ومدى استجابتها للمعايير الديمقراطية،
- البعد الموضوعي: يتعلق بموضوع السياسة العمومية وبالموارد المعبئة لها، ومدى ملاءمتها للحاجيات العامة،
- البعد الإجرائي: يتعلق بإجراءات تنفيذ السياسات العمومية، سواء من حيث الآليات التنظيمية والمؤسسية، أو من حيث نجاعة أداء المرافق العمومية المعنية بالسياسات المراد تنفيذها.

فلا يكفي أن تكون هذه السياسات تستجيب لمعايير الجودة من حيث موضوعها ومنهجية بنائها، بل تحتاج إلى إعداد الشروط الضرورية لتنفيذها، وإلى وضع آليات التقييم والتتبع.

ويتم تنفيذ السياسات العمومية بواسطة الجهاز الإداري، الذي يوضع رهن إشارة السلطة التنفيذية باعتباره وسيلة لتدبير الشأن العام وقضاء مصالح المواطنين المرتفقين. وذلك عبر إحداث مرافق عمومية متعددة ومختلف حسب مجالات الحياة العامة.

○ المرفق العمومي

ويختلف الفقه الإداري في تعريف المرافق العمومي/ العام بين من يعرفه من خلال المعنى الموضوعي أي بالنشاط الذي يقوم به، وبين من يعرفه من خلال المعنى الشكلي أي من خلال المنظمة أو المؤسسة التي تمارس هذا النشاط. ويمكن التمييز بين المعنيين كما يلي:

المعنى الموضوعي: "النشاط التي تقوم به الدولة أو إحدى الهيئات العامة وتتجه به إلى تلبية إحدى الحاجات العامة وتحقيق الصالح العام" 223

المعنى الشكلي: "المنظمة أو الجهة أو الهيئة العامة التي تمارس بعمالها وأموالها النشاط الهادف إلى تحقيق النفع العام." 1 وأخذ المشرع المغربي موقفاً مميزاً لهذين المعنيين من خلال اعتبار المرفق العمومي يحيل على الهيئة أو المؤسسة التي تشرف على تحقيق النفع العام، أي بالمعيار المادي، فيما اعتبر المرفق العام هو النشاط الذي تقوم به هذه المرافق العمومية. 2

وحيث إن موضوع بحثنا يهتم أساساً بتقييم نجاعة الأداء، فإننا سنركز أكثر على الأداء أي على نشاط المرافق العمومية كما عرفتها المادة 2 من ميثاق المرافق العمومية.

وتتعدد المرافق العمومية بتعدد واختلاف حاجيات المرتفعين، وكذا مجالات الحياة العامة. وهذا يجعل عملية التقييم والتتبع أكثر تعقيداً، مما يستلزم البحث المستمر عن أفضل المقاربات النظرية والآليات الإجرائية المؤطرة لأدائها، وذلك بهدف تحقيق شروط الحكامة الجيدة في تدبير المرافق العمومية.

○ التدبير العمومي الحديث

لقد راكمت البحوث العلمية في علوم الإدارة نظريات ومقاربات عديدة، يرتبط ظهورها غالباً بأزمات اقتصادية أو سياسية. حيث تسعى إلى ابتكار مقاربات جديدة لتجاوز أوجه القصور والخلل في التدبير العمومي. حيث ظهر مفهوم التدبير العمومي الحديث (الجديد)، باعتباره مرجعية نظرية حديثة للتدبير الإداري.

"ويعتبر كريستوفر هود هو أول من اقترح اسم التدبير العمومي الجديد (New Public Management) في مقال نُشر عام 1991. ويهدف من خلاله إلى تقديم توصيف دقيق للتوجهات الحديثة التي لاحظها هو وآخرون في الإصلاحات الإدارية الأخيرة في العديد من بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية." 3

وهنا لا بد من التمييز بين التدبير العمومي الحديث (New Public Management) كمفهوم ومقاربة نظرية وباراديغم قائم الذات، وبين الإدارة العامة بمعناها العام وبوظائفها التقليدية 4.

لذلك فحديثنا هنا سيركز على التدبير العمومي الحديث (NPM)، بالمعنى الأول.

²²³ فاطمة الزهراء الروماني، مفهوم المرفق العام ودور الحكومة الإلكترونية في خدمة الجمهور، المجلة القانونية، ISSN: 2537-0758، ص: 2458

¹ فاطمة الزهراء روماني، نفس المرجع أعلاه، ص: 2459

² المادة 2 من القانون 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-21-58 في 3 ذي الحجة 1442 (14 يوليو 2021)، في الجريدة الرسمية عدد 7006،

³ Charbonneau, M. (2012). « Nouveau management public », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, (en ligne), www.dictionnaire.enap.ca

⁴ Yvon Pesqueux. New Public Management (NPM) et Nouvelle Gestion Publique (NGP). Doctorat. France. 2020. halshs-02506340

" بالنسبة إلى Osborne و Gaebler، فإنه يشكل إطارًا تحليليًا جديدًا لفهم التدبير العمومي والتفكير فيه.... وسيحل هذا البراديكم الجديد حتمًا محل البراديكم البيروقراطي الفييري للتدبير العمومي."¹

ويعرف بارتولي التدبير العمومي الحديث باعتباره: "مجموع البرامج التي تسعى إلى تنظيم وتنشيط وتقييم المنظمات العامة وذلك بهدف تحسين أدائها العام وقيادة الارتقاء بمهامها ووظائفها".²

"ويشكل التدبير العمومي الحديث الإطار المرجعي السياسي - الاقتصادي أطلقه البنك الدولي في التسعينيات ليكون بمثابة دليل لتحديث المرافق العمومية للدول وذلك بالاعتماد على المبادئ التالية:

- مفهوم العقد من أجل زيادة كفاءة ومرونة الخدمات العامة
 - تبسيط الإجراءات الإدارية وزيادة الاستقلالية واللامركزية، في مقابل إلزامية التدبير بالنتائج.
 - إدخال مفاهيم إدارة الجودة ونهج الرقابة والتعاقد، مع التركيز على شخصية العميل.
- ومع ذلك، فقد أثار نقل مبادئ التدبير العمومي الحديث من القطاع الخاص وإقحامها في القطاع العام، أثار العديد من الأسئلة حول مدى ملاءمتها، لا سيما فيما يتعلق "بقيم" الخدمة العامة (النزاهة والإنصاف، إلخ)."³

انطلاقاً من التعاريف السابقة يمكن مقارنة مفهوم التدبير العمومي الحديث باعتباره مقارنة نظرية شكلت نقلة نوعية نحو براديكم جديد يتجاوز النهج البيروقراطي المرتكز على البنيات الإدارية والقانونية، عبر استثمار تجارب القطاع الخاص المرتكز على النتائج والتعاقد ونجاعة الأداء، ويهدف إلى تحسين أداء المرافق العمومية وما تقدمه من خدمات عامة.

لذلك فالحديث عن التدبير العمومي الحديث يحيلنا على الحديث عن ترسانة من المفاهيم الجديدة مثل التعاقد، والتدبير بالنتائج، واللامركزية... ويعد مفهوم نجاعة الأداء (la performance) إحدى مقوماته الأساسية.

○ نجاعة الأداء

لقد اعتمدنا عبارة "نجاعة الأداء" والمكونة من كلمتين اثنتين في ترجمة تقريبية لمفهوم (performance)، وهذا راجع إلى سببين: يتمثل الأول في كون هذا المفهوم ذو أصل إنجليزي، وهو ما يعقد إيجاد مصطلح مطابق له في اللغة العربية. ويرجع السبب الثاني إلى أن الاكتفاء بترجمة المصطلح بكلمة واحدة (الأداء) أو (النجاعة) قد يخلق نوعاً من الضبابية في الفهم أو التداخل مع مفاهيم أخرى، (أداء الأجر - ...).

¹ changement paradigmatique ? In : La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle MÖNKS, Joost. La nouvelle gestion publique : boîte à outils ou

Internet : Institute Publications, 1998 (généré le 15 février 2023), Disponible sur gestion publique[en ligne], Genève : Graduate

<http://books.openedition.org/iheid/2657>. ISBN : 9782940549672, DOI : <https://doi.org/10.4000/books.iheid.2657>

² , Yvon Pesqueux نفس المرجع اعلاه

³ , Yvon Pesqueux نفس المرجع اعلاه

من الناحية اللغوية، تأتي كلمة (performance) من المحرر الفرنسي القديم « performer » الذي كان يعني في القرن الثالث عشر "الإنجاز والتنفيذ" (Petit Robert). أي إنجاز عملية مهمة مع النتائج والنجاحات التي يمكن تحقيقها. وبالمعنى الدقيق للكلمة فنجاح الأداء هي نتيجة عددية تمكن من تحقيق أعلى المراتب. وبهذا المعنى لا بد أن ترتبط نجاح الأداء بإطار مرجعي للتقييم، أو بسلم للقياس.¹

ويتوافق مفهوم نجاح الأداء (la performance)، من حيث الاصطلاح، مع تحقيق الأهداف أو النتائج المتوقعة، وعلى نطاق أوسع مع خلق القيمة. فإذا كان خلق القيمة في عالم الأعمال مرتبطاً بشكل عام بزيادة الأرباح، فيجب فهمها في القطاع العام على أنها تحسين للخدمات المقدمة للمواطنين.²

انطلاقاً مما سبق يمكن تعريف مفهوم نجاح أداء المرافق العمومية باعتباره إحدى مقومات التدبير العمومي الحديث التي تتوافق مع تنفيذ هذه المرافق لوظائفها عبر تحقيق أجود الخدمات والنتائج كما وكيفا وعلى جميع المستويات، بما يكسب رضى المرتفقين ويرتقى بالخدمات العمومية.

ويقترن مفهوم نجاح الأداء بمفهوم التقييم، إذ لا يمكن قياس مستوى نجاح الأداء إلا من خلال منظومة خاصة بالتقييم (L'évaluation). أي تقييم نجاح الأداء اعتماداً على معايير ومؤشرات محددة تسمى مؤشرات نجاح الأداء.

○ تقييم نجاح الأداء

ومن أجل تعريف مفهوم التقييم، لابد من الإشارة إلى أن هناك اختلاف بين الباحثين في ترجمة مصطلح (L'évaluation) إلى اللغة العربية، بين من يستعمل التقويم ومن يستعمل التقييم. لذلك نجد من الضروري الوقوف على حقيقة الاختلاف بين المصطلحين. وتشق كلمتي التقويم والتقييم لغوياً من الجذر العربي: ق - و - م، بمعنى عدل وصحح: قوم: أزال عوجه... يقال: قوم بمعنى عدل وصحح، وتعني أيضاً قاس الشيء بمقياس معتدل متوسط...³

فيقال قَوْمُ المَعْوَجِ: عَدَلَهُ وَأَزَالَ عَوْجَهُ (الوسيط). وقَوْمُ السِّلْعَةِ: سَوَّاهَا وَثَمَّنَهَا (الوسيط).⁴

Yvon Pesqueux. La notion de performance globale. 5^e Forum international ETHICS, Dec 2004, Tunis, Tunisie. fffalshs-00004006f¹

² Virginie GALDEMAR.Léopold GILLES.Marie-Odile SIMON, Performance, efficacité efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ?Credoc cahier de recherche, N° 299, décembre 2012, p :09

³ ابن منظور: (لسان العرب). دار صادر - بيروت مجلد 12 الطبعة الثالثة، 2004 (ص: 450-498).

⁴ ابراهيم أنيس. عبد الحليم منتصر. عطية الصوالي. محمد خلف الله أحمد، المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة 4، سنة 2004، ص: 768

لكن العرب أهملوا أحياناً النظر إلى أصل حرف العلة هذا، فقالوا: (ذُمَّتِ السماء) أخذاً من (ديمة)، مثلما قالوا: (دَوَّمتِ السماء). وقالوا: (عَيَّدَ الناسُ) إذا شهدوا العيد، ولم يقولوا: (عَوَّدَ الناسُ) [وذلك دفعاً لتَوَهَّم أنها من (العادة) لا من (العيد)]. وعلى هذا جَوَّز مجمع القاهرة سنة 1968 استعمال التقييم بمعنى بيان القيمة، وأورد في معجمه (الوسيط): قَيَّم الشيء تقييماً: قَدَّر قيمته. 1

انطلاقاً من ذلك فالأصل من حيث اللغة هو التقيوم، والتقييم مصطلح حديث ليدل على إحدى معاني التقيوم وهي تقدير قيمة الشيء. وبالتالي فمفهوم التقيوم يتعدى قياس قيمة الشيء إلى إصلاح الاعوجاج والاختلال... ولهذا نجد أن أغلبية الباحثين في مجال التربية يستعملون التقيوم بدل التقييم للتركيز على التعديل والتصويب أكثر من تقدير القيمة.

وحيث إننا بصدد دراسة المفهوم في إطار الحقل المفاهيمي للتدبير العمومي الجديد، والمرتبط أساساً بمفاهيم مستوحاة من قطاع المال والأعمال، من معايير ومؤشرات كمية... فإن المصطلح الأكثر دلالة على مفهوم (L'évaluation) بمعنى تقدير قيمة الشيء، هو مصطلح التقييم.

"ويجمل مفهوم التقييم في الاصطلاح على عملية جمع فئة من المعلومات المناسبة والمصححة والموثوق بها لمقارنة درجة ملاءمتها لمجموعة من المعايير المتصلة بالكفايات المرسومة لاتخاذ قرار في ضوء ما تفرزه المقارنة من معطيات ونتائج." 2

1 يوسف الصيداوي، إتقان الكتابة باللغة العربية - قسم ٥، ديوان العرب، 6 فبراير 2011، <https://www.diwanalarab.com>
2 حيدر، حاتم، فالح، العجروش، التقييم والتقيوم وضمان الجودة في التعليم العالي: Time 11/09/2014 04:09:21، كلية التربية الأساسية

"وتعرف الأمم المتحدة التقييم باعتباره عملية تقدير، منهجية وغير متحيزة قدر الإمكان، لنشاط، أو مشروع، أو برنامج، أو استراتيجية، أو سياسة، أو موضوع، أو قطاع، أو مجال تنفيذي، أو أداء مؤسسي، وما إلى ذلك. كما وأن التقييم يحلل مستوى الإنجاز لكل من النتائج المتوقعة وغير المتوقعة من خلال دراسة سلسلة النتائج والعمليات والعوامل الظرفية والسببية باستخدام المعايير الملائمة مثل الأهمية والفعالية، والكفاءة والأثر والاستدامة. وينبغي أن يقدم التقييم معلومات قائمة على الأدلة، وذات مصداقية، وموثوقة ومفيدة، ما يتيح إدماج النتائج والتوصيات والدروس المستفادة في الوقت المناسب في عمليات صنع القرار لتطوير عمل المنظمات وأصحاب المصلحة".¹

انطلاق من كل ما سبق يمكن مقارنة مفهوم تقييم أداء المرافق العمومية باعتباره عملية تضم مجموع من الإجراءات المنهجية والمحايدة وذات المصداقية، والتي تهدف إلى قياس مستوى تحقيق هذه المرافق لأهدافها المحددة، معتمدة على معايير ومؤشرات مسبقة مرتبطة بتلك الأهداف، وذلك من أجل إصدار حكم يمكن من التعرف على مواطن القوة والضعف قصد استثمارها في تحسين أدائها وتجويد الخدمات العامة.

- أبعاد تقييم نجاعة الأداء

حسب Morin (1984)، لابد من التمييز بين مستويات أو أبعاد نجاعة الأداء، والتي حددها في أربعة أبعاد: الاجتماعية (قيمة الموارد البشرية)، الاقتصادية (الكفاءة الاقتصادية)، السياسية (شرعية المنظمة مع المجموعات الخارجية) و بنىوية (استدامة المنظمة).

فيما يعتقد De La Villarmois أنه يمكن اختزال هذه الأبعاد الأربعة إلى الأبعاد الموضوعية فقط (الكفاءة الاقتصادية والاستدامة) والذاتية (شرعية المنظمة مع المجموعات الخارجية والموارد البشرية)؛² ورغم هذا الاختلاف من حيث عدد الأبعاد، فإنها تكون متطابقة من حيث الجوهر. ذلك لأنها تشمل أبعاد شرعية المنظمات مع المجموعات الخارجية وتدير الموارد البشرية والكفاءة الاقتصادية والاستدامة.

- مبادئ تقييم نجاعة الأداء

ويعتمد نظام تقييم نجاعة أداء الأبعاد السابقة على عدد من المبادئ، تجعله يكتسب الثقة والمصداقية. ويحدد كل من Virginie GALDEMAR و Léopold GILLES و Marie-Odile SIMON، أربعة مبادئ لتقييم نجاعة الأداء، وهي التأثير والفعالية والفاعلية والنجاعة.

أولاً: مبدأ التأثير

ما هي تأثيرات العمل العام؟ وتشمل التأثيرات الإنجازات (التأثيرات الفورية أو "المخرجات")، والنتائج (التأثيرات متوسطة المدى أو "النتائج") والتأثيرات (التأثيرات طويلة المدى). متوقعة (منصوص عليها صراحة في الأهداف) أو غير متوقعة،

¹ قواعد التقييم في منظومة الأمم المتحدة، فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم 2016، <https://archive.unescwa.org/ar/about-escwa/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D9%8A%D9%8A%D9%85>

Bessire, D. (1999). Définir la performance. Comptabilité-Contrôle-Audit, 5(2), 127-150.2



ويمكن أن تكون إيجابية أو سلبية. لقياس التأثير، يجب أن يكون المرء قادرًا على مراقبة التغييرات مقارنة بالوضع الأولي وتحديد ما إذا كانت تُعزى جزئيًا على الأقل إلى العمل العام.

ثانيا: مبدأ الفعالية

ويقصد بالفعالية إلى أي مدى تم تنفيذ المخرجات المخططة؟

ثالثا: مبدأ الفاعلية

تجيب الفاعلية على سؤال مدى توافق التأثيرات التي تم الحصول عليها مع الأهداف الموضوعية والآثار المتوقعة؟ كيف يمكننا تحسين التأثيرات المرصودة؟

رابعا: مبدأ النجاعة

وتعني بقياس مدى تناسب الوسائل (المادية، البشرية، المالية، إلخ) التي تم حشدتها بالفعل مع الآثار التي تم الحصول عليها والنتائج التي تم تحقيقها. ودراسة إمكانيات تحقيق نفس النتائج بتكلفة أقل؟¹

انطلاقا مما سبق يبدو أن تقييم نجاعة أداء المرافق العمومية ليس بالمهمة اليسيرة بالنظر إلى طبيعة وقيم هذه المرافق التي تختلف عن المقاولات الخاصة، وكذا إلى اختلافها وتعددتها بما يفترض تعدد آليات التقييم أيضا، إضافة على المبادئ المقيدة لأداء هذه المرافق والتي تزيد عملية لتقييم تعقيدا.

كما يصعب فصل مفهوم نجاعة أداء المرافق العمومية عن سياق التقييم، فمنه يستمد وجوده. وهو ما يجعل عملية تقييم نجاعة أداء المرافق العمومية عملية محورية في التدبير العمومي الحديث. لذلك فقد اتجهت العديد من الدول إلى إحداث مؤسسات وآليات متخصصة في تقييم نجاعة الأداء في جميع المرافق العمومية، معتمدة في ذلك على أطر مرجعية إجرائية تفصل المعايير والمؤشرات الدقيقة للتقييم.

○ أهمية الورقة

تهدف هذه الورقة البحثية إلى دراسة تطور إرساء مبادئ التدبير العمومي الحديث في المغرب بعد 2011، عبر وضع الآليات القانونية والمؤسسية المتخصصة لتقييم نجاعة الأداء. وذلك في سياق اعتماد نهج الحكامة الجيدة في تدبير الشأن العام، والرفع من مستويات نجاعة الأداء المرافق العمومية.

وبتعبير أدق يمكن اعتبار الجهاز الإداري مثل آلة للإنتاج لها قائد تقوم باستعمال مدخلات محددة من أجل إنتاج سلعة أو خدمة معينة، وهي تحتاج إلى مصدر للطاقة وإلى قائد محترف وإلى عمال مؤهلين... ولكنها من دون نظام آلي لقياس مؤشراتها الأساسية من حرارة وحالة قطع الغيار... ولوحة قيادة تنبه القائد بالاختلالات في حينها، سواء تعلق الأمر بجودة المنتج أو

1 Virginie GALDEMAR.Léopold GILLES.Marie-Odile SIMON, Performance, efficacité efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ?Credoc cahier de recherche, N° 299, décembre 2012, p :11



بكميته... من دون ذلك قد يؤدي خلل بسيط كان بالإمكان معالجته في الوقت المناسب، إلى اختلالات أخرى تؤدي في النهاية إلى تعطل الآلة وارتفاع كلفة إصلاحها.

إشكالية الورقة البحثية

إلى أي حد تمكن المغرب من تنزيل مبادئ التدبير العمومي الحديث و بناء منظومة فعالة لتقييم نجاعة أداء المرافق العمومية بعد اعتماد دستور 2011 ؟

- ماهي أهم المستجدات التي جاء بها دستور 2011 في مجال التدبير العمومي؟
- ماهي مستجدات القانون التنظيمي للمالية في مجال تقييم نجاعة أداء المرافق العمومية؟
- ماهي الآليات التي جاءت بها الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة في مجال تقييم نجاعة أداء المرافق العمومية؟

التقسيم

المحور الأول: مستجدات دستور 2011 في مجال التدبير العمومي

الفقرة الأولى: التأطير الدستوري لنهج الحكامة الجيدة في دستور 2011

الفقرة الثانية: تقييم السياسات العمومية في دستور 2011

الفقرة الثالثة: تعزيز دور المحاكم المالية في دستور 2011

المحور الثاني: تقييم نجاعة الأداء في القانون التنظيمي للمالية 130.13

الفقرة الأولى: البرمجة الميزانية متعددة السنوات

الفقرة الثانية: مشاريع وتقارير نجاعة الأداء

الفقرة الثالثة: حدود القانون التنظيمي للمالية 130.13

المحور الثالث: تقييم نجاعة الأداء من خلال الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة

الفقرة الأولى: أهداف ومشاريع الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2021/2018

الفقرة الثانية: مشاريع التأطير القانوني لنجاعة أداء المرافق العمومية

الفقرة الثالثة: الآليات الإجرائية لتقييم نجاعة أداء المرافق العمومية

خلاصات واستنتاجات



المحور الأول: مستجدات دستور 2011 في مجال التدبير العمومي

تمثل سنة 2011 نقطة تحول كبرى في تاريخ المغرب، سواء من حيث نوعية وحجم الحراك السياسي والاجتماعي الذي عرفته المملكة، أو من حيث التقدم التي تحقق في الوثيقة الدستورية لهذه السنة. ومن الطبيعي أن يكون التدبير العمومي محور الإصلاحات الدستورية، من خلال تجويد الخدمات العمومية وتحسين نجاعة أداء المرافق العمومية. وذلك عبر دسترة الحكامة الجيدة باعتبارها نهجا مؤطرا للتدبير العمومي، وكذا عبر منح البرلمان صلاحيات تقييم السياسات العمومية باعتبارها آلية دستورية لتقييم أداء المرافق العمومية وربط المسؤولية بالمحاسبة.

ومن جهة أخرى أولى دستور 2011 أهمية قصوى لتدبير المالية العامة وترشيد النفقات العمومية من خلال دسترة نجاعة الأداء كمبدأ مؤطر للمالية العامة. وهو ما فرض اعتماد تعديل جوهري للقانون التنظيمي للمالية، وتدشين إصلاح جديد للإدارة، لجعلها تتوافق مع المقتضيات الجديدة.

الفقرة الأولى: التأطير الدستوري لنهج الحكامة الجيدة في دستور 2011

تنص الفقرة الأولى من تصدير دستور المملكة المغربية لسنة 2011 على اعتبار الحكامة الجيدة مرتكزا من مرتكزات الدولة الحديثة. وخصص الباب 12 من الدستور للحكامة الجيدة. كما نصت الفقرة الثانية من الفصل 154 من الدستور الجديد “تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور”.

وكذا الفصل 155: “يمارس أعوان المرافق العمومية وظائفهم وفقا لمبادئ احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة”.

ولم تتوقف الوثيقة الدستورية عند التنصيص على هذه المبادئ العامة، بل أوجدت لذلك آليات مؤسسية تسهر على تنزيل نهج الحكامة الجيدة في مختلف المجالات. وتمثل مؤسسات الحكامة في:

✓ الهيئة الوطنية للوقاية من الرشوة ومحاربتها

✓ مجلس المنافسة

✓ السمعي الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري

مكانة دستورية تدل على جعلها ضمن المبادئ الأساسية المؤطرة للتدبير العمومي، وتؤكد الطموح إلى التنزيل الفعلي لهذا النهج إلى أرض الواقع بما ينعكس إيجابا على أداء المرافق العمومية، وعلى جودة الخدمات العامة. لكن إحداث المؤسسات لا يكفي بل يحتاج إلى تتبع وتقييم مستمرين.



الفقرة الثانية: تقييم السياسات العمومية في دستور 2011

يعد تقييم السياسات العمومية من المهام المحورية للأنظمة السياسية الديمقراطية، باعتبارها مفتاحا لمراقبة أداء مؤسسات الدولة، إن من حيث الاستجابة لانتظارات المواطنين أو من حيث تعزيز نخب الحكامة في التدبير العمومي، أو على مستوى تحقيق التقدم والازدهار في المسار التنموي.

ويخضع أداء المرافق العمومية لمراقبة والتقييم من قبل المؤسسات التشريعية، بالاعتماد على آليات ووسائل إجرائية متعددة. في هذا السياق، جاء الدستور المغربي لسنة 2011 ليسند صلاحية تقييم السياسات العمومية للبرلمان. ويعد إسناد وظيفة تقييم السياسات العمومية للبرلمان آلية دستورية أخرى لتحقيق "مبادئ الحكامة الجيدة"، إذ لا يخفى أن عملية تقييم للسياسات العمومية ستفضي لاحالة إلى استنتاجات وتقديم توصيات إلى الحكومة تكون مفيدة لها لتدارك النقائص وإصلاح الأعطاب، وتجاوز اختلالات الممارسة. كما تعتبر هذه الصلاحية وسيلة لتحقيق مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.¹

وقد وضع المشرع الدستوري جملة من الآليات لتفعيله منها: الجلسة السنوية لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها، وعرض رئيس الحكومة الحصيلة المرحلية أمام البرلمان والجلسة الشهرية المخصصة للأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة، ومناقشة البرلمان لتقارير عدد من المؤسسات الدستورية، ودسترة وجوب عرض قوانين تصفية الميزانية على البرلمان في السنة الثانية التي تلي تنفيذها، كما أن عددا من المؤسسات الدستورية تكون رهن طلب البرلمان لمساعدته في تقييم السياسات العمومية.² انطلاقا من ذلك، أصبح موضوع تقييم نجاعة أداء المرافق العمومية بالمغرب مسنودا بمقتضيات دستورية، تمنحه المرجعية الدستورية القانونية وتجعله ذا صبغة إلزامية في التدبير العمومي. لكن بالرغم من ذلك لا تزال الآليات والأدوات الإجرائية التي من شأنها تقييم نجاعة الأداء المرافق العمومية وعبرها السياسات العمومية، لا تزال موضع التساؤل والتداول بالمقارنة مع التجارب الدولية الرائدة في هذا المجال والتي استطاعت أن تؤسس بارومترات متخصصة في تقييم نجاعة الأداء.

الفقرة الثالثة: تعزيز مكانة المحاكم المالية في دستور 2011

تضمن الدستور الجديد عدة مقتضيات جديدة من شأنها تدعيم مكتسبات المحاكم المالية بعد عشر سنوات من الممارسة الواسعة لمراقبة التدبير وتعزيز دور هذه المحاكم في المجالات الهامة المتعلقة بالحكامة العمومية. في هذا السياق، تم الرفع من نشاط نشر التقارير المنجزة من طرف المحاكم المالية، إذ سيعمل المجلس الأعلى للحسابات من الآن فصاعدا على نشر التقارير الخاصة المتعلقة بالمهام الرقابية المنجزة، فضلا عن التقرير السنوي. كما تم توسيع مجال

¹ رشيد المدور، تقييم البرلمان المغربي للسياسات العمومية: دلالاته وآلياته وإشكالياته، محلة دفاتر برلمانية، مطابع النجاح الجديدة، المجلد 1، عدد مزدوج 201، أكتوبر 2022، ص: 11

² رشيد المدور، تقييم البرلمان المغربي للسياسات العمومية: دلالاته وآلياته وإشكالياته، محلة دفاتر برلمانية، مطابع النجاح الجديدة، المجلد 1، عدد مزدوج 201، أكتوبر 2022، ص: 5



المساعدة التي يقدمها للشركاء الآخرين. فبالإضافة إلى البرلمان والحكومة، سيتولى المجلس الأعلى للحسابات تقديم المساعدة للسلطة القضائية 1.

المحور الثاني: تقييم نجاعة الأداء في القانون التنظيمي للمالية 130.13

شرح المغرب في اعتماد التدبير المرتكز على النتائج منذ مطلع الألفية الثالثة (2001). ورغم أن هذه المقاربة أصبحت واقعا يوطر عمل المديرين العموميين، على الأقل على مستوى الممارسة، فإنها بقيت فاقدة لعنصر الإلزام القانوني والمتابعة والمحاسبة على المستوى الإجرائي.

لهذا كان التركيز بعد دستور 2011 على اعتماد القانون التنظيمي للمالية 130.13 ليستجيب لكل هذه المستجدات. ومن بين أهدافه الاستراتيجية تقوية الفعالية والنجاعة وانسجام السياسات العمومية وتحسين الخدمة المقدمة للمواطنين، وكذا تمكين مسؤولية المديرين العموميين؛ وتقوية دور البرلمان في المناقشة الميزانية ومراقبة وتقييم السياسات العمومية. وبناء عليه أصبحت البرمجة الميزانية للقطاعات العمومية خاضعة لقواعد جديدة تتمثل أساسا في اعتماد البرمجة متعددة السنوات (ثلاث سنوات) 2. كما أصبح التقييم وربط المسؤولية بالمحاسبة عنصرا أساسيا يوطران وضع البرامج القطاعية، وذلك في إطار عقود برامج نجاعة الأداء.

الفقرة الأولى: البرمجة الميزانية متعددة السنوات

تنص المادة 5 من القانون التنظيمي للمالية على إعداد قانون المالية للسنة استنادا إلى برمجة ميزانية لثلاث سنوات. وتحتن هذه كل سنة لملاءمتها مع تطور الظرفية المالية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد. وتهدف هذه البرمجة على الخصوص إلى تحديد تطور مجموع موارد وتكاليف الدولة على مدى ثلاث سنوات اعتمادا على فرضيات اقتصادية ومالية واقعية ومبررة 3.

يتبين بوضوح توجه القانون التنظيمي إلى اعتماد مبادئ التدبير العمومي الحديث في وضع وتنفيذ ومراقبة وتقييم نجاعة أداء النفقات العمومية. وتمكن هذه الآلية من ضمان التمويل التعاقد للمخططات والبرامج المشاريع القطاعية، بما يعزز ترشيد النفقات العمومية، ويحمي المال العام من التلاعب والاستغلال. وذلك في إطار مشاريع نجاعة الأداء التي تعدها القطاعات العمومية وفق منهجية موحدة.

¹ الموقع الإلكتروني للمجلس الأعلى للحسابات - <https://www.courdescomptes.ma/ar/%d8%aa%d9%82%d8%af%d9%8a%d9%85-%2f/%d9%84%d9%85%d8%ad%d8%a9-%d8%aa%d8%a7%d8%b1%d9%8a%d8%ae%d9%8a%d8%a9>

2 المادة 5 من القانون التنظيمي رقم 13-13 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 62-15-1 صادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015) لقانون المالية.

3 القانون التنظيمي للمالية 130.13 أعلاه



الفقرة الثانية: مشاريع وتقارير نجاعة الأداء

تهدف مشاريع نجاعة الأداء إلى التنزيل الفعلي للمقاربة التدبير المتمركز على النتائج من خلال ربط النفقات العمومية بمشاريع واضحة المعالم والأهداف والنتائج وفي إطار زمني محدد. كما تمكن من تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة عبر اعتماد مؤشرات واضحة تمكن من التتبع والتقييم المستمر لهذه المشاريع ورصد مواطن القوة والضعف.

"وعليه ستحل المنهجية القائمة على النتائج محل التدبير القائم على الوسائل، ما يعني الانتقال من مقارنة قانونية وتقنية للتدبير الإداري إلى مقارنة مستندة على ثقافة تديرية في خدمة المواطنين تهتم بالنتائج، ومؤشرات الأداء والتسيير المالي." 1

1- مكونات مشاريع نجاعة الأداء

وتتكون مشاريع نجاعة الأداء من ثلاثة أجزاء:

✓ الجزء الأول: تقديم الوزارة أو المؤسسة: ويتضمن التصور الاستراتيجي للوزارة في تدبير القطاع الذي تشرف عليه بالإضافة إلى رؤية مجوزة عن المشاريع والاعتمادات المتوقعة.

✓ موجز الاستراتيجية

✓ الاعتمادات المتوقعة برسم السنة

✓ ملخص الاعتمادات المتوقعة حسب البرامج

✓ تقديم الاعتمادات المتوقعة حسب البرامج

✓ توزيع جهوي لاعتمادات البرامج

✓ برمجة ميزانية لثلاث سنوات

✓ ملخص البرامج - الأهداف - المؤشرات، والمؤشرات الفرعية

✓ الجزء الثاني: تقديم البرامج

ويتطرق هذا الجزء إلى تفاصيل كل برنامج على حدة من حيث الأهداف والاعتمادات والمؤشرات.

✓ الجزء الثالث: محددات النفقات

يخصص هذا الجزء لتحديد مجالات النفقات داخل القطاع الوزاري أو المؤسسة العمومية.

يتضح مما سبق أن مبدأ تقييم نجاعة أداء المرافق العمومية حاضر بشكل كبير في مشاريع نجاعة الأداء من خلال تحديد محور خاص بمؤشرات التقييم.

وتتضمن شبكة التقييم إضافة إلى اسم البرنامج والمسؤول عنه، الأهداف، والمؤشرات الرئيسية والمؤشرات الفرعية المترتبة به.

وفيما يلي شبكة التقييم الخاصة بأحد برامج قطاع التربية الوطنية لسنة 2023.

1 أكحل محمد، القانون التنظيمي للمالية 130.13 ورهان تحديث التدبير المالي العمومي بالمغرب، مجلة أبحاث 2380-0712، ISSN: 2380-0712، المجلد 6، العدد 1 (2021)، ص: 575-594

2 وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة، قطاع التربية الوطنية، مشروع نجاعة الأداء لسنة 2023، 07 نونبر 2022، ص: 29،

<https://lof.finances.gov.ma/sites/default/files/budget/files/07->

pdp.education.nationale.et.prescolaire.2023_ar.pdf?csrt=15454549947229699415



2- المراحل الإجرائية لمشاريع نجاعة الأداء

ويحدد المرسوم 2.15.426 في شأن تنفيذ قانون المالية كما تم تعديله وتتميمه، الخطوات الإجرائية لتنفيذ قانون المالية المرتكز على مشاريع نجاعة الأداء.

✓ آجال إعداد مقترحات البرمجة الميزانية

تنص المادة 2 من المرسوم على إجراءات وآجال تقديم المقترحات المتعلقة بالبرمجة الميزانية كما يلي: "يدعو رئيس الحكومة كل سنة وفي أجل أقصاه 15 مارس، بواسطة منشور الأمرين بالصرف لإعداد مقترحاتهم المتعلقة بالبرمجة الميزانية لثلاث سنوات مدعومة بأهداف ومؤشرات نجاعة الأداء."

كما تلزم المادة نفسها القطاعات الوزارية والمؤسسات بموافاة الوزارة المكلفة بالمالية قبل 15 أبريل من كل سنة باقتراحات البرمجة الميزانية لثلاث سنوات الخاصة بميزانياتها وميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة التابعة لها وبالحسابات المرصدة لأموال خصوصية التي تعتبر أمر بالصرف لها.

تتم دراسة المقترحات المذكورة أعلاه، قبل 15 ماي داخل لجان البرمجة ونجاعة الأداء التي تضم ممثلين عن مصالح الوزارة المكلفة بالمالية وممثلين عن مصالح القطاعات الوزارية أو المؤسسات المعنية وفق الكيفيات والجدول الزمني المحددين في المنشور السالف الذكر.

✓ مشاريع نجاعة الأداء

كما خصص الفصل السابع لتفصيل مشاريع وتقارير نجاعة الأداء الخاصة بالقطاعات والمؤسسات العمومية. وتحدد المادة 31 على ما يلي: "... يتم إعداد مقترحات مشاريع نجاعة الأداء من لدن كل قطاع وزاري أو مؤسسة ويتم إرسالها إلى الوزارة المكلفة بالمالية مرفقة بمقترحات المداخل والنفقات المشار إليها في المادة 4 أعلاه. تتم مناقشة هذه المقترحات والمصادقة عليها من لدن الوزارة المكلفة بالمالية وذلك قبل تقديمها للجان القطاعية المعنية بالبرلمان."1

✓ تقارير نجاعة الأداء

كما تؤكد المادة 32 على وجوب عرض تقارير نجاعة الأداء المعدة من لدن القطاعات الوزارية أو المؤسسات النتائج المحققة مع إبراز الفوارق المحتملة مقارنة مع التوقعات المقيدة بمشاريع نجاعة الأداء. يتم إرسال هذه التقارير إلى الوزارة المكلفة بالمالية في أجل أقصاه متم شهر يوليو من السنة التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني، من أجل إعداد التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المرافق لمشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية.

✓ افتتاح نجاعة الأداء

أما المادة 33 فتحدد صلاحية افتتاح نجاعة الأداء للمفتشية العامة للمالية، وذلك عبر إعداد تقرير افتتاح نجاعة الأداء الذي يرفق بمشروع قانون التصفية المتعلقة بتنفيذ قانون المالية وذلك حسب الكيفيات المحددة بقرار للوزير المكلف بالمالية.

¹ المرسوم 2.15.426 في شأن إعداد وتنفيذ قانون المالية، الصادر في 15 يوليوز 2015، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 6378 بتاريخ 16 يوليوز 2015 ص 6495



وانطلق تفعيل مشاريع نجاعة الأداء منذ 2014 إلا أنه لم ينطلق إيداعها لدى اللجان البرلمانية رفقة الميزانيات القطاعية إلا في سنة 2018. وفي سنة 2020 بدأ إرفاق قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية بالتقرير السنوي حول نجاعة الأداء وبتقرير افتتاح نجاعة الأداء.¹

الفقرة الثالثة: حدود القانون التنظيمي للمالية 130.13

رغم أن القانون التنظيمي للمالية 130.13 مثل قفزة نوعية في التدبير العمومي بالمغرب، من حيث اعتماد مقاربات حديثة في تدبير المالية العمومية وفق مبادئ نجاعة الأداء، وهو ما يمثل خطوة مهمة في طريق تعزيز حكامه المرافق العمومية.

إلا أنه يواجه تحديات كبير في مجال التنفيذ والأجرا. وتعزى هذه التحديات إلى عوامل عديدة منها ما يرتبط بسيادة العقليات السلطوية على صعيد المراكز القرار العمومي، وهو ما يحول دون الاستفادة من روح هذا القانون.

وهناك من يربط هذه التحديات باعتبار هذه القانون ليس وليد التجربة المغربية الخاصة بل هو نسخة منقحة من القانون التنظيم الفرنسي، وهذا يجعله بعيدا عن الواقع المغربي.

"من بين العيوب الملاحظة على القانون التنظيمي هو محاكاته وتقليده إلى حد التطابق مع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 المطبق بداية من سنة 2006، تستند هذه الملاحظة لمؤشرين رئيسين هما:

- إعداد مشروع القانون التنظيمي وكذا مرجعية (المراسيم التطبيقية، والدليل التوجيهي ...) والتطبيق التدريجي لهذه الأبعاد بمرافقة المؤسسات المالية الدولية خاصة البنك الدولي، وإسناد مهمة دعم تنفيذ هيكله الميزانية الهيكلية حول البرامج القائمة على نجاعة الأداء للوكالة الفرنسية للخبرة التقنية الدولية " Expertise France "،
- التأثير بالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001، واستعارة العديد من الأحكام منها فمثلا هنالك تطابق تام بين نصي المادة 58 و 31 من القانون التنظيمي المغربي 130.13 والمادة 9 و 27 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 على التوالي.²

وبالرغم من كل ذلك يبقى للقانون التنظيمي للمالية الجديد أهمية بالغة من حيث توفيره للإطار القانوني المرجعي لتقييم نجاعة أداء المرافق العمومية، وذلك من خلال إلزامها بالإعداد المسبق لمشاريع نجاعة الأداء السنوية، والتي تضم مؤشرات دقيقة يمكن من خلالها قياس نجاعة أداء هذه المرافق على الأقل في الجانب المال.

¹ وزارة الاقتصاد والمالية، القانون التنظيمي للمالية، الجدول الزمنية لتفعيل القانون التنظيمي للمالية 130.13،

https://lof.finances.gov.ma/sites/default/files/ar_schema_calendrier_de_mise_en_oeuvre.pdf?cst=18314634728172794498

² أكحل محمد، المرجع أعلاه



المحور الثالث: تقييم نجاعة الأداء من خلال الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2022/2018

جعلت الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة من نجاعة الإدارة شعارا لها كما يلي: "نجاعة إدارية في خدمة المواطن والتنمية". وهو ما يدل على توجه الخطة الإصلاحية نحو اعتماد نجاعة الأداء كمبدأ مؤطر للمرافق العمومية، وذلك تماشيا مع توجهات دستور 2011 وكذا مقتضيات القانوني التنظيمي للمالية 130.13.

الفقرة الأولى: أهداف ومشاريع الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2021/2028

كما يستند إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية إلى الرسالة الملكية الموجهة إلى الملتقى الوطني للوظيفة العمومية العليا المنعقد بالصخيرات بتاريخ 27 فبراير 2018. وتتمثل التوجيهات الملكية لإصلاح الإدارة والوظيفة العمومية في 23 هدفا منها:

- ✓ مراجعة الوظيفة العمومية العليا ضمن الإصلاح الشامل والعميق للإدارة العمومية وفق رؤية تضع مفهوم الخدمة العمومية في صلب النموذج التنموي الجديد الذي يطمح إليه المغرب من أجل مواجهة التحديات الراهنة والمستقبلية.
- ✓ الرفع من أداء الإدارة العمومية وتوجيهها للتكيف مع المتغيرات الوطنية واستيعاب التطورات العالمية والمساهمة في رفع التحديات التنموية.

- ✓ ضرورة إصلاح الإدارة وتأهيل مواردها البشرية باعتباره خيارا استراتيجيا لدعم النموذج التنموي وجعل الإدارة أداة فاعلة في تطوير السياسات العمومية في مختلف المجالات.¹

وتسعى الخطة إلى تحقيق أربعة تحولات كبرى هي: التحول التنظيمي والتدبري والرقمي والتخليقي. واعتمدت الخطة 24 مشروعا موزعة على المجالات الأربعة. وذلك بالاعتماد على أربع دعائم أساسية هي: التشريع والتواصل والتقييم والتعاون.

وسنركز في هذا المجال على ما يرتبط بنجاعة الأداء من خلال استعراض المشاريع الخاصة بالتأطير القانوني لأداء المرافق العمومية، والمشاريع المتعلقة بتقييم نجاعة أداء المرافق العمومية.

الفقرة الثانية: مشاريع التأطير القانوني لنجاعة أداء المرافق العمومية

نصت الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة على ضرورة التعجيل بالمصادقة على عدد من القوانين المرتبطة بأداء المرافق من أجل تحسين سبل التواصل مع المرتفقين وكذا تجويد خدماتها بما يستجيب لحاجياتهم.

✓ المشروع 1: ميثاق اللاتمرکز الإداري

تمت المصادقة على المرسوم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني اللاتمرکز الإداري بتاريخ 26 دجنبر 2018 كما تم نشره في الجريدة الرسمية يوم 27 دجنبر 2018.

وتحدد المادة 7 أهداف اللاتمرکز الإداري لمصالح الدولة فيما يلي:

¹ وزارة إصلاح الوظيفة العمومية المغربية، الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2021/2028، ص: 08



- التطبيق الأمثل للتوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال إعادة تنظيم مصالحها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، وتحديد المهام الموكولة إلى هذه المصالح؛
- التوطين الترابي للسياسات العمومية من خلال أخذ الخصوصيات الجهوية والإقليمية بعين الاعتبار في إعداد هذه السياسات وتنفيذها وتقييمها؛
- مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة، القائم على الجهوية المتقدمة، والعمل على ضمان نجاعته وفعاليته؛
- إرساء دعائم راسخة ودائمة لتعزيز التكامل في الوظائف والمهام بين المصالح اللامركزية للدولة والهيئات اللامركزية، ولا سيما منها الجماعات الترابية من خلال السهر على :
 - تفعيل آليات الشراكة والتعاون بينها؛
 - تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة للجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها ومواكبتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية.
- ضمان التقائية السياسات العمومية وتجانسها وتكاملها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، وتحقيق التعاضد في وسائل تنفيذها؛
- تحقيق الفعالية والنجاعة في تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية التي تتولى مصالح الدولة اللامركزية على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم للإشراف عليها، أو إنجازها أو تتبع تنفيذها.
- تقريب الخدمات العمومية التي تقدمها الدولة إلى المرتفقين، أشخاصا ذاتيين كانوا أو اعتباريين، وتحسين جودتها وتأمين استمراريتها.¹

✓ المشروع 6: ميثاق المرافق العمومية

- ويعد القانون 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية من المكتسبات المهمة التي تحققت في إطار الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة. ويأتي هذا الميثاق ليشكل إطارا قانونيا لعمل المرافق العمومية المغربية. سواء من حيث تحديد مبادئها وأهدافها أو من حيث التأكيد على إلزامية تقييم نجاعة أداء هذه المرافق. وفي هذا الإطار جاءت المادة 5 من الميثاق لتنص على ضرورة إحداث المرصد الوطني للمرافق العمومية ليتولى مهمة رصد مستوى نجاعة أداء المرافق العمومية وجودة الخدمات المقدمة. وذلك من خلال أداء المهام التالية:
- جمع المعطيات والمعلومات الكمية والنوعية المتعلقة بالمرافق العمومية؛
 - إنجاز دراسات وأبحاث حول حكامه المرافق العمومية وجودة الخدمات المقدمة؛
 - تقييم وقع الاستراتيجيات والمخططات والبرامج التي تم تنفيذها لتحسين أداء المرافق العمومية وقياس مدى رضا المرتفقين عن جودة الخدمات المقدمة؛

¹ المرسوم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري الصادر بتاريخ 26 دجنبر 2018 والصادر في الجريدة الرسمية عدد 6738 بتاريخ 27 دجنبر 2018.



- اقتراح التدابير أو الإجراءات التي من شأنها تطوير أداء المرافق العمومية والرفع من جودة خدماتها. 1

✓ المشروع 23: تفعيل قانون الحق في الحصول على المعلومة

صدر الظهير الشريف 1.18.15 بتاريخ 22 فبراير 2018 بتنفيذ القانون 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 18 مارس 2018. ويتكون القانون من 30 مادة موزعة على سبعة أبواب هي:

- أحكام عامة
 - استثناءات من الحق في الحصول على المعلومات
 - تدابير النشر الاستباقي
 - إجراءات الحصول على المعلومات
 - لجنة الحق في الحصول على المعلومات
 - العقوبات المتعلقة بالحق في الحصول على المعلومات 2
- ويعتبر هذا القانون من بين المشاريع المهمة في تعزيز حكمة المرافق العمومية، لكنه لا يرتبط بشكل مباشر بتقييم نجاعة أداء المرافق العمومية.

انطلاق مما سبق، وبالرغم من تأكيد ميثاق اللاتمركز الإداري على تعزيز نجاعة أداء المرافق العمومية، يبقى ميثاق المرافق العمومية هو الإطار القانوني الذي ينص بوضوح على تقييم نجاعة أداء المرافق العمومية. بل يلزم الدولة بإحداث مرصد وطني للمرافق العمومية يكون بمثابة هيئة مختصة بتقييم نجاعة الأداء.

الفقرة الثالثة: الآليات الإجرائية لتقييم نجاعة أداء المرافق العمومية

جاءت الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة بثلاثة مشاريع تؤسس وتحديث آليات مؤسساتية لأجراء تقييم نجاعة أداء المرافق العمومية: المرصد الوطني للموارد البشرية، قياس جودة الخدمات الإدارية، وتطوير منظومة تلقي وتتبع ومعالجة تظلمات المرتفقين واقتراحاتهم وتظلماتهم

✓ المشروع 13: المرصد الوطني للموارد البشرية

يتعلق المشروع بإحداث مرصد لدراسة وتتبع وتقييم مختلف المعطيات والبيانات ومعالجة المؤشرات المرتبطة بالموارد البشرية للإدارات العمومية. وتتمثل أهمية إحداث مرصد خاص بالموارد البشرية للإدارة العمومية في خلق إطار معرفي وتقني لدراسة أعدادها وتتبع تطورها في مختلف الفترات الزمنية.

¹ القانون 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.21.58 بتاريخ 3 ذي الحجة 1442 الموافق ل 14 يوليوز 2021، والصادر في الجريد الرسمية عدد 7006 بتاريخ 22 يوليوز 2021، ص 5661.
² القانون 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.18.15 بتاريخ 5 جمادى الآخرة 1439 الموافق ل 22 فبراير 2018، والصادر في الجريد الرسمية عدد 6655 بتاريخ 18 مارس 2018، ص 1438.



ويهتم المرصد بمعالجة المؤشرات المتعلقة بالموارد البشرية داخل مختلف الإدارات العمومية ورصد الاختلالات والإكراهات الموجودة من أجل اتخاذ الإجراءات التصحيحية الضرورية عند الاقتضاء، مع توقع أثار السياسات المعتمدة.¹ ويهدف المشروع إلى:

- خلق فضاء مناسب لتوفير وتجميع المعلومات والمعطيات المتعلقة بالموارد البشرية للإدارات العمومية؛
- بلورة وتبني المؤشرات المتعلقة بالموارد البشرية للإدارة العمومية ومراقبة تطورها من أجل دعم اتخاذ القرار؛
- تقييم معطيات الموارد البشرية للإدارة العمومية للوقوف على الثغرات والنواقص واقتراح الحلول البديلة لتحسين تديرها.

لكن وحسب بطاقة تتبع المشروع، وإلى حدود تاريخ 2023/04/30 لم يحقق سوى 45% من أهدافه.



البيانات الرسمية ضمن المشروع	المخرجات الوثيقة بالعمليات	تاريخ الإنجاز	تاريخ البدء الفعلي	أفق الإنجاز	تاريخ الانتهاء الفعلي	مؤشرات تتبع وفارس الأداء	مستوى	حالة التقدم	النسبة
إنجاز تكتيكي حول المعطيات والبيانات - معالجة المؤشرات المرتبطة بالموارد البشرية بالإدارة العمومية	ورقة حول الوظيفة العامة - ورقة حول بعض التجارب الدولية	01 يناير 2018	01 يناير 2018	01 يناير 2019	01 يناير 2019	نسبة إنجاز التكتيكي	دائي	مستقر	100%
وضع تصور حول العرض الوطني للموارد البشرية بالإدارة العمومية	تصور العرض الوطني	01 يناير 2018	01 يناير 2018	01 ديسمبر 2018	01 ديسمبر 2018	تصور العرض الوطني	دائي	مستقر	80%
التأسيس القانوني لجهات العرض الوطني	إعداد الإطار التشريعي	01 يناير 2018	01 يناير 2018	31 ديسمبر 2018	31 ديسمبر 2018	نسبة إنجاز الإطار القانوني	دائي	مستقر	90%
إعداد مخطط توافقي حول العرض الوطني - الموارد البشرية بالإدارة العمومية	مخطط توافقي	01 يناير 2018	01 يناير 2018	31 ديسمبر 2018	31 ديسمبر 2018	عدد الاجراءات المعتمدة والمخطط للتوافقي	دائي	مستقر	80%

✓ المشروع 15: قياس جودة الخدمات الإدارية

يتحدد مشروع قياس جودة الخدمات العمومية "مقياس"، بصفة عامة، في إيجاد آلية دقيقة تمكن القطاعات العمومية من تتبع مستوى جودة الخدمات التي تسهر على تقديمها ومدى ارتياح المرتفقين لأدائها. ويتيح المشروع تجميع مختلف المعطيات والعناصر المتعلقة بالخدمة العمومية وتحليل الأداء المهني من أجل تشخيص طريقة اشتغال الإدارة وتفاعلها مع انتظارات

¹ <http://pmo-ra.mmsp.gov.ma/reforme/projets.php?lang=ar&code=T2P13>

المواطنين والمواطنات. وبصفة خاصة، فنظام قياس جودة الخدمات العمومية "مقياس"، هو آلية لقياس مستوى جودة الخدمات العمومية، من خلال رصد مدى الفرق بين جودة الخدمة المقدمة وبين الهدف الذي التزمت به الإدارة المعنية. يتميز نظام "مقياس" بكونه نظام مندمج للتجويد المستمر لجودة الخدمات العمومية، يبنى على مفهوم جديد وعلى خلق ثقافة جديدة، تتمحور حول التزام الإدارات العمومية تجاه المرتفقين، وذلك في أفق الرفع من مستوى جودة الخدمات التي تقدمها.¹

ويهدف المشروع إلى:

- ترسيخ ثقافة التزام الإدارات بمعايير جودة الخدمات المقدمة للمرتفق؛
- التوفر على منهجية دقيقة لقياس مستوى جودة الخدمات العمومية؛
- خلق دينامية جديدة لتحسين جودة الخدمات المقدمة للمرتفقين؛
- إذكاء روح المنافسة الإيجابية بين الإدارات العمومية فيما يخص تحسين جودة الخدمات المقدمة.



العمليات الرئيسية ضمن المشروع	المرجعيات المرتبطة بالعمليات	تاريخ الإطلاق	تاريخ البدء الفعلي	أفق الإنجاز	تاريخ الانتهاء الفعلي	مؤشرات تتبع وتقييم الأداء	مستوى التحويل	حالة التقدم	النسبة
إعداد وخطط مشروع البرنامج الوطني لقياس جودة الخدمات العمومية	المرجعيات الوطنية لقياس جودة الخدمات العمومية	02-01-2018	02-01-2018	30 يوليو 2018		إعداد وخطط مشروع البرنامج الوطني لقياس جودة الخدمات العمومية	NAKAMA	جيد	100%
إعداد وخطط مشروع البرنامج الوطني لقياس جودة الخدمات العمومية	المرجعيات الوطنية لقياس جودة الخدمات العمومية	02-01-2018	02-01-2018	30 يوليو 2018		إعداد وخطط مشروع البرنامج الوطني لقياس جودة الخدمات العمومية	NAKAMA	جيد	100%
إعداد وخطط مشروع البرنامج الوطني لقياس جودة الخدمات العمومية	المرجعيات الوطنية لقياس جودة الخدمات العمومية	02-01-2018	02-01-2018	30 يوليو 2018		إعداد وخطط مشروع البرنامج الوطني لقياس جودة الخدمات العمومية	NAKAMA	جيد	100%
إعداد وخطط مشروع البرنامج الوطني لقياس جودة الخدمات العمومية	المرجعيات الوطنية لقياس جودة الخدمات العمومية	02-01-2018	02-01-2018	30 يوليو 2018		إعداد وخطط مشروع البرنامج الوطني لقياس جودة الخدمات العمومية	NAKAMA	جيد	100%

¹ مشروع قياس جودة الخدمات الإدارية.

✓ المشروع 18: تطوير منظومة تلقي وتتبع ومعالجة تظلمات المرتفقين واقتراحاتهم وتظلماتهم

تعلق المشروع طبقا للفصل 156 من الدستور، بتطوير منظومة تلقي ومعالجة وتتبع ملاحظات المرتفقين واقتراحاتهم وتظلماتهم من خلا إحداث نظام وطني إلكتروني يمكن المرتفقين من التواصل مع مختلف الإدارات العمومية. ويركز المشروع على إشراك المواطنين والمواطنات في تحسين جودة الخدمات الإدارية من خلال تعزيز قنوات التفاعل الإيجابي للمرتفقين مع الإدارة العمومية والاستجابة لمتطلباتهم وانتظاراتهم. ويهم تطوير هذه المنظومة، خاصة ما يتعلق بالشكايات، اتخاذ التدابير الكفيلة بالرفع من مستوى ارتياح المواطنين للخدمات العمومية المقدمة واعتماد احسن السبل في تحليل واستثمار نتائجها من اجل تحسين الأداء الإداري¹.

<https://www.chikaya.ma/?lang=ar>

وتتلخص أهداف المشروع في:

- تمكين المرتفقين من الإدلاء باقتراحاتهم وملاحظاتهم وتقديم وتتبع معالجة شكاياتهم من طرف مختلف الإدارات العمومية المعنية؛
- مراقبة وتقييم الخدمات الإدارية التي تسهر على تقديمها الإدارات والمؤسسات العمومية من خلال معرفة مستوى ارتياح المرتفقين؛
- ترسيخ المقاربة التشاركية لتعزيز الحكامة العمومية عبر إشراك المواطن في تحسين جودة الخدمات الإدارية.



¹ <http://pmo-ra.mmsp.gov.ma/reforme/projets.php?code=T3P18>

خلاصات حول تطور تقييم نجاعة أداء المرافق العمومية بالمغرب

انطلاق من كل ما سبق ذكره حول تطور تقييم نجاعة أداء المرافق العمومية في المغرب، يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

كان لحراك 2011 وإصدار دستور 2011 وقع كبير في دسترة نهج الحكامة في التدبير العمومي وبالتالي إعطاء نفس جديد لإصلاح مشاكل الإدارة العمومية،

اعتماد القانون التنظيمي للمالية لمشاريع نجاعة الأداء مهمة في تعزيز آليات تقييم نجاعة أداء المرافق العمومية في الجانب المالي، وفي تكريس التدبير المتمركز على النتائج

اعتماد الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة وعبرها ميثاق المرافق العمومية وميثاق اللاتمركز الإداري جاء ليعزز اعتماد نجاعة الأداء في تدبير المرافق العمومية وتجويد الخدمات العمومية، من خلال أبعاد تدبير الموارد البشرية والتخليق التواصل، ووضع آليات إجرائية للرصد والتتبع والتقييم

تعتمد مشاريع إصلاح الإدارة المغربية بشكل كبير على التجربة الفرنسية، سواء تعلق الأمر بمشروع التدبير المتمركز على النتائج، أو إعداد القانون التنظيمي للمالية 130.13 أو إعداد وتنفيذ الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة، وهذا يجعلها معرضة للاختلالات نفسها التي تعاني منها الإدارة الفرنسية.

لم يكن إخراج القوانين المرتبطة بنجاعة الأداء وإصلاح الإدارة بالأمر اليسير بل عرفت نقاشا موسعا وطويلا قبل اعتمادها،

كما هو الشأن في مسلسل المصادقة على القوانين، لم يكن تنفيذها أسهل بل يعرف تعثرات كبيرة على مستوى تنزيل عدد من المقتضيات ومنها على الخصوص إعداد الأطر المرجعية الإجرائية لتقييم نجاعة الأداء، وإحداث وتفعيل الآليات المؤسساتية المختصة لتقييم نجاعة أداء المرافق العمومية.



لائحة المراجع:

النصوص القانونية

- دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.1.91 صادر في 27 شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011 الصادر في الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخه 30 يوليوز 2011، ص
- القانون 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-21-58 في 3 ذي الحجة 1442 (14 يوليوز 2021)، في الجريدة الرسمية عدد 7006،
- القانون التنظيمي رقم 13-13 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-15-62 صادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015) لقانون المالية.
- القانون 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.21.58 بتاريخ 3 ذي الحجة 1442 الموافق ل 14 يوليوز 2021، والصادر في الجريدة الرسمية عدد 7006 بتاريخ 22 يوليوز 2021، ص 5661.
- القانون 31.13 المتعلق بالحقوق في الحصول على المعلومات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.18.15 بتاريخ 5 جمادى الآخرة 1439 الموافق ل 22 فبراير 2018، والصادر في الجريدة الرسمية عدد 6655 بتاريخ 18 مارس 2018، ص 1438.
- المرسوم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري الصادر بتاريخ 26 دجنبر 2018 والصادر في الجريدة الرسمية عدد 6738 بتاريخ 27 دجنبر 2018.
- المرسوم 2.15.426 في شأن إعداد وتنفيذ قانون المالية، الصادر في 15 يوليوز 2015، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 6378 بتاريخ 16 يوليوز 2015 ص 6495

الكتب والمقالات العربية

- فاطمة الزهراء الروماني، مفهوم المرفق العام ودور الحكومة الإلكترونية في خدمة الجمهور، المجلة القانونية، ISSN: 2537-0758، ص: 2458
- محمد بكوري، المرجع أعلاه نفسه
- رشيد المدور، تقييم البرلمان المغربي للسياسات العمومية: دلالاته وآلياته وإشكالياته، محلة دفاتر برلمانية، مطابع النجاح الجديدة، المجلد 1، عدد مزدوج 1 و2، أكتوبر 2022، ص: 11
- رشيد المدور، تقييم البرلمان المغربي للسياسات العمومية: دلالاته وآلياته وإشكالياته، محلة دفاتر برلمانية، مطابع النجاح الجديدة، المجلد 1، عدد مزدوج 1 و2، أكتوبر 2022، ص: 5
- أكحل محمد، القانون التنظيمي للمالية 130.13 ورهان تحديث التدبير المالي العمومي بالمغرب، مجلة أبحاث 2380-0712، ISSN: 2380-0712، المجلد 6، العدد 1 (2021)، ص: 594-575
- ابن منظور: (لسان العرب). دار صادر - بيروت مجلد 12 الطبعة الثالثة، 2004 (ص: 450-498).
- إبراهيم أنيس، عبد الحليم منتصر. عطية الصوالحي. محمد خلف الله أحمد، المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة 4، سنة 2004، ص: 768
- يوسف الصيداوي، إتقان الكتابة باللغة العربية - قسم 5، ديوان العرب، 6 فبراير 2011، <https://www.diwanalarab.com>
- حيدر، حاتم، فالح، العجروش، التقييم والتقويم وضمان الجودة في التعليم العالي: Time 11/09/2014 04:09:21، كلية التربية الأساسية
- قواعد التقييم في منظومة الأمم المتحدة، فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم 2016، <https://archive.unescwa.org/ar/about-escwa/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D9%8A%D9%8A%D9%85>
- الخطاب الملكي السامي ليوم 17 يونيو 2011 بمناسبة الدستور الجديد، سلسلة نصوص قانونية - شتتير 2011، العدد 19، إصدارات مركز الدراسات وأبحاث السياسة الجنائية بمديرية الشؤون الجنائية والعفو لوزارة العدل المغربية،

الواقع الإلكترونية الرسمية

- الموقع الإلكتروني للمجلس الأعلى للحسابات - <https://www.courdescomptes.ma/ar/%d8%aa%d9%82%d8%af%d9%8a%d9%85/2/%d9%84%d9%85%d8%ad%d8%a9-%d8%aa%d8%a7%d8%b1%d9%8a%d8%ae%d9%8a%d8%a9>
- وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة، قطاع التربية الوطنية، مشروع نجاعة الأداء لسنة 2023، 07 نونبر 2022، ص: 29، https://lof.finances.gov.ma/sites/default/files/budget/files/07-pdp_education_nationale_et_prescolaire_2023_ar.pdf?csrt=15454549947229699415



- وزارة الاقتصاد والمالية، القانون التنظيمي للمالية، الجدول الزمني لتفعيل القانون التنظيمي للمالية 130.13، https://lof.finances.gov.ma/sites/default/files/ar_schema_calendrier_de_mise_en_oeuvre.pdf?csrc=183146347281727944 98
- وزارة إصلاح الوظيفة العمومية المغربية، الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2021/2028، ص: 08

الكتب والمقالات الأجنبية

- Charbonneau,M. (2012). « Nouveau management public », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, (en ligne), www.dictionnaire.enap.ca
- Yvon Pesqueux. New Public Management (NPM) et Nouvelle Gestion Publique (NGP). Doctorat. France. 2020. halshs-02506340
- MÖNKS, Joost.La nouvelle gestion publique : boîte à outils ou changement paradigmatique ?In :La pensée comptable : État,néolibéralisme, nouvelle gestion publique[en ligne], Genève : Graduate Institute Publications, 1998 (généré le 15 février 2023), Disponible sur Internet : <http://books.openedition.org/iheid/2657>. ISBN :9782940549672, DOI : <https://doi.org/10.4000/books.iheid.2657>
- Virginie GALDEMAR.Léopold GILLES.Marie-Odile SIMON, Performance, efficacité efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ?Credoc cahier de recherche, N° 299, décembre 2012, p :09
- Bessire, D. (1999). Définir la performance. Comptabilité-Contrôle-Audit, 5(2), 127-15



دور المهارات الناعمة في تعزيز البراعة التنظيمية بالتطبيق على الموظفين بالأجهزة الحكومية بالمملكة
العربية السعودية

The Role of Soft Skills in Enhancing Organizational Ingenuity its Application to Employees in Government Agencies in the Kingdom of Saudi Arabia

د. طلال خالد عبد الباسط
أستاذ الإدارة العامة المساعد بمعهد الإدارة العامة

ملخص

هدفت الدراسة التعرف على دور المهارات الناعمة في تعزيز البراعة التنظيمية بالتطبيق على الموظفين بالأجهزة الحكومية السعودية، استخدمت الدراسة المنهج الوصفي والتحليلي، وتكوّن مجتمع الدراسة من الموظفين العاملين بالجهاز الإداري الحكومي السعودي من متدربي معهد الإدارة العامة وبلغ عددهم (781) متدرب، وتم تحليل البيانات باستخدام ، توصلت الدراسة إلى عدة نتائج من أهمها. حيث توفرت المهارات الناعمة والبراعة SPSS البرنامج الاحصائي التنظيمية بدرجة قوية جداً، وبلغت على التوالي (3.30)، (2.91)، كما وجدت علاقة ارتباط متوسطة بين المهارات الناعمة ومحاور البراعة التنظيمية وبلغت قيمة معامل ارتباط بيرسون (0.561)، كما يوجد تأثير لمهارات التخطيط وفرق العمل والتفاوض واتخاذ القرار على البراعة التنظيمية؛ وأوصت الدراسة بتقوية علاقة الارتباط بين المهارات الناعمة مما يسهم بصورة فعالة في رفع مستوى البراعة التنظيمية.

الكلمات المفتاحية: المهارات الناعمة، البراعة التنظيمية

Abstract

The study aimed at learning about soft skills and their role in enhancing organizational Ingenuity. A field study applied to employees of Saudi government agencies. The study used the descriptive and analytical approach. The study community consisted of staff of the Saudi government



مقدمة

وقد أوضح (أسعد، 2016) بأن المهارات الناعمة هي قدرات من الصعب قياسها ولمموسة بدرجة أقل وتتعلق بالعمل مع الناس. مقارنة بالمهارات الصلبة؛ وفي حال وجود عجز في إحدى المهارات الصلبة فيمكن إبراز مهارة ناعمة تساعد على تنمية المهارة الصلبة، في جميع الأحوال ينبغي على كل منظمة الاهتمام بتنمية مواردها البشرية؛ بتعزيز كلا النوعين (Cindadaly، 2018) من المهارات بالتدريب والتوجيه والتحفيز.

بأن المهارات الناعمة لا تتوفر عند الجميع بنفس المستوى، لأنها تعتبر غير ملوسة (Sukhoo,2005) وقد أوضح (Roa,2012) وظيفته وإدارتها بشكل جيد (علم المحافظة

حديثاً قدرة آليات عن فهي بالتالي تبحث المستمر، بالتغير تنسم بيئة المعاصرة أصبحت تعمل في وبما أن المنظمات من تستطيع التي الحديثة التوجهات أحد البراعة التنظيمية وتعتبر والنمو، والبقاء الاستمرار لضمان والتأقلم التكيف على الطويل الأجل في البقاء يضمن بما البيئية مع المتغيرات التكيف على قدرة تكون المنظمات خلالها (Swarp&Rahul,2018.)

لذا تعتبر البراعة التنظيمية كوسيلة من الوسائل التي تساعد على استكشاف القدرات لدى القادة، واستغلالها في تحقيق المنجزات التي تحقق للإدارة التوازن بين أنشطتها الاستكشافية، والاستغلال الأمثل لمخرجات هذه الأنشطة وتوظيفها في (AL- Jaraiyda,2021) تحقيق الدعم التنظيمي)

مشكلة الدراسة

المهارات الناعمة تمنح المنظمة إطار عمل مرناً يُمكنها من التفوق والنجاح، فهي التي تعيّن المورد البشري من القيام بأعماله باقتدار؛ لتحقيق أهداف المنظمة المنشودة، لذا فهي تمثل القوة الناعمة الداعمة للمنظمة التي تستطيع من خلالها التكيف والمواءمة مع بيئتها الخارجية من خلال الاستغلال والاستكشاف للبيئة الخارجية لاغتنام الفرص المتاحة فيها، بمرونة الهيكل التنظيمي وصولاً لتحقيقاً البراعة التنظيمية الكلية للمنظمة. ولعل الأدب البحثي في موضوع المهارات الناعمة بشقيها الناعمة والصلبة يبرز بعض النتائج التي من بينها ما أكدته (التي أشارت إلى أن المهارات الصلبة لا تسهم إلا بنسبة 15% في نجاح Asumeng et al, 2015دراسة) الفرد، في حين أن 85% من النجاح يرجع على المهارات الناعمة؛ ولعل هذه النتيجة تجعل الباحثين شغوفين للمزيد من البحث بغرض إبراز وتعزيز هذه النتيجة أو ضحدها لتعزيز الجانب المتمثل في المهارات ضمن الممارسة الإدارية. كما أكدت دراسة (الخلي، 2021) على تلك الأهمية التي أوضحت بأن الدرجات العلمية لم تعد هي العامل المهم في التوظيف؛ فالمهارات الناعمة هي التي تمكن العاملين من تحقيق أهدافهم وتساعدهم في بناء العلاقات وتقديم الدعم للمستفيدين، كما أوصت بتضمين المهارات الناعمة في المقررات الدراسية الجامعية نسبة لأهميتها؛ وقد أشار (النجار:2020:119). بأن أي قصور أو ضعف يظهر في المهارات الناعمة، لدى العاملين بالأجهزة الإدارية الحكومية يمثل معوقاً يحول دون كفاءتها في تحقيق أهدافها، وقد تؤثر سلباً على انسجام العاملين في علاقاتهم مع بعضهم، وكذلك في تعاملهم مع جمهور المستفيدين المتعاملين مع تلك الأجهزة الإدارية. وبناء عليه فقد تم صياغة مشكلة الدراسة في محاولة الإجابة على السؤال الرئيسي: ما مدى تأثير المهارات الناعمة لدى موظفي الأجهزة الحكومية السعودية في تعزيز مستوى البراعة التنظيمية وتفرع منها مجموع الأسئلة الفرعية وهي على النحو التالي:

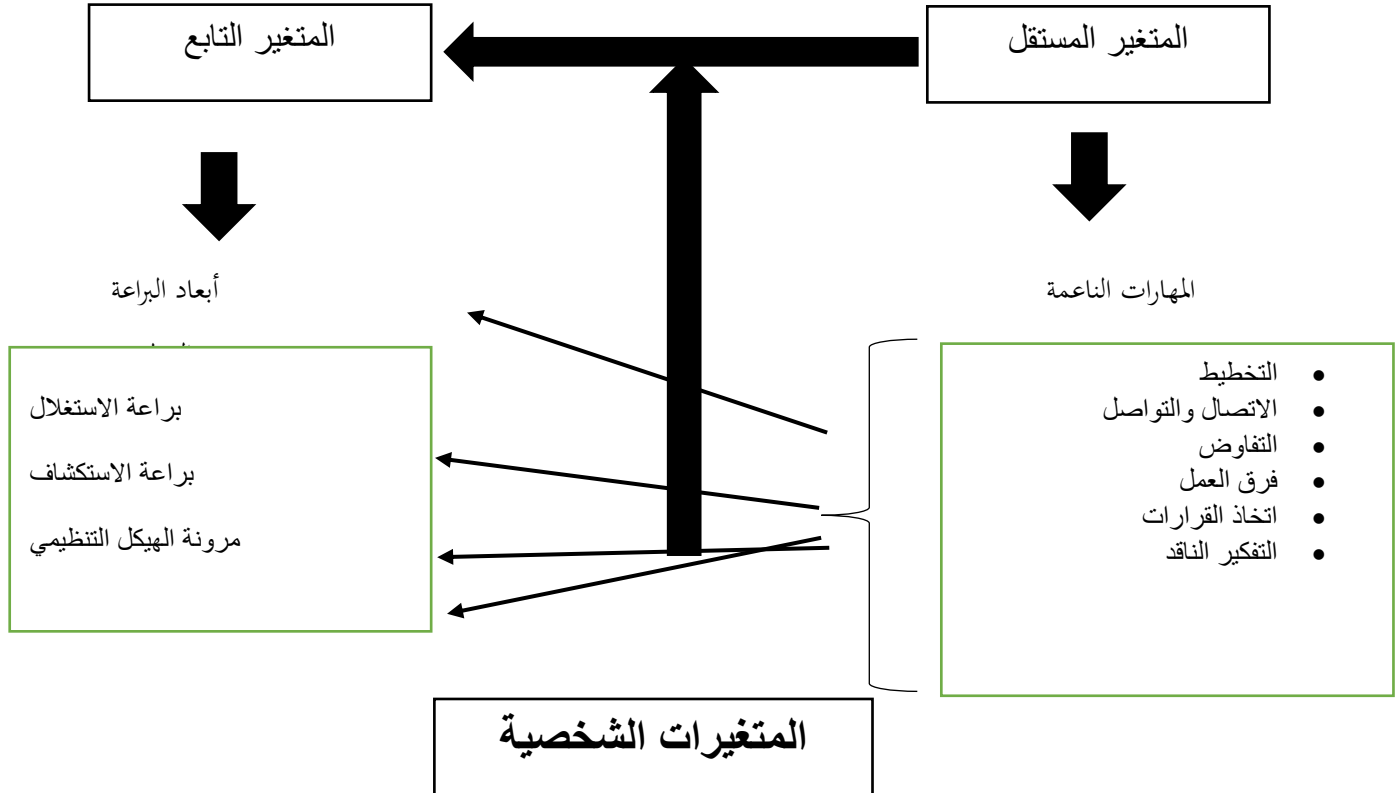
تساؤلات الدراسة:

- أ. هل توجد علاقة ارتباط بين المهارات الناعمة والبراعة التنظيمية؟
 - ب. ما هو مستوى توفر المهارات الناعمة لدى الموظفين بالجهاز الإداري الحكومي السعودي؟
 - ج. ما هو مستوى توفر البراعة التنظيمية بأبعادها الثلاثة بالجهاز الإداري الحكومي السعودي؟
 - د. ما هو أثر المهارات الناعمة على البراعة التنظيمية بالجهاز الإداري الحكومي السعودي
 - هـ. هل توجد فروق في مستويات المهارات الناعمة والبراعة التنظيمية وفقاً للمتغيرات والديمغرافية والتنظيمية للمبحوثين؟
- أهداف الدراسة:



تسعي الدراسة إلى تحقيق الأهداف الآتية: -

- أ. التعرف على علاقة الارتباط بين المهارات الناعمة والبراعة التنظيمية بالجهاز الإداري الحكومي السعودي.
 - ب. التعرف على المهارات الناعمة التي يتمتع بها الموظفون بالجهاز الإداري الحكومي السعودي.
 - ج. التعرف على أبعاد البراعة التنظيمية الثلاثة بالجهاز الإداري الحكومي السعودي.
 - د. التعرف على أثر المهارات الناعمة على البراعة التنظيمية.
 - هـ. تحديد أهم الفروق في مستويات المهارات الناعمة والبراعة التنظيمية. وفقاً للمتغيرات والديمغرافية والتنظيمية للمبحوثين.
- نموذج الدراسة



الفروض: انطلاقاً من مشكلة البحث وأهدافه وفي ضوء متغيرات الدراسة التي يوضحها نموذج الدراسة، فأن فروض الدراسة تتمثل في الآتي:

1. توجد علاقة ارتباط ذات دلالة إحصائية بين المهارات الناعمة وتعزيز البراعة التنظيمية من وجهة نظر الموظفين بالجهاز الإداري الحكومي السعودي.
2. توجد علاقة ارتباط ذات دلالة إحصائية بين محاور المهارات الناعمة من وجهة نظر الموظفين بالجهاز الإداري الحكومي السعودي.
3. توجد علاقة ارتباط ذات دلالة إحصائية بين محاور البراعة التنظيمية من وجهة نظر الموظفين بالجهاز الإداري الحكومي السعودي.
4. يوجد أثر للمهارات الناعمة في البراعة التنظيمية من وجهة نظر الموظفين بالجهاز الإداري الحكومي السعودي.



5. توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين إجابات المبحوثين في مستويات المهارات الناعمة والبراعة التنظيمية تعزى للمتغيرات والديمقراطية والتنظيمية للموظفين.

أهمية الدراسة

الأهمية العلمية: -

تنبع أهمية العلمية

- في أنه يعتبر أحد الإسهامات الهادفة لتقييم دور المهارات الناعمة في تعزيز مستوى البراعة التنظيمية، وتستمد الدراسة أهميتها من كونها تتعلق بدراسة المهارات الناعمة، لمعرفة أهميتها والتركيز عليها من أجل تعزيز مستوى البراعة التنظيمية بأبعادها الثلاثة الذي يؤثر بصورة إيجابية على الأداء الذي تنشده كل المنظمات الناجحة.
- تقديم إطار نظري يضيف للمكتبة العربية المزيد من الدراسات حول المفاهيم المرتبطة بمتغيرات الدراسة وأهميتها كما نوه إلى ندرة البحوث والدراسات فيما يتعلق بربط موضوعي المهارات الناعمة والبراعة التنظيمية

الأهمية العملية: -

تبرز الأهمية التطبيقية في أنه من المتوقع أن تسهم نتائج وتوصيات البحث في وضع إطار نظري متكامل لمعرفة العلاقة بين المهارات الناعمة والبراعة التنظيمية، وكيفية الاستفادة منها من خلال الاهتمام بضرورة اكتساب المهارات الناعمة للعاملين في الجهاز الإداري الحكومي مما يجعل التنظيم أكثر تفاعلاً في تحقيق أهدافه ببراعة تنظيمية من خلال أبعادها الثلاثة بما يعود بالنفع على منظمات الجهاز الإداري الحكومي.

حدود الدراسة

الحدود الموضوعية: تقتصر الدراسة على معرفة دور المهارات الناعمة في تحقيق البراعة التنظيمية لدى العاملين بالجهاز الإداري الحكومي السعودي.

الحدود البشرية: استهدفت الدراسة متدربي معهد الإدارة العاملين بالجهاز الإداري الحكومي السعودي.

الحدود الزمنية: تم تجميع بيانات الدراسة في الفترة من فبراير 2023 - أكتوبر 2023.

الحدود المكانية: اقتصرت الأجهزة الإدارية الحكومية بالمملكة العربية السعودية.

مصطلحات الدراسة

المهارات الناعمة



هي قدرات الناس على التواصل مع بعضهم البعض والعمل بشكل جيد معاً: حيث يتم التركيز على المهارات الشخصية مثل بناء الفرق والاتصالات، فلقد أصبحت المهارات الناعمة والمظهر أكثر أهمية في قرارات التوظيف للشركات (Cambridge Dictionary, 2020).

البراعة التنظيمية

تمثل قابلية المنظمة على ملاحقة كل من الإبداع التراكمي والإبداع المتقطع (الاستثمار والاستكشاف) والتغير الناتج عن وجود عمليات وهياكل متناقضة متعددة ضمن المنظمة الواحدة، بهدف تحسين وضع المنظمة الحالي (الغناي، 2022)

الدراسات السابقة:

ويمكن الإشارة إلى بعض الدراسات التي تمكن الباحث من الاطلاع عليها

الدراسات المتعلقة بمحور المهارات الناعمة:

1. دراسة (ديرانة وأبو رياش، 2022)، تناولت الدراسة موضوع درجة امتلاك الطلبة المعلمين في الجامعة العربية المفتوحة للمهارات الناعمة من وجهة نظرهم، وقد أظهرت بأن المهارات الناعمة متوفرة لدى الطلاب بمستوى مرتفع، كما أظهرت أيضاً عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية في درجة امتلاك المبحوثين للمهارات الناعمة باختلاف المتغيرات الديمغرافية.
2. دراسة (الزعيبي والزعبي، 2022)، هدفت الدراسة إلى بيان أثر المهارات الناعمة للموارد البشرية في التميز المؤسسي لدى دائرة الأحوال المدنية والجوازات في الأردن، وتوصلت الدراسة إلى توفر المهارات الناعمة بدرجة مرتفعة تراوحت بين (3.95 - 4.52)، كما توفر التميز المؤسسي بدرجة مرتفعة تراوحت بين (4.15 - 4.45)، وأظهرت الدراسة وجود أثر للمهارات الناعمة على التميز المؤسسي، وأوصت باستمرار الاهتمام بتنمية المهارات الناعمة لمنسوبيها.
3. دراسة (أبو حشيش، 2022)، هدفت الدراسة التعرف على أثر برنامج تدريبي مقترح قائم على المنهج التحويلي في تعزيز المهارات الناعمة لملائمة سوق العمل لدى خريجين الجامعات الفلسطينية في محافظات غزة، وتوصلت الدراسة إلى أن البرنامج التدريبي القائم على المنهج التحويلي في تنمية المهارات الناعمة المحددة حصل على معدل (6,560) وهو كبير وفقاً لمعامل كوهين، وقد أوصت الدراسة بأنشاء مركز تدريبي تحويلي في كل جامعة.
4. دراسة (أبو زيد، 2022)، هدفت الدراسة التعرف على أبعاد المهارات الناعمة للموارد البشرية على فاعلية الرقابة الإستراتيجية بقطاع السياحة المصري في التعافي من جائحة كورونا، وقد توصلت الدراسة إلى وجود علاقة إيجابية وتأثير معنوي بين المهارات الناعمة للموارد البشرية وبين الرقابة الاستراتيجية
5. دراسة (عتيبة، 2021)، تناولت الدراسة موضوع المهارات الناعمة كمدخل لموائمة مخرجات الجامعات لمتطلبات سوق العمل، وقد أظهرت الدراسة بأن سبب ضعف الموائمة يعزى إلى أن طبيعة سوق العمل تتأثر بشكل مباشر بالتطور التقني والإنتاجية، وأن سرعة تطورها أكبر من الأنظمة التعليمية، كما أوصت بضرورة تبني سياسات تعليمية بصيغ جديدة.
6. دراسة (الحداوي ومحمد، 2020)، تناولت الدراسة موضوع استثمار مهارات القيادة الناعمة لتحقيق التطوير التنظيمي دراسة تحليلية لأراء عينة من منتسبي المعهد التقني في السليمانية، توصلت الدراسة إلى أن مهارات القيادة



الناعمة تدعم التطوير التنظيمي، كما أظهرت الدراسة بأن مهارات القيادة الناعمة متوفرة بمستوى متوسط بلغ (3,28)، ما عدا مهارة التواصل للقيادة توفرت بدرجة ضعيفة، وأوصت الدراسة بضرورة تحسين مستويات التواصل مع العاملين.

7. دراسة (الطائي وآخرون، 2020)، تناولت الدراسة موضوع المهارات الناعمة وتأثيرها في رأس المال النفسي، دراسة استطلاعية في ديوان النفط العراقية، توصلت الدراسة إلى توفر المهارات الناعمة بمستوى فوق الوسط، كما توفر رأس المال النفسي بمستوى فوق الوسط أيضاً، وأظهرت وجود تأثير معنوي عالي للمهارات الناعمة على رأس المال النفسي. الدراسات المتعلقة بمحور البراعة التنظيمية:

1. دراسة (عبد ربه، 2020)، تناولت الدراسة موضوع أثر القيادة الخادمة على البراعة التنظيمية في أمانة عمان الكبرى، رسالة للحصول على درجة الماجستير في الإدارة، توصلت الدراسة لعدة نتائج يوجد أثر لأبعاد القيادة الخادمة على البراعة التنظيمية بأمانة عمان الكبرى، كما توصلت الدراسة إلى أن أبعاد القيادة الخادمة متوفرة بمستوى مرتفع بلغ (3.768)، كما أن البراعة التنظيمية متوفرة بمستوى مرتفع بلغ (3.643). وقد أوصت الدراسة بالعمل على توعية العاملين بأهمية العمل والمشاركة الفعالة وإشاعة روح التعاون وتشجيعهم على الإبداع باستكشاف الأفكار الجديدة واستغلال قدراتهم وامكانياتهم.

2. دراسة (محمد، 2022)، تناولت الدراسة واقع ممارسة القيادة المستدامة وعلاقتها بتحقيق البراعة التنظيمية: دراسة ميدانية بجامعة سوهاج، وقد أظهرت الدراسة توفر أبعاد القيادة، وأبعاد البراعة التنظيمية بدرجة متوسطة، كما وجدت علاقة ارتباط مؤجلة بين أبعاد القيادة المستدامة والبراعة التنظيمية، وقد أوصت بضرورة تعزيز الثقافة التنظيمية بالجامعة بما يعمل على تحقيق القيادة المستدامة والبراعة التنظيمية.

3. دراسة (الطاهر وحسن، 2021)، هدفت التعرف على تحسين دور التعليم المهجين في تنمية البراعة التنظيمية لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات المصرية دراسة ميدانية، أظهرت الدراسة بأن التعليم المهجين قد لعب دوراً بارزاً في تنمية البراعة التنظيمية لأعضاء هيئة التدريس، وأنه توفر بدرجة مرتفعة في الجامعات بلغ متوسطه للدرجة الكلية (3.94)، كما أن البراعة التنظيمية توفرت بدرجة مرتفعة بلغت (3.99).

4. دراسة (الغناي، 2022)، تناولت الدراسة موضوع أثر خصائص المنظمة المتعلمة في البراعة التنظيمية والميزة التنافسية دراسة حالة المؤسسة الوطنية للنفط، أظهرت الدراسة توفر مصادر معلومات التعلم بدرجة متوسطة، كما توجد لدى العاملين قدرة على التحليل المنطقي، وقد أوصت الدراسة بتطبيق محاور المنظمة المتعلمة لضمان وجود البراعة التنظيمية.

5. دراسة (الباشقالي والداؤود، 2015)، هدفت الدراسة لمعرفة دور البراعة التنظيمية في الحد من الانحياز التنظيمي دراسة استطلاعية لأراء عينة من القيادات الإدارية في كليات جامعة دهوك توصلت الدراسة إلى توفر أبعاد البراعة التنظيمية بنسبة ضعيفة، كما أظهرت بعدم توفر مؤشرات لمصادر الانحياز التنظيمي، باستثناء مصدر الصراع التنظيمي، كما وجدت علاقة ارتباط وأثر معنوي لأبعاد البراعة التنظيمية في الانحياز التنظيمي، وأوصت بضرورة توفير الموارد اللازمة تحسباً لحدوث الصراع التنظيمي.

التعقيب على الدراسات السابقة:



من خلال مراجعة الادبيات ذات الصلة بمتغيري موضوع الدراسة ؛ يُلاحظ أن الدراسة فريدة من نوعها كونها الوحيدة التي ربطت متغيري الدراسة حيث ان الإرث البحثي لم يبحث ذات المتغيرات الامر الذي يعد بمثابة عنصر التفرد لهذه الدراسة ، بيد ان معظم الدراسات تناولت متغيري الدراسة كل على حدا ، فقد توافقت كل الدراسات في جانب واحد فقط من المتغيرات ؛ لذا قام الباحث بتصنيف الدراسات وفقا للمتغير التابع والمستقل؛ ونجد الدراسات السابقة التي تناولت متغير المهارات الناعمة ومنها دراسة (ديرانة وأبورياش، 2022) اتفقت مع دراستنا في المتغير المستقل فقط حيث تم قياس المهارات الناعمة فقط من وجهة نظر العاملين ومدى توفرها لدى الطلبة المعلمين ؛ ونجد هنا أن دراستنا كانت أعم وأشمل منها في أنها ربطت مدى توفر المهارات وتعزيزها للبراعة التنظيمية ؛ اما دراسة (الزعبي والزعبي، 2022) فقد تناولت المهارات الناعمة وعلاقتها بالتميز المؤسسي، فقد توافقت مع دراستنا في توفر المهارات الناعمة بدرجة قوية ومرتفعة، إلا أنها اختلفت مع دراستنا في المتغير التابع (التميز المؤسسي) ولعل ننوه إلى أن دراستنا اشمل من ناحية مفهوم البراعة فقد شملت البراعة التنظيمية على تفاصيل أكثر دقة من الاستغلال والاستكشاف والهيكل ، ويُعتبر التميز المؤسسي هو نتيجة حتمية للبراعة التنظيمية ، وهذا يدل على تميز دراستنا وشموليتها على هذه الدراسة.

اما دراسة (أبو حشيش ، 2022) فقد توافقت مع دراستنا في أنها تناولت المهارات الناعمة كمتغير تابع وليس مستقل وهي أثر لبرنامج تدريب قائم على المنهج التحويلي، اما دراستنا فقد اعتبرت المهارات الناعمة كمتغير مستقل يعزز البراعة التنظيمية. ودراسة (أبو زيد ، 2022) تشابهت مع دراستنا في أنها تناولت المهارات الناعمة كمتغير مستقل ومدى تأثيرها على فاعلية الرشاقة التنظيمية، اما الاختلاف كان في المتغير التابع الرشاقة التنظيمية، كمصطلح فقط ويرى الباحث ثمة تقارب بين الرشاقة وبراعة الاستكشاف، التي تعني أي الرشاقة قدرة المنظمة في الاستجابة لمتغيرات البيئة الخارجية. إلا دراستنا اشمل منها باعتبار البراعة لها ثلاثة أبعاد الاستغلال والاستكشاف والهيكل؛ ما دراسة كل من (عتيبة ، 2021) اتفقت مع دراستنا في المتغير المستقل واختلف في المتغير التابع، وكذلك دراسة (الحدراوي ومحمد، 2020) تشابهت مع دراستنا في المتغير المستقل، وتوفر مستوى المهارات الناعمة بدرجة متوسطة، علما بان المهارات الناعمة توفرت في دراستنا بدرجة قوية جداً، في حين اختلف عن دراستنا في المتغير التابع تحقيق التطوير التنظيمي؛ وحسب رأي الباحث بأن التطوير هو منهجية عمل للبراعة التنظيمية، أي هذا الاختلاف يقودنا إلى ان دراسة ذات طابع شمولي أكثر.

ودراسة (الطائي وآخرون ، 2020) اتفقت في المتغير المستقل وتوفر مستوى المهارات الناعمة بدرجة متوسطة، وفي دراستنا توفرت بدرجة قوية جداً، والاختلاف واضح في المتغير التابع رأس المال النفس.

وفيما يتعلق بالدراسات التي تناولت موضوع البراعة التنظيمية المتغير التابع لدراسنا في استطاع الباحث الاطلاع على عدد خمسة دراسات فقد توافقت أربعة دراسات منها في تناول مفهوم البراعة التنظيمية كمتغير تابع، واختلفت مع دراستنا في تناولها للمتغير المستقل وعلاقته بالبراعة التنظيمية؛ وتناولت المواضيع الاتية كمتغير مستقل وهي

- القيادة الخادمة
- واقع ممارسة القيادة المستدامة
- تحسين دور التعليم
- خصائص المنظمة المتعلمة



عدا (دائرة الباشقالي والداؤود، 2015) تناولت البراعة كمتغير مستقل وخلاصة هذا التحليل للدراسات التي أطلع عليها الباحث، يرى أنها الدراسة الوحيدة التي ربطت بين المهارات الناعمة ودورها في تعزيز البراعة التنظيمية، وهذا التفرد يعطى الدراسة أهمية وقيمة علمية يمكن الاستفادة منها في الواقع العلمي والعملية، ويمكن القول بان الدراسة موضوعيا تختلف عن سابقتها في تناولها لمتغير الدراسة كما أنها زمانيا تتناول الدراسة بالبحث ابان حقبة زمنية حديثة كما انها بشريا تتناول فئة تمثل مختلف قطاعات الموظفين الحكوميين في المملكة العربية السعودية.

ونتيجة لما سبق اتفق الباحث مع الدراسات السابقة في بعض أهدافها، وأختلف معها في بعضها الآخر؛ ويتضح ذلك من خلال الجدول رقم (1) والذي يستعرض الفجوة البحثية التي استخلصها الباحث من الدراسات السابقة التي تن استعراضها في الإطار النظري للدراسة.

الجدول رقم (1)

الفجوة البحثية

الدراسات السابقة	الفجوة البحثية	الدراسة الحالية
تناولت الدراسات السابقة متغير المهارات الناعمة وعلاقته بكل من: - التميز المؤسسي. - الرقابة الاستراتيجية. - ملائمتها لسوق العمل لدى. - خريجي الجامعات. - تحقيق التطوير التنظيمي. - تأثير في رأس المال النفسي.	هي الدراسة الوحيدة التي تربط بين متغيري المهارات الناعمة والبراعة التنظيمية. وفيما يتعلق بالجانب العملي التطبيقي، فالمتغيرات السريعة والمتتالية للبيئة المحيطة بالمنظمات الحكومية، تحتم عليها الاهتمام بالمهارات الناعمة لدى موظفيها؛ التي تسهم في الوصول إلى البراعة التنظيمية وملاحقة للإبداع التراكمي للمنظمات الحكومية	سوف يتم من خلال هذه الدراسة ، تحديد أكثر المهارات الناعمة تأثيرا على تحقيق البراعة التنظيمية في الأجهزة الحكومية السعودية من وجهة نظر موظفيها؛ وذلك للتعرف على العوامل التي تسهم في ذلك

الإطار النظري

الناعمة المهارات أولا:

1. تعريف المهارات وتصنيفها:

عُرفت المهارة من الناحية اللغوية كما ذكرها ابن منظور، بأنها الخلق في الشيء والماهر هو الخاذق بكل عمل، بالتالي فالمهارة هي القدرة على إنجاز مهام معينة بأسلوب محدد، وبدقة كبيرة وبطبيعة الحال فإن السرعة في التنفيذ تُعد عاملاً مؤثراً في إنجاز المهمة (الحلي، 2021).

وعرفت معين هدف تحقيق أو وظيفة معينة، أداء على القدرة: بأنها التربوي القاموس في "الحياتية المهارات" وعُرفت وتدريب وجهد وقت إلى تحتاج المهارة وهذه اجتماعية، حسية، (لفظية عقلية، أشكال على يكون أداء بأنها أيضاً أو هدف إحراز نحو موجهاً يكون أن: أولهما: جوهران شرطان له يُشترط سلوك المهارة أن يمكن استنتاج مقصود،



تعريفاتٍ اشتملتُ ممكن؛ وقد وقت أقصر في الهدف إحرازٍ إلى يؤدّي بحيث منظّمًا يكون أن: وثانيهما. معين غرضٍ مهارةٍ بأيّ القيام يسبق كما والإتقان، والوقت، الجهد، هي مهارةٍ، لأيّ أساسية عناصر ثلاثة على عام بشكل المهارة المقصودة (يوسف، 2020: 11). المهارة وضعفه نحو الاتجاه قوة المهارات من

جيدة، بصورة معينة وظيفية أداء على القدرة معينة، أو هي مهمة في العامل أداء مستوى إلى المهارات كما تشير. (العناصر Frederick, & Lourrine, 2017 تقسيم المهارات إلى عناصر سلوكية وعناصر تقنية (ويمكن السلوكية هي مهارات ناعمة اما العناصر التقنية فهي مهارات صلبة.

(. المهارات الناعمة بأنها خصائص وقدرات يتميز بها العامل أو الموظف عن غيره من Meeks, 2017 وقد عرّف لديهم خلفيات وخبرات مهنية متماثلة، وتشمل المهارات الناعمة السمات الشخصية والسلوكيات والاتجاهات، بدلا (عزّفها بأنها مجموعة من الصفات الشخصية والعادات Aldulimi, 2018 من الكفاءة المهنية أو المعرفة. اما (والاتجاهات والسمات الاجتماعية التي تجعل الشخص موظفًا جيدًا ومتوافقًا في العمل. وقد صنفت المهارات التي يكتسبها الأفراد إلى مهارات ناعمة يحتاجها سوق العمل، ومهارات صلبة ترتبط بالوظيفة وطبيعتها؛ وهناك من يقول أن المهارات الناعمة يختص بها الجانب الأيسر من الدماغ، والمهارات الصلبة يختص بها الجانب الأيمن من الدماغ (ديرانة وأبو رياش، 2022).

والكتابة مهارات القراءة تعريفها وقياسها وتشمل ويمكن للتعليم، القابلة محددة، مهارات هي الصلبة والمهارات غير فهي الناعمة، المهارات من النقيض على الحاسوبية، البرامج استخدام على والقدرة والهندسة، والعلوم والرياضيات والإصغاء، الآخرين، مع التعامل آداب مثل تقودها الشخصية، مهارات فهي كميًا، قياسها ويصعب ملموسة، الأهداف، وتحديد الأزمات، وإدارة والتفاوض وإدارة الوقت، الجماعي والعمل والتواصل صغيرة، مناقشات والانخراط (Investopedia, 2014). وغيرها المشكلات وحل

2. أهمية المهارات الناعمة

ووفقًا للأبحاث التي أُجريت في جامعتي هارفارد وستانفورد فإن 15% فقط من النجاح المهني للفرد يعود للمهارات الصلبة بينما 85% الأخرى تعود لما يسمى بالمهارات الناعمة، حيث ترتبط هذه المهارات ببعض المصطلحات الوثيقة للغاية بالمهارات الحياتية والذكاء العاطفي والمهارات الاجتماعية والشخصية، وفي هذا الشأن تطلع العديد من المدارس (Fajaryati & Akhyar, 2021 إلى جعل المهارات الناعمة مكونًا أقوى في الإدارة والتعليم)

أن توفر المهارات الناعمة مهمة للغاية لتركيزها على تطوير الفرد (Jerom & Antony, 2018 ويرى كل من) العامل. فيجب على المرء تحديد مواهبه ومهاراته، كما يجب عليه أن يتعلم كيفية اكتساب المهارات التي لا يمتلكها بالفعل، لأن أهميتها تظهر في أن 60% من أرباب العمل لا يرغبون في توظيف الخريجين الجامعيين لافتقارهم للمهارات الناعمة (عبد الواحد، 2016).

ويرى (الطائي وآخرون، 2020) أن النجاح في المنظمات لا يتوقف فقط على مدى توفر مهارات صلبة، وإنما يعتمد ذلك على مدى قوة العاملين في امتلاكهم للمهارات الناعمة ومدى قدرتهم في التغلب على مختلف الظروف والتحديات، وأن يكونوا أكثر إيجابية في العمل.

وتأكيدًا لأهمية المهارات الناعمة للمنظمات فقد توصل (الحدراوي ومحمد، 2020). إلى أن تزويد العاملين بالمهارات الناعمة من خلال التدريب وورش العمل يساهم بصورة فعالة في تحسين مستوى التطوير التنظيمي.



ومما يدل على أهمية المهارات الناعمة في المنظمات، نجد التميز المؤسسي يهدف دوماً الوصول بالمنظمات إلى أعلى جودة وإتقان في الأداء، ولا يتحقق ذلك إلا من خلال تعيين موارد بشرية تتمتع بمهارات ناعمة لتبلغ هدفها المنشود وهذا ما أثبتته دراسة (الزغبي والزعي، 2022).

كما تساعد المهارات الناعمة المنظمات في الدفاع عن مواردها من خلال مهارة التفاوض مع الموردين والإداريين، وتُبنى علاقات داخل وخارج المنظمة، كما تقدم الدعم للمستفيدين باختلاف فئاتهم (الحلي، 2021). وبلا شك أن عصرنا الحالي هو عصر المهارات الناعمة، فينبغي أن يمتلك الفرد بعض المهارات الفريدة والمميزة، حتى يتمكن من تحقيق النجاح والتفوق على الصعيدين المهني والشخصي (القطونة، 2020).

3. أنواع المهارات الناعمة:

المعاصرة: منظمات في الموظفون ليتبناها ضرورية التالية الناعمة المهارات تعتبر

- أ. مهارة التخطيط.
- ب. الاتصال والتواصل.
- ج. العمل ضمن فريق.
- د. حل المشكلات.
- هـ. التفكير الناقد.
- و. التفاوض.

أ. مهارة التخطيط. وتنطوي على قدرة الموظفين على رؤية المنظمة ككل متكامل، وفهم كيفية اعتماد أجزائها على بعضها البعض وتأثير كل جزء على الآخر وتوقع تأثير التغيير في أحد أجزائها على بقية الأجزاء أو على المنظمة ككل (حمد 2020: 21). وهي المهارة التي تهتم بالمستقبل وكيفية التعامل معه وتوقع الأحداث والإعداد للطوارئ والتغيرات لذلك تعتبر مثل الجسر الذي نعبّر بواسطته من حيث المكان الموجودين فيه إلى المكان الذي نريد الوصول إليه (العتيبي وهجو، 2011: 63).

ب. مهارات التواصل والاتصال تُعتبر من المهارات الأساسية التي يجب توافرها لدى الموظفين، وذلك لكثرة الأشخاص الذين يتعاملون معهم وتعدد ثقافتهم، فامتلاك الموظفين لمهارات الاتصال تمكينهم من العمل مع الآخرين بأسلوب لائق يحقق الأهداف المرجوة (Asbari, et al, 2020). ويتضمن الاتصال الناجح خمسة مكونات هي: الشفهي، غير الشفهي، المكتوب، البصري والاستماع النشط يُحسب اعتباره من أهم مهارات الاتصال الناعمة، لأنها تُساعد على سماع واستماع ما يقوله الآخرون.

ج. مهارات العمل ضمن فريق العمل يؤكد امتلاكك لمهارات ناعمة والتي تعتبر ضرورية للعمل في تناغم مع الآخرين.

د. مهارات حل المشكلات أن المنظمات ترغب في تقليل حجم المشاكل، وتقوم بتعيين الموظفين تعينهم تريد منهم المساهمة في حلّ المشاكل، وصياغة الحلول العملية لها كما تعتبر مُناقشة الأخطاء والتي تعلّمت منها جزءاً مهماً لبناء ملخص للمهارات الناعمة (ادم وبيومي، 2022).

هـ. مهارات التفكير الناقد وهي عبارة عن النشاط العقلي الهادف المتأمل الذي يعتمد على الأسس المنطقية والهدف منه الوصول إلى أحكام صحيحة وصادقة ضمن معايير مرضية (Asbari, et al, 2020).



و. مهارة التفاوض وهي مهارات تُهدف لمحاولة التوفيق بين المصالح المتعارضة بين الأطراف المتفاوضة، وهي تكتسب وتتصل من خلال التعلم والممارسة، ولا بد للمفاوض (الموظف) أن يكتسب مهارات جمع المعلومات وتحليلها وتوظيفها، ومهارة فهم لغة الجسد، والاستماع وطرح الأسئلة، واختيار الاستراتيجيات والتكتيكات، والمفاوض الفعال من خلال اكتسابه لهذه المهارات يصبح قادراً على إنجاز عمليات التفاوض ويحقق مصلحة الأطراف المختلفة (الفقيه، 2012: 200).

البراعة التنظيمية: ثانياً:

1. تعريف البراعة التنظيمية:

تُعتبر البراعة التنظيمية من المتغيرات الهامة في حياة المنظمات، حيث تواجه منظمات اليوم ظروف ومتغيرات متلاحقة في سعيها لأداء الأنشطة بكفاءة وفعالية، لذا زادت حاجات العملاء وتسارعت وتيرة التقدم التقني والعولمة، وزادت حدة المنافسة بين المنظمات، بالإضافة لزيادة طموحات العاملين وتوقعاتهم، وتعتبر هذه التحديات المحك الرئيسي لاختيار قدرة الجهاز الإداري على التكيف مع هذه الأوضاع، مما يتطلب البحث عن وسائل جديدة لمواجهة هذه التطورات ومن أهم الاستجابات لمواجهة التحديات الاهتمام بالموارد البشرية وبيئة العمل الوظيفية، باعتبارها أحد العوامل الأساسية التي يتوقف عليها نجاح المنظمة وتطورها (عبدالجواد، 2016).

تناول العديد من الباحثين والمختصين عدة تعريفات للبراعة التنظيمية نذكر منها

تشير البراعة التنظيمية إلى قدرة المنظمة على السعي المتزامن لاستغلال مواردها الحالية، بهدف خلق القيمة في الأجل. كما Lee et al, 2017 القريب، وسعيها لاكتشاف الفرص الجديدة لضمان بقائها واستمرارها في الأجل البعيد (عُرفت بأنها قدرة المنظمة على استغلال الأنشطة الحالية في المجالات القائمة، واستكشاف أنشطة جديدة في مجالات جديدة في المنظمة، بالشكل الذي يخلق التوازن النسبي بين الأداء الاستغلالي والأداء الاستكشافي ويوفق بين موارد المنظمة والسوق والمنافسين (عويس، 2015)، وتم تعريفها بأنها حالة التوازن ما بين التعامل مع الأنشطة والعمليات المختلفة في المنظمة، بين استكشاف فرص جديدة بأسلوب وطريقة تتصف بالكفاءة والفعالية الكبيرة في جميع المستويات داخل التنظيم، لتحقيق الابداع والتميز على الصعيد الفردي وصعيد المنظمة (عبد ربه، 2020)، وقد عرفها (العبيدي، 2020) بأنها قدرة المنظمة على الاستكشاف والاستثمار للموارد المتاحة، كالمهارات والقدرات والمواهب الكامنة والفريدة للعاملين بما يعزز قدرة المنظمة على التنافس في التقنيات الحديثة والأسواق الجديدة.

ومن خلال التعريفات أعلاه، يتوصل الباحث إلى ان البراعة التنظيمية تشير إلى قدرة المنظمة على حسن استخدام مواردها (براعة الاستغلال) وهي تحقق الكفاءة الإدارية، فمن خلال ذلك تتمكن من استكشاف الفرص المتاحة في البيئة المحيطة بها (براعة الاستكشاف) التي تحقق الفعالية التنظيمية وفقاً لهيكل تنظيمي مرن يساعدها في تحقيق أهدافها ويعزز من مستوى الأداء (براعة الهيكل).

2. أبعاد البراعة التنظيمية:



اختلفت الآراء في عدد أبعاد البراعة التنظيمية، إلا أن الباحث ركز على ثلاثة أبعاد تتلخص في الآتي

أ. براعة الاستغلال: يتمثل في قدرة المنظمة والعاملين فيها على تحقيق الاستفادة الكاملة من مواردها المتاحة، والعمل على تحسين أنشطتها المختلفة لإيجاد قيمة في الأمد القريب، ثم التركيز على تلبية رغبات واحتياجات العملاء المتواجدين حالياً في الأسواق ويكون ذلك من خلال السعي للتوسع في المعارف والمنتجات الحالية وزيادة كفاءة القنوات المكلفة بتوزيع المنتجات الموجودة (المنسي، 2018) كما يقصد بها قدرة المنظمة على تحسين أنشطتها لتوليد قيمة على المدى القريب، والسعي لتوسيع مداركها من المعارف والمعلومات والمهارات، وتشمل قدرتها على الاستفادة مما تملكه المنظمة من إجراءات وأنشطة قائمة بشكل تدريجي واستثمار الفرص المتوافرة في بيئتها للحصول على ميزة تنافسية (السرحاني، 2019).

ب. براعة الاستكشاف: يُعبر الاستكشاف عن قدرة المنظمة على البحث عن الفرص الجديدة وتوقع الأحداث المستقبلية، بما يمكنها من التكيف مع التغيرات البيئية في الأجل البعيد، ومن ثم يركز على تلبية احتياجات ورغبات العملاء في الأسواق الناشئة والجديدة من خلال تقديم منتجات أو خدمات جديدة، أو قنوات توزيع جديدة (الجنازرة، 2020).

ج. براعة مرونة الهيكل: هي إنشاء هياكل منفصل لمجموعتين من الأنشطة المختلفة كونها تختلف ولا يمكن أن تتعايش على نحو فعال، كذلك يمكن أن يؤدي أيضاً إلى فصل الأنشطة المتناسقة كالبحث والتطوير، (علوان والسلطاني، 2019). ويرى (Chang et al, 2009). أن مفاهيم البراعة الهيكلية مختلفة لكنها مكملية لبعضها البعض في تدعيم أداء المنظمة.

فالبراعة الهيكلية هي فصل الأنشطة الاستكشافية والاستغلالية من خلال هيكل مزدوج في المؤسسة، أي أنها تقوم على فكرة فصل اثنين من الأعمال أو السلوكيات المتضاربة ووضعها في قسمين مختلفين (Park et al, 2020). وتحقق البراعة الهيكلية من خلال التطوير لآليات هيكلية تتلاءم مع متطلبات المنافسة التي تواجهها لتحقيق المواءمة، والقدرة على التكيف، ويتمثل النهج المعياري في إيجاد الهياكل المنفصلة لأنواع مختلفة من الأنشطة، كأن يتم إعطاء الأقسام الأساسية المسئولة عن خلق المواءمة مع المنتجات والأسواق الموجودة، في حين يتم إعطاء قسم البحوث والتطوير مهمة التنقيب والاستكشاف عن أسواق جديدة لمتابعة اتجاهات الصناعة الحديثة (طوفان والجنابي، 2022).

3. أهمية البراعة التنظيمية:

تتضح أهمية البراعة التنظيمية من خلال ارتباطها الوثيق بتحقيق النجاح والتميز على المدى طويل؛ وذلك لكونها تعمل على إيجاد التوازن والانسجام بين عمليتي الاستغلال والاستكشاف في أن على واحد، والذي ينعكس بصورة إيجابية على المنظمات من خلال تحسين مؤشرات الأداء فيها (الحمادي، قرشي، 2022).

منهجية البحث وإجراءات الدراسة

1. منهج البحث:

لتحقيق أهداف الدراسة، تم استخدام المنهج المسحي الوصفي، لتناسبه لطبيعة الدراسة التي تهدف إلى قياس دور المهارات الناعمة في تعزيز البراعة التنظيمية في الأجهزة الحكومية السعودية. ويستخدم المنهج المسحي الوصفي في



البحوث السلوكية والاجتماعية لوصف الظاهرة قيد الدراسة وتحديد خصائصها والعلاقات بين أبعادها والعوامل المؤثرة فيها بهدف الوصول إلى نتائج يمكن تعميمها على مجتمع الدراسة (حسن، 2022:222)

2. مجتمع وعينة الدراسة:

ونظراً لصعوبة الحصول على إطار معاينة لمجتمع الدراسة المستهدف، اعتمدت الدراسة على المجتمع المتاح المتمثل في موظفي الخدمة المدنية من متدربي معهد الإدارة العامة الذين يعملون في جميع الأجهزة الحكومية للعام التدريبي 1444هـ البالغ عددهم (83.117)؛ ونظراً لكبر حجم مجتمع الدراسة، تم استخدام أسلوب المعاينة، حيث تم تحديد حجم العينة اعتماداً على الجدول الذي أعده كريجسي ومورقان والذي يبين الحد الأدنى المطلوب للعينة وبناءً على حجم (83) هو (383) متدرب (القحطاني، 2015: 82-83). وقد تم تصنيف المجتمع بغرض جمع المجتمع (117) البيانات الى ثلاث فئات (وزارات، هيئات صناديق مجالس، معاهد جامعات مصالح).

وتحسباً لعدم استجابة بعض أفراد العينة، اعتمدت الدراسة عينة قوامها (1000) متدرب وقد تم توزيع استبانات الكترونية لهم، وجمع البيانات من مجتمع الدراسة، تم استخدام أسلوب المعاينة العنقودية العشوائية ذات المرحلة الواحدة، حيث اعتبرت المجموعات التدريبية عناقيد لتشابهها واختلاف جهات المتدربين في المجموعة الواحدة، وتم اختيار (40) (78% من مجموعة تدريبية بصورة عشوائية، وقد بلغ عدد الاستبانات الصالحة للتحليل (781) استبانة بنسبة (1) عدد الاستبانات الموزعة، وهي نسبة مقبولة لأغراض الدراسة العلمية.

3. أداة الاستبانة:

اعتمدت الدراسة على الاستبانة الالكترونية التي تم توزيعها استناداً على قوائم الحضور وعناوينهم ، وقد صممت الاستبانة للحصول على البيانات اللازمة بما ينسجم مع أهداف الدراسة وتساؤلاتها كأداة لجمع البيانات ؛ وقد احتوت على 32 سؤال ؛ تم تقسيمها على ثلاثة أجزاء الجزء الأول: مكوّن من (5) أسئلة اشتملت على البيانات الشخصية لمفردات العينة وهي (الجنس، المستوى التعليمي، جهة العمل؛ الفئة العمرية، وسنوات الخبرة)، أما الجزء الثاني: مكوّن من (18) سؤال فقد خصص لمعرفة مدى توفر المهارات الناعمة للمبحوثين، اما الجزء الثالث خصص لقياس مدى توفر أبعاد البراعة التنظيمية المكون من (8) أسئلة. حيث يتم الإجابة عنها بمعرفة المستقصي كما تمت صياغة الأسئلة في الاستبانة بحيث يتم تحويل الإجابة إلى قيم كمية على مقياس ليكرت ذي النقاط ؛ وقد استند الباحث في اختيار المقياس الرباعي على دراسة Four Point Likert Scale الأربعة درجات (إسماعيل، 2019) أثر استخدام نقطة المنتصف في مقياس ليكرت، للحصول على نتائج أكثر صدقاً وثباتاً لعدم وجود خيار (محايد) الذي يفضلته أغلب المبحوثين.

فالمقياس يأخذ المدى من 1 إلى 4 لتحديد المدى (1-4) $0.75 = 4/3$ مع إعادة تسمية التقدير المجالي للمتوسطات الجدول رقم (2) يوضح ذلك:



جدول (2):

التقدير اللفظي لقيم الوسط الحسابي لإجابات أفراد الدراسة وفق تدرج مقياس ليكرت المستخدم في أداة الدراسة

التفسير	قيم الوسط الحسابي	التقدير اللفظي
الموافقة		
قليلة	1 إلى أقل من 1.75	غير موافق بشدة
متوسطة	1.76 إلى أقل من 2.5	غير موافق
قوية	2.6 إلى أقل من 3.25	موافق
قوية جداً	3.26 إلى 4	موافق بشدة

4. صدق وثبات الاستبانة:

- صدق الاستبانة: للتحقق من صدق الاستبانة فقد تم عرضها على عدد من الأكاديميين المتخصصين في مجال الإدارة، وذلك لإبداء آرائهم حول سلامة فقرات الاستبانة وقد تمت الاستفادة من آرائهم واقتراحاتهم لصياغة الاستبانة في صورتها النهائية.
- ثبات الاستبانة: لقياس ثبات الاستبانة تم استخدام معامل ألفا كرونباخ والجدول رقم (3) يبين نتائج ألفا كرونباخ للمتغيرات

جدول رقم (3)

قيمة معامل الثبات ألفا كرونباخ لكل متغير من متغيرات الدراسة

المتغير	عدد الفقرات	معامل ألفا كرونباخ
المهارات الناعمة	18	0.846
البراعة التنظيمية	8	0.919

يتضح من الجدول رقم (2) أن نسبة معامل الثبات لعبارات الاستبانة للمتغير المستقل بلغت (0.846)؛ في بلغت للمتغير التابع (0.919)، وهي عالية جداً مما يعطى مؤشر جيد لقوة وصدق الاستبانة وفهم عباراتها من قبل المبحوثين.

5. الأساليب الإحصائية المستخدمة:



(والذي يشير اختصاراً إلى SPSS ولتحقيق أهداف الدراسة والتحقق من فرضياتها تم استخدام البرنامج الإحصائي)
الحزمة الإحصائية للعلوم الاجتماعية، وذلك لاستخدام نتائج الأساليب الإحصائية التالية:

- أ. التكرارات والنسب المئوية لإجابات أفراد العينة على العبارات.
- ب. معامل الفا كرونباخ لحساب معامل الثبات الإحصائي.
- ج. الوسط الحسابي (Mean) والانحراف المعياري لإجابات أفراد العينة.
- د. معامل ارتباط بيرسون.
- هـ. الانحدار الخطي
- و. اختبار (t) للعينة الواحدة.
- ز. استخدام تحليل التباين أحادي الاتجاه (One Way ANOVA).

ثالثاً: عرض نتائج الدراسة:

1. النتائج المتعلقة بخصائص عينة الدراسة: يبين الجدول رقم (4) خصائص عينة الدراسة حسب المتغيرات الديموغرافية
جدول (4)

خصائص عينة الدراسة حسب المتغيرات الديموغرافية

المتغير	الفئة	التكرار	النسبة المئوية
الجنس	ذكر	733	93.9
	انثى	48	1.6
	المجموع	781	100
المستوي التعليمي	ثانوي و ما دون	114	6.14
	دبلوم فوق الثانوي	150	2.19
	بكالوريوس	451	7.57
	دراسات عليا	66	5.8



100	781	المجموع	
7.60	474	وزارة	جهة العمل
6.14	114	هيئة ، صندوق ، مجلس	
7.24	193	جامعة ، معهد ، مصلحة	
100	781	المجموع	
2.7	56	أقل من 30 سنة	الفئة العمرية
6.53	419	من 30 إلى أقل من 40 سنة	
8.29	233	من 40 إلى أقل من 50 سنة	
4.9	73	50 فأكثر	
100	781	المجموع	
10%	78	أقل من 5 سنوات	الخبرة
0	0	من 5 سنوات إلى أقل من 10 سنوات	
5.48%	379	من 10 - أقل من 15 سنة	
5,41	324	أكثر من 15 سنة	
100	781	المجموع	

يتضح من النتائج في الجدول رقم (4) أن أغلب أفراد العينة هم من الذكور فقد بلغت نسبتهم 93.3% ، وفيما يتعلق بالمستوى التعليمي فأغلب أفراد عينة الدراسة من ذوي شهادات (بكالوريوس ، دراسات عليا) حيث بلغت نسبتهم 66.2% ، ويشير ذلك الى أن عينة البحث مؤهلة علمياً ، وينعكس ذلك إيجاباً على نتائج الدراسة ؛ اما بالنسبة لمتغير جهة العمل فأغلب عينة الدراسة يعملون بالوزارات ، حيث بلغت نسبتهم 60.7% ويليهما الذين يعملون بالجامعات والمعاهد ، ثم الهيئات والصناديق ؛ وبالنسبة للفئة العمرية نجد أن أغلب أفراد عينة البحث من ذوي الفئة العمرية (من 30 إلى أقل من 40 سنة) حيث بلغت نسبتهم 53.6% ، ثم يليهم فئة (من 40 إلى أقل من 50 سنة) بلغت نسبتهم 29.8% ، ويليهما ذوي الفئة العمرية (50 سنة فأكثر) بلغت نسبتهم 9.4% ؛ وفيما يتعلق بسنوات الخبرة فنجد أن أغلب أفراد عينة البحث من ذوي الخبرة (من 10 - أقل من 15 سنة) حيث بلغت نسبتهم 48.5% يليهم ذوي الخبرة، ثم يليهم الذين تجاوزت خبرتهم (أكثر من 15 سنة) قد بلغت نسبتهم 41.5% ، ويشير ذلك إلى أن أفراد عينة البحث لديهم خبرة عملية تساهم في الإجابة على أسئلة البحث بصورة صحيحة.



2. النتائج المتعلقة بمدى توفر المهارات الناعمة من وجهة نظر العاملين بالجهاز الإداري الحكومي السعودي: وللإجابة على السؤال الخاص بمستوى توافر المهارات الناعمة تم استخدام منهج الإحصاء الوصفي الوسيط الحسابي والانحراف المعياري والذي ظهرت قيمه كما في الجدول رقم (5) هذه النتائج:

جدول رقم (5)

الوسط الحسابي والتوزيع التكراري لإجابات أفراد عينة الدراسة على عبارات محور المهارات الناعمة

م	العبرة	أوافق بشدة	أوافق	لا أوافق بشدة	لا أوافق	الوسط الحسابي	الانحراف	الترتيب	النتيجة وفق لجدول محك الدراسة
المهارات الناعمة									
مهارة التخطيط									
1	أمتلك مهارات وضع الأهداف المستقبلية .	9.39%	2.56%	1.5%	2.2%	3.3	62.	الرابعة	قوية جداً
2	أستطيع تحديد أولويات تنفيذ الأهداف	9.36%	9.56%	3.1%	2.3%	3.2	66.	الرابعة	قوية جداً
3	لديّ جدول زمني أسير عليه في تحقيق أهدافي	4.28%	8.53%	4.12%	4.5%	2.9	91.	الرابعة	قوية جداً
	الوسط الحسابي					3.2	0.62	الثالثة	قوية
مهارة الاتصال والتواصل									
4	أنصت بعناية واهتمام للآخرين.	39.2%	4.58%	6.1%	0.8%	3.5	59.	الرابعة	قوية جداً
5	استخدم لغة الجسد عندما أتحدث مع الآخرين	9.46%	6.44%	5.4%	3.2%	3.3	77.	الرابعة	قوية جداً



6	تواصلي مع زملائي ساعديني في تحقيق أهداف العمل .	2.39%	3.55%	3.2%	2.3%	3.4	69.	الرابعة	قوية جداً
	الوسط الحسابي					3.4	0.47	الرابعة	قوية جداً
مهارة فرق العمل									
7	أفضل العمل الجماعي أكثر من الفردي	60.8%	27.7%	6.1%	5.4%	3.3	85.	الرابعة	قوية جداً
8	أتجنب إلقاء اللوم على أعضاء الفريق عند حدوث خطأ	3.42%	1.46%	8.6%	3.1%	3.2	0.87	الرابعة	قوية جداً
9	أتفاعل مع الخيارات المطروحة داخل الفريق بتوازن .	46.1%	53%	0.9%	0	3.4	0.54	الرابعة	قوية جداً
	الوسط الحسابي					3.3	0.55	الرابعة	قوية جداً
مهارة التفاوض									
10	اعتقد أن كل شيء قابل للتفاوض	51.6%	37.6%	7.7%	3.1%	3.3	0.86	الرابعة	قوية جداً
11	أستطيع كسب ثقة أطراف التفاوض الأخرى.	39.2%	57%	3.8%	0	3.3	0.66	الرابعة	قوية جداً
12	التزم بالثبات (الهدوء وتجنب العدوانية) عند التفاوض.	41.5%	40.7%	9.3%	8.5%	3.1	0.92	الثالثة	قوية
	الوسط الحسابي					3.2	0.51	الرابعة	قوية جداً
مهارة اتخاذ القرارات									



13	استطيع تحديد وصياغة المشكلة بسهولة	63.8	30.7%	5.5%	0	3.2	0.92	الثالثة	قوية
14	امتلك مهارة جمع المعلومات وتحليلها والاستفادة منها	56.1%	36.9	4.7%	2.3%	3.2	0.71	الثالثة	قوية
15	استطيع اتخاذ القرار في الوقت المناسب بتأني ودراسة عميقة	60.7	29.2%	6.2%	3.8%	3.1	0.74	الثالثة	قوية
الوسط الحسابي									
مهارة التفكير الناقد									
16	أسعى إلى إيجاد طرق إبداعية لحل المشكلات	55.4%	40.8%	3.9%	0	3.3	0.67	الرابعة	قوية جداً
17	أسعى لمعرفة أفضل الطرق لأداء أي مهمة	47.6%	48.4%	1.6%	2.3%	3.4	0.61	الرابعة	قوية جداً
18	أثير الكثير من التساؤلات عندما تعرض علي أي أفكار	34.6%	54.5%	5.4%	5.5%	3.1	0.76	الثالثة	قوية
الوسط الحسابي لمهارة التفكير الناقد									
الوسط الحسابي الكلي للمهارات الناعمة									

يتضح من النتائج في الجدول رقم (5) بأن مهارة التخطيط بالأجهزة الإدارية الحكومية بالمملكة العربية السعودية من وجهة نظر العالمين بها متوفرة بدرجة قوية، فقد بلغ الوسط الحسابي للدرجة الكلية (3.2) والانحراف المعياري (0.62). وأيضاً توفرت مهارة الاتصال والتواصل؛ بدرجة قوية جداً فقد بلغ الوسط الحسابي للدرجة الكلية (3.4) والانحراف المعياري (0.47)، كما توفرت مهارة فرق العمل بدرجة قوية جداً؛ فقد بلغ الوسط الحسابي للدرجة الكلية لها (3.3)، وانحراف معياري (0.55)، وفيما يتعلق بمهارة التفاوض نجد أنها توفرت بدرجة قوية جداً، فقد بلغ الوسط الحسابي للدرجة الكلية لها (3.2)، انحراف معياري (0.51).



وقد توفرت مهارة اتخاذ القرارات للعاملين بالجهاز الإداري الحكومي السعودي بدرجة قوية بلغ الوسط الحسابي للدرجة الكلية لها (3.1) وانحراف معياري (0.59). ومهارة التفكير الناقد قد توفرت بالأجهزة الإدارية الحكومية السعودية بدرجة قوية جداً فقد بلغ الوسط الحسابي للدرجة الكلية لها (3.3) وانحراف 5 معياري (0.52)، وقد توفرت المهارات الناعمة الستة بدرجة قوية جداً بالأجهزة الإدارية الحكومية السعودية فقد بلغ الوسط الحسابي الكلي للمهارات الناعمة مجتمعة (3.3) وانحراف معياري (0.38). ويرى الباحث هذا مؤشر جيد للدراسة باعتباره متغير مستقل.

جدول رقم (6)

الوسط الحسابي والتوزيع التكراري لإجابات أفراد عينة الدراسة لعبارات محور البراعة التنظيمية

البراعة التنظيمية									
براعة الاستغلال									
م	العبارة	أوافق بشدة	أوافق	لا أوافق بشدة	لا أوافق	الوسط الحسابي	الانحراف	الترتيب	النتيجة وفق جدول محك الدراسة
19	لدى الإدارة القدرة على إعادة جدولة للعمليات الداخلية لتطوير خدماتها	32.3%	48.4%	10.8%	8.6%	3	0.91	الثالثة	قوية
20	تسعى الإدارة لاستغلال الفرص المتاحة بطريقة	29.2%	48.4%	13.2%	9.2%	2.9	0.95	الثالثة	قوية



								مدروسة من أجل تطوير خدماتها	
قوية	الثالثة	1.00	2.8	10.1%	15.4%	44.6%	30%	تتبنى الإدارة آراء الموظفين بغرض استثمارها لتطوير الخدمات	21
قوية	الثالثة	0.83	2.9	الوسط الكلي لبراعة الاستغلال					
براعة الاستكشاف									
قوية	الثالثة	0.93	2.9	9.2%	13.2%	50.7%	26.9%	تستجيب الإدارة للمتغيرات الخارجية من خلال تطوير القدرات والإمكانيات المتاحة	22
قوية	الثالثة	1.0	2.9	10%	13.9%	41.5%	34.6%	تتعمق الإدارة بالأفكار الجديدة وتعمل على تطويرها	23
قوية	الثالثة	1.05	2.7	12.3%	19.3%	40.7%	27.7%	تشجع الإدارة على جهود البحوث والتطوير لاستكشاف فرص جديدة	24
قوية	الثالثة	0.88	2.8	الوسط الكلي لبراعة الاستكشاف					
براعة المرونة في الهيكل									



25	يتميز الهيكل التنظيمي بالمرونة اللازمة لتحسين الأداء	30%	39.2%	19.2%	11.6%	2.8	1.07	الثالثة	قوية
26	تتسم الإدارة العليا بتطوير الهيكل التنظيمي ليتواءم مع المتغيرات الداخلية الخارجية.	33.8%	45.3%	12.3%	8.6%	3	0.95	الثالثة	قوية
	الوسط الكلي لمرونة الهيكل					2.9	0.94	الثالثة	قوية
	الوسط الكلي لمحور البراعة التنظيمية					2.9	0.78	الثالثة	قوية

يتضح من النتائج في الجدول رقم (6) بأن مستوى محور البراعة التنظيمية بالجهاز الإداري الحكومي السعودي متوفر بدرجة قوية، فقد بلغ الوسط الحسابي له بالدرجة الكلية (2.9) وانحرف معياري (0.78) وهذا بدوره، يجيب على تساؤل ما مدى توفر البراعة التنظيمية بالجهاز الإداري الحكومي بالسعودية؛ وفيما يتعلق ببراعة الاستغلال فقد توفرت بدرجة قوية أيضاً فقد بلغ الوسط الحسابي لها للدرجة الكلية (2.9) وانحرف معياري (0.83). وقد توفرت أيضاً براءة الاستكشاف والهيكل التنظيمي بدرجة قوية بلغ المتوسط الحسابي للدرجة الكلية لها (2.8) و(2.9)، وانحرف معياري (0.88) و(0.78).

سادساً: اختبار الفرضيات:

لاختبار الفرضيات استخدمت الدراسة معامل ارتباط بيرسون لقياس العلاقة بين متغيرات الدراسة والذي ستسند في تقديرها على جدول رقم (7) لحك متغيرات الدراسة يستعين الباحث بالجدول رقم (6) الذي يوضح القيمة المطلقة لمعامل الارتباط وتفسيرها

جدول رقم (7)

التقدير اللفظي لقيمة قوى معامل بيرسون للارتباط الطردي حسب قيمتها

القيمة المطلقة لمعامل الارتباط	تفسير الارتباط
0.4 - 0.0	ارتباط ضعيف
0.7 - 0.5	ارتباط متوسط
1.0 - 0.8	ارتباط قوي



المصدر (Morien, 2007)

- التحقق من الفرضية الأولى: الفرضية الرئيسية الأولى والتي تنص على: توجد علاقة ارتباط ذات دلالة إحصائية بين المهارات الناعمة وتعزيز البراعة التنظيمية من وجهة نظر الموظفين بالجهاز الإداري الحكومي السعودي " تم استخدام معامل ارتباط بيرسون لمناقشة الفرضية عبر محاورها على النحو التالي

جدول رقم (8)

نتائج مخرجات للتحقق من علاقة الارتباط بين المهارات الناعمة والبراعة التنظيمية

البراعة التنظيمية	مرونة الهيكل	الاستكشاف	الاستغلال	
				الاستغلال
			.814**	الاستكشاف
		.639**	.604**	مرونة الهيكل
	.807**	.935**	.920**	البراعة التنظيمية
.473**	.372**	.470**	.413**	التخطيط
.341**	.350**	.314**	.262**	فرق العمل
.348**	.270**	.320**	.334**	الاتصال والتواصل
.306**	.358**	.266**	.221**	التفاوض
.454**	.303**	.431**	.458**	اتخاذ القرار
.447**	.305**	.452**	.418**	التفكير الناقد
.561**	.461**	.534**	.499**	المهارات الناعمة

*** دال إحصائياً عند مستوى (0.001)، ** دال إحصائياً عند مستوى (0.01)، دال إحصائياً عند مستوى

(0.05)

تشير النتائج في الجدول أعلاه، بوجود علاقة ارتباط متوسطة بين المهارات الناعمة ومحاور البراعة التنظيمية فقد بلغت قيمة معامل ارتباط بيرسون (0.561) وقيمتها المصاحبة تساوي (0.000) وهي اقل من القيمة العرفية (0.05) مما



تقدم يستنتج الباحث أن فرضية الدراسة الأولى والتي نصت على " توجد علاقة ارتباط طردية بين المهارات الناعمة وتعزيز البراعة التنظيمية ومن وجهة نظر الموظفين العاملين بالأجهزة الإدارية الحكومية السعودية " قد تحققت ..

كما توجد علاقة ارتباط متوسطة بين المهارات الناعمة وبراعة الاستكشاف حيث بلغت قيمة معامل ارتباط بيرسون (0.534)؛ ويعزي الباحث الأسباب التي أدت إلى أن تكون العلاقة متوسطة هي ضعف ارتباط علاقة (مهارات) الاتصال والتواصل وفرق العمل، والتفاوض واتخاذ القرار) ببراعة الاستكشاف؛ أذ يتضح لنا من الجدول قيمة معامل (0.431، 0.266، 0.314، 0.320 ارتباط بيرسون للمهارات على التوالي،) ارتباط ضعيفة بين المهارات الناعمة وبراعة الاستغلال ومرونة الهيكل فقد بلغ معامل ارتباط بيرسون على التوالي لهم (ويعزي الباحث ذلك إلى ضعف الارتباط بمهارات (الاتصال والتواصل وفرق العمل التفاوض. 0.461) و (0.499) كما أتضح من الجدول بأن أضعف علاقات الارتباط بين مهارة التفاوض مع براعتي الاستغلال والاستكشاف؛ بالإضافة لضعف ارتباط مهارة فرق العمل مع براعة الاستغلال؛ وضعف ارتباط مهارة الاتصال والتواصل مع مرونة الهيكل.

■ التحقق من الفرضية الثانية التي تنص على: توجد علاقة ارتباط بين محاور المهارات الناعمة من وجهة نظر الموظفين بالجهاز الإداري الحكومي السعودي

جدول رقم (9)

نتائج مخرجات علاقات الارتباط بين محاور المهارات الناعمة وفقا لمعامل ارتباط بيرسون

التفكير الناقد	اتخاذ القرار	التفاوض	فرق العمل	الاتصال والتواصل	التخطيط	
						التخطيط
					.404**	الاتصال والتواصل
				.366**	.263**	فرق العمل
			.422**	.274**	.211**	التفاوض
		.257**	.235**	.533**	.584**	اتخاذ القرار
	.686**	.348**	.477**	.504**	.510**	التفكير الناقد
.827**	.785**	.576**	.641**	.708**	.720**	مهارات الناعمة

*** دال إحصائياً عند مستوى (0.001)، ** دال إحصائياً عند مستوى (0.01)، دال إحصائياً عند مستوى

(0.05)

تشير نتائج الدراسة في الجدول أعلاه إلى وجود علاقة ارتباط قوية بين المهارات الناعمة الكلية ومهارة التفكير الناقد؛ حيث جاء قيمة معامل الارتباط ب (0.827) وهو دال إحصائية عند مستوى معنوية (0.000)؛ كما أوضحت نتائج الجدول بوجود علاقة ارتباط متوسطة بين المهارات الناعمة الكلية ومهارة اتخاذ القرارات؛ حيث بلغت قيمة معامل الارتباط (0.785)؛ أيضا جاءت علاقة الارتباط متوسطة لمهارة التخطيط مع بقية المهارات؛ حيث بلغت قيمة معامل الارتباط



(0.720) وتليها في الترتيب مهارة الاتصال والتواصل حيث بلغت قيمة معامل الارتباط (0.708)؛ ثم علاقة الارتباط فرق العمل مع بقية المهارات بلغ معامل ارتباطها (0.641) ؛ وتليها علاقة ارتباط مهارة التفاوض مع بقية المهارات الناعمة فقد بلغ معامل الارتباط (0.576).

مما تقدم يستنتج الباحث أن فرضية الدراسة الثانية والتي نصت على " توجد علاقة ارتباط بين محاور المهارات الناعمة من وجهة نظر الموظفين بالجهاز الإداري الحكومي السعودي " قد تحققت.

كما يتضح من الجدول أعلاه بأن علاقة ارتباط مهارة الاتصال والتواصل بمهارات (التخطيط و فرق العمل والتفاوض) كانت ضعيفة؛ وأيضاً علاقة ارتباط مهارة فرق العمل بمهارات (التخطيط والاتصال واتخاذ القرارات) جاءت ضعيفة؛ كما وجدت علاقة ارتباط ضعيفة بين مهارة التفاوض مع مهارات (التخطيط والاتصال والتواصل و فرق العمل والتفكير الناقد) بينما وجدت علاقة ارتباط متوسطة بين التفاوض واتخاذ القرارات. أما ارتباط مهارة اتخاذ القرارات كانت متوسطة مع مهارة (التخطيط والاتصال والتفكير الناقد) وضعيفة مع مهارتي (فرق العمل والتفاوض)؛ بينما كانت علاقة الارتباط متوسطة بين مهارة التفكير الناقد ومهارات (التخطيط والاتصال واتخاذ القرارات) بينما كانت العلاقة ضعيفة مع مهارتي (فرق العمل والتفاوض).

ويعزي الباحث سبب ذلك إلى ضعف علاقة ارتباط فرق العمل مع التخطيط، والاتصال مع التفاوض.

■ التحقق من الفرضية الثالثة توجد علاقة ارتباط بين محاور البراعة التنظيمية من وجهة الموظفين بالجهاز الإداري الحكومي السعودي..

جدول رقم (10)

نتائج مخرجات علاقات الارتباط بين محاور البراعة التنظيمية وفقاً لمعامل ارتباط بيرسون

مرونة الهيكل	الاستكشاف	الاستغلال	
			الاستغلال
		.814**	الاستكشاف
	.639**	.604**	مرونة الهيكل
.807**	.935**	.920**	البراعة التنظيمية

*** دال إحصائياً عند مستوى (0.001)، ** دال إحصائياً عند مستوى (0.01)، دال إحصائياً عند مستوى (0.05)



تشير النتائج في الجدول أعلاه، بأنه توجد علاقة ارتباط قوية بين البراعة التنظيمية ومحاورها الثلاثة؛ وقد كانت أقوى علاقة ارتباط بين البراعة التنظيمية ومحور براءة الاستكشاف حيث بلغ معامل الارتباط (0.935)؛ ثم تليها علاقة ارتباط البراعة بمحور براءة الاستغلال حيث بلغ معامل الارتباط (0.920)؛ وتلتها علاقة ارتباط البراعة بمحور براءة الهيكل التنظيمي حيث بلغت قيمة معامل الارتباط (0.807). وهو دوال إحصائية عند مستوى معنوية (0.000) وهي اقل من القيمة العرفية (0.05) مما تقدم يستنتج الباحث أن فرضية الدراسة الثالثة والتي نصت على " توجد علاقة ارتباط بين محاور البراعة التنظيمية من وجهة الموظفين بالجهاز الإداري الحكومي السعودي" قد تحققت لوجود علاقة ارتباط قوية.

وفيما يتعلق بعلاقة ارتباط محاور البراعة فيما بينها؛ كانت أقوى علاقة بين براءة الاستكشاف مع براءة الاستغلال حيث بلغت قيمة معامل ارتباط بيرسون (0.814)؛ وتليها علاقة ارتباط الاستكشاف مع الهيكل كانت قوية حيث بلغت قيمة معامل الارتباط (0.807)، بينما كانت علاقة ارتباط الاستكشاف بالهيكل متوسطة حيث بلغت قيمة معامل الارتباط (0.639). كما وجدت علاقة ارتباط متوسطة بين براءة الاستغلال والهيكل حيث بلغت قيمة معامل بيرسون (0.604).

- التحقق من الفرضية الرابعة التي تنص على: يوجد أثر للمهارات الناعمة في البراعة التنظيمية وللتحقق من هذه الفرضية وقياس الأثر فقد استخدم الباحث تحليل الانحدار الخطي.

جدول رقم (11)

نتائج تحليل الانحدار الخطي لقياس العلاقة بين محاور متغير المهارات الناعمة والبراعة التنظيمية

الخطأ المعياري	معامل الانحدار	الانحدار المعياري	قيمة T	مستوى المعنوية
0.108	0.184		1.709	0.088
0.047	0.333	0.262	7.022	0.000
0.061	0.053	0.032	0.878	0.380
0.052	0.193	0.135	3.686	0.000
0.051	0.176	0.115	3.463	0.001
0.061	0.224	0.169	3.665	0.000
0.069	0.116	0.077	1.679	0.094
مستوى المعنوية القيمة = قيمة F = 62.7 مستوى الدلالة الكلية = (0.000)				
معامل التحديد (R^2) = 32.7%				

تشير النتائج في الجدول أعلاه بأن المهارات الناعمة لها تأثير دال إحصائياً عند مستوى معنوية (0.05) في البراعة التنظيمية؛ حيث بلغت (قيمة F = 62.7 مستوى الدلالة الكلية) (0.000).



وتفسير هذه المتغيرات ما نسبته (32.7%) من التباين في مستوى البراعة التنظيمية في الأجهزة الحكومية السعودية. ويتبين من ذلك أن هناك متغيرات أخرى غير مضمنة في النموذج تؤثر في البراعة التنظيمية.

وفيما يتعلق بالأحادي لمتغيرات المهارات الناعمة؛ أتضح أن مهارات (التخطيط وفرق العمل والتفاوض واتخاذ القرارات) لها تأثير دال إحصائياً عند مستوى معنوية (0.05) في البراعة التنظيمية؛ إذ أن قيمة الاحتمال المقابلة تصل لكل متغير أقل من (0.05).

في حين يتضح من النتائج أنه لا يوجد دليل كافٍ لتأثير متغيري التواصل والاتصال والتفكير الناقد على البراعة التنظيمية؛ حيث تزيد قيم الاحتمال لكل منهما عن (0.05).

مما تقدم يستنتج الباحث أن فرضية الدراسة الرابعة والتي نصت على " يوجد أثر للمهارات الناعمة في البراعة التنظيمية من وجهة نظر الموظفين بالجهاز الإداري الحكومي السعودي " قد تحققت.

■ التحقق من الفرضية الخامسة فرضية الفروق: الفرضية التي تنص على: توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين إجابات الباحثين في مستويات المهارات الناعمة والبراعة التنظيمية تعزى للمتغيرات والديمقراطية والتنظيمية للموظفين.

1. . ولاختبار هذه الفرضية في صورتها الإحصائية استخدم اختبار "t" لعينتين مستقلتين كون المتغير ذا فئتين. أ. الفرضية التي تنص على " توجد فروق ذات دلالة إحصائية يمكن إرجاعها لعامل الجنس في مستوى المهارات الناعمة والبراعة التنظيمية " ولاختبار هذه الفرضية في صورتها الإحصائية استخدم اختبار "t" لعينتين مستقلتين كون المتغير ذا فئتين.

جدول (12)

نتائج اختبار "ت" للفرق بين آراء أفراد الدراسة بالنسبة لمستوى المهارات الناعمة والبراعة التنظيمية وفقاً لفئات النوع

البراعة التنظيمية			المهارات الناعمة			العامل
مستوى الدلالة (P- value)	قيمة "ت"	الوسط الحسابي	مستوى الدلالة (P- value)	قيمة "ت"	الوسط الحسابي	



الجنس	0.63846	38.029	.133	1.02404	34.518	.726
-------	---------	--------	------	---------	--------	------

أولاً: اختبار مدى وجود فروق ذات دلالة إحصائية تعزى لمتغيري الجنس لمفردات عينة الدراسة في مستوى المهارات الناعمة حيث أُجري اختبار "t" للفروق بين متوسطي عینتين لحساب الفروق في مستوى المهارات الناعمة التي يمكن إرجاعها لمتغيري الجنس، حيث يوضح الجدول (10) أن قيمة "t" المحسوبة للنوع بلغت (38.029) عند مستوى دلالة (0.133) وهي قيمة غير دالة إحصائياً عند مستوى معنوية (0.05) مما يشير إلى عدم وجود فروق في مستوى المهارات الناعمة يمكن إرجاعها لمتغير الجنس.

ثانياً: مدى وجود فروق ذات دلالة إحصائية تعزى لمتغيري الجنس لمفردات عينة الدراسة في مستوى البراعة التنظيمية. حيث يوضح الجدول (10) أن قيمة "t" المحسوبة للجنس (34.518) عند مستوى دلالة (0.726) وهي قيمة غير دالة إحصائياً عند مستوى معنوية (0.05)، مما يشير إلى عدم وجود تأثير لمتغير الجنس في مستوى البراعة التنظيمية.

ومما تقدم يستنتج الباحث أن فرضية الدراسة الفرعية والتي نصت على أن: "توجد فروق ذات دلالة إحصائية يمكن إرجاعها لعامل الجنس في مستوى المهارات الناعمة والبراعة التنظيمية.. "لم تتحقق.

ب. ولاختبار الشق الثاني من الفرضية التي تنص على "توجد فروق ذات دلالة إحصائية يمكن إرجاعها لعامل المستوى التعليمي وجهة العمل والفئة العمرية وسنوات الخبرة في مستوى المهارات الناعمة والبراعة التنظيمية " وكون المتغير له ثلاث فئات أو أكثر تم التحقق من الفرضية البحثية في صورتها الإحصائية من خلال استخدام تحليل التباين أحادي الاتجاه (One Way ANOVA)، حال كون المتغير له ثلاث فئات تصنيفية فأكثر.



جدول (13)

نتائج اختبار تحليل التباين في اتجاه واحد اختبار "ف" للفرق بين آراء أفراد الدراسة بالنسبة لمستوى المهارات الناعمة والبراعة التنظيمية وفقاً لمتغيرات (المستوى التعليمي والوظيفة والفئة العمرية وسنوات الخبرة)

البراعة التنظيمية		المهارات الناعمة		العامل
مستوى الدلالة (P-value)	قيمة "ف"	مستوى الدلالة (P-value)	قيمة "ف"	
0.001	5.696	0.047	2.656	المستوى التعليمي
0.722	.326	0.008	4.890	جهة العمل
0.000	11.703	0.000	21.110	سنوات الخبرة
0.049	2.397	0.948	.182	الفئة العمرية

- اختبار مدى وجود فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى معنوية (0.05) تعزى لمتغيرات المستوى التعليمي وجهة العمل وسنوات الخبرة والفئة العمرية؛ لمفردات عينة الدراسة في مستوى المهارات الناعمة حيث تم اختبار فروض متغيرات الدراسة وفق المتغيرات التي لها أكثر من فئتين وتشمل (المستوى التعليمي، جهة العمل، سنوات الخبرة، الفئة العمرية) حيث يتم اختبار التباين أحادي الاتجاه بغرض اختبار الفروق في متوسطات إجابات عينة الدراسة وفق الجدول (11). حيث يُلاحظ أن قيمة (F) المحسوبة لمتغير المستوى التعليمي بلغت (2.656) عند مستوى دلالة (0.047) وهي دالة إحصائية عند مستوى معنوية (0.05) مما يعني وجود فروق لمستوى المهارات الناعمة يمكن إرجاعها للمستوى التعليمي لأفراد عينة الدراسة، وبذات القدر فقد بلغت (F) المحسوبة لمتغير جهة العمل (4.890) عند مستوى دلالة (0.008) وهي دالة إحصائية عند مستوى معنوية (0.05) ما يعني وجود فروق لمستوى المهارات الناعمة يمكن إرجاعها لمتغير جهة العمل وفق آراء عينة الدراسة، وبذات القدر فقد بلغت (F) المحسوبة لمتغير سنوات الخبرة (21.110) عند مستوى دلالة (0.000) وهي قيمة دالة إحصائية عند مستوى معنوية (0.05) ما يعني وجود فروق لمستوى المهارات الناعمة يمكن إرجاعها لمتغير سنوات الخبرة، كما بلغت (F)



المحسوبة لمتغير مجال الفئة العمرية (182). عند مستوى دلالة (0.948) وهي قيمة غير دالة إحصائياً عند مستوى معنوية (0.05) ما يعني عدم وجود فروق لمستوى المهارات الناعمة يمكن إرجاعها لاختلاف الفئة العمرية.

- اختبار مدى وجود فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى معنوية (0.05) تعزى لمتغيرات المستوى التعليمي وجهة العمل وسنوات الخبرة والفئة العمرية لمفردات عينة الدراسة في مستوى البراعة التنظيمية حيث تم اختبار فروض متغيرات الدراسة وفق المتغيرات التي لها أكثر من فئتين، حيث يتم اختبار التبيان أحادي الاتجاه بغرض اختبار الفروق في متوسطات إجابات عينة الدراسة وفق الجدول (11). حيث يُلاحظ أن قيمة (F) المحسوبة لمتغير المستوى التعليمي بلغت (5.696) عند مستوى دلالة (0.001) وهي دالة إحصائياً عند مستوى المعنوية (0.05) مما يعني وجود فروق في إدراك مستوى البراعة التنظيمية يمكن إرجاعها المستوى التعليمي لأفراد عينة الدراسة، وبذات القدر فقد بلغت (F) المحسوبة لمتغير جهة العمل (3.26). عند مستوى دلالة (0.722) وهي قيمة غير دالة إحصائياً عند مستوى المعنوية (0.05) ما يعني عدم وجود فروق لمستوى البراعة التنظيمية يمكن إرجاعها لمتغير جهة العمل وفق آراء عينة الدراسة، وبذات القدر فقد بلغت (F) المحسوبة لمتغير سنوات الخبرة (11.703) عند مستوى دلالة (0.000) وهي قيمة دالة إحصائياً عند مستوى المعنوية (0.05) ما يعني وجود فروق في إدراك مستوى البراعة التنظيمية يمكن إرجاعها لمتغير سنوات الخبرة، كما بلغت (F) المحسوبة لمتغير الفئة العمرية (2.397) عند مستوى دلالة (0.049) وهي قيمة دالة إحصائياً عند مستوى المعنوية (0.05) ما يعني وجود فروق لإدراك مستوى البراعة التنظيمية يمكن إرجاعها لاختلاف الفئة العمرية.

مما تقدم يستنتج الباحث أن فرضية الدراسة التي تنص توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين إجابات الباحثين في مستويات المهارات الناعمة والبراعة التنظيمية تعزى للمتغيرات والديمقراطية والتنظيمية، تحققت جزئياً لوجود فروق لمستوى المهارات الناعمة والبراعة التنظيمية تعزى للمتغيرات الديموقراطية والتنظيمية. تحققت بالنسبة للمهارات الناعمة ولم تتحقق بالنسبة للبراعة؛ أما الفئة العمرية لم تتحقق بالنسبة للمهارات الناعمة وتحققت بالنسبة للبراعة التنظيمية.

سابعاً النتائج والتوصيات

النتائج:

1. أشارت النتائج إلى توفر المهارات الناعمة مجتمعة بدرجة قوية جداً بالأجهزة الإدارية الحكومية بالملكة العربية السعودية، من وجهة نظر العاملين بها. فقد بلغ الوسط الحسابي للدرجة الكلية (3.30)، وهذا ما وبالتالي فإن الدراسة تتفق مع ما توصلت إليه دراسة (ديرانة وأبو رياش، 2022) ودراسة (الزعي والزعبي، 2022)، مع اختلاف قطاعات البحث، كانت أقوى المهارات توفراً هي مهارة الاتصال والتواصل فقد بلغ الوسط الحسابي للدرجة الكلية لها (3.44)، تليها مهارة فرق العمل بوسط حسابي (3.38)، ثم التفكير الناقد بوسط حسابي (3.31)، ثم مهارة التفاوض بوسط (3.26)، ثم مهارة التخطيط توفرت بوسط حسابي (3.20)، ثم مهارة اتخاذ القرارات بوسط حسابي (3.19)، وهذه النتيجة بدورها تجيب على التساؤل ما مستوى المهارات الناعمة للموظفين بالجهاز الإداري الحكومي السعودي.



2. كما أشارت النتائج إلى توفر البراعة التنظيمية بدرجة قوية بالأجهزة الإدارية الحكومية بالمملكة العربية السعودية، من وجهة نظر العاملين بها؛ فقد بلغ الوسط الحسابي للدرجة الكلية (2.91)؛ وهذا ما أكدته دراسة (عبد ربه، 2020) فقد توفرت البراعة بدرجة قوية بلغ الوسط الحسابي الكلي لها (3.64)، وكذلك دراسة (محمد، 2022) توفرت البراعة بدرجة متوسطة ودراسة (الطاهر وحسن، 2021) فقد توفرت البراعة بدرجة مرتفعة بلغ الوسط الحسابي الكلي لها (3.99)؛ وقد كانت أقوى البراعات بالجهاز الإداري الحكومي السعودي توفراً هي براعة الاستغلال؛ فقد توفرت بدرجة قوية فقد بلغ الوسط الحسابي لها (2.95)، ثم تليها براعة الهيكل فقد بلغ الوسط الحسابي الكلي لها (2.90)، ثم تليها براعة الاستكشاف التي توفرت بدرجة قوية بلغ الوسط الحسابي الكلي لها (2.88). وهذه النتيجة بدوها تجيب على التساؤل ما مستوى البراعة التنظيمية وبأبعادها الثلاثة بالجهاز الإداري الحكومي السعودي.
3. كما بينت النتائج وجود علاقة ارتباط معنوي متوسط موجب بين المهارات الناعمة والبراعة التنظيمية بالجهاز الإداري الحكومي السعودي عند مستوى دلالة (0.05).
4. كما أشارت النتائج إلى وجود علاقات ارتباط متوسطة بين المهارات الناعمة مجتمعة مع بُعد براعة الاستكشاف فقد بلغت قيمة معامل ارتباط بيرسون (0.534). ويعزي الباحث الأسباب التي أدت إلى أن تكون العلاقة متوسطة هي ضعف ارتباط علاقة مهارات الاتصال والتواصل وفرق العمل، والتفاوض واتخاذ القرار ببراعة الاستكشاف؛ إذ يتضح لنا من الجدول قيمة معامل ارتباط بيرسون للمهارات على التوالي؛ 0.320، 0.314، 0.266، 0.431.
5. كما وضحت النتائج علاقة ارتباط ضعيفة بين المهارات الناعمة ببُعد براعة الاستغلال؛ وقد بلغت قيمة معامل بيرسون للارتباط (0.499). ويعزي الباحث الأسباب التي أدت إلى ضعف علاقة الارتباط؛ إلى ضعف ارتباط مهارات (الاتصال والتواصل، وفرق العمل، والتفاوض) مع براعة الاستغلال؛ إذ يبين لنا الجدول قيمة معامل ارتباط بيرسون للمهارات الثلاثة حسب القيم الآتية على التوالي (0.221، 0.262، 0.334).
6. بينت النتائج وجود علاقة ارتباط ضعيفة بين المهارات الناعمة مجتمعة وبراعة الهيكل بلغ معامل ارتباط بيرسون (0.461). ويعزي الباحث الأسباب التي أدت إلى ضعف علاقة الارتباط إلى ضعف ارتباط مهارات (الاتصال والتواصل، وفرق العمل، والتفاوض، اتخاذ القرار، والتفكير الناقد) مع براعة الهيكل؛ إذ يبين لنا الجدول قيمة معامل ارتباط بيرسون للمهارات حسب القيم الآتية على التوالي (0.270، 0.350، 0.358، 0.303، 0.305).
7. أشارت النتائج الدراسة إلى وجود علاقة ارتباط قوية بين ومهارة التفكير الناقد وبقية المهارات الناعمة؛ بينما وجدت علاقة ارتباط متوسطة بين مهارات (التخطيط، الاتصال والتواصل، فرق العمل، التفاوض، اتخاذ القرارات).
8. أوضحت النتائج بوجود علاقة ارتباط قوية بين البراعة التنظيمية ومحاورها الثلاثة؛ وكانت أقواها براعة الاستكشاف، ثم الاستغلال ثم مرونة الهيكل.
9. تشير النتائج بأن المهارات الناعمة لها تأثير في البراعة التنظيمية؛ عدا مهارتي الاتصال والتواصل والتفكير الناقد.
10. بينت النتائج بأن مهارات (التخطيط وفرق العمل والتفاوض واتخاذ القرارات) لها تأثير في البراعة التنظيمية.
11. كما أظهرت نتائج الدراسة بعدم وجود فروق في مستوى المهارات الناعمة والبراعة التنظيمي يمكن إرجاعها لمتغير الجنس عند مستوى دلالة (0.133)، (0.726)، وبينت نتائج الدراسة للشق الثاني من فرضية الفروق بوجود فروق لمستوى المهارات الناعمة يمكن إرجاعها للمستوى التعليمي، وجهة العمل وسنوات الخبرة؛ بينما لم توجد فروق



بالنسبة لمتغير الفئة العمرية. كما لمستوى المهارات الناعمة يمكن إرجاعها للمستوى التعليمي، كما أظهرت الدراسة وجود فروق لإدراك مستوى البراعة التنظيمية يمكن إرجاعها للمستوى التعليمي وسنوات الخبرة والفئة العمرية، بينما لم توجد فروق لمتغير جهة العمل.

التوصيات: في ضوء النتائج المتحصل عليها توصي الدراسة بالآتي:

1. ضرورة زيادة الاهتمام بالاستجابة للأفكار الجديدة وتطويرها، وتبنيها لآراء الموظفين وتشجيع بحوث التطوير لاستكشاف الفرص الجديدة، وذلك بغرض رفع مستوى البراعة إلى قوي جداً، وذلك من خلال الاهتمام برفع مستوى براعة الاستكشاف التي تسهم بصورة مباشرة في رفع أبعاد البراعة التنظيمية مجتمعة.
2. تقوية علاقة الارتباط بين مهارات (الاتصال والتواصل وفرق العمل التفاوض. لما لها من تأثير على تقوية براعة الاستغلال والهيكل.
3. رفع علاقة الارتباط إلى مستوى ارتباط طردي قوي.
4. الاهتمام بحسن استغلال مهارات الاتصال والتواصل بين العاملين والاستفادة منها كمهارة متوفرة بدرجة قوية فقد بلغ الوسط الحسابي للدرجة الكلية لها (3.44) في تكوين فرق العمل والتفاوض.
5. التركيز على الاستفادة من استغلال مهارة الاتصال والتواصل بين العاملين، وحسن توظيفها في فرق العمل والتفاوض، وتقوية اتخاذ القرار وتشجيع العاملين على التفكير الناقد الذي يسهم بصورة فعالة في رفع علاقة الارتباط إلى مستوى ارتباط قوي أو تام.
6. كما بينت نتائج الدراسة بأن مهارات التخطيط وفرق العمل والتفاوض لها تأثير على البراعة التنظيمية توصي الدراسة بقوة الارتباط بينهم.

المراجع:

- ادم، حسابو أحمد حسابو، بيومي، ميادة فريد عمر، (2022)، علاقة المهارات الناعمة بتشكيل رأس المال الفكري للعاملين بقطاع النسيج (مصنع نسيج الدويم السودان)، مجلة ربحانة للنشر العلمي، ع19، ص161-187.
- اسعد، نديم، (2016)، المهارات الناعمة والمهارات الصلبة <http://leadershipdimensions.org/articleDetails.aspx?id=351>,
- الباشقالي، محمود محمد أمين عثمان، الداؤود، ألفن ناظر جوجو، (2015)، دور البراعة التنظيمية في الحد من الانهيار التنظيمي دراسة استطلاعية لأراء عينة من القيادات الإدارية في كليات جامعة دهوك، المجلة العربية للإدارة، مج (35)، ع (2)، ص 329-356.
- الجنازرة، أسماء، (2020)، البراعة التنظيمية لمديري المدارس الخاصة في محافظة العاصمة عمان وعلاقتها بالإدارة بالتجوال من وجهة نظر المشرفين التربويين ومساعد مدير، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.



- الحدراوي، رافد حميد، محمد، جلال عبد الله، (2020)، استثمار مهارات القيادة الناعمة لتحقيق التطوير التنظيمي دراسة تحليلية لأراء عينة من منتسبي المعهد التقني في السلیمانية، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية، مج 28، ع 3، ص 206-233
- الحلبي، خالد محمد إمام، (2021)، المهارات الناعمة كضرورة للعمل في المكتبات ومراكز المعلومات: دراسة تحليلية لأهميتها من وجهة نظر أخصائي المكتبات والمعلومات، المجلة العلمية للمكتبات والوثائق والمعلومات، جامعة القاهرة كلية الآداب، مجلد 3، عدد 8. ص 7-52.
- الطاهر، رشيدة السيد أحمد، حسن، نجاح رحومة أحمد، (2021)، تحسين دور التعليم المهجين في تنمية البراعة التنظيمية لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات المصرية: دراسة ميدانية، المجلة العربية للعلوم التربوية والنفسية، مج (5)، ع (21)، ص 161-214.
- الطائي، علي حسون، صادق مروة جعفر، قاسم، ياسين خزعل، (2020)، دور المهارات الناعمة في تعزيز رأس المال النفسي دراسة استطلاعية في ديوان وزارة النفط، مجلة المثني للعلوم الإدارية والاقتصادية، مج 10، ع 3، ص 80-97.
- الزعبي، اسلام محمد عيد، الزعبي، حسن علي، (2022)، أثر المهارات الناعمة للموارد البشرية في التميز المؤسسي لدى دائرة الأحوال المدنية والجوازات في الأردن، مجلة عمان العربية للبحوث، مج 7، ع 2، ص 9-42.
- السرحاني، ليلي، (2019)، دور البراعة التنظيمية في تطوير المناخ التنظيمي بالمدارس الحكومية في محافظة الخرج من وجهة نظر قائدها، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الأمير سطام، السعودية.
- العبيدي، رأفت، (2020)، دور القدرات التكنولوجية في تعزيز أبعاد البراعة التنظيمية دراسة استطلاعية لأراء عينة من العاملين في المديرية العامة للتربية في محافظة نينوى، المجلة العربية للإدارة، مج (40) ع (3)، ص 145-161.
- العتيبي، منصور بن نايف، هجو، إبراهيم الزين، (2011)، أصول الإدارة المفاهيم والوظائف الأساسية، الرياض، شركة الرشد العالمية.
- الغنای، مصباح أمودة مصباح، (2022)، أثر خصائص المنظمة المتعلمة في البراعة التنظيمية والميزة التنافسية دراسة حالة المؤسسة الوطنية للنفط، مجلة القلزم، ع 18، ص 203-228.
- القطاونه، أيمن سليمان، (2020)، رسالة ماجستير غير منشورة بعنوان: المهارات الناعمة وعلاقتها بالتوجه الريادي، جامعة مؤتة، الأردن.
- الفقيه، عبد الله محمد، (2012)، إدارة التفاوض، صنعاء، جامعة العلوم والتكنولوجيا.
- المحمادي، أمجاد رجا الله، والقرشي، سوزان بنت محمد، (2022)، دور إدارة المعرفة في تحقيق البراعة التنظيمية: دراسة ميدانية على الإدارة العامة للتعليم بمحافظة جدة، المجلة العربية للعلوم ونشر الأبحاث، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، مج (6)، ع (14)، ص 1-21.
- المنسي، محمود عبد العزيز، (2018)، رأس املال الفكري وأثره في البراعة التنظيمية: دراسة تطبيقية على الشركات الصناعية بمدينة العاشر من رمضان في مصر. المجلة العربية للعلوم الإدارية، مج (25)، ع 2، ص 161-210.



- إسماعيل، محمد عبد الرحمن، (2019)، أثر استخدام نقطة المنتصف (محايد) في مقياس ليكرت في الخصائص السيكو مترية للمقياس ومقياس الاتجاه، مجلة الإدارة العامة، مج (59)، ع 3، ص 587-642.
- النجار، عماد عبد العزيز، (2020)، الإدارة العامة المبادئ والوظائف، مكتبة المتنبي، الرياض.
- ديرانة، عبير نعيم قاسم، أبو رياش، حسين محمد، (2022)، درجة امتلاك الطلبة المعلمين في الجامعة المفتوحة للمهارات الناعمة من وجهة نظرهم، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات التربوية والنفسية، مج 30، ع 3، ص 349-374.
- حمد، نواف عبد الكريم، (2020)، الإدارة في المنظمات والجمعيات الخيرية، عمان، الجنادرية للنشر والتوزيع.
- حسن، عباس فؤاد عباس، (2022)، الأساليب الحديثة في البحث العلمي مفاهيم وتطبيقات، الرياض، ط ثانية. مكتبة المتنبي .
- طوفان، مثال جواد، الجنابي، عادل عباس حسين، (2022)، دور الاحتواء الاستراتيجي في تعزيز البراعة التنظيمية بحث استطلاعي تحليلي لأراء العاملين في رئاسة جامعة كربلاء، مجلة واسط للعلوم الإنسانية والاجتماعية جامعة واسط العراق، مج (18) ع (51)، ص 1-29.
- عبد الجواد، ثروت صبري العزب، (2016)، دور القيادة الأخلاقية في دعم سلوك المواطنة التنظيمية دراسة تطبيقية على العاملين بالمستشفيات الجامعية بوسط الدلتا، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة المنوفية كلية التجارة.
- عبد الواحد، مؤمن خلف، (2016)، دور المهارات الناعمة في الحصول على الوظائف الأكاديمية دراسة تطبيقية على وزارة التعليم العالي قطاع غزة، مجلة جمعية فلسطين للأبحاث والدراسات، مج، ع 2، ص 303-338.
- عبده ربه، نقاء عبد ربه احمد، (2020)، أثر القيادة الخادمة على البراعة التنظيمية في أمانة عمان الكبرى، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الأسراء الخاصة، عمان الأردن.
- علوان، بشرى محمد، السلطاني، سعدية حاييف كاظم، (2019)، دور البراعة التنظيمية في تعزيز استراتيجيات التمكين: دراسة استطلاعية تحليلية مقارنة بين عينتين من قيادات المصارف العليا في مدينتي بابل وكربلاء مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية، جامعة بابل، العراق، مج (11)، ع (2)، ص 208-230.
- عويس، محمود زكي، (2015)، دور ممارسة إدارة الموارد البشرية في بناء البراعة التنظيمية أثرها على الأداء التنظيمي دراسة تطبيقية على الشركات الصناعية الصغيرة والمتوسطة في المملكة العربية السعودية، مجلة الإدارة العامة، مج (55)، ع (2)، ص 240-282.
- محمد، رانيا كمال احمد، (2022)، واقع ممارسة القيادة المستدامة وعلاقتها بالبراعة التنظيمية دراسة ميدانية بجامعة سوهاج، المجلة التربوية بجامعة سوهاج، مج (1)، ع (106)، ص 1-96.
- يوسف، إيمان أحمد، (2020)، المهارات الإدارية وطرق تنميتها، عمان أولى، دار بن نفيس للطباعة والنشر.
- Aldulaimi, Saeed Hameed, Leadership Soft Skills in Higher Education Institutions, Social Science Learning Education Journal.03.10.15520/sslej.v3i.2219.



- Al- Jaraiyda, M. (2021). The Relationship between Organizational Prowess and the Quality of the Organizational Climate in Schools Governorate of Dakhiliyah, Sultanate of Oman (in Arabic), Journal of the Faculty of Specific Education, 7(22), 269–290.
- A. Meeks, Gloria. (2017). Critical Soft Skills to Achieve Success in the Workplace, Doctoral Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Education, Walden University.
- Asumeng, M. A. and, Osae-Larbi, J. A. (2015); Organization Development Models: A Critical Review and Implications for Creating Learning Organizations; European Journal of Training and Development Studies Vol.2, No.3, pp.29–43.
- Asbari, M., Purwanto, A., Fayzhall, M., Winanti, Purnamasari, D. &Firdaus, R. A. (2020). Hard skills or soft skills: Which are more important for Indonesian teacher's innovation0 Test Engineering and Management, 83(2836), 2836–2854.
<http://www.testmagazine.biz/index.php/testmagazine/article/view/4087>.
- Cindadaly,(2018),"SoftSkills",https://mma.prnewswire.com/media/792186/Soft_Skills_The_Hard_Skills_for_Today_s_Workforce_Final.pdf?p=original
- Chang, Yuan-Chien & Yang, Phil Y.& Chen, Ming Chang -Huei, (2009),"The determinants of academic research commercial performance: Towards an organizational Ambidexterity perspective" Research Policy journal. VOL8 NO 12.
- Fajaryati, N., & Akhyar, M. (2021). Instrument Development for Evaluating Students' Employability Skills. In Journal of Physics: Conference Series (Vol. 1842, No. 1, p. 012035). IOP Publishing.
- Lee, K, Kim, Y, & Joshi, K, (2017) , Organizational memory and new product development performance: Investigating the role of Organizational Ambidexterity Technological Forecasting & social Change , 120: 117–129.
- Investopedia. (2014). Hard skills. Retrieved from <http://www.investopedia.com/terms/h/hard-skills.asp>.
- Jerome, V. B., & Antony, A. (2018). Soft Skills for Career Success: Soft Skills. Educreation Publishing.



- Morien, D. (2007) Business Statistics, Thomson Learning Nelson.
- Park, Y.; Paul, A. & Nilesh, S. (2020). Configurations for achieving organizational ambidexterity with digitization. Information Systems Research, articles in advance, 1-22.
- Patacsil, Frederick & Tablatin, Christine Lourrine, (2017). exploring the importance of soft and hard skills as perceived by it internship students and industry: a gap analysis, Journal of Technology and Science Education (3).
- Rao, M. S. (2012). Soft leadership: Make others feel more important. Leader-to-Leader, (64), 27-32. doi:10.1002/ltl.20019.
- Sukhoo, Aneerav; Barnard, Andries; Eloff, Mm & Van der poll, John Andries (2005). Accommodating Soft Skills in Software Project Management. Issues in Informing Science and Information Technology.691-703.
- Swarup, D, Rahul, K, (2018), the state of ambidexterity research: A data mining approach, International journal of organizational Analysis, Vol. 6, No.3, Pp. 374-378.



الضربة البيئية في المغرب: بين تحديات التطبيق وضرورة التحول نحو الاقتصاد الأخضر

ذ. آسية المسك

باحثة في القانون العام والعلوم السياسية-جامعة القاضي عياض كلية الحقوق مراكش.

مقدمة:

تشكل البيئة الإطار الحيوي الذي يضمن استمرارية الحياة على كوكب الأرض، حيث يرتبط الإنسان ارتباطاً وثيقاً بمكوناتها الطبيعية والمشيدة والثقافية. غير أن هذا التوازن البيئي تعرض لاختلالات عميقة بفعل الثورة الصناعية والاستغلال المفرط للموارد الطبيعية، فضلاً عن التداخيات السلبية للأسلحة النووية وتزايد الأنشطة الاقتصادية غير المستدامة. وقد أدى هذا الوضع إلى تصاعد المخاطر البيئية، مما استدعى استجابة دولية عاجلة لمعالجة التدهور البيئي وضمان استدامة الموارد للأجيال القادمة.

في هذا السياق، برزت جهود المنتظم الدولي لمواجهة التحديات البيئية، بدءاً بمؤتمر ستوكهولم سنة 1972، الذي وضع أسس التعاون البيئي العالمي، مروراً بقمة الأرض في ريو دي جانيرو سنة 1992، ومؤتمر جوهانسبورغ 2002، وصولاً إلى اتفاق باريس للمناخ سنة 2015. وقد تمخضت هذه الملتقيات عن التزامات دولية تهدف إلى تعزيز التنمية المستدامة عبر تبني سياسات بيئية متكاملة تشمل أدوات قانونية واقتصادية ومالية مبتكرة.

ومن بين الآليات المعتمدة عالمياً لمواجهة التدهور البيئي، برزت "الجباية الخضراء" كأداة فعالة لتقويم السلوك البيئي، من خلال فرض ضرائب ورسوم بيئية تحفيزية أو ردعية. وقد أصبح هذا التوجه محورياً أساسياً في الاستراتيجيات البيئية للدول، نظراً لدوره في توجيه سلوك الفاعلين الاقتصاديين نحو ممارسات أكثر استدامة، وتحقيق العدالة البيئية بين الأجيال الحاضرة والمستقبلية.

أما على المستوى المغربي، فقد أعربت المملكة عن التزامها بالجهود الدولية لحماية البيئة، حيث تميزت بمشاركتها الفاعلة في القمم البيئية الكبرى، بدءاً من حضور الملك محمد السادس - وكان حينها ولياً للعهد - لمؤتمر ستوكهولم سنة 1972، وصولاً إلى استضافتها لمؤتمر الأطراف حول المناخ (COP22) بمدينة مراكش سنة 2016. كما عزز المغرب هذا



الانخراط عبر تبني سياسات بيئية استراتيجية، مثل "المغرب الأخضر"، و"المغرب الأزرق"، وبرنامج الطاقات المتجددة، الذي تُوج بمشاريع ضخمة ك"مجمع نور للطاقة الشمسية"، إضافة إلى نهج سياسة جبائية تتضمن أدوات ضريبية ورسومًا تحفيزية وردعية تهدف إلى توجيه السلوك البيئي للأفراد والشركات.

ورغم هذه الجهود، لا يزال النظام الجبائي المغربي يفتقر إلى مفهوم صريح للجباية البيئية، حيث لم يكرس المشرع المغربي هذا المصطلح بشكل واضح في النصوص القانونية، مما يدعو إلى إعادة النظر في المنظومة الجبائية البيئية، سواء من حيث بنيتها القانونية أو فعاليتها الاقتصادية والاجتماعية.

بالنظر إلى الدور المحوري الذي تلعبه الجباية البيئية في توجيه السلوك الاقتصادي نحو ممارسات أكثر استدامة، يطرح التساؤل حول مدى قدرة النظام الضريبي المغربي على تحقيق التوازن بين الضرورات البيئية ومتطلبات التنمية الاقتصادية. ورغم تبني المغرب لعدد من الرسوم والضرائب الحساسة للبيئة، إلا أن غياب إطار قانوني واضح للضريبة البيئية يثير تساؤلات حول فعاليتها في تحقيق التحول نحو الاقتصاد الأخضر.

بناءً على ذلك، تتمحور إشكالية هذا البحث حول:

إلى أي مدى يمكن للضريبة البيئية في المغرب أن تشكل أداة فعالة لمواجهة التحديات البيئية وتحقيق الانتقال نحو اقتصاد أخضر مستدام؟

وللإجابة عن هذا التساؤل، سنعمد مقارنة تحليلية واستدلالية، تركز على دراسة النصوص القانونية ذات الصلة، وتحليل مدى توافقها مع المبادئ البيئية الدولية، بالإضافة إلى استعراض التجارب المقارنة للاستفادة منها في تطوير النظام الجبائي البيئي المغربي. ونظرًا للطابع المركب للموضوع، سيتم تقسيم الدراسة وفق المنهجية الفرزوكوفونية المتعارف عليها أكاديميًا، بحيث سيتم التطرق إلى الإطار النظري للجباية البيئية، ثم دراسة مدى فعاليتها في تحقيق التحول نحو اقتصاد أخضر مستدام في المغرب.



المطلب الأول: قراءة في المفاهيم والتطورات الحديثة

تمثل الضرائب البيئية أحد الحلول الفعالة التي تتبناها الدول لمواجهة التحديات البيئية المتزايدة. يهدف هذا المطلب إلى تقديم تحليل معمق لمفهوم الضريبة البيئية وتطورها عبر الزمن، مع التركيز على الأبعاد المختلفة التي تجعل منها أداة ذات تأثير مزدوج: اقتصادي وبيئي. كما سيتم استعراض التحولات التي شهدتها الضرائب البيئية عالمياً، من مجرد وسيلة جباية إلى عنصر استراتيجي في تحقيق الاستدامة.

الفرع الأول: نحو فهم أعمق للضريبة البيئية – التعريف والعناصر

الفقرة الأولى: ماهية الضريبة البيئية

تُعَدُّ الضريبة البيئية من الأدوات الاقتصادية الفعالة التي تلجأ إليها الحكومات لتحقيق التوازن بين التنمية الاقتصادية وحماية البيئة. تُفرض هذه الضريبة على الأنشطة التي تُسبب أضراراً بيئية، بهدف تقليل الانبعاثات الملوثة وتحفيز تبني سلوكيات صديقة للبيئة.

تتنوع التعريفات المرتبطة بالجباية البيئية، حيث تبرز تفسيرات متعددة تهدف إلى تحديد إطارها الوظيفي في السياسات البيئية والاقتصادية. وفقاً لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، تُعرّف الضريبة البيئية بأنها "مجموع الضرائب والرسوم والإتاوات التي تعتمد على منتجات أو خدمات تُلحق ضرراً بالبيئة أو تستهلك موارد طبيعية".²⁵⁷ في حين، تُعرف من قبل لجنة الحسابات واقتصاد البيئة بأنها "الجباية المفروضة على المنتجات والخدمات والمعدات التي تؤثر سلباً

²⁵⁷ - OECD. (2010). *Environmental Taxation: A Guide for Policy Makers*. Organisation for Economic Co-operation and Development.



على البيئة.²⁵⁸ بالإضافة إلى ذلك، تشير وكالة الطاقة الدولية²⁵⁹ والمفوضية الأوروبية إلى أن الضريبة البيئية تشمل "اقتطاعًا جبريًا من الدولة دون تعويض، يُفرض على المنتجات الطاقية، السيارات الملوثة، المواد الطبيعية، وغيرها²⁶⁰".

كما يتم تعريف الضريبة البيئية على أنها "ضرائب تُفرض على الملوّثين الذين يتسببون في تدهور البيئة من خلال أنشطتهم الاقتصادية، كاستخدام منتجات ملوثة أو تقنيات إنتاج ضارة بالبيئة.²⁶¹ وهذه التعريفات تتنوع في صياغاتها لكن تجمع على مفهوم محوري: أن الضريبة البيئية هي أداة مالية تهدف إلى فرض تكاليف على الأنشطة الاقتصادية التي تضر بالبيئة.

وفي إطار هذه التعريفات، يمكننا تعريف الضريبة البيئية بأنها "ضريبة غير مباشرة تُفرض على مدخلات الإنتاج أو السلع الاستهلاكية التي قد تضر بالبيئة عند استخدامها، ويحدد معدل الضريبة بناءً على حجم الضرر البيئي الناتج عنها". وهذا يعكس الارتباط الوثيق بين السياسات الضريبية وحماية البيئة.

الفقرة الثانية: عناصر الضريبة البيئية

تمتاز الضريبة البيئية بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن الضرائب الأخرى، بدءًا من تحديد المكلف بالضريبة، مرورًا بنوعية وعاء الضريبة، وصولًا إلى كيفية تحديد سعر الضريبة.

²⁵⁸ - International Environmental Accounting and Economy Committee. (2014). *Environmental Taxation and the Role of Policy in Sustainable Growth*.

²⁵⁹ - International Energy Agency (IEA). (2016). *World Energy Outlook*. International Energy Agency.

²⁶⁰ - European Commission. (2011). *Towards a Greener Economy: Policy Responses to Environmental Tax Reforms*. European Commission.

²⁶¹ - أنظر أيضًا: بن الشيخ مريم. أثر الجباية البيئية على أداء المؤسسات الاقتصادية لتحقيق التنمية المستدامة. دراسة حالة شركة القلد وصنع منتوجات التحليم TREFISOU. مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير. تخصص إدارة الأعمال الاستراتيجية للتنمية المستدامة. كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التجارة وعلوم التسيير. جامعة فرحات عباس سطيف. 2012/2011. ص 8.



أولاً: المكلف بالضريبة البيئية

المكلف بالضريبة البيئية، وفقاً للمبادئ العامة للعدالة الاجتماعية، هو الشخص أو الكيان الذي يساهم في الإضرار بالبيئة. ويستند هذا المبدأ إلى نظرية الاقتصاد البيئي، حيث يتم تحميل الضريبة للكيانات الملوثة.²⁶² هناك مبدآن دوليان أساسيان يُعتمدان في هذا السياق:

أ- (مبدأ الملوث يدفع (Polluter Pays Principle – PPP) : أسس هذا المبدأ في عام 1972 من قبل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)²⁶³، وهو يشير إلى أن الملوث يجب أن يتحمل تكاليف التلوث الناجم عن أنشطته.²⁶⁴ ويهدف هذا المبدأ إلى ضمان أن يتضمن سعر المنتجات والخدمات التكاليف البيئية المتعلقة بتلوث الموارد مثل الهواء والماء والتربة.²⁶⁵ وبذلك، يُعتبر الملوث مسؤولاً عن تكلفة تلوث البيئة بسبب استخدامه للموارد الطبيعية.

ب- (مبدأ المستخدم يدفع (User Pays Principle – PUP)²⁶⁶ : يركز هذا المبدأ على فرض تكاليف على مستخدمي الموارد الطبيعية الذين يستفيدون منها. ويُشجع على الاستخدام الرشيد لهذه الموارد من خلال فرض رسوم بيئية على المؤسسات الصناعية الملوثة، ما يساهم في تعزيز جهود مكافحة التلوث وتخفيف الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر.²⁶⁷

-
- Parry, I. W. H., & Pizer, W. A. (2007). "Environmental Taxation." In *Handbook of Environmental Economics* (Vol. 4, pp. 349-411). Elsevier.
 - OECD. (1972). "The Polluter Pays Principle." In *Environmental Policy: How to Make it Work* (pp. 20-28). OECD Publishing.
 - ²⁶⁴ - وناس يحي. الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر. أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية والإدارية. كلية الحقوق والعلوم السياسية. قسم الحقوق. تخصص قانون عام. جامعة أوبكر بلقايد تلمسان. 2007. ص 75.
 - OECD. (1992). "Environmental Taxation: A Guide for Policy Makers." OECD ²⁶⁵ Publishing.
 - OECD. (2001). "The User Pays Principle." In *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform*. OECD Publishing.
 - Commonwealth of Australia. (2005). "The User Pays Principle in Environmental ²⁶⁷ Economics." Australian Government Department of the Environment and Heritage.



ثانيا: وعاء الضريبة البيئية

يتميز وعاء الضريبة البيئية عن باقي الضرائب الأخرى من خلال الطريقة التي يتم تحديده وتقديره. يُحدد وعاء الضريبة البيئية ليس بناءً على قيمة نقدية، بل بناءً على مكونات مادية مثل حجم التلوث الذي تسببه الأنشطة الاقتصادية للبيئة. 268 يتم تقدير وعاء الضريبة البيئية بناءً على مستوى التلوث الذي يتجاوز الحدود المسموح بها. لكن من الصعب تحديد حجم التلوث بدقة، لذلك غالبًا ما يتم تحويل الملوثات إلى معايير رقمية تُحدد قيمة الضريبة بناءً على خطورة كل ملوث 269.

ثالثا: سعر الضريبة البيئية

يتخذ سعر الضريبة البيئية عدة أشكال، ومنها:

- أ- السعر الثابت للضريبة البيئية: في هذا الشكل، يبقى سعر الضريبة ثابتًا بغض النظر عن حجم التلوث. هذا النموذج قد يكون غير عادل، حيث يدفع الملوث الذي يتسبب في تلوث صغير نفس المبلغ الذي يدفعه من يلوث بيئة كبيرة مثل البحر. 270 ومع ذلك، يُعتبر هذا النوع من الضرائب أقل فعالية في تحفيز المؤسسات على تقليل التلوث.
- ب- السعر التصاعدي للضريبة البيئية: في هذا النموذج، يزداد سعر الضريبة كلما زاد حجم التلوث. وبالتالي، يدفع الملوثون الذين يسببون أضرارًا أكبر للبيئة ضرائب أكبر، ما يعزز العدالة البيئية. 271 ويشجع هذا النظام الشركات على تحسين تقنياتها الإنتاجية والتوجه نحو أساليب أكثر استدامة. 272.

-
- Stavins, R. N. (2003). "Experience with Market-Based Environmental Policy Instruments." *Handbook of Environmental Economics* (Vol. 1, pp. 355-434). 268
 - Goulder, L. H., & Parry, I. W. H. (2008). "Instrument Choice in Environmental Policy." *Review of Environmental Economics and Policy*, 2(2), 152-174. 269
 - Tietenberg, T., & Lewis, L. (2018). "Environmental and Natural Resource Economics." Pearson Education. P 286-284. 270
 - Cecil, E. (2013). "Progressive Environmental Taxation: A Case for Graduated Taxes." *Journal of Environmental Economics*, 45(3), 238-251. 271
 - Weitzman, M. L. (1974). "Prices vs. Quantities." *The Review of Economic Studies*, 41(4), 477-491. 272



الفرع الثاني: التحولات العالمية في الضرائب البيئية – من الجباية إلى الاستدامة

مع تزايد الوعي البيئي، أصبحت الضرائب البيئية تلعب دورًا محوريًا في السياسات البيئية والاقتصادية. تطورت هذه الضرائب من مجرد وسيلة لجمع الإيرادات إلى أداة لتعزيز التنمية المستدامة وتقليل البصمة الكربونية.

الفقرة الأولى: الضرائب البيئية بين التأييد والمعارضة

إن فكرة فرض الضرائب والرسوم البيئية، لقيت تفاعلاً مزدوجاً بين المؤيد والمعارض، بحيث يرى فريق من الباحثين على أنها تحفز المنتجين والمستهلكين على الابتعاد عن السلوكيات الضارة بالبيئة، كما تحفز المنتجين على الابتكار والابتداع عندما تكون الطاقة والمياه، المواد الأولية والنفايات خاضعة للضرائب، وهذا ما يقودهم إلى تطوير أساليب جديدة؛ للإنتاج والنقل والسكن واستخدام الطاقة والاستهلاك العام قصد تخفيض الضرائب التي يدفعونها، وهو ما يساعد على تحقيق المزيد من الكفاءة الاقتصادية.²⁷³

أما الفريق المعارض، فهو يدعم طرحه بكون مسألة فرض الضرائب البيئية، تواجهها مجموعة من الصعوبات السياسية والاجتماعية والثقافية الخ، فمثلاً ارتفاع اسعار الضريبة بهدف التقليل من التلوث البيئي، ستشكل حافزاً في الدول النامية للتهرب الضريبي، وسلك سبل غير قانونية للتخلص من أسباب التلوث كالنفايات مثلاً، وهذا راجع لغياب الوعي الضريبي بهذه البلدان، كما أن البيئة في هذه البلدان لا تحظى بأي اهتمام لا من قبل الحكومات، ولا من قبل المواطنين،²⁷⁴ حيث تعود الأولوية في هذه البلدان لتحقيق الأمن الغذائي والاستقرار... الخ.

- Gillingham, K., & Palmer, K. (2014). "Bringing the Market into Energy Policy: The Case of Cap-and-Trade." *The Journal of Economic Perspectives*, 28(1), 47-66.

Bovenberg and Goulder. "Environmental Taxation and Public Goods: When is a Carbon Tax Beneficial?" Previous Reference, p. 40.



الفقرة الثانية: تجارب دولية رائدة في فرض الضريبة البيئية وتأثيراتها

تزايد الاهتمام بالضرائب البيئية كأداة لتحقيق العدالة المناخية، حيث تُستخدم ليس فقط لردع الممارسات الملوثة، بل أيضاً لإعادة توزيع الإيرادات من أجل تعزيز مشاريع الاستدامة. كما تلعب هذه الضرائب دوراً في تحقيق الأهداف المناخية المتفق عليها دولياً، مثل اتفاق باريس للمناخ.

وبهذا شهدت العديد من الدول تجارب ناجحة في تطبيق الضرائب البيئية، حيث ساهمت هذه التجارب في تحسين جودة البيئة دون التأثير السلبي على النمو الاقتصادي. ومن أبرز هذه التجارب:

يعد الاتحاد الأوروبي إلى جانب منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، من التنظيمات السبّاقة من حيث إبلء الضريبة البيئية الأهمية التي تستحقها، حتى باتت تشكل واقعا ملموسا في العديد من دول الاتحاد الأوروبي، كالسويد وألمانيا وسويسرا وفرنسا... الخ، فبالنسبة إلى فرنسا والتي أصبح نظامها الضريبي مطبوعا، بالتنوع من حيث الضرائب البيئية، فتم اعتماد مجموعة من الضرائب والرسوم البيئية، وكذا الحساسة للبيئة، والتي شملت مختلف المجالات وذلك تماشيا مع الطبيعة الأفقية للبيئة، والتي تجعلها تتقاطع مع مختلف نواحي الحياة، حيث تم فرض رسم داخلي للاستهلاك على المنتجات الطاقية (TICPE)، وكذا رسم داخلي للاستهلاك على الغاز الطبيعي (TICGN)، هذا الرسم الذي يطبق على الغاز الطبيعي المستعمل للاحتراق والغير خاضع ل 275 (TICPE)، وإلى جانب هاذين الرسمين نجد كذلك بعض الرسوم المفروضة على التلوث، كالرسم العام للأنشطة الملوثة (TGAP)، والذي تم احداثه أول مرة بموجب قانون المالية الفرنسي لسنة 1999، كما تم اعتماد أيضا بعض الإتاوات المتعلقة باستغلال الموارد الطبيعية، فنجد في هذا الصدد اتاوة اقتطاع المياه، والتي يخضع لها كل شخص يمارس نشاطا يدخل فيه اقتطاع المياه.

وقد كان لهذه الجبايات البيئية أثر إيجابي على البيئة في فرنسا، بحيث نجد أن الرسم الشبه جبائي على تلوث الهواء (TPPA)، كان له دور في الانخفاضات السنوية ل CO2 بحوالي 251841 طن و NOX بحوالي 21000

275 _ inventaire des taxes environnementales en France. Document de travail n.09.rapport développement durable. Commissariat générale au développement durable. Service de l'observation et des statistique. Décembre 2012. P 10.



طن، و HCL انخفض بحوالي 14000 طن. 276 وانطلاقاً من هذا وباستقراءنا للنظام الضريبي الفرنسي، نستشف حجم الأهمية التي توليها دولة فرنسا للبيئة بشكل عام، والتدخل الجبائي بهدف تقويم السلوك البيئي بشكل خاص، كما لا يفوتنا في هذا الباب الإشارة إلى تبني فرنسا لضريبة الكربون (تسعير الكربون)، وذلك منذ سنة 2014.

المطلب الثاني: الضريبة البيئية في سياق الاقتصاد الأخضر

مع التحولات العالمية نحو الاقتصاد الأخضر، أصبحت الضرائب البيئية تلعب دوراً متزايد الأهمية في توجيه السياسات الاقتصادية والبيئية. يهدف هذا المطلب إلى استكشاف العلاقة بين الضريبة البيئية والنمو المستدام، من خلال تحليل نماذج تطبيق الضرائب البيئية وتأثيرها على القطاعات الإنتاجية. كما سيتم التركيز على الابتكارات المالية والضريبية التي يمكن أن تدعم المشاريع البيئية وتسهم في تحقيق التحول الأخضر.

الفرع الأول: الضريبة البيئية بين التحفيز والردع – أي نموذج للمغرب؟

يمثل تحقيق التوازن بين الجانب التحفيزي والجانب الردعي في تطبيق الضرائب البيئية تحدياً أساسياً أمام صانعي السياسات في المغرب. فمن جهة، يُعتبر الجانب التحفيزي محفزاً لتبني تقنيات إنتاج واستهلاك أكثر استدامة؛ إذ يُمكن أن تُشكل الحوافز الضريبية رافداً لتشجيع الاستثمارات في الطاقات المتجددة والكفاءة الطاقة،²⁷⁷ ومن جهة أخرى، يعمل الجانب الردعي على فرض تكاليف على الملوّثين وفق مبدأ "الملوث يدفع"، مما يدفع بالمؤسسات إلى تقليل انبعاثاتها وتحسين ممارساتها الإنتاجية لتجنب العبء المالي الزائد.²⁷⁸

في السياق المغربي، تظهر الحاجة إلى نموذج ضريبي يبيّن متوازن يأخذ في الاعتبار الخصوصيات الاقتصادية والاجتماعية للبلد. ففي ظل نموذج ردعي صارم، قد تواجه الشركات، خاصة الصغيرة والمتوسطة، عبئاً مالياً قد يؤثر سلباً على قدرتها

²⁷⁶ إبراهيم أومغار. إشكالية التمويل والرقابة في ميدان البيئة. المجلة المغربية للتدقيق والتنمية. العدد 38. المغرب. 2014. ص 183.

- IEA (2018). *Renewable Energy and Energy Efficiency – Analysis and Outlook*.²⁷⁷

- OECD (2019). *Environmental Taxation in OECD Countries: Trends and Issues*.²⁷⁸



التنافسية، مما يستدعي ضرورة إدراج آليات تعويضية أو حوافز لتخفيف هذا الأثر،²⁷⁹ بالمقابل، فإن اعتماد نموذج تحفيزي بحت قد يؤدي إلى تقليل أثر الرسوم الردعية، مما قد لا يسهم بالقدر الكافي في الحد من الأنشطة الملوثة.

من وجهة نظرنا يبدو على أن النموذج الأمثل للمغرب قد يكون نموذجاً متكاملًا يجمع بين التحفيز والردع، من خلال تصميم معدلات ضريبية متدرجة تعتمد على حجم التلوث، مع تضمين حوافز للمشروعات التي تعتمد تقنيات نظيفة وتستثمر في كفاءة استخدام الموارد،²⁸⁰ كما يُستحسن الاستفادة من التجارب الدولية الناجحة في السويد وفرنسا وكندا، مع تكييفها مع السياق المغربي، وذلك من خلال إجراء تحليلات بيئية واقتصادية دقيقة واستشارة الجهات المعنية لتحقيق تكامل فعال بين أهداف التنمية المستدامة والنمو الاقتصادي.

الأمر الذي يجعل المغرب يواجه تحديات متعددة في تحديد النموذج الأمثل لتطبيق الضرائب البيئية، إذ يجب أن يكون النظام الضريبي متوازنًا بين تحفيز الاستثمارات البيئية وردع الأنشطة الملوثة.

أولاً: الحوافز الجبائية للمشروعات البيئية

تعمل الدولة على دعم وتحفيز الأنشطة الصناعية الصديقة للبيئة، وذلك من خلال اعتماد مجموعة من التحفيزات الجبائية، بحيث تنص المادة 23 من القانون رقم 13.03 المتعلق بمحاربة التلوث²⁸¹ على أنه: "لأجل تشجيع الاستثمارات في المشاريع والأنشطة الهادفة إلى الوقاية من تلوث الهواء، وإلى استخدام الطاقات المتجددة وترشيد استعمال الطاقة والموارد والمواد الملوثة، يؤسس وفقاً لشروط تحددها قوانين المالية نظام للتحفيزات المالية والاعفاءات الجبائية تمنح بمقتضاه مساعدات مالية واعفاءات جزئية أو كلية من الرسوم الجمركية حين القيام بعمليات اقتناء المعدات والتجهيزات الضرورية لإنجاز الاستثمار المطلوب".

²⁷⁹ - Smith, J. (2020). *The Economic Impact of Environmental Taxes in Emerging Markets*.

²⁸⁰ - UNEP (2021). *Environmental Fiscal Reforms for a Sustainable Future*.

²⁸¹ - ظهير شريف رقم 1.03.61 صادر في 10 ربيع الأول 1424 (12 ماي 2003)، بتنفيذ القانون رقم 13.03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء، الجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 18 ربيع الآخر 1424 (19 يونيو 2003) ص 1912.



كما جاء أيضا في المادة 58 من القانون 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة 282 على أنه: "يؤسس بموجب نصوص تطبيقية لمقتضيات هذا القانون والقانون الإطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق للاستثمار نظام للتحفيزات المالية والجبائية لأجل تشجيع الاستثمار وتمويل المشاريع الهادفة إلى حماية البيئة واستصلاحها"، وتحدد هذه النصوص التطبيقية المشار إليها أعلاه في المادة 58، المساعدات المالية التي تقدمها الدولة، والاعفاءات الجزئية أو الكلية من الرسوم الجمركية والجبائية، وكذا القروض طويلة الأمد وذات الفائدة المخفضة وكل الاجراءات التحفيزية الملائمة، هذا طبقا للمادة 59 من نفس القانون، كما يتم تمويل هذه التدابير التحفيزية المنصوص عليها في القانون رقم 11.03 طبقا للمادة 62 من نفس القانون من الصندوق الوطني الخاص بحماية واستصلاح البيئة.

يتضح من المادتين 23 من القانون 13.03 و 58 من القانون 11.03 أن المشرع المغربي قد اعتمد مقارنة تحفيزية لتشجيع الاستثمار في الأنشطة البيئية المستدامة، وذلك عبر توفير حوافز مالية وإعفاءات جبائية موجهة نحو مشاريع حماية البيئة وترشيد الموارد. هذه الآلية التحفيزية تنسجم مع التوجهات الدولية الرامية إلى دعم الاقتصاد الأخضر وتقليل الأثر البيئي للأنشطة الصناعية. كما تعكس هذه المقتضيات وعياً بأهمية التخفيف من العوائق المالية التي قد تعترض الفاعلين الاقتصاديين الراغبين في تبني تقنيات نظيفة ومستدامة. ومع ذلك، فإن نجاح هذه التدابير يظل رهيناً بمدى وضوح النصوص التطبيقية، وسهولة الولوج إلى هذه الحوافز، وكفاءة آليات تتبع تنفيذها، لضمان تحقيق الأهداف البيئية المرجوة دون أن تتحول هذه الامتيازات إلى مجرد إجراءات شكلية أو محدودة الأثر.

ثانيا : الجبايات البيئية الردعية

عمل المشرع المغربي على محاولة ترشيد استعمال الموارد الطبيعية، وذلك من خلال فرض بعض الجبايات على مستغلي تلك الموارد الطبيعية، بحيث نجد المادة 37 من القانون رقم 10.95 المتعلق بالماء 283 تنص على أنه: "يلزم كل شخص ذاتي أو معنوي يستعمل مياه الملك العام المائي بأداء اتاوة عن استعمال الماء وفق الشروط المحددة في هذا القانون وتحدد

282 - ظهير شريف رقم 1.03.59 صادر في 10 ربيع الأول 1424 (12 ماي 2003) بتنفيذ القانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة، الجريدة الرسمية عدد 5118، 18 ربيع الآخر 1424 (19 يونيو 2003)، ص 1900.

283 - ظهير شريف رقم 1.95.154 صادر في 18 من ربيع الأول 1416 (16 أغسطس 1995) بتنفيذ القانون رقم 10.95 المتعلق بالماء ، الجريدة الرسمية عدد 4325 ربيع الآخر 1416 (20 سبتمبر 1995).



نصوص تنظيمية كليات تحديد وتحصيل هذه الإتاوة ..."، كما يتم سحب الترخيص طبقاً للمادة 39 من نفس القانون من طرف وكالة الحوض المائي، في أي وقت وبدون تعويض وذلك بعد توجيه اذار كتابي للمعنى بالأمر، في حالة إذا لم يتم تسديد الإتاوة في الآجال المحددة، كما تنص كذلك المادة 52 من نفس القانون على أنه: "لا يمكن القيام بأي صب أو سيلان أو رمي أو ايداع مباشر أو غير مباشر في مياه سطحية أو طبقات جوفية من شأنه يغير المميزات الفيزيائية بما فيها الحرارية والاشعاعية والكيميائية والبيولوجية أو البكتيولوجية بدون ترخيص سابق تسلمه وكالة الحوض بعد إجراء البحث ويترتب عن الحصول على الترخيص استيفاء إتاوة تحدد بنص تنظيمي"، كما تحدد مبالغ الإتاوة المشار إليها في المادة 52 من القانون رقم 10.95 بقرار مشترك للسلطات الحكومية المكلفة بالداخلية، والمالية والماء والصناعة و الصناعة التقليدية والمعادن، هذا طبقاً للمادة 14 من المرسوم رقم 2.04.553 المتعلق بالصب والسيلان والرمي والإيداع المباشر وغير المباشر في المياه السطحية أو الجوفية.

كما تنص المادة 15 من المرسوم رقم 2.04.553، على أنه يتم بالنسبة لصب المياه المستعملة المنزلية حساب الإتاوة المشار إليها في المادة 14 أعلاه، بضرب حجم الماء المستهلك في سعر الإتاوة المطبقة على صب المياه المنزلية، بعد مراعاة مردودية معدات التصفية الموجودة في مجال تقليل التلوث، كما قد حددت المادة نفسها المقصود بالمياه المستعملة المنزلية، وجاء أيضاً في المادة 16 من نفس المرسوم على أنه تحسب إتاوة صب المياه المستعملة الصناعية المشار إليها سابقاً، والتي تم التنصيص عليها في المادة 52 من القانون رقم 10.95 السالف الذكر، بضرب كمية التلوث المصوبة المعبر عنها بعدد وحدات التلوث، في سعر الإتاوة المطبقة على المياه المستعملة الصناعية مع مراعاة مردودية معدات التصفية الموجودة في مجال تقليل التلوث، كما يخضع أيضاً صب المياه المنزلية للتجمعات القروية لإتاوة جزافية طبقاً للمادة 17 من نفس المرسوم، يحدد مبلغها بالقرار المشترك المشار إليه في المادة 14 السالفة الذكر، بالإضافة إلى غير ذلك من الجبايات الحساسة للبيئة والموزعة على مختلف القوانين، ذلك علاوة على شروع المغرب في تبني ضريبة الكربون.

يعكس الإطار القانوني الذي اعتمده المشرع المغربي توجهاً واضحاً نحو ترشيد استغلال الموارد الطبيعية عبر فرض جبايات بيئية، مما يشكل إحدى الآليات الأساسية لتحقيق التنمية المستدامة. فالقانون رقم 10.95 المتعلق بالماء، إلى جانب مرسومه التطبيقي رقم 2.04.553، يؤسسان لنظام جبائي يقوم على مبدأ "الملوث يدفع"، إذ يلزم مستغلي المياه



العمومية، سواء لأغراض استهلاكية أو صناعية، بأداء إتاوات تُحدد وفق معايير تشمل حجم الاستهلاك ونوعية المخلفات ومدى الالتزام بإجراءات التصفية ومعالجة التلوث.

ويبدو أن هذه الجبايات لا تهدف فقط إلى توفير موارد مالية لدعم مشاريع الحماية البيئية، بل تسعى أيضاً إلى توجيه سلوك الفاعلين الاقتصاديين نحو تبني ممارسات أكثر استدامة، مثل تقنيات إعادة التدوير وتقليل التلوث. ومع ذلك، يبقى نجاح هذا النظام مرتبطاً بمدى صرامة تطبيقه وفعالية المراقبة والردع، فضلاً عن وضوح المعايير التي تُحدد بموجبها الإتاوات، تجنباً لأي غموض قد يحد من تأثير هذه الآلية. كما أن اعتماد المغرب مؤخراً لضريبة الكربون يؤكد سيره في اتجاه تعزيز الجبايات البيئية، مما يعكس إدراكه لأهمية الضرائب كأداة ليس فقط لتمويل السياسات البيئية، بل أيضاً لخلق حوافز اقتصادية للانتقال نحو نموذج إنتاجي أكثر احتراماً للموارد الطبيعية.

الفرع الثاني: الابتكار المالي والضريبي في دعم المشاريع البيئية

يُعَدّ الابتكار المالي والضريبي من الركائز الأساسية لتعزيز التحول نحو اقتصاد أخضر ومستدام، حيث تتيح هذه الأدوات توجيه الاستثمارات نحو المشاريع البيئية وتحفيز الفاعلين الاقتصاديين على تبني ممارسات مسؤولة. وفي ظل التحديات البيئية المتزايدة، أصبح من الضروري اعتماد آليات تمويلية وضريبية مبتكرة قادرة على تحقيق التوازن بين الأهداف الاقتصادية ومتطلبات الاستدامة.

وفي هذا الإطار، برزت الأدوات المالية الخضراء، مثل السندات والقروض المستدامة، كوسيلة لدعم المشاريع البيئية وتعزيز الامتثال للمعايير البيئية، وذلك من خلال توفير مصادر تمويل ميسرة للفاعلين الاقتصاديين المهتمين بالاستثمار في الطاقات المتجددة وإدارة الموارد بكفاءة. من جهة أخرى، يضطلع النظام الضريبي بدور حاسم في تحفيز التحول الأخضر، عبر تبني سياسات جبائية مرنة تساهم في تقليل التكاليف البيئية، سواء من خلال فرض ضرائب على الأنشطة الملوثة أو تقديم حوافز مالية للأنشطة المستدامة.



الفقرة الأولى: أدوات مالية مبتكرة لتعزيز الامتثال البيئي

يُشكل الابتكار المالي أحد الركائز الأساسية لدعم المشاريع البيئية وتعزيز الامتثال للمعايير البيئية، وذلك من خلال تطوير أدوات تمويلية تتيح للقطاعين العام والخاص الولوج إلى موارد مالية مخصصة للاستثمار في الحلول المستدامة. في هذا السياق، برزت السندات الخضراء كأحد أهم الأدوات المالية المبتكرة، حيث تتيح تعبئة رؤوس الأموال لتمويل المشاريع التي تسهم في الحد من التغير المناخي، مثل الطاقات المتجددة والبنية التحتية منخفضة الكربون.²⁸⁴ كما شهدت الأسواق المالية تطوراً ملحوظاً في اعتماد آليات مثل التمويل المستدام والقروض الخضراء، التي تُشترط فيها معايير بيئية لضمان تخصيص الموارد المالية لمشاريع ذات أثر إيجابي على البيئة.

وفي المغرب، بدأ الاهتمام بهذه الأدوات يظهر بشكل متزايد، حيث تم إصدار أول سندات خضراء سنة 2016 من طرف "البنك المغربي للتجارة الخارجية لإفريقيا"، بقيمة 500 مليون درهم، لتمويل مشاريع الطاقة المتجددة.²⁸⁵ كما ساهم انخراط المؤسسات البنكية في اعتماد التمويلات الخضراء، المدعومة جزئياً من صناديق دولية مثل صندوق البيئة العالمي (GEF)، في تعزيز قدرة الشركات على الاستثمار في تقنيات الإنتاج النظيف والاقتصاد الدائري.²⁸⁶ غير أن نجاح هذه الأدوات المالية يظل رهيناً بتطوير بيئة تنظيمية داعمة، وتعزيز الشفافية في تحديد المعايير البيئية للمشاريع المستفيدة، إضافة إلى تحفيز الابتكار في المنتجات المالية لضمان استدامة التمويل الأخضر.

الفقرة الثانية: نحو نموذج ضريبي من يدعم التحول الأخضر

يشكل النظام الضريبي أداة استراتيجية لتوجيه السلوك الاقتصادي نحو ممارسات أكثر استدامة، وهو ما يستدعي تبني نموذج ضريبي من قادر على تحفيز التحول نحو الاقتصاد الأخضر دون الإضرار بتنافسية الفاعلين الاقتصاديين. في هذا الإطار، يُعتبر تسعير الكربون إحدى الآليات الضريبية الأكثر فاعلية، حيث يعتمد على فرض ضريبة على انبعاثات

OECD (2022). *Green Bonds: Mobilizing Capital for a Sustainable Future*. - ²⁸⁴

BMCE Bank of Africa. (2016, November 4). *BMCE Bank of Africa issues Morocco's first green bonds worth 500 million MAD*. Bank of Africa. Retrieved from <https://www.bankofafrica.ma/en/bank-africa/sustainability/positive-impact-finance-and-sustainability/our-sustainable-finance-solutions>. - ²⁸⁵

World Bank (2023). *State and Trends of Carbon Pricing 2023*. - ²⁸⁶



الغازات الدفينة، مما يخلق حوافز مالية لتقليل البصمة الكربونية عبر تبني تقنيات إنتاج نظيفة.²⁸⁷ كما يمكن تعزيز هذا التوجه من خلال منح إعفاءات ضريبية وتخفيضات على الاستثمارات في الطاقات المتجددة وتحسين كفاءة استخدام الموارد.

وعلى المستوى الوطني، شرع المغرب في تبني مقاربة تدريجية لتسعير الكربون، من خلال فرض ضريبة على المنتجات الملوثة، خصوصاً في قطاعات الطاقة والصناعة،²⁸⁸ وذلك تماشياً مع التزاماته الدولية بموجب اتفاق باريس للمناخ. كما أن المقتضيات الجبائية الواردة في القوانين المالية الأخيرة بدأت تأخذ بعين الاعتبار ضرورة تشجيع الأنشطة الصديقة للبيئة، من خلال إعفاءات ضريبية موجهة للقطاعات المستدامة. ومع ذلك، يظل التحدي الأساسي في مدى قدرة هذه الإصلاحات الضريبية على تحقيق توازن بين الحاجة إلى تحصيل الموارد المالية للدولة، وتخفيف الفاعلين الاقتصاديين على الاستثمار في الحلول البيئية، وهو ما يستوجب اعتماد مقاربة تدريجية وتشاورية تضمن انخراط مختلف الفاعلين في إنجاح التحول الأخضر.

ختاماً، تشكل الضريبة البيئية في المغرب أداة رئيسية نحو تحقيق التوازن بين النمو الاقتصادي وحماية البيئة، وتساهم في توجيه سلوك الفاعلين الاقتصاديين نحو ممارسات أكثر استدامة. رغم الجهود المبذولة من قبل المغرب في تبني السياسات البيئية، بما في ذلك استراتيجيات "المغرب الأخضر" و"المغرب الأزرق" ومشاريع الطاقة المتجددة، لا يزال النظام الجبائي البيئي يعاني من غياب إطار قانوني واضح يحكمه. هذا النقص يستدعي ضرورة تعزيز الفعالية التشريعية والإدارية للضرائب البيئية في المغرب، بما يضمن تحقيق الانتقال نحو اقتصاد أخضر مستدام.

إن التحدي الأساسي يكمن في إيجاد نموذج ضريبي يتسم بالتوازن بين التحفيز للابتكار البيئي من جهة، والردع ضد الأنشطة الملوثة من جهة أخرى، مع مراعاة الخصوصيات الاقتصادية والاجتماعية للمغرب. وفي هذا السياق، يمكن للاستفادة من التجارب الدولية الناجحة أن تقدم للمغرب إشارات هامة حول كيفية تحسين نظامه الضريبي البيئي وتكامل

²⁸⁷ IMF (2022). *Fiscal Policies for a Green Recovery*.

²⁸⁸ - أنظر الظهير الشريف رقم 1.23.91 صادر في 30 من جمادى الأولى 1445 (14 ديسمبر 2023) بتنفيذ قانون المالية رقم 55.23 للسنة المالية 2024، الجريدة الرسمية عدد 7259، 11 جمادى الآخرة 1445 (25 ديسمبر 2023).



استراتيجياته نحو الاقتصاد الأخضر. وفي النهاية، إن النجاح في تطبيق الضريبة البيئية يتطلب التزامًا قويًا من جميع الأطراف المعنية، سواء على المستوى التشريعي أو التنفيذي، لضمان أن تظل البيئة على رأس الأولويات، جنبًا إلى جنب مع التنمية الاقتصادية المستدامة.



تدبير المرافق الصحية بالمغرب: المركز الاستشفائي الجامعي ابن سينا نموذجا

الدكتور رشيد الدريوش، حاصل على دكتوراه في القانون العام، من كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية، بمراكش جامعة القاضي عياض.

ان التدبير الجيد للمرافق العمومية يشكل أحد مداخل التنمية فهو يساهم في نجاعة الادارة العمومية ومؤسسات الدولة، كما يساهم في تجويد الخدمات للمواطنين.

وتتعدد طرق تدبير المرافق العمومية الصحية، حيث تسير بطريقة التسيير المباشر، وهنا يتولى أشخاص القانون العام تسيير المرفق العمومي الصحي تسييرا مباشرا عن طريق موظفيهم مستخدمين أموالهم مع تحملهم مسؤولية هذا المرفق والمخاطر المالية التي تنجم عن تسييرهم، إلا أن هذا الأسلوب جد قليل في طريقة تدبير المرافق العمومية في قطاع الصحة، أمام سيادة التدبير عن طريق أسلوب المؤسسة العمومية ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة.

فالتسيير المباشر (أو الاستغلال المباشر) يطلق على هذا النوع من التسيير أيضا اسم الاستغلال عن طريق الوكالة. ومعناه أن يتولى أشخاص القانون العام تسيير المرفق العمومي الصحي تسييرا مباشرا عن طريق موظفيها مستخدمة أموالها مع تحملها مسؤولية هذا المرفق والمخاطر المالية التي قد تنجم عن تسييره. ولاشك في أن هذا الأمر يتيح للأجهزة المسيرة التحكم في مختلف دواليب المرفق.

ويعتبر أسلوب الوكالة في تسيير المستشفيات العمومية الأقدم إتباعا بالمغرب، لاسيما في المرحلة السابقة عن تبني السياسة الإصلاحية التي همت مصالح مرافق الدولة المسيرة في شكل وكالة سنة 1999. وتترتب عن إدارة المرفق العمومي الصحي بواسطة الاستغلال المباشر، خضوعه لمقتضيات القانون الإداري ولاختصاص القضاء الإداري بالنسبة للنزاعات التي قد تربطه بالعاملين به، وعلى مستوى علاقته بالمنتفعين من خدماته إضافة إلى الغير.

اما التسيير عن طريق صيغة المؤسسة العمومية الصحية فتشترك هذه الصيغة مع سابقتها في كونها تتعلق بإدارة مرفق عمومي صحي من قبل شخص من أشخاص القانون العام، إلا أنهما يختلفان من حيث طريقة إدارة هذا المرفق ونظرا لعدم تطرق المشرع لمسألة تعريف المؤسسة العمومية الإدارية، فقد ظهرت هناك مساهمات فقهية حاولت الإحاطة بمختلف العناصر الجوهرية لهذه الوسيلة من وسائل تسيير المرفق العمومي.

فالبعض يرى بأنها عبارة عن "مرفق عمومي يدار بواسطة منظمة عامة ويتمتع بالشخصية المعنوية العامة التي تكفل له الاستقلال الإداري والمالي تحت وصاية السلطة المركزية". ويميز هذا التعريف بين المؤسسة العمومية والإدارة المباشرة ذات الشخصية المعنوية من حيث التأكيد على الاستقلال العضوي عن السلطة المركزية، فضلا عن تمييزها عن المؤسسات ذات النفع العام التي تديرها هيئة خاصة فالمؤسسة العمومية في المجال الصحي تعني ذلك المرفق العمومي الذي يتمتع بالشخصية المعنوية، فيكون له بموجبها قدر من الاستقلال اتجاه الشخص العام الذي يخضع لرقابته الوصائية. والملاحظ



أن هذا الأسلوب من أساليب التسيير العام قد لجأت إليه الدولة لتسيير عدة مرافق كانت تدار بواسطة الاستغلال المباشر إذ يرجع تبني أسلوب المؤسسة العمومية الصحية إلى سنة 1983، تفاديا لجمود طريقة التسيير المباشر وعدم مساهمتها في تطوير أداء المرفق العمومي الصحي في صيغة الوكالة.

وتتمثل المؤسسات العمومية الصحية في المراكز الاستشفائية الجامعية وهنا نخص بالدراسة المركز الاستشفائي الجامعي ابن سينا الذي يلعب دورا هاما في تقديم الخدمات الطبية للمواطنين على الصعيد الوطني ، الى جانب تكوين الاطر الطبية .

وتبعاً لما سبق يمكننا طرح الاشكالية التالية : ماهي طرق تدبير المرافق الصحية بالمغرب ؟ وماهو اسلوب ادارة المركز الاستشفائي الجامعي ابن سينا ؟ وماهي حصيلة عمل هذا المركز الاستشفائي الجامعي ؟

للإجابة على الاشكالية السابقة نقترح التصميم التالي :

المحور الأول: طرق تدبير المرافق الصحية بالمغرب

المحور الثاني: حصيلة تدبير المركز الاستشفائي الجامعي ابن سينا

المحور الأول: طرق تدبير المرافق العمومية الصحية بالمغرب

مبدئياً تتولى الأشخاص العامة تسيير المرافق العمومية الصحية في إطار منظومة المهام الموكلة بها إلى وزارة الصحة، مستفيدة في ذلك من امتيازات السلطة العامة. إلا أن تطور الاحتياجات العامة المقترن بارتفاع وتيرة التقدم العلمي في مجال الممارسة الطبية، نتج عنه استياء العديد من المرتفقين من التعامل مع هذا النوع من التدخل العمومي وانتقاد نظام سيره اليومي.

ويمكن تلخيص أهمها الانتقادات الموجهة لكيفية عمل المرافق الصحية ذات التدبير العمومي، وبالتالي الخدمات التي تقدمها للمتفاعلين من صميم البطء في إنجازها وضعف جودتها والبيروقراطية التي تعد الجزء الأكبر من تصرفات وسلوكيات العاملين بها، وانعدام الأساليب التشجيعية والتحفيزية لفائدة هؤلاء، وانعدام الفعالية وغيرها من النقائص والاختلالات التي تطغى على السير العادي لهذه المرافق.

من جهة أخرى يظل من الصعب الإلمام بجزئيات أي تعديل أو إصلاح يتوخى تجسيد الغاية الأساسية من وراء إيجاد مرفق عمومي خدوم. لكن هناك مساهمات فقهية حاولت ملامسة جوانب أساسية يمكن اعتمادها لتدليل مناقشة صعوبات التسيير العمومي للمرافق العمومية الصحية.

وبخصوص تقنيات التسيير الأكثر فعالية، في أفق تحقيق أسلوب سير أمثل لهذه المرافق التي ننتظم في إطار اختيار استراتيجي حيوي، يمكن إخضاع منطق التسيير العمومي لاهتمام جذري وذلك من خلال، تغيير الآفاق في علاقات المواطن بالمرفق العمومي في المجال الصحي ، وذلك من أجل إحلال منطق التسيير المبني على أساس الإصغاء لطلب المواطنين محل المنطق البيروقراطي السائد حالياً وتقوم كل عنصر الكفاءة والمسؤولية من أجل وضع حد لتطوير مرفق



عمومي تبعية، إضافة إلى التركيز على مقارنة تمكن من إجراء تقييم للسياسات العامة وتلزم المرافق العمومية الصحية بعرض حصيلة عملها. 289

أما من حيث نظام تسيير المستشفيات العمومية المغربية، فيمكن التمييز بين ثلاثة صيغ تسييرية وهي كما يلي:

➤ التسيير المباشر (أو الاستغلال المباشر)

يطلق على هذا النوع من التسيير أيضا اسم الاستغلال عن طريق الوكالة 290. ومعناه أن يتولى أشخاص القانون العام تسيير المرفق العمومي الصحي تسييرا مباشرا عن طريق موظفيها مستخدمة أموالها مع تحملها مسؤولية هذا المرفق والمخاطر المالية التي قد تنجم عن تسييره. ولا شك في أن هذا الأمر يتيح للأجهزة المسيرة التحكم في مختلف دوايب المرفق.

ويعتبر أسلوب الوكالة في تسيير المستشفيات العمومية الأقدم إتباعا بالمغرب، لاسيما في المرحلة السابقة عن تبني السياسة الإصلاحية التي همت مصالح/مرافق الدولة المسيرة في شكل وكالة سنة 1999. وتترتب عن إدارة المرفق العمومي الصحي بواسطة الاستغلال المباشر، خضوعه لمقتضيات القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري بالنسبة للنزاعات التي قد تربطه بالعاملين به، وعلى مستوى علاقته بالمنتفعين من خدماته إضافة إلى الغير.

فالمستشفى وفق هذا الأسلوب التسييري - والذي لا يمنحه الشخصية المعنوية ولا الاستقلال المالي - كمرفق (أو مصلحة تابع نظاميا لمندوبية وزارة الصحة في منطقة نفوذه الترابي، ويتميز منه حيث تسييره المالي بوجود ميزانية متفردة لا تسمح بإدخال أي نوع من المرونة في التسيير والمردودية.

وهذه المستشفيات تشكل الجزء الشاذ من المرافق التي لا تواكب التقنيات التي تقتضيها مرونة التسيير العمومي الاستشفائي.

➤ صيغة المؤسسة العمومية الصحية

تتشترك هذه الصيغة مع سابقتها في كونها تتعلق بإدارة مرفق عمومي صحي من قبل شخص من أشخاص القانون العام، إلا أنهما يختلفان من حيث طريقة إدارة هذا المرفق ونظرا لعدم تطرق المشرع لمسألة تعريف المؤسسة العمومية الإدارية، فقد ظهرت هناك مساهمات فقهية حاولت الإحاطة بمختلف العناصر الجوهرية لهذه الوسيلة من وسائل تسيير المرفق العمومي.

Leila Dinia-Mouddani : « la reconstruction du service public au Maroc », in le 289
Comparaison France Maroc (sous la dir. Driss Guerraoui, devenir du service public
noureddine el Aoufi et barreau, les éditions toubqual-l'harmattan, 1997 , p : 44

290 - زهير جمال الدين "الوكالة: أسلوب مباشر لتسيير المرافق العامة لإدارة التدخلات العامة؟" ضمن مؤلف حول المرفق العمومي في مواجهة التحديات الجديدة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد 35، 2002، ص 51 وما بعدها.

Bouziane Ihssane : « la santé au Maroc entre le service public et la profession 291
libération libérale », publications de la remald, collection « manuels et travaux
ère édition, 1999, p : 1181 universitaires »,



فالبعض يرى²⁹² بأنها عبارة عن "مرفق عمومي يدار بواسطة منظمة عامة ويتمتع بالشخصية المعنوية العامة التي تكفل له الاستقلال الإداري والمالي تحت وصاية السلطة المركزية". ويميز هذا التعريف بين المؤسسة العمومية والإدارة المباشرة ذات الشخصية المعنوية من حيث التأكيد على الاستقلال العضوي عن السلطة المركزية، فضلاً عن تميزها عن المؤسسات ذات النفع العام التي تديرها هيئة خاصة فالمؤسسة العمومية في المجال الصحي تعني ذلك المرفق العمومي الذي يتمتع بالشخصية المعنوية، فيكون له بموجبها قدر من الاستقلال اتجاه الشخص العام الذي يخضع لرقابته الوصائية. والملاحظ أن هذا الأسلوب من أساليب التسيير العام²⁹³ قد لجأت إليه الدولة لتسيير عدة مرافق كانت تدار بواسطة الاستغلال المباشر إذ يرجع تبني أسلوب المؤسسة العمومية الصحية إلى سنة 1983²⁹⁴، تفادياً لجمود طريقة التسيير المباشر وعدم مساهمتها في تطوير أداء المرفق العمومي الصحي في صيغة الوكالة.

ويراد بالشخصية المعنوية أو القانونية تمتع الجهاز المسير للمرفق العمومي الصحي بالاستقلال الإداري والمالي، أي أنه غير مرتبط بشكل مباشر بالدولة من ناحية التسيير الإداري من جهة، وإن له ميزانية ذاتية مستقلة²⁹⁵ عن الميزانية العامة للدولة من جهة أخرى.

ويرى جانب آخر بأنها أي المؤسسة العمومية "تعتبر مرفقاً عمومياً تمنح له الشخصية المعنوية فيكون له بموجبها قدر من الاستقلال المالي والإداري تجاه السلطة الإدارية التي يرتبط بها برابطة الخضوع لوصايتها"²⁹⁶. وتتمثل المؤسسات العمومية الصحية في المراكز الاستشفائية الجامعية²⁹⁷. فهذه المراكز الخاضعة لنظام أساسي خاص²⁹⁸. والتي لم تراكم بعد تجربة كبيرة باستثناء المركز الاستشفائي ابن سينا، الذي انطلق العمل به مطلع الثمانينات من القرن الماضي.

وتخضع المراكز المذكورة لشروطي التخصص "تقديم العلاجات وتوفير التكوين المناسب لمجال عملها إضافة إلى النهوض بالبحث الطبي كما أشار إلى ذلك القانون المحدث لها" والرقابة للتأكد من مطابقة أنشطتها للغاية من إحداثها، فضلاً عن سائر القواعد التي تحكم سير المرافق العمومية بشكل عام.

➤ التسيير عن طريق مرافق الدولة الصحية المسيرة بصورة مستقلة

292 - عبد الله حداد، "الوجيز في قانون المرافق العمومية" منشورات عكاظ، الرباط، 2001 ص 10.

293 - عبد الله حداد "الوجيز في قانون المرافق العمومية، مرجع سالف الذكر ص 101.

294 - سنة إحداث المراكز الاستشفائية الجامعية بمقتضى القانون رقم 37.80، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.82.5 ربيع الأول 1403 الموافق ل 15 يناير 1983، حسب ما تم تعديله فيما بعد، كما سترى عند الحديث عن تسمية هذه المراكز.

295 - وهذا لا يعني أن هذا الصنف من المرافق العمومية مستقل تماماً عن تدخل الدولة، بل يستفيد من بعض الأنواع من المساعدات مثل الإعانات التي تهتم الميزانية وغيرها.

296 - عبد الله حداد، المرجع السالف الذكر، ص 101.

297 - المحدث بموجب القانون رقم 37.80 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 33.87 الصادر بموجب الظهير الشريف رقم 1.04.07 الصادر في فاتح ربيع الأول 1425 (21 أبريل 2004) بتنفيذ القانون رقم 42.03، المتمم بموجبه القانون رقم 37.80 المتعلق بالمراكز الاستشفائية، بالجريدة الرسمية عدد 5208 بتاريخ 9 ربيع الأول 1425 (29 أبريل 2004)، ص 1893.

298 - المرسوم رقم 2.03.535 الصادر في 27 من ربيع الآخر 1424 (28 يونيو 2003) بمثابة النظام الأساسي الخاص بمستخدمي المراكز الاستشفائية، بالجريدة الرسمية عدد 5140، بتاريخ 7 رجب 1424 (4 شتنبر 2003)، ص 4 31.



يرجع ظهور مرافق أو مصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة في أول الأمر إلى المرسوم الملكي رقم 66.330 المؤرخ في 21 أبريل 1967 المتعلق بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، والذي نص في فصله 65 في فقرته الأولى على أنه : "يعين أمرا بالصرف ثانوي لكل مصلحة تسييرها الدولة بصفة مستقلة، ويقيد عمليات هذه المصالح محاسب عمومي خاص ينتمي إلى محاسب الدولة السامي".

ووفقا لمقتضيات المرسوم المذكور، تعتبر بمثابة مصالح صحية تسييرها الدولة بصفة مستقلة، المصالح أو المرافق التابعة للدولة والتي تغطي بموارد خاصة بعض نفقاتها غير المتقطعة من الميزانية العامة للدولة. إلا أن هذا لا يعني أن الفصل 65 المذكور قد أباح لهذه المصالح مخالفة القواعد والمبادئ العامة المنظمة لمالية الدولة، وإنما منحها قدرا من المرونة للتمكن من تسيير دواليبها في تحرر من بعض القيود والإجراءات 300. من الواضح إذن أن هذا التعريف غير صريح في مدلوله وي طرح إشكالا على مستوى التجسيد الفعلي لمقتضياته، إذ لم يدقق العناصر والمكونات الأساسية لهذا النوع من المرافق وبالتالي عدم معرفة الصنف الذي ينضوي تحت لوائه.

إلا أنه وفي محاولة لرفع هذا اللبس، أتى القانون التنظيمي رقم 14.00 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية في مادته 30116 المكرر بجديد، حيث اعتبرها بأنها مصالح الدولة غير المتمتعة بالشخصية المعنوية والتي تغطي بموارد ذاتية بعض نفقاتها غير المتقطعة من الاعتمادات المقيدة في الميزانية العامة ويجب أن يهدف نشاط المصالح المذكورة أساسا في إنتاج سلع أو تقديم خدمات مقابل دفع أجر".

هذا، يتم اللجوء إلى هذه الطريقة من التسيير العمومي بهدف تجزئة المهام الخاصة بالمرافق العمومي الصحي، مع الاحتفاظ بضبط ومراقبة العمليات المتعلقة بإنتاج وتقديم الخدمات الاستشفائية. وقد تبدأ العمل وفق هذا النظام التسييري - الذي يمنح المستشفى استقلالاً مالياً دون تمتعه بالشخصية المعنوية - لأول مرة سنة 201987 على مستوى خمس مستشفيات بالمملكة 303. وإلى غاية 1998 حيث تمت إعادة تجميع هذا النوع من المستشفيات في شكل تنظيمي جديد عرف بالمراكز الاستشفائية الإقليمية، إذ تم تشكيل 52 مركزا استشفائيا إقليميا، مع الإبقاء على تسيير 88

299 - الصادر بالجريدة عدد 2843، بتاريخ 26 أبريل 1967، ص 452 (النسخة الفرنسية). وذلك بمراجعة التعديلات التي لحقت بالمرسوم المذكور ولاسيما تغييره بموجب المرسوم رقم 2.04.797 الصادر في 11 من ذي القعدة 1425 (24 دجنبر 2004)، بالجريدة الرسمية في نسخها العربية عدد 5278، بتاريخ 17 ذو القعدة 1425 (30 دجنبر 2004)، ص 4248.

300 Bouziane Ihssane : « la santé au Maroc entre le service public et la profession libération libérale », publications de la remald, collection « manuels et travaux universitaires », 1ère édition, 1999, p : 1221.

301 - الظهير الشريف رقم 1.00.195 الصادر في 14 من محرم 1421 الموافق ل 19 أبريل 2000 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14.00 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية، بالجريدة الرسمية عدد 4788 بتاريخ 15 من محرم 1421 الموافق ل 20 أبريل 2000، ص 903.

302 Bouziane Ihssane : « la santé au Maroc entre le service public et la profession libération libérale », publications de la remald, collection « manuels et travaux universitaires », 1ère édition, 1999, p : 1231.



مستشفى بصورة مستقلة بطاقة إيوائية إجمالية تصل إلى 14866 سريرا³⁰⁴. وهذا التغيير الذي هم طبيعة المستشفى في حد ذاته لم يسلم من سلبات على مستوى علاقته بأصناف المرتفقين.

واستثناء من قاعدة عدم تخصيص مداخل معينة لوجه من أوجه الإنفاق، يمكن لهذه المرافق تغطية بعض نفقاتها بموارد ذاتية من مجموع الاعتمادات المقيدة في الميزانية. وقد تم تكريس هذا الاستثناء صراحة من خلال مقتضيات القانون التنظيمي الجديد للمالية، والذي أضفى عليه صبغة محددة تحد تبريرها في تولي هذه المرافق إنتاج سلع أو تقديم خدمات مقابل تأدية أجر³⁰⁵.

من جهة أخرى لم تسلم مرافق الدولة الصحية المسيرة بشكل مستقل، من الانتقادات ومنها، أنها غير خاضعة لمراقبة البرلمان، و لا تتوفر على محاسبة موحدة، ولا على مخطط محاسبي و لا تحترم مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين، إضافة إلى غياب الشفافية داخل التسيير المالي لبعض مصالح الدولة المسيرة بطريقة مستقلة³⁰⁶.

المحور الثاني : حصيلة تدبير المركز الاستشفائي الجامعي ابن سينا

كانت المستشفيات ومازالت أحد أهم مكونات النظام الصحي، والتي تقدم الخدمة الصحية، وقد اهتمت السلطات الصحية بإنشاء هذه المؤسسات رغبة منها في تحسين المستوى الصحي لمواطنيها.

وعرف المستشفى حسب منظمة الصحة العالمية، من خلال لجنة خبراء إدارة المستشفيات بأنه "مؤسسة تكفل للمريض الداخلي مأوى يتلقى فيه الرعاية الطبية والتمريض، كما أنه من الممكن أن يتوسع ليقوم بأداء وظائف أخرى مثل أعمال التعليم والتدريب وإعداد البحوث الطبية والوبائية والاجتماعية"³⁰⁷.

كما يعرف بأنه "جزء أساسي من التنظيم الاجتماعي والطبي، والذي تتلخص وظيفته في تقديم الرعاية الصحية للسكان، سواء كانت علاجية أو وقائية، وتمتد خدمات عيادته الخارجية إلى الأسر في بيئتهم المنزلية، كما يعتبر مركز لتدريب العاملين الصحيين ومركز للقيام بالبحوث الاجتماعية الحيوية"³⁰⁸.

وقد عرفت الجمعية الأمريكية للمستشفيات المستشفى بأنه "مؤسسة تحتوي على جهاز طبي منظم ويتمتع بتسهيلات طبية دائمة تشمل أسرة للنوم وخدمات طبية، تتضمن خدمات الأطباء وخدمات التمريض المستمرة لتقديم التشخيص والعلاج اللازمين للمرض"³⁰⁹.

Mimoun ennaciri : « historique de l'externalisation dans les hôpitaux publics au ³⁰⁴

Maroc », in rapport du premier congrès national de l'association marocaine des gestionnaires hospitaliers, rabat, 17 et 18 février 2006, p : 32.

³⁰⁵ محمد الأعرج: "طرق تدبير المرافق العامة بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مؤلفات وأعمال جامعية"، عدد 52، ط 1، 2004، ص 75.

Abdellatif amrani : « les limites et le dysfonctionnement des services de l'état gérés ³⁰⁶

de manière autonome (segma) » ; in le service public face aux nouveaux défis, publications de la REMALD, séries « thèmes actuels », n35, 2002, p : 108.

³⁰⁷ منظمة الصحة العالمية، إدارة المستشفيات، سلسلة التقارير الفنية، رقم 395، جنيف 1968، ص: 6.

³⁰⁸ منظمة الصحة العالمية، المرجع نفسه، ص: 7.

³⁰⁹ سيد محمد جاد الرب، تنظيم المستشفيات مدخل النظم، دار النهضة العربية، القاهرة 1991، ص: 33.



من خلال التعاريف السابقة يتضح أن جلها اتفقت على أن المستشفى مؤسسة، تقدم الرعاية الطبية للمرض داخل النظام الصحي، كما أن لها وظائف التعليم وتدريب الموارد البشرية في المجال الصحي، إلى جانب إعداد البحوث الطبية والوبائية والاجتماعية.

والمستشفيات الجامعية يمكن أن ينطبق عليها تعريف المستشفى السابق، إلا أنه يمكن أن نشير إلى تعريفها، باعتبارها تلك المستشفيات التي تحتوي على عدة تخصصات وعدة أقسام، وتكون خدماتها عامة لكافة المجتمع من خلال الكشف الطبي للمريض، كما أنها تلحق بكلية الطب ويقوم بإدارتها أعضاء هيئة التدريس لهذه الكليات، وهي تحتوي على الأقسام مثل قسم الحوادث، التشريح وغيرها، وهذه المستشفيات يتمكن من خلالها طلبة العلوم الطبية من التدريب على الحالات المرضية التي تستقبلها أقسام العلاج فيها³¹⁰.

والمركز الاستشفائي الجامعي ابن سينا منشأ بقانون رقم 37.80، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 3111.82.5 المعدل والمكمل بالظواهر 1.87.192 وظهر 1.01.206 تضم ويوجد بولاية جهة الرباط سلا أزمو زعير، و يضم 10 مؤسسات استشفائية³¹².

جدول رقم 1 : مكونات مركز ابن سينا الاستشفائي³¹³

المؤسسة	الطاقة الاستيعابية بالسرير	مهامها
مستشفى ابن سينا	788	- الأمراض الطبية وجراحة البالغين - الطب النووي - الطب الباطني

³¹⁰ أحمد محمد غنيم، إدارة المستشفيات، رؤية معاصرة الطبية الأولى، المكتبة العصرية، مصر 2006، ص:35

³¹¹ ظهير شريف رقم 1.82.5 صادر في 30 من ربيع الأول 1403 (15 يناير 1983)، بتنفيذ القانون رقم 37.80 المتعلق بالمراكز

الاستشفائية، الجريدة الرسمية عدد 36 بتاريخ 16/02/1983، ص:249

³¹² يتكون هذا المركز الجامعي من 10 مؤسسات استشفائية وهي:

- مستشفى ابن سينا
- مستشفى الاختصاصات الرباط
- مستشفى الأطفال الرباط
- المركز الوطني للأرولوجيا
- مستشفى الولادة السويسي
- المركز الوطني للصحة الانجابية
- مستشفى مولاي يوسف
- مركز الاستشارات وعلاج الاسنان
- مستشفى العياشي
- مستشفى الرازي بسلا

³¹³ الموقع الإلكتروني للمركز الجامعي الاستشفائي ابن سينا بالرباط:

<http://www.chisrabat.ma/images/last-pub/Brochure-Chis-2016.pdf>



- جراحة الترميم وجراحة التقويم - غسل الكلي وزراعتها وتفتيت حصوات		
- الأعصاب وجراحة المخ والأعصاب - أمراض الأذن والأنف والحنجرة - طب العيون - الأشعة التداخلية	323	مستشفى التخصصات الرباط
- تشخيص ومعالجة والوقاية من السرطان - تصوير وتحليل المرض - الجراحة والعلاج الاستشفائي والموضوعي - العلاج الكيماوي وعلاج الألم - أمراض سرطان الثدي	178	المعهد الوطني للتكنولوجيا محمد بن عبد الله
- أمراض الربو والجهاز التنفسي - واستشارات عن امراض الرئة - في أمراض الرئة والحساسية وفيزيولوجيا	12	مستشفى مولاي يوسف
- رعاية مرضى المعاقين جسديا ومرض الروماتيزم. - الإشراف على المركز الوطني للتكوين في الترويض الطبي وجبارة الطبية - الفحص الطبي لقياس كثافة المعادن في العظام - ورش صناعة الأجهزة الصناعية التقويمية لأعضاء الجسم	72	مستشفى العياشي سلا
- التخصص في أمراض النساء والجراحة - التكفل بالحمل والولادة والعقم - التخطيط العائلي	241	مستشفى الولادة السويسي
- المساعدة على الإنجاب - إلى جانب العناية بصحة الحمل العادي والولادة وأمراض النساء	78	مركز الصحة الإنجابية
- طب الأطفال العام والمتخصص - العناية بصحة حديثي الولادة	417	مستشفى الأطفال الرباط



- أمراض الدم والانكولوجيا (الأورام) - مرض فيروس نقص المناعة البشرية (VIH) - جراحة الأطفال		
- الصحة العقلية للبالغين - الطب النفسي للأطفال - أمراض الشيخوخة (الزهايمر) والإدمان. - استقبال وتوجيه المراهقين في وضعية صعبة - الصحة العقلية المدرسة	135	مستشفى الرازي سلا
- علاج الأسنان للأطفال والبالغين - الوقاية من أمراض بكتريا الفم	60 كرسي	مركز الاستشارة وعلاج الأسنان

وتدار هذه المستشفيات الجامعية وفق أسلوب المؤسسة العمومية، حيث ينص القانون 1.82.00 في الفصل الأول "ويكون لكل مركز من المراكز الاستشفائية المذكورة صفة مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتخضع لوصاية الدولة..."، وتبعا لهذا تختلف هذه المستشفيات الجامعية عن المستشفيات الأخرى المدارة بأسلوب مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة حيث أن هذه الأخيرة تفتقر إلى الشخصية المعنوية، بينما المراكز الاستشفائية الجامعية تتمتع بالشخصية المعنوية وفق التعريف الكلاسيكي للمؤسسة العمومية فهي عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق هيئة ويتمتع بالشخصية المعنوية. 314

وتبعا لذلك يترتب على منح هذه المرافق الشخصية المعنوية النتائج التالية:

- 1- أن تكون لها ذمة مالية مستقلة، فتستقل بإيراداتها ومصروفاتها، ويكون لها الفائض وعليها الديون.
- 2- يخول لها الحق في التقاضي وتحمل المسؤولية عن أعمالها وتصرفاتها
- 3- لها ميزانيتها الخاصة بها، والمستقلة عن ميزانية الدولة.
- 4- يستقل موظفوها عن موظفي الحكومة وقد توضع لهم أنظمة خاصة بهم، تختلف عن أنظمة موظفي الحكومة. 315

ويدار كل مركز استشفائي جامعي بمجلس إداري يتكون نصف أعضائه من ممثلين للإدارة والنصف الآخر من رئيس المجلس البلدي أو القروي المعنى أو ن ينوب عنه وممثلين للأطراف الطبية العاملة في المؤسسات الاستشفائية التي يتألف منها هذا المركز 316، وتناط بالمجلس الإداري جميع السلطات والصلاحيات اللازمة لإدارة المركز، كما يمكن للمجلس

³¹⁴ مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2001، ص: 224.

³¹⁵ عبد الرحمن البكري، الوجيز في القانون الإداري بالمغرب، الطبعة الأولى، مطبعة بابل للطباعة والنشر والتوزيع 1995 الرباط، ص:



الإداري أن يفوض جزءا من سلطاته إلى مجلس التدبير الذي يقوم خلال الفترة الفاصلة بين اجتماعات المجلس الإداري بتتبع وتنفيذ مقررات المجلس الإداري.

وعموما فمهام المراكز الاستشفائية الجامعية، تتمثل في القيام بجميع أنواع العلاجات الطبية، إلى جانب إنجاز أعمال البحث الطبي والمشاركة في التعليم السريري الجامعي، وما بعد الجامعي في ميدان الطب والصيدلة وتكوين المساعدين الطبيين، إضافة إلى المساهمة عن تحقيق الأهداف التي تحددها الدولة في ميدان الصحة العامة.

أما عن حصيلة عمل المركز الاستشفائي الجامعي ما بين سنة 2010 و 2023، فيتمثل في مجموعة من المؤشرات الإنتاجية كعدد الاستشارات الطبية و مؤشر الاستشفاء إضافة الى عدد الموارد البشرية والمالية.

وفي إطار المؤشرات الإنتاجية للمركز الاستشفائي الجامعي ابن سينا، فقد بلغ عدد الاستشارات الطبية سنة 2010 حوالي 248186 استشارة طبية، ليتطور الأمر في سنة 2013 إلى حوالي 288667 استشارة طبية، ليصل في ما بعد هذا العدد إلى 308064 استشارة طبية سنة 2015. أما في سنة 2023 فقد بلغ عدد الاستشارات الطبية حوالي 384530 استشارة طبية عامة ومتخصصة.

فالولوج للخدمات الاستشفائية بلغ سنة 2010 حوالي 169499 خدمة، ليصل هذا الرقم سنة 2012 إلى 189507 خدمة، أما بحلول سنة 2015 فقد تطور هذا الرقم مسجلا تحسنا ملحوظا إلى حوالي 139144 خدمة، في حين بلغ هذا الرقم سنة 2023 حوالي 231690 حالة تستقبلها المستعجلات.

عرفت سنة 2015 وصول مؤشر الاستشفاء في نفس اليوم في المستشفى استفادة حوالي 139444 حالة، مقارنة مع سنة 2010 التي عرفت استفادة حوالي 87272 حالة، أما بخصوص الاستشفاء الكامل أو الاستفادة من الاستشفاء داخل المستشفى أكثر من يوم، فقد بلغ هذا المؤشر سنة 2015 حوالي 77047 مستفيد، مقارنة مع سنة 2010 التي عرفت استفادة 79505، مما يلاحظ أن هذا المؤشر عرف انخفاضا ملحوظا، أما عدد أيام الاستشفاء داخل المستشفى فقد عرفت سنة 2010 حوالي 649546 يوم، لتراجع سنة 2015 إلى 628244 يوم.

في حين بلغ مؤشر الاستشفاء في نفس اليوم سنة 2023 حوالي 183737 مستفيد ليعرف انخفاضا كبيرا مقارنة مع السنوات الماضية و الاستشفاء الكامل أو الاستفادة من الاستشفاء داخل المستشفى أكثر من يوم فقد كان رقمه حوالي 74687 مستفيد ، أما عن عدد أيام الاستشفاء داخل المستشفى فقد عرفت سنة 2023 حوالي 574879 يوم ، فمؤشرات سنة 2023 عرفت تراجعا كبيرا مقارنة بمؤشرات السنوات الماضية باستثناء مؤشر الاستشفاء في نفس اليوم الذي عرف ارتفاعا مقارنة مع السنوات الماضية.

جدول رقم 2 : يوضح عدد المستفيدين من الاستشفاء وعدد أيام الاستشفاء بالمركز الاستشفائي ابن سينا ما بين 2010 و 2023.

2023	2015	2014	2013	2012	2011	2010	
83737	139444	146150	93466	91027	96248	87272	الاستشفاء في نفس اليوم



74687	77047	81420	77167	77998	78690	79205	الاستشفاء الكامل أو الاستشفاء في أكثر من يوم في المستشفى
74879	628244	643072	624379	628161	636658	649546	أيام الاستشفاء

المصدر: من إنجاز الباحث بالاستعانة ب:

les rapports d'activités de Centre Hospitalier (Ibn Sina) des années

(2010,2015,2023),

<http://www.chisrabat.ma/index.php/rapports-d-activite>.

لقد بلغ مؤشر التدخل الجراحي سنة 2015 نسبة 27759 تدخل، مقارنة بسنة 2010 التي عرفت ارتفاعا لهذه النسبة حيث وصلت حوالي 30477. وقد بلغ هذا الرقم سنة 2023 حوالي 36464 تدخل جراحي. أما بخصوص نسبة وضع الولادات بالمركز الاستشفائي الجامعي ابن سينا، فقد عرفت ارتفاعا طيلة السنوات الممتدة من 2010 إلى 2015، حيث بلغت هذه النسبة سنة 2010 حوالي 22320 حالة وضع، لتنتقل سنة 2013 إلى 24989، في ما عرفت سنة 2015 حوالي 27759 حالة وضع. وهذا المؤشر عرف انخفاضا سنة 2023 حيث بلغ حوالي 19592 حالة وضع.

جدول رقم 3 : تطور مؤشرات الموارد البشرية ما بين 2022 و 2023 .

السنوات	الأطباء و الصيادلة وأطباء الاسنان	المرضى	الأطر الإدارية والتقنية	المستخدمون المساعدون
2022	2421	3211	1386	678
2023	2739	3357	1441	614

عرف عدد الموارد البشرية تقدما بين سنة 2022 و 2023 حيث زاد عدد الأطباء والصيادلة و أطباء الاسنان وكذلك عدد المرضى والاطر الإدارية والتقنية باستثناء عدد المستخدمين المساعدين الذي عرف تراجعاً.

جدول رقم 4 : تطور النفقات المالية للمركز الاستشفائي ابن سينا ما بين 2022 و 2023.



السنوات	نفقات الصيانة	النفقات الطبية	كتلة الاجور	النفقات المخصصة للاستثمار	نفقات الاستعانة بمصادر خارجية في التعاقدات
2022	71 مليون درهم	626 مليون درهم	947 مليون درهم	37 مليون درهم	143 مليون درهم
2023	70 مليون درهم	673 مليون درهم	1017 مليون درهم	613 مليون درهم	161 مليون درهم

يلاحظ من خلال الجدول رقم 4 انخفاض نفقات الصيانة سنة 2023 مقارنة بسنة 2022 ،الى جانب زيادة النفقات الطبية في سنة 2023 مقارنة بسنة 2022 ، كما شدت كتلة الأجور زيادة مهمة سنة 2023 مقارنة بسنة 2022 ،والاهم هو ارتفاع نفقات الاستثمار من 37 مليون درهم سنة 2022 الى 613 مليون درهم سنة 2023 .

وعموما فطرق تدبير المرافق العمومية الصحية متعددة، حيث تسير هذه المرافق بطريقة التسيير المباشر وهنا يتولى أشخاص القانون العام تسيير المرفق العمومي الصحي تسييرا مباشرا عن طريق موظفيها مستخدمة أموالها مع تحملها مسؤولية هذا المرفق والمخاطر المالية التي قد تنجم عن تسييره.

الى جانب التسيير عن طريق صيغة المؤسسة العمومية الصحية وهذه الصيغة تشترك مع سابقتها في كونها تتعلق بإدارة مرفق عمومي صحي من قبل شخص من أشخاص القانون العام، إضافة الى التسيير عن طريق مرافق الدولة الصحية المسيرة بصورة مستقلة والتي تعتبر بمثابة مصالح صحية تسييرها الدولة بصفة مستقلة ، فهذه المصالح او المرافق التابعة للدولة تتميز بأنها تغطي موارد خاصة بعض نفقاتها غير المتقطعة من الميزانية العامة للدولة.

فأسلوب تدبير المركز الاستشفائي الجامعي ابن سينا هو صيغة المؤسسة العمومية، هذا المرفق الصحي الذي يلعب دورا مهما في هرمية النظام الصحي المغربي ،حيث يقدم مجموعة من الخدمات الصحية سواء على المستوى المحلي او الجهوي او الوطني وهذا ما تبينه حصيلة انتاجيته ، الا انه يعاني كغيره من المستشفيات العمومية الوطنية من مجموعة من المشاكل مما يحتم التدخل لإيجاد حلول لها ،وهنا نقترح مجموعة من التوصيات في افق تجويد التدبير العمومي في المؤسسات الصحية الوطنية ولعا ابرز هذه التوصيات ما يلي:

- ✓ تعزيز المستشفيات الجامعية بالموارد البشرية والمالية.
- ✓ تحسين ظروف العمل الشاقة في مصالح هذه المستشفيات.
- ✓ إيجاد حلول لمشكل صيانة التجهيزات والمعدات البيوطبية.
- ✓ معالجة إشكالية تقادم البنيات وهشاشتها والاحتفاظ وخاصة في المستعجلات.
- ✓ إيجاد حلول للمشاكل المرتبطة بتكوين الطلبة الأطباء والصيادلة، حيث أضحي هذا التكوين يعرف تراجعا في جودته مما يحتم إعادة النظر والإصلاح في أنظمة الدراسة الطبية والصيدلية ودراسات طب الأسنان، إلى جانب مراجعة النظام الأساسي للأساتذة الباحثين في كليات الطب.



المراجع :

المراجع باللغة العربية :

- ✓ أحمد محمد غنيم، إدارة المستشفيات، رؤية معاصرة الطبية الأولى، المكتبة العصرية، مصر 2006.
- ✓ زهير جمال الدين "الوكالة: أسلوب مباشر لتسيير المرافق العامة لإدارة التدخلات العامة؟" ضمن مؤلف حول المرفق العمومي في مواجهة التحديات الجديدة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد 35، 2002.
- ✓ سيد محمد جاد الرب، تنظيم المستشفيات مدخل النظم، دار النهضة العربية، القاهرة 1991.
- ✓ الظهير الشريف رقم 1.00.195 الصادر في 14 من محرم 1421 الموافق ل 19 أبريل 2000 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14.00 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية، بالجريدة الرسمية عدد 4788 بتاريخ 15 من محرم 1421 الموافق ل 20 أبريل 2000.
- ✓ ظهير شريف رقم 1.82.5 صادر في 30 من ربيع الأول 1403 (15 يناير 1983)، بتنفيذ القانون رقم 37.80 المتعلق بالمراكز الاستشفائية، الجريدة الرسمية عدد 36 بتاريخ 16/02/1983.
- ✓ عبد الرحمن البكري، الوجيز في القانون الإداري بالمغرب، الطبعة الأولى، مطبعة بابل للطباعة والنشر والتوزيع 1995 الرباط.
- ✓ عبد الله حداد، "الوجيز في قانون المرافق العمومية" منشورات عكاظ، الرباط، 2001
- ✓ القانون رقم 37.80 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 33.87 الصادر بموجب الظهير الشريف رقم 1.04.07 الصادر في فاتح ربيع الأول 1425 (21 أبريل 2004) بتنفيذ القانون رقم 42.03، المتمم بموجبه القانون رقم 37.80 المتعلق بالمراكز الاستشفائية، بالجريدة الرسمية عدد 5208 بتاريخ 9 ربيع الأول 1425 (29 أبريل 2004)، ص 1893.
- ✓ القانون رقم 37.80، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.82.5 ربيع الأول 1403 الموافق ل 15 يناير 1983.
- ✓ محمد الأعرج: "طرق تدبير المرافق العامة بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مؤلفات وأعمال جامعية"، عدد 52، ط 1، 2004.
- ✓ المرسوم رقم 2.03.535 الصادر في 27 من ربيع الآخر 1424 (28 يونيو 2003) بمثابة النظام الأساسي الخاص بمستخدمي المراكز الاستشفائية، بالجريدة الرسمية عدد 5140، بتاريخ 7 رجب 1424 (4 شتنبر 2003).
- ✓ مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2001.
- ✓ منظمة الصحة العالمية، إدارة المستشفيات، سلسلة التقارير الفنية، رقم 395، جنيف 1968.

المراجع باللغة الاجنية :



- ✓ Abdellatif amrani : « les limites et le dysfonctionnement des services de l'état gérés de manière autonome (segma) » ; in le service public face aux nouveaux défis, publications de la REMALD, séries « thèmes actuels », n35, 2002.
- ✓ Bouziane lhssane : « la santé au Maroc entre le service public et la profession libérale », publications de la remald, collection « manuels et travaux universitaires », 1ère édition, 1999.
- ✓ Leila Dinia-Mouddani : « la reconstruction du service public au Maroc », in le devenir du service public .Comparaison France Maroc (sous la dir. Driss Guerraoui, noureddine el Aoufi et barreau, les éditions toubqual-l'harmattan, 1997.
- ✓ Mimoun ennaciri : « historique de l'externalisation dans les hôpitaux publics au Maroc », in rapport du premier congrès national de l'association marocaine des gestionnaires hospitaliers, rabat, 17 et 18 février 2006.



الدور الرقابي للبرلمان وتجويد التدبير العمومي المغرب: إمكانيات الفعل ورهانات التطوير

The oversight role of parliament and improving public management in Morocco: possibilities for action and development stakes

محمد الدامي طالب باحث في سلك الدكتوراه، علوم قانونية وسياسية

جامعة شعيب الدكالي - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

ملخص:

يسعى هذا البحث إلى دراسة مدى إسهام البرلمان المغربي في الارتقاء بجودة التدبير العمومي، بعد مرور 13 سنة من الممارسة البرلمانية في ظل التحولات التي حملتها الوثيقة الدستورية لسنة 2011. وتتمحور الإشكالية المركزية في الوقوف عند تجليات هذا الدور وحدوده، ورصد العوامل التي تؤثر في فعاليته. ينطلق البحث من تحليل أداء البرلمان في مجال مراقبة العمل الحكومي في المجالات ذات الصلة بتسيير وتدبير المؤسسات والإدارات العمومية، مع التركيز على فعالية الأدوات والآليات البرلمانية التي يتم توظيفها، كما يرصد البحث معوقات التفعيل ويستشرف سبل التطوير. وقد تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي لدراسة الممارسة الرقابية للبرلمان وتحليل عوامل التأثير على تحسين التدبير العمومي، مدعوماً بالمنهج المقارن، من أجل استقراء أوجه التشابه والتمايز بين التجربة المغربية ونماذج برلمانية مغايرة.

وقد أظهرت النتائج أن فعالية البرلمان في هذا المجال تتأثر بعدة عوامل، منها ما يتعلق بطبيعة العلاقات بين المؤسسات، وبالمناخ السياسي بشكل عام، إلى جانب محدودية توظيف الآليات الرقابية المتاحة، بالإضافة إلى ضعف الفعالية والكفاءة التقنية لدى البرلمانيين.

وتوصي الدراسة بضرورة تأهيل النخبة البرلمانية، وتعزيز استقلاليتها، وتطوير أدوات العمل البرلماني، وتوسيع دائرة الانفتاح على الخبرات والمؤسسات المتخصصة، بما يعزز أداء البرلمان في ترسيخ الحكامة الجيدة، وتحسين أداء الإدارة العمومية، وتعزيز الثقة في المؤسسات التمثيلية والإدارة العمومية.

الكلمات المفتاحية: التدبير العمومي - البرلمان - مراقبة الحكومة - آليات الرقابة البرلمانية.

ABSTRACT :

This study examines the role of the Moroccan Parliament in enhancing the quality of Public Management after thirteen years of legislative practice under the reforms introduced by the 2011 Constitution. Its central question



concerns both the manifestations and the limits of parliamentary oversight, as well as the factors that influence its effectiveness. The analysis focuses on Parliament's performance in monitoring government action in areas related to the management and administration of public institutions, with particular attention to the efficacy of the parliamentary tools and mechanisms employed. It also identifies the obstacles to full activation of these instruments and explores potential avenues for their development.

Methodologically, the research adopts a descriptive–analytical approach, augmented by a comparative framework that enables the identification of similarities and differences between the Moroccan experience and other parliamentary models. The findings indicate that parliamentary oversight is shaped by several factors: the nature of inter-institutional relationships, the broader political climate, the limited use of available accountability mechanisms, and the relatively low technical capacity and effectiveness of members of Parliament.

On the basis of these results, the study recommends the professional development of the parliamentary elite, the strengthening of parliamentary independence, the refinement of legislative working tools, and the broadening of engagement with external experts and specialized institutions. Such measures would reinforce Parliament's role in consolidating good governance, improving public administration performance, and bolstering public trust in representative institutions.

Keywords : Public Management – Parliament – Government Oversight – Parliamentary Oversight Instruments.



المقدمة:

منذ ثمانينيات القرن العشرين، شهد العالم، بفعل إكراهات اقتصادية ضاغطة، بروز نموذج جديد في مجال إدارة وتدير القطاع العام، أطلق عليه "التدير العمومي الجديد" N.P.M317، كنتيجة لتفاعل عدة عوامل، أبرزها اهتزاز مشروعية الدولة الاجتماعية لعجزها عن تلبية تطلعات المواطنين، والاختلالات التي ترتبت عن النظام البيروقراطي التقليدي. وقد شهدت الدول الغربية الكبرى، لا سيما الأنجلوساكسونية، تحولاً جذرياً في الإيديولوجيا التي توجه عمل الدولة، حيث تبنت هذه الدول إطاراً نيولبرالياً يقوم على رفض المبادئ الأساسية للدولة الاجتماعية، مما مهد الطريق نحو إعادة تعريف دور الدولة، وتخفيف تدخلها، والتقليل من النفقات العمومية، بحيث لم تعد فاعلاً مباشراً في تقديم الخدمات، بل أصبحت تركز من جهة على تنظيم وتوجيه الأداء العام وفق مبادئ الفعالية والنتائج، (BOUFERAS & CHAKIR, 2023, p. 175) ومن جهة أخرى ركزت على الاتجاه نحو شفافية أكبر للإدارة وإدخال مجموعة من الأساليب التديرية الجديدة.

ارتبط ظهور مفهوم "التدير العمومي الجديد" بإصلاح الإدارة البريطانية في بريطانيا، وذلك في سياق صعود النيولبرالية إثر تولي مارغريت تاتشر Margaret Thatcher السلطة عام 1979. وقد عمل الباحث الأمريكي كريستوفر هود Christopher Hood على تأطير هذا المفهوم وإطلاق تسميته في مقال نشره سنة 1991 بعنوان: "تدير عمومي لكل الأزمنة؟"، واستخدمه لوصف الاتجاهات التي لاحظها في الإصلاحات الإدارية في عدد من بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD. ثم صدر بعد ذلك كتاب آخر موسوم بـ "إعادة ابتكار الحكومة: كيف يعمل الحس المقاوطني على تحويل القطاع العام؟" للباحثين الأمريكيين ديفيد أوزبورن وتيد غايلر David Osborne et Ted Gaebler (1992)؛ أوصى فيه المؤلفان بتطوير الحس المقاوطني وروح المبادرة لدى المديرين في الإدارة العمومية الأمريكية وتقريب الإدارة من "زبائنها" لتجاوز عيوب البيروقراطية، على غرار ما هو معمول به في مجال الاقتصاد والقطاع الخاص. (Charbonneau, 2012)

يتأسس مفهوم "التدير العمومي الجديد" على الانتقال من التنظيم الفيري التقليدي البيروقراطي إلى تنظيم محاسباتي تشاركي، يعمل وكأنه في وضعية تنافسية يجب أن يخضع لقواعد السوق، ويقوم على إدخال آليات ومناهج جديدة على الإدارة التقليدية البيروقراطية، مستوحاة من قاموس القطاع الخاص (الهالي، 2020، صفحة 10)، وهو ما يشير إلى تحول المعجم الإداري نحو التركيز على مفهوم التدير العمومي وقيم المقابلة كما هي في القطاع الخاص، ومن بينها نجد: التعاقد، التدير بالنتائج، المنافسة، المشاركة، المرونة، الابتكار، الإبداع، المسؤولية، الشفافية، المحاسبة، ...، ومفاهيم أخرى ترتبط بالتقييم ومنها: مراقبة التسيير، الافتحاص، التدقيق، قياس الفجوة بين الأهداف والأثر...

يصعب تحديد تعريف موحد لنموذج "التدير العمومي الجديد" نظراً للتمايز الحاصل بين السياقات والخصوصيات البنوية والثقافية في البلدان التي اختارت تبنيه، لكن بشكل عام، ثمة منطلق ثابت تتأسس عليه مختلف تجارب تطبيق هذا النموذج؛ يقوم على فكرة إدخال معايير جديدة لتسيير المؤسسات والإدارات العمومية، مستوحاة من منطق إدارة المقابلة في القطاع الخاص، وقد ترتب عن انتقال هذا المنطق الاقتصادي إلى مجال التدير العمومي مراجعة عميقة لقيم ومبادئ



الإدارة التقليدية، مما طرح تساؤلات جديدة حول علاقة الدولة بالمواطن، ومفهوم الخدمة العمومية، وأسس المشروعية الإدارية (BOUFERAS & CHAKIR, 2023, p. 181).

يشير التدبير العمومي إلى "مجموع العمليات والتقنيات والآليات والخطط الإجرائية التي يعتمد عليها المدير لتنفيذ المشاريع، وذلك انطلاقاً من كفايات معينة، واعتماداً على موارد ووسائل محددة، مادية أو غير مادية، لبلوغ أهداف مسطرة" (وديجي، 2021، صفحة 8)، وهو ما يستلزم توفر حد معين من الحرية في التصرف والمغامرة وامتلاك الفاعل لهامش من المناورة في أخذ القرار (الهلاي، 2020، صفحة 7).

ينطوي التدبير العمومي الحديث على تنوع كبير في الممارسات، يتجاوز مجرد الاختلافات التقليدية بين النموذج البريطاني والنموذج الأمريكي. ولا يزال تصنيف فيرلي Ferlie (1996) يحظى بأهميته وراهنيتها حتى اليوم. ويتضمن أربعة نماذج رئيسية: نموذج أول يُركز على الكفاءة من خلال الرقابة الهرمية الصارمة، وثاني يُعزز مرونة الهياكل التنظيمية عبر تقليص الموظفين واعتماد اللامركزية والرقابة التعاقدية، وثالث يُشجع على الابتكار لترسيخ ثقافة التميز، ونموذج رابع يُبرز خصوصية الخدمات العمومية بمنح دور أكبر للمستخدمين في اتخاذ القرار (Charbonneau, 2012).

انخرط المغرب بدوره في هذه المنظومة التي أسست لجيل جديد من الإصلاحات؛ فبعد الحصول على الاستقلال، ومن أجل تحديث الإدارة العمومية، عملت الدولة على إنتاج العديد من النصوص القانونية، وبناء هياكل إدارية حديثة، وإنشاء مؤسسات عمومية تدعمها الدولة، مما أدى، في نهاية السبعينات، إلى تضخم مؤسسي أهلك الميزانية العامة، وأنتج أزمات مالية خانقة، كما أدى إلى ضعف ملحوظ في جودة الخدمات العمومية، وبروز اختلالات في النموذج البيروقراطي التقليدي، ... وللحد من تداعيات الأزمة تم اللجوء إلى بعض أدوات التدبير العمومي الحديث (NPM) (الخصوصية، واللامركزية، ...) في إطار ما سُمّي حينئذ ببرنامج التقويم الهيكلي.

وعلى الرغم من تعدد المبادرات الإصلاحية التي عرفتها الإدارة المغربية منذ الاستقلال، فإن المنعطف الحقيقي في مسار تحديث الإدارة العمومية برز بوضوح سنة 2011، حيث دشّن المغرب مرحلة إصلاحية عميقة، استندت إلى مبادئ وتوجهات التدبير العمومي الحديث، وشملت الإصلاحات المنظومة القانونية والتنظيمية وأنماط التدبير، وجودة الخدمات، وسعت لإرساء نظام متكامل للحكامة الجيدة، وإحداث هيئات ومؤسسات للتتبع والمراقبة والتطوير.

وحيث أن التدبير العمومي الحديث يتجاوز الإجراءات والتدابير التقنية إلى أبعاد سياسية ومؤسسية، وأنه لصيق بمبادئ المساءلة والرقابة وتتبع الأثر، فإن النخبة البرلمانية، بصفتها التمثيلية، وبما تملكه من صلاحيات لسن القوانين والتصويت على الميزانية ومراقبة الحكومة والنفقات، وتقييم أداء الإدارة والمرافق العمومية، فإنها تتحمل جزءاً بالغ الأهمية من مسؤولية إحداث تلك النقلة النوعية نحو التدبير العمومي الحديث، وترسيخ حكمة المؤسسات، وهي بذلك مدعوة إلى أن تكون على درجة عالية من الفاعلية والاقتدار من أجل تجويد الإدارة العمومية من زاوية اشتغالها.

بيد أن هذا الدور المحوري للنخبة البرلمانية تعترضه عقبات، بعضها ذاتي يرتبط بيقظتها وأهليتها وفعاليتها، وبعضها الآخر موضوعي يتعلق بالبيئة السياسية بشكل عام، من حيث انفتاحها وتمايز بنيتها، ومكانة المؤسسة البرلمانية داخلها، وطبيعة علاقات هذه المؤسسة بالمؤسسات الأخرى، ومجالات تدخلها وحدود ذلك التدخل.

ضمن هذا السياق، ومن أجل تحليل أشكال وأوجه الارتباط بين تجويد التدبير العمومي بالمغرب والدور الرقابي للنخبة البرلمانية تطرح هذه الورقة السؤال الإشكالي التالي: ما مدى مساهمة الدور الرقابي للبرلمان في تجويد التدبير العمومي



بالمغرب؟

استناداً إلى هذه الإشكالية يمكن طرح الفرضيتين التاليتين:

الفرضية الأولى: تؤثر التجاذبات السياسية ونقص الكفاءة التقنية لدى البرلمانيين على نجاعة الأدوار الرقابية لمؤسسة البرلمان، مما يؤثر سلباً على تحسين جودة التدبير العمومي.

الفرضية الثانية: تتأثر فعالية البرلمان في مراقبة التدبير العمومي من خلال محدودية استخدام الآليات البرلمانية، على المستويين الكمي والكيفي.

أهمية البحث:

تكمن أهمية هذا البحث في ارتباطه المباشر بجوهر المسار الديمقراطي والتنموي الذي يعرفه المغرب، إذ يُبرز الدور الحوري للبرلمان في تجويد القرار العمومي وتوجيه السياسات العمومية نحو مزيد من الفعالية والنجاعة، بما يستجيب لحاجيات المواطنين. وتتجلى أهميته كذلك في إبراز مستويات تفعيل الممارسة البرلمانية لأدوات وآليات الرقابة والمساءلة، بما يُعزز من ضبط أداء الحكومة، ويحدّ من تعوّل الإدارة، ويحافظ على توازن السلط. ويساهم البحث أيضاً في تسليط الضوء على الدور الرقابي للبرلمان في ترسيخ مبادئ الشفافية والمحاسبة، وتفعيل ربط المسؤولية بالمحاسبة، وترشيد الإنفاق العمومي، فضلاً عن الإسهام في تقوية الوظيفة البرلمانية، وتوطيد الثقة في المؤسسات التمثيلية والإدارة العمومية.

منهجية البحث: يُعتمد في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي لدراسة أداء المؤسسة البرلمانية في مجال مراقبة التدبير العمومي، ونجاعة الآليات المعتمدة في هذا الإطار، بالإضافة إلى تحليل انعكاسات المناخ السياسي العام على فاعلية هذه الأدوار، ويُستأنس بالمنهج المقارن لتسليط الضوء على الفروقات في فاعلية أداء النخب البرلمانية ونجاعة الآليات المعتمدة في الرقابة، من خلال مقارنة التجربة المغربية بنماذج برلمانية أخرى في سياقات مؤسسية وسياسية مختلفة.

تشكل بنية الورقة من مقدمة ومبحثين؛ يُسائل أولهما حدود ونجاعة تدخلات الفاعل البرلماني في تجويد التدبير العمومي، ويبحث الثاني دور آليات الرقابة البرلمانية ومعيقاتها ورهانات تطويرها.

المبحث الأول: تدخلات الفاعل البرلماني بين الحدود والإمكان

لا يستقيم الحديث عن رقابة برلمانية فعالة دون وجود توازن حقيقي بين السلط، ويقاس هذا التوازن بمقدار ممارسة رقابة فعلية على الحكومة. ويتوقف ذلك على مكانة البرلمان داخل البنية السياسية، والتي ينبغي أن تكون مركزية ووازنة، من خلال تمتع البرلمان باستقلالية سياسية تضمن له الحرية اللازمة للمبادرة الرقابية، تحول دون خضوعه للسلطة التنفيذية أو غرض الطرف عن الاختلالات التي تعتري سياساتها (المطلب 1)، كما تقتضي هذه المكانة امتلاك البرلمان لقوة مؤسسية وتنظيمية تؤهله للقيام بمهامه الرقابية بكفاءة وفعالية (المطلب 2).

المطلب الأول: البرلمان وسؤال التمايز المؤسسي والتكامل الوظيفي

في الحقل السياسي المغربي، تُشكّل المؤسسة الملكية قطب رحي العملية السياسية برمتها، نظراً لمكانتها الحورية وتعدد مشروعاتها، فهي الفاعل المركزي الذي ينفرد بصناعة وبلورة القرار السياسي الاستراتيجي، في الوقت الذي تؤدي المؤسسات التمثيلية، أدواراً محدّدة؛ تشكّلت وتطوّرت وترسّخت في ظل سياقات تاريخية وسياسية خاصّة. يقوم النظام السياسي المغربي على أساس ملكية فاعلة، تعتبر راعية النموذج المغربي الديمقراطي الحداثي التنموي،



في مختلف مراحلها؛ تشخيصا وتخطيطا وتقييما، لا تملك باقي المؤسسات مع هذا الوضع إلا أن تؤدي وظيفة الدعم والإسناد، بدل أن تكون طرفا فاعلا ومؤثرا في القرار السياسي. فالمشهد السياسي ما فتى يفرز بنية سياسية ثابتة، تطبعها ترابية معينة في التمثيل وممارسة السلطة السياسية، فمن جهة أولى نجد تمثيلية عليا للمؤسسة الملكية بمشروعاتها المتعددة، الدينية والتاريخية والدستورية والسياسية، بالإضافة إلى صلاحياتها كحكم فاعل يسمو فوق الفرقاء وخلافاتهم، ويتجاوز الحياد السلبي إلى التدخل والتوجيه والمبادرة. وهناك من جهة ثانية تمثيلية دنيا للمؤسسات المنتخبة التي ينحصر دورها في مساعدة المؤسسة الملكية وإبداء الرأي وتقديم الاقتراحات والعمل على تنزيل المشاريع التي تضعها. وبالرغم من التقدم المهم الذي حملة دستور 2011، حيث مُنح للبرلمان صلاحيات أوسع، أبرزها تنصيبه للحكومة التي يتم تعيين رئيسها لزوما من الحزب الفائز في الانتخابات، لاتزال العلاقة بين القصر والبرلمان تميل لصالح الملك الذي يحدد الإطار المرجعي للعمل البرلماني عبر الخطب الملكية الافتتاحية للدورات التشريعية، وله الحق في حل البرلمان، وله صلاحيات واسعة في المجال التشريعي والتأسيسي.

تستمر المؤسسات التمثيلية في أداء أدوار تخدم في نهاية المطاف المشروع الملكي في الحكم؛ حيث تعمل على إضفاء الشرعية الديمقراطية على النظام السياسي، وتقوم "بإنتاج" نخبة موالية له تتولى المناصب والمسؤوليات، وتسهم في ترسيخ ثقافة الإجماع حول خيارات المؤسسة الملكية وبرامجها، وتعبئة الأفراد والمؤسسات لتنفيذها، ولعل ما حملته المذكرات الحزبية بمناسبة تعديل دستور سنة 2011 ينحو في نفس الاتجاه، لدرجة أن بعض الدراسات اعتبرت أن مرتكزات المبادرة الملكية لتعديل الدستور كانت أكثر تقدما مقارنة بانتظارات ومقترحات الفاعل الحزبي والنقابي، وهو ما أكدته الممارسة السياسية بعد ذلك، من خلال النزوع إلى تأويل محافظ لمقتضيات الدستور وانتظار توجيهات ومشاريع وأوراش الملك. فالنخبة السياسية سلّمت بمحدودية دورها في بلورة توجهات ومشاريع مهيكلية للسياسات العامة؛ خصوصا مع الحضور القوي للمبادرات الملكية في مجالات متعددة، والتي تتطلب زمنا سياسيا ممتدا، في حين تظل التدابير الحكومية مظلوفة بزمّن سياسي محدود، الشيء الذي يجعل مبادرات المؤسسة الملكية بمنأى عن أي محاسبة أو مساءلة، في حين تتحمل الحكومات، خلال الزمن السياسي القصير الذي تُدبره، المسؤولية السياسية عن التعثر المحتمل على مستوى تنزيل الاختيارات الكبرى وتوفير سبل نجاحها، وهو ما يعطي انطبعا عاما لدى المواطنين بضعف وعجز المؤسسات التمثيلية، ويقوي بالمقابل صلابة الإجماع على المؤسسة الملكية المبادرة للإصلاح السياسي والدستوري وللإفلاح التنموي.

لذلك لا يعكس تعاقب الولايات التشريعية الاختلاف والتنوع في المشاريع المجتمعية والبرامج السياسية للأحزاب السياسية، بقدر ما يحافظ على سقف معين للتنافس السياسي بين الأحزاب السياسية، ينحصر -في جوهره- حول أفضل مُنقَد وأفضل منخرط في الأوراش الملكية، وليس على أفضل مُبادِر. وهو ما يجعل هذه التنافسية تنحصر في لحظات انتخابية عابرة، وتتمظهر في صراعات حزبية ضيقة وحادة، الشيء الذي لا يتيح ترسيخ تمايز بنيوي بين المؤسسات السياسية يضمن اضطلاعها بتخصصاتها الوظيفية وتعزيز التوازن والتكامل بينها، حتى تقوم مؤسسة البرلمان بممارسة سلطتها الرقابية بحرية كاملة.

المطلب الثاني: الفعل البرلماني ورهان الفعالية وتجويد الأداء

فضلا عن الحاجة إلى تعزيز المكانة الدستورية والسياسية لمؤسسة البرلمان، ينتظر من النخبة البرلمانية كسب رهان الفعالية والاقتدار حتى تكتمل الشروط الذاتية والموضوعية اللازمة للارتقاء بالفعل الرقابي البرلماني.

إن العمل البرلماني الفعّال يتأسس على الحضور المسؤول للبرلمانيين، إذ أن غياب هؤلاء يعطل العمل الرقابي، ويضعف تمثيل المواطنين، ويؤثر سلبا على جودة النقاشات وإطلاق المبادرات واتخاذ القرارات، الأمر الذي يؤثر سلبا على



ثقة المواطنين في مؤسسة البرلمان، وعلى نجاعة العملية السياسية بشكل عام.

تظهر التقارير استمرار عزوف النواب عن الحضور إلى الجلسات التشريعية، حيث أن أعلى نسبة حضور خلال السنة التشريعية المنصرمة (2024) تم تسجيلها بمناسبة المصادقة على مشروع قانون المالية لسنة 2024 في إطار القراءة الأولى والتي بلغت 59,24%، بينما تم تسجيل أقل نسبة حضور خلال جلسة المصادقة على مجموعة من النصوص القانونية بتاريخ 24 يونيو 2024 والتي بلغت 25,32%، وعلى العموم يُسجل أن المعدل العام لنسبة حضور النواب والنائبات للجلسات التشريعية هو 37.2%*. (جمعية سمس - مشاركة مواطنة، 2024، صفحة 10)، تجدر الإشارة إلى أن المعطيات التي استند إليها فريق إعداد التقرير تتعلق بالتصويت على القوانين الذي تم بالأغلبية، أما القوانين التي تم التصويت عليها بالإجماع فنسب الحضور أضعف.

يساهم الغياب المتكرر للبرلمانيين في عرقلة الأداء البرلماني واهتزاز رمزية الدور التمثيلي، مما يحول دون الاستجابة المثلى لمتطلبات المجتمع، كما أن الوظائف الرقابية قد تفقد قوتها ونجاعتها إذا غاب عنها النقاش الجماعي والمسؤول، بالإضافة إلى أن ضعف الالتزام بالمسؤولية التمثيلية يقوض الثقة في المؤسسات ويُعزز الشعور العام بعدم جدوى العمل البرلماني والمسار الانتخابي، مما يتعين معه تفعيل وتطوير الآليات والجزاءات التي ينص عليها القانونان الداخلي لمجلسي البرلمان للتقليل من مظاهر ضعف الحضور للجلسات وأشغال اللجان.

إن الحديث عن جودة أداء البرلمان باعتباره مؤسسة تُشرع القوانين وتراقب الحكومة وتقيم سياساتها، يحيلنا مباشرة إلى تناول أهلية وكفاءة النخبة البرلمانية التي يقع على عاتقها عبء التجويد، وهو ما يستلزم معه توفرها على جملة خصائص أساسية، منها امتلاك رصيد معرفي كاف يؤهلها للتعامل المناسب مع النصوص القانونية، ويكسبها القدرة على دراسة وتحليل البرامج والتقارير والميزانيات.

يتبين من خلال استنطاق الأرقام الإحصائية أن نسبة أعضاء مجلس النواب الحالي الذين لهم مستوى التعليم الابتدائي بلغت 5.33%، في حين يتوفر 109 نائب على مستوى التعليم الثانوي (27.59%)، بينما نجد أن 3 نواب من أصل 395 لم يلجوا المؤسسة التعليمية إطلاقاً (1.27%). في حين بلغت نسبة البرلمانيين الذين يتوفرون على تعليم عال 66.33%، أي أن هناك تراجعاً مقارنة بالولاية السابقة حيث كانت النسبة 74.68% (وزارة الداخلية، 2022). الأمر الذي يسائل دور الأحزاب في التأهيل والاستقطاب وإنتاج النخب القادرة على أداء المهام البرلمانية.

إن النخبة البرلمانية، مدعوة إلى كسب رهان التأهيل والتطوير، لامتلاك القدرة على المبادرة الرقابية بدل الارتكان إلى ردود الأفعال أو التدخل استجابة لطلبات متدخلين آخرين، حتى تشكل عنصراً داعماً في مسار تجويد التدبير العمومي، لذلك فالحاجة ملحة لتدريب وتأهيل أعضاء البرلمان لتعزيز قدراتهم وكفاءاتهم في مجالات مراقبة وتقييم التدبير المالي والإداري.

تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن مجلسا البرلمان قاما بمبادرات لتجويد أداء النواب والمستشارين؛ حيث تم تنظيم

* استند فريق إعداد التقرير على المعطيات المتعلقة بالتصويت على القوانين التي تم التصويت عليها بالأغلبية، أما القوانين التي تم التصويت عليها بالإجماع فنسب الحضور أضعف.



ندوات علمية³¹⁸، وكذلك إصدار مجموعة مدونات ودلائل مرجعية*، بالإضافة إلى مبادرات للتأهيل التي أنجزتها بعض الأحزاب لفائدة برلمانييها، فضلا عن ذلك، تم خلق بنيات إدارية بحثية بمجلسي البرلمان تتولى إعداد الأبحاث والدراسات والتقارير وتوفير المعلومات التي من شأنها تمكين النواب والمستشارين من النهوض بمهامهم الدستورية؛ ويتعلق الأمر بمركز الدراسات والبحوث في الشؤون البرلمانية التابع لإدارة مجلس المستشارين (2013)، وكذلك المركز البرلماني للأبحاث والدراسات بمجلس النواب (2017)، ومن بين المهام المسندة لها: تهيئة الأوراق التقنية والمعطيات بخصوص السياسات العمومية؛ وإعداد دراسات حول قضايا رقابية، وتتبع وتحليل قوانين المالية والتصفية... في الوقت ذاته، يعمل مجلس النواب على تنظيم ندوة علمية سنوية تخصص لموضوع في إطار اختصاصاته الدستورية، ومسابقات لتشجيع الدراسات والأبحاث التي تعنى بالعمل البرلماني، بالإضافة إلى عقد اتفاقيات الشراكة والتعاون مع مؤسسات التعليم العالي؛ ومع مراكز الأبحاث المتخصصة، والخبراء والباحثين المتخصصين في مجال العمل البرلماني؛ بهدف إحاطة الفعل البرلماني بالمعرفة العلمية والأكاديمية المناسبة³¹⁹.

ورغم كل ذلك، لا تزال الحاجة ملحة لتعزيز مهارات البرلمانيين من خلال برامج تدريب متخصصة، لاسيما فيما يتعلق بالدعم التقني اللازم لتطوير وتفعيل آليات الرقابة البرلمانية.

المبحث الثاني: دور الرقابة البرلمانية في تجويد التدبير العمومي

تُعد الرقابة البرلمانية إحدى الدعامات الأساسية في ترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة، لما لها من دور في تتبع أداء السلطة التنفيذية وضمان حسن سير المؤسسات والإدارات العمومية. وقد أتاح دستور 2011 إمكانيات واسعة للبرلمان المغربي في هذا المجال، من خلال تعزيز وترسيخ أدوات المساءلة والرقابة على العمل الحكومي. يسعى هذا المبحث إلى تحليل مدى فعالية هذه الآليات في تحسين جودة التدبير العمومي، وتحليل حدود الممارسة، واستجلاء مكان القوة والقصور فيها.

يتيح الدستور مجموعة آليات لمراقبة عمل الحكومة؛ إما عبر الأسئلة أو جلسات مناقشة مشروع قانون المالية (المطلب 1)، أو من خلال اللجان النيابية (المطلب 2).

المطلب الأول: آليات المساءلة البرلمانية: بين الإطار القانوني والتنزيل العملي

تُعد المساءلة البرلمانية إحدى الدعامات الأساسية لتكريس مبادئ الرقابة والتوازن بين السلط، إذ تُخصص لها إطار قانوني يحدد أشكالها وآلياتها الإجرائية. غير أن تفعيلها على مستوى الممارسة العملية يثير جملة من التحديات والرهانات، مما يستدعي تحليل مدى فعاليتها ونجاعتها على مستوى الواقع العملي.

الأسئلة:

318 مثل: الندوة العلمية التي نظمها مجلس النواب في موضوع تقييم السياسات العمومية في 13 يوليوز 2016 بشراكة مع مؤسسة ويستمنستر، والتي نتج عنها إصدار الدليل المرجعي لتقييم السياسات العمومية، الندوة العلمية حول الديمقراطية التشاركية المنظمة يوم 25 فبراير 2020 بمجلس النواب، والندوة التي نظمها مجلس المستشارين بشراكة مع برنامج دعم تحسين المؤسسات العمومية ونظم التدبير (سيغما) حول آليات دعم العمل البرلماني 2017، ولقاء دراسي بمجلس المستشارين حول موضوع: "التقييم البرلماني للسياسات العمومية: المرجعيات ومداخل التجويد" في 6 مارس 2023...

* مثل: الدليل المرجعي لبنية ووظائف مجلس النواب الصادر في سنة 2020، الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، مدونة السلوك والأخلاقيات

البرلمانية، دليل لجان تقصي الحقائق...

³¹⁹ انظر المواد من 332 إلى 334 من النظام الداخلي لمجلس النواب (2024).



يعرفها أوليفيه دوهاميل Olivier Duhamel بأنها "الإجراءات التي تتيح للبرلمانيين تأمين استعلامهم عن عمل الحكومة والإدارة والرقابة عليه بسؤال وزير بشكل علني" (محمد أتركين، 2021، صفحة 178)، وقد خصص لها الفصل 100 من الدستور الحالي جلسة أسبوعية، وألزم الحكومة بتقديم أجوبة حولها في مدة لا تتجاوز عشرين يوما بعد إحالة السؤال عليها، وهي صنفان أسئلة كتابية وأخرى شفوية.

يفترض في الجلسات البرلمانية الأسبوعية المخصصة للأسئلة الشفهية أن تشكل منصة للمناقشة وتقديم الحجج، غير أن واقع الممارسة يبين أنها أضحت تشكل اجتماعات للتسويات والتوافقات. حيث بات ينظر إليها بعض البرلمانيين كفرصة للتفاوض مع الحكومة حول مصالح شخصية، مادية أو رمزية. ونتيجة لذلك أصبحت وسيلة للتواصل غير الرسمي بين النواب والوزراء بشأن مطالب المواطنين لتحقيق مكاسب انتخابية محلية، مما أثر سلباً على الدور الرقابي الحقيقي للنواب. هذا الوضع أدى إلى تقديم أسئلة شكلية، مفرغة من روح المساءلة والمراقبة، تلامس قضايا محلية لدغدغة مشاعر الناخبين، الأمر الذي أضعف الفعالية الرقابية للبرلمان (عبد المنعم لزعر، 2016، صفحة 311).

من جهة أخرى، يشير بعض الباحثين إلى أن لجوء البرلمانيين إلى سحب الأسئلة، التي قد تشكل حرجاً للمسؤولين، يُعدّ تقصيراً في أداء الوظيفة الرقابية، ويعكس احتمالاً لوجود مصالح حزبية أو شخصية وراء سحب الأسئلة، مما يُفضي إلى استخدام الأسئلة البرلمانية كوسيلة للمقايضة أو لتحقيق أهداف شخصية. غير أن الإحصائيات المتعلقة بحصيلة مجلس النواب ومجلس المستشارين في المغرب تبرز أن عدد الأسئلة الشفوية التي يتم سحبها من قبل البرلمانيين قبل إدراجها في جدول الأعمال ضعيف، وليس له دلالة إحصائية كبيرة. فمجموع الأسئلة المسحوبة في الولاية التشريعية العاشرة (2016-2021) هو 163 من أصل مجموع الأسئلة الذي يبلغ 15755، بمعنى أن نسبة السحب لا تتجاوز 1,03%، وهي نسبة تقارب مثيلتها في الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016) والتي بلغت 0,98%.

الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)	الولاية التشريعية العاشرة (2016-2021)	ثلاث سنوات من الولاية الحالية (2021-2024)
110	163	112
الأسئلة المسحوبة		

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على المعطيات التي يوفرها موقع الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان

غير أن الأرقام التي تدعو إلى التأمل والتحليل هي تلك المتعلقة بنسبة الإجابة عن الأسئلة الشفهية للنواب من قبل الحكومة؛ حيث لا تتعدى النسبة 16,7% في الولاية التشريعية العاشرة (2016-2021)، (الموقع الرسمي لمجلس النواب، 2022). هذا "الانفلات" من الرقابة البرلمانية، والذي يبرز من خلال انخفاض مستوى تفاعل الحكومة مع الأسئلة المقدمة من نواب البرلمان، يرتبط بعدة عوامل منها ما يتعلق بمحدودية خضوع الحكومة للرقابة البرلمانية، وغياب آليات زجرية لمحاسبة الوزراء الذين يتأخرون في الإجابة، فضلاً عن إكراهات الجانب التقني التديري المرتبط بغياب آلية فعالة للمتابعة وبضعف الموازنة بين العطل التشريعية ومسطرة الإجابة...



الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)	الولاية التشريعية العاشرة (2016-2021)	ثلاث سنوات من الولاية الحالية (إلى غاية 15 فبراير 2025)	
11168	15755	13334	مجموع الأسئلة الشفهية
3388	2638	2793	عدد الأسئلة المجاب عنها
7780	13117	10541	عدد الأسئلة غير المجاب عنها
%30	%16.7	%21	نسبة الإجابة

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على المعطيات التي يوفرها الموقع الرسمي لمجلس النواب

أما بخصوص الأسئلة الكتابية الموجهة إلى الحكومة، فقد تقدم البرلمانيون خلال الولاية التشريعية العاشرة (2016-2021) بـ 24899 سؤالاً كتابياً أجابت الحكومة عن 14370 منهم، أي بنسبة 57,71%، وهي نسبة ضعيفة إذا ما قارناها بنسبة إجابة الحكومة عن الأسئلة الكتابية بمجلس النواب الفرنسي (الجمعية الوطنية) التي تجاوزت 75% في الولاية التشريعية الخامسة عشر (2017-2022) (Site officiel de l'Assemblée Nationale Française, 2024)، وهو ما يبين تحرب الفاعل الحكومي المغربي من المساءلة ومحاوله انفلاته من الرقابة البرلمانية، الشيء الذي يستلزم سن وتفعيل تشريعات تلزم الحكومة بالرد على أسئلة البرلمانيين، سواء الكتابية أو الشفهية، في آجال زمنية محددة.

■ الأسئلة الموجهة لرئيس الحكومة

تُعَدُّ الأسئلة الشفوية الموجهة لرئيس الحكومة أداة محورية لتعزيز دور البرلمان في مراقبة أداء الحكومة. وقد نص الفصل 100 من الوثيقة الدستورية لسنة 2011 على أن الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة يتعين أن يجيب عنها رئيس الحكومة، في جلسة شهرية، في المجلس المعني بها، قبل انصرام ثلاثين يوماً بعد إحالة الأسئلة عليه.

تتيح المساءلة المباشرة لرئيس الحكومة فرصة تلقي إجابات علنية ودقيقة والاطلاع على المعلومات المتعلقة بالتوجهات الحكومية وبرامجها، وتمكّن من تسليط الضوء على القضايا ذات الأولوية ولفت الانتباه إلى مشكلات محددة قد تدفع الحكومة لتحسين أدائها والاستجابة بفاعلية لمطالب المواطنين، وهو ما من شأنه أن يبرز دور المعارضة كقوة رقابية تسلط الضوء على نقاط الضعف والثغرات في السياسة العامة للحكومة، فضلاً عن المساهمة في تأطير النقاش العمومي ورفع مستوى الوعي بخصوص تدبير الشأن العام.

رغم الأهمية التي تميز هذه الأداة، لكونها تمكّن الرأي العام من متابعة مناقشات السياسات العامة، وما قد يترتب على ذلك من ردود فعل برلمانية أو شعبية، إلا أنها تواجه بعض التحديات تؤثر على فعاليتها الرقابية، منها عدم كفاية الحيز الزمني المخصص للأسئلة، بالإضافة إلى استخدام رئيس الحكومة أحياناً لخطاب فضفاض وتجنبه تقديم إجابات



مباشرة ودقيقة، بالإضافة إلى غياب آليات لتتبع تنفيذ التزاماته. كما أنها تتأثر بتداعيات التجاذبات السياسية؛ حيث توجه الأغلبية الأسئلة التي تخدم مصالحها، وتتنأى عن القضايا الحساسة التي قد تشكل إخراجاً للحكومة.

إلى جانب ما سبق، تُعتبر جلسات تقديم الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة إحدى الآليات الرقابية التي ترسخت كعرف دستوري سبق أن قام به رؤساء حكومة سابقون*، وتمت دستره سنة 2011؛ حيث يلزم الفصل 101 من الدستور رئيس الحكومة بعرض الحصيلة المرحلية لحكومته أمام البرلمان. وقد تم العمل بهذا المقتضى مرة واحدة من طرف رئيس الحكومة عبد الإله بنكيران ومرتين من رئيس الحكومة سعد الدين العثماني، ومرة واحدة من رئيس الحكومة عزيز اخنوش، وقد عرض هذا الأخير الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة في جلسة عمومية مشتركة بتاريخ الأربعاء 24 أبريل 2024. وفي كل الحالات سابقة الذكر يكون عرض الحصيلة موضوع نقاش بين رئيس الحكومة وأعضاء البرلمان. غير أنه يلاحظ أن جميع هذه العروض التقديمية للحصيلة المرحلية تمت بمبادرة من رئيس الحكومة، على الرغم من أن الفصل 101 من الدستور يتيح هذه الإمكانية أيضاً للنخبة البرلمانية؛ إما بطلب من ثلث أعضاء الغرفة الأولى أو من أغلبية أعضاء الغرفة الثانية (رشيد المدور، 2022، الصفحات 59-61)

■ جلسات مناقشة مشروع قانون المالية

تُعد جلسات مناقشة مشروع قانون المالية في التجارب البرلمانية الرائدة محطة محورية لتعزيز دور البرلمان في الرقابة على الحكومة وتعزيز الشفافية المالية، لما لها من دور مهم في تحديد أولويات الإنفاق وتحليل الميزانية، وتعزيز المساءلة، ومن ثمة يترسخ دور البرلمان في ضبط اتجاهات السياسات العامة ومراقبة الحكومة وتقييم أدائها.

تتيح هذه الجلسات فرصة للبرلمانيين لبحث تفاصيل الميزانية الحكومية بشكل دقيق، وإمكانية اقتراح تعديلات على مشروع القانون بما يتماشى مع احتياجات المواطنين، بالإضافة إلى تقييم تنفيذ القوانين المالية السابقة عبر قانون التصفية، الذي يُعرض سنوياً لمراجعة حصيلة الإنفاق خلال السنة المالية لسنة تنفيذ هذا القانون (الفصل 76 من دستور 2011)، مما يمكن البرلمان من متابعة مدى التزام الحكومة ببرامجها المقررة.

وإذا كان الفصل 83 من الدستور يتيح للبرلمان حق التعديل وإدخال تغييرات على مشروع قانون المالية السنوي، فإن مجموعة من المقتضيات الدستورية والقانونية تُضيّق ممارسة هذا الحق؛ حيث أن الفصل 77 من الدستور يخول الحكومة صلاحية عدم قبول المقترحات أو التعديلات المقدمة من طرف النواب إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية إلى تخفيض الموارد العمومية، أو إلى إحداث تكليف عمومي، أو الزيادة في تكليف موجود، الشيء الذي يمنح للحكومة مبررات لتحسين المشروع الحكومي من أي إمكانية لإحداث تغييرات جوهرية قد تمس بتخفيض الضرائب أو زيادة الإنفاق.

كما تعزز جلسات مناقشة مشروع قانون المالية فعالية الرقابة البرلمانية عبر رفع مستوى الشفافية وإتاحة الفرصة لطرح الأسئلة التفصيلية؛ إذ تنص المادة 47 من القانون التنظيمي لقانون المالية على إلزام الوزير المعني بإلقاء كلمة مفصلة عند تقديم المشروع أمام لجنة المالية بمجلسي البرلمان، مما يتيح للنواب استجلاء تفاصيل المداخل والنفقات وتبوير

* ويذكر أن الوزير الأول عبد الرحمان اليوسفي قام بمبادرة تقديم الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة التناوب مرتين، وادريس خطو مرة واحدة، وعباس الفاسي مرة واحدة.



التوجهات المالية الحكومية.

بالإضافة إلى ذلك، تقوم اللجان المتخصصة باستدعاء الوزراء لتوضيح تفاصيل تنفيذ البرامج الحكومية، ومساءلتهم عن مدى الالتزام بالتوجهات المقررة وتقييم فعالية التدابير المتخذة لضمان شفافية إنفاق المال العام. غير أنه يسجل غياب العديد من الوزراء عن هذه الجلسات، فخلال مناقشة قانون المالية لعام 2025 مثلاً، وجهت أحزاب المعارضة انتقادات للحكومة بسبب غياب عدد كبير من أعضائها، وقد دفع ذلك الحكومة إلى التأكيد على التزامها بالحضور لتقديم الإيضاحات اللازمة.

من جهة أخرى، يتم بث جلسات العرض العام لمشروع قانون المالية عبر القناة البرلمانية ووكالة المغرب العربي للأنباء، مما يُمكن الرأي العام من متابعة الحكومة ويساهم في تعزيز وعي المواطنين بكيفية تخصيص الأموال العامة، الأمر الذي يفتح الباب أمام المساءلة الشعبية، ولتتحول هذه المناقشات إلى منصة للرقابة تشارك فيها وسائل الإعلام والمجتمع المدني بصورة مشتركة.

بيد أن جلسات مناقشة مشروع قانون المالية تعترضها مجموعة من العراقيل، أبرزها عدم كفاية الزمن المخصص لدراسة المشروع وضيق الآجال الدستورية، الشيء الذي يؤثر على جودة المناقشة والتعديلات المقدمة، بالإضافة إلى افتقار العديد من النواب إلى القدرات التحليلية والخبرة المالية والضريبية الكافية لدراسة وتحليل المشروع وتقديم مقترحات بشأنه، مما يحد من قدرتهم على المساءلة والمراقبة. فضلاً عن احتكار الحكومة للمعلومات التفصيلية، الأمر الذي يحول جلسات مناقشة الميزانيات إلى منابر شكلية أكثر منها فرصاً حقيقية للمراقبة والمحاسبة.

المطلب الثاني: الآليات الخاصة للرقابة البرلمانية وسؤال النجاعة

تدخل ضمن آليات الرقابة البرلمانية غير الدورية أو الخاصة، كل من لجان تقصي الحقائق والمهام الاستطلاعية، الغرض منها البحث في قضايا مجتمعية تلقى اهتماماً واسعاً من الرأي العام، ترتبط بعمل الحكومة أو المؤسسات والإدارات العمومية.

✓ لجان تقصي الحقائق:

تعتبر لجان تقصي الحقائق لجانا نيابية مؤقتة يتم إنشاؤها بهدف التحقيق في أحداث ووقائع معينة، أو اختلالات في تدبير بعض المؤسسات أو المقاولات العمومية. وتكتسي لجان تقصي الحقائق طابعاً دستورياً يميزها عن الآليات الرقابية الأخرى (المادة 67 من دستور 2011)، وتنظمها مقتضيات الأنظمة الداخلية للبرلمان؛ يتم تشكيل هذه اللجان بمبادرة مباشرة من الملك، أو بطلب من ثلث أعضاء أحد المجلسين، وبعد انتهاء عملها تقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس المعني، ومن الضروري تخصيص جلسة عمومية لمناقشة التقرير، وعند الاقتضاء يحيله رئيس المجلس إلى القضاء، مما يمنحها قوة رقابية مهمة.

رغم أهمية الصلاحيات التي تمتلكها لجان تقصي الحقائق إلا أنها تظل محدودة مقارنة بتجارب برلمانات أخرى؛ فلجان تقصي الحقائق في البرلمان الفرنسي مثلاً تمتلك صلاحيات واسعة؛ حيث يحق لها استدعاء الشهود تحت القسم، ويلزم القانون الفرنسي أي شخص ترى لجنة التحقيق أن استماعها إليه له فائدة الامتثال للاستدعاء، وينتج عن الرفض



أو الإدلاء بشهادة الزور التعرض لعقوبات جنائية، بما في ذلك الغرامات والسجن**، ويُحوّل لها القانون الحصول على ما تريده من وثائق رسمية متوفرة لدى المؤسسات العامة، باستثناء تلك التي تكتسي طابع السرية، وكذلك زيارة المواقع الميدانية ذات الصلة بالقضية موضوع التقصي، ويعود لها قرار نشر جلسات الاستماع ونقلها عبر التلفاز ما لم تقرر اللجنة تطبيق مبدأ السرية (1-144 Article, Règlement Nationale de l'Assemblée, 2019)

لقد عمل الدستور الفرنسي في نسخته المعدلة سنة 2008، بمقتضى المادة 51-2 منه، على تحديد وظيفة الرقابة البرلمانية؛ حيث تم توسيع نطاقها، وتعزيز آلياتها من خلال الاعتراف الدستوري بلجان تقصي الحقائق، وهو ما جعل من البرلمان مراقباً أكثر دراية وفعالية في وظيفته كجهة رقابة. (Hortense de Padirac, 2018, p. 555)، وتتميز هذه اللجان بصلاحياتها الخاصة في مجال البحث والتحري، والتي تتيح لها الحصول على المعلومات اللازمة لتحقيقها.

منذ انطلاق الولاية التشريعية الحالية في المغرب في أكتوبر 2021، لم تُنشأ أية لجنة نيابية لتقصي الحقائق في مجلس النواب، فرغم ما يوفره الإطار الدستوري والقانوني من إمكانيات لتفعيل هذه الآلية الرقابية، لم يتم اللجوء إلى تفعيلها طوال هذه الفترة. بخلاف التجربة البرلمانية الفرنسية؛ حيث بلغ عدد لجان تقصي الحقائق في البرلمان الفرنسي 13 لجنة؛ ثمان منها في الجمعية الوطنية، وخمس لجان في مجلس الشيوخ، خلال الفترة الممتدة من انطلاق الولاية التشريعية الحالية (17) في يونيو 2022 إلى متم أبريل 2025.

ويعزى هذا التباين بين التجريبتين إلى مجموعة عوامل متداخلة؛ منها أن القانون الفرنسي يسمح بتشكيل لجان تقصي الحقائق دون عتبة عددية عالية تعيق المبادرة؛ حيث يمكن لمجلس الشيوخ أو الجمعية الوطنية إنشاء لجنة تقصي برلمانية إما باقتراح من مجموعة برلمانية، مع توضيح أسباب الطلب وموضوع التحقيق، ويُحال المقترح إلى اللجنة البرلمانية الدائمة المختصة التي تبتّ في قبوله، ثم يتم التصويت عليه في جلسة عامة³²⁰. وإما عبر حق السحب البرلماني (droit de tirage)، حيث يُحوّل لكل مجموعة برلمانية داخل كل غرفة من البرلمان إنشاء لجنة تحقيق مرة واحدة في كل دورة برلمانية عادية. ويكفي أن يطلب رئيس مجموعة معارضة أو أقلية إنشاء لجنة تحقيق لتُحدث تلقائياً، شرط أن تكون المهمة محددة بدقة، وأن يُقدّم الطلب قبل أسبوع من اجتماع ندوة الرؤساء³²¹. وهذا بخلاف ما نجده في البرلمان المغربي؛ حيث يتطلب تشكيل لجنة نيابية لتقصي الحقائق موافقة ثلث أعضاء المجلس المعني (132 نائباً في مجلس النواب و 40 نائباً في مجلس المستشارين)، وهو ما يتعذر غالباً تحقيقه من الناحية العملية³²².

حاول مجلس النواب سنة 2015 تشكيل لجنة لتقصي الحقائق حول فيضانات الجنوب التي حدثت أواخر

** Article 6 de l'Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Modifié par LOI n°2017-1241 du 8 août 2017 - art.

<https://www.legifrance.gouv.fr/> ; consulté le 05/01/2025.

³²⁰ المواد 137 و 140 و 141 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية (2019)، والمادة 8 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ (2021).

³²¹ المادة 141 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية (2019)، والمادة 6 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ (2021).

³²² أحدث مجلس المستشارين خمس لجان لتقصي الحقائق (حول: المكتب الوطني المغربي للسياحة، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، مكتب التسويق والتصدير، الصندوق المغربي للتقاعد، ترخيص الحكومة باستيراد النفايات). أحدثت بمجلس النواب سبع لجان تقصي الحقائق قبل 2011، وذلك بخصوص: تسرب مواد امتحانات البكالوريا سنة 1979، التحقيق في أحداث فاس على إثر الإضراب العام لسنة 1991، موضوع المخدرات، سنة 1995، وضعية مؤسسة القرض العقاري والسياحي سنة 2000، الأحداث التي عرفتها مدينة سيدي إفني، سنة 2008، أحداث كديم إيزيك وأعمال العنف والشغب بمدينة العيون سنة 2010. ولم يشكل مجلس النواب أي لجنة بعد إقرار دستور 2011.



2014، برئاسة النائب عبد اللطيف وهي عن حزب الأصالة والمعاصرة. غير أنه سرعان ما مُجّدت اللجنة عملياً عقب افتتاح الدورة الربيعية بعد أن تعدّرت انعقاد اجتماعها إثر تقديم وهي استقالته ومقاطعة نواب حزب الأصالة والمعاصرة وحزب الاستقلال نتيجة للخلافات الحادة بين المعارضة والأغلبية، مما ترك ملف التحقيق دون متابعة.

ثمّة عوائق تحول دون أن تأخذ الرقابة البرلمانية مسارها الطبيعي؛ منها ما هو سياسي يرتبط بالبيئة السياسية بشكل عام، فليس كل قضية أو ملف أو قطاع يمكن أن يكون موضوعاً لتشكيل لجان تقصي الحقائق، وهو تقييد ذاتي وليس دستورياً أو قانونياً، لاسيما ما يتعلق بالبرامج والاختيارات والأوراش التي يطلقها الملك، حيث أن التقصي لا يطل مستوى التخطيط والبرمجة ودراسة الجدوى والأثر، وإنما يمكن أن يطل مستوى التنزيل والتنفيذ، وحتى في هذه الحالة تتردد المبادرة الرقابية مخافة عدم رضى القصر، أو في انتظار الضوء الأخضر من الجهات العليا.

بالإضافة إلى ذلك، يعترض إعمال آلية لجان التقصي عائق آخر، يرتبط باللحظة السياسية التي تجرى فيها التحقيقات؛ إذ تتأثر النتائج المتضمنة في تقرير اللجنة بمصالح الأطراف المعنية والتوازنات السياسية ومواقع التأثير، لذلك تكتسي خلاصاتها طابعاً توفيقياً، وتفتقر إلى الحسم في تحديد المسؤوليات، ويقتصر مضمونها على ما يمكن قبوله إجماعاً دون المساس بمصالح الأطراف المعنية.

تحول الاصطفافات السياسية الشديدة بين الكتل البرلمانية دون تفعيل لجان التقصي للتحقيق في قضايا ترتبط بأحداث سياسية أو اجتماعية لافتة؛ فخلال الفترة الاحتجاجية القوية التي عرفتتها منطقة الريف سنة 2017، تقدم فريق حزب الأصالة والمعاصرة بمجلس المستشارين بمقترح تشكيل لجنة للتقصي في موضوع تأخر مشاريع برنامج التنمية المحلية لبرنامج الحسيمة منارة المتوسط، ولكن هذه المبادرة لم تخرج إلى الوجود؛ وصدر بعد ذلك بلاغ للديوان الملكي يقضي بتكليف رئيس المجلس الأعلى للحسابات لكي يقوم، في أجل أقصاه عشرة أيام، بإجراء الأبحاث والتحريات اللازمة في الموضوع؛ طبقاً لصلاحيات واختصاصات المجلس في مجال تقييم تدبير المشاريع العمومية. ربما في محاولة للنأي بالمبادرة عن التوظيف السياسي من طرف أحزاب الأغلبية والمعارضة.

يثير ضعف فاعلية لجان التقصي النيابية وحدود دورها الرقابي تساؤلاً جوهرياً حول دوافعها الحقيقية، إن كانت تنطلق من اعتبارات رقابية خالصة، أو من خلفيات سياسية وانتخابية بغرض إحراج فاعل معين. أو أنها لا تعدو أن تكون آلية لتفيس الضغوط الشعبية في سياقات سياسية خاصة. لاسيما أنه بالرغم مما قد تحمله نتائج التقصي من تحميل مسؤوليات مباشرة لأشخاص بعينهم، يظل تفعيل المسطرة خاضعاً لاعتبارات سياسية أكثر من استناده إلى أسس قانونية صرفة.

✓ المهام الاستطلاعية

إذا كانت لجان تقصي الحقائق تُشكّل عادة في القضايا التي تثير جدلاً سياسياً أو مجتمعياً واسعاً، فإن اللجان الاستطلاعية تتناول مواضيع أقل حساسية، وتُناقش تقاريرها داخل اللجنة المعنية أو في الجلسة العامة دون إمكانية الإحالة القضائية، لذلك تعتبر أقل تأثيراً.

وعادة ما تفضّل المعارضة لجان تقصي الحقائق لحمولتها الدستورية والسياسية القوية، بينما تتجنّبها الأغلبية لأنها قد تشكّل إدانة للتدبير الحكومي، لاسيما مع اقتراب الموعد الانتخابي، تفادياً لتداعيات سياسية محتملة، وتميل إلى استخدام آلية المهام الاستطلاعية.



تندرج المهام الاستطلاعية ضمن آليات الرقابة التي تمارسها اللجان البرلمانية الدائمة، والتي لا تترتب عنها مسؤولية الحكومة، ويمثل هذا الصنف من الرقابة إحدى الآليات الأكثر انتشاراً في جميع الأنظمة البرلمانية ومنها التجربة البرلمانية المغربية (ملاح، 2023، صفحة 93). حيث يتيح القانون الداخلي لمجلس النواب للجان الدائمة تكليف عضوين أو أكثر من أعضائها، بمهمة استطلاعية إخبارية مؤقتة حول موضوع يهم المجتمع، أو يتعلق بنشاط من أنشطة الحكومة والإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية باتفاق مع مكتب المجلس (المادة 142)، الغرض منها جمع معطيات بخصوص موضوع يندرج ضمن القطاعات والمجالات والمؤسسات التي تدخل في اختصاصات اللجنة المعنية، بإذن من مكتب مجلس النواب، وبموافقة رئيس الحكومة لتسهيل مهمة اللجنة في مقابلة المسؤولين عن الإدارات والمؤسسات العمومية المعنية، والاطلاع على الوثائق والمعطيات الضرورية لإنجاز أشغالها. ويحال حسب المادة 147 من النظام الداخلي لمجلس النواب 2024 تقرير المهمة الاستطلاعية على مكتب المجلس بالموازاة مع إحالته على اللجنة المعنية لمناقشته؛ وتستدعى الحكومة لحضور المناقشة والمشاركة فيها؛ ويحال ملخص المناقشة رفقة تقرير المهمة الاستطلاعية على مكتب المجلس الذي يقوم بدراسته لاتخاذ قرار رفعه إلى الجلسة العامة من عدمه.

في الأشهر الأولى من السنة الحالية، أثار الموضوع المتعلق بدعم الحكومة لاستيراد المواشي (الأبقار والأغنام واللحوم)، والدعم الممنوح من الدولة لمستوردي الأغنام بمناسبة عيد الأضحى لسنتي 2023 و2024، نقاشاً عمومياً واسعاً، لاسيما بعد تضارب التصريحات بين وزراء وقيادات حزبية ورئيس مجلس النواب بخصوص هذا الموضوع، الأمر الذي دفع أحزاب من المعارضة إلى تشكيل لجنة نيابية لتقصي الحقائق، ولكي يكتمل النصاب القانوني المحدد في ثلث أعضاء مجلس النواب، كان من الضروري أن ينخرط في هذا الاتجاه جزء من الأغلبية، غير أن فرق الائتلاف الحكومي (فريق التجمع الوطني للأحرار وفريق الأصالة والمعاصرة والفريق الاستقلالي للوحدة والتعادلية) سارعت بتقديم طلب لرئيس لجنة القطاعات الإنتاجية بمجلس النواب للقيام بمهمة استطلاعية حول نفس القضية لقطع الطريق أمام فرق المعارضة الراغبة في تشكيل لجنة التقصي، ولتتملص من المسؤولية السياسية عن الاختلالات المحتملة.

وفي سياق آخر، حظيت المهمة الاستطلاعية حول أسعار بيع المحروقات السائلة للعموم وشروط المنافسة بعد قرار التحرير، بمتابعة إعلامية وشعبية لافتة، حيث أثار تقريرها التركيبي جدلاً إعلامياً وسياسياً واسعاً لم تشهده تقارير المهام الاستطلاعية الأخرى، الأمر الذي كان أحد أسباب إصدار مجلس المنافسة لرأيه حول مشروع قرار الحكومة بشأن تسقيف هوامش ربح المحروقات السائلة، والذي صادق عليه المجلس بالإجماع في 14 فبراير 2019. كما عززت هذه المهمة دور المجتمع المدني في الدفاع عن قضايا الشأن العام، حيث رفعت الجمعية المغربية لحماية المال العام دعوى أمام النيابة العامة للتحقيق في شبهة احتكار سوق المحروقات وتلاعب الشركات بالأسعار، إلا أن الدعوى أغلقت دون متابعة.

وقد بينت المهمة الاستطلاعية سالف الذكر بشكل جلي محدودية النتائج التي تفضي إليها هذه المهام الرقابية في التجربة المغربية، إذ تحدثت التقارير الإعلامية التي واكبت تقرير المهمة الاستطلاعية حول أسعار المحروقات عن خضوع البرلمان لضغوطات لوبي شركات المحروقات. وهو ما أثر على منهجية إعداد تقرير المهمة الاستطلاعية، والذي اعتمد التوافق بين الأعضاء على حساب استجلاء الحقيقة، مما انعكس على مضامين تقرير اللجنة؛ حيث خرج في صيغة أولى كاشفة سرعان ما تم سحبها وتعويضها بنسخة "متوازنة". (ملاح، 2023، الصفحات 94-95).

رغم لجوء اللجان البرلمانية إلى استخدام آلية المهام الاستطلاعية خلال الولاية التشريعية 2016-2021، إلا أن نتائج أشغالها كانت محدودة (ملاح، 2023، صفحة 85)، وبظل عدد المهام الاستطلاعية التي قامت بها اللجان



الدائمة خلال الولاية التشريعية الحالية - إلى حدود متم يناير 2025 - ضعيفا، لا يتجاوز التسعة 323، إذ أن أعضاء البرلمان عادة ما يفضلون اللجوء إلى السؤال البرلماني باعتباره الأداة التي تمكنهم من تسويق نشاطهم النيابي أمام الناخبين وأمام الرأي العام عموما. كما أن قلة الموارد البشرية المتاحة لهم للقيام بمهامهم الرقابية، وغياب التكوين تعد من العوامل التي تساهم في إضعاف أدائهم الرقابي، ولا تساعد على إنجاح هذه المهام (ملاح، 2023، صفحة 94).

إن الرفع من جودة وفعالية المهام الاستطلاعية يقتضي أن تكون تقاريرها مؤثرة، ففي التجربة الفرنسية على سبيل المثال، تعرض تقارير المهام الاستطلاعية للمناقشة بدون تصويت. كما يمكن أن تفضي المهمة الاستطلاعية إلى نتائج تشريعية مهمة كما حدث خلال الولاية التشريعية الرابعة عشرة، حيث تم إعداد مرسوم بشأن حظر التدخين في الأماكن العامة.

مقابل ذلك، كشفت الممارسة البرلمانية في المغرب العديد من الاختلالات التي يمكن رصدتها خلال إعداد تقرير اللجنة، أو عند الانتهاء من صياغته. وتتضح هذه الاختلالات بشكل جلي من خلال العدد المحدود من التقارير المنجزة مقارنة مع عدد المهمات التي تمت، حيث نجد خلال الولاية التشريعية 2016-2021 أن مجلس النواب قام بـ 25 مهمة استطلاعية، تم إقبال جل تقاريرها، وتم تقديم ستة تقارير إلى اللجان المعنية، من بينها ثلاثة تقارير فقط تمت إحالتها على الجلسات العامة للمجلس، ومع ذلك، لم تفض مناقشة تلك التقارير إلى تفعيل آليات المتابعة البرلمانية التي يتيحها القانون كاستجواب الوزير المعني مثلا، وهو ما يفرغ هذه المهمة الرقابية من مضمونها، ويجعل منها شكلا من أشكال الهدر الذي يطال الزمن الرقابي (ملاح، 2023، صفحة 95).

لا تزال آلية المهام الاستطلاعية التي تعتمد عليها اللجان البرلمانية الدائمة في المغرب محدودة الفعالية، على عكس التجربة البرلمانية الفرنسية، بفعل ارتعاشها للتجاذبات السياسية التي أثرت سلبًا على اعتمادها في الممارسة البرلمانية، وهو ما يحول دون توظيفها بالشكل الأمثل في مراقبة السياسات العمومية وتقييم أداء الحكومة وإدارتها.

خاتمة:

سعت الدراسة إلى بحث مدى إسهام البرلمان في تجويد التدبير العمومي بالمغرب، وذلك من زاوية الدور الرقابي الذي يضطلع به، والذي يتمثل من خلال مساءلة الفاعل الحكومي ومراقبة أدائه، وأكدت على أن هذا الدور يتعزز عندما يُصان مبدأ توازن السلط، وترتفع مكانة البرلمان وترسخ استقلاليته؛ مما يتيح له جرأة في ممارسة الرقابة ومسؤولية في استخدام آلياتها.

تؤكد نتائج الدراسة ما طرحته الفرضية الأولى؛ حيث إن التجاذبات الحزبية الحادة، التي تتجاوز حدود التنافس السياسي اللازم للممارسة البرلمانية، تفرغ الآليات البرلمانية من مضمونها الرقابي، وتحولها إلى إجراءات شكلية توظف لتصفية الحسابات السياسية، مما يحول دون مساءلة حقيقية للسلطة، وينعكس سلبًا على ثقة المواطن في مؤسسة البرلمان.

من جهة أخرى، أظهرت الممارسة البرلمانية أن الارتقاء بالوظيفة الرقابية للبرلمان لا يمكن أن يتحقق دون نخبة يقظة ومؤهلة، تمتلك الإرادة السياسية لتوسيع دائرة الفعل والقدرة على المبادرة الرقابية، بدل الارتكان إلى ردود الأفعال، أو التدخل استجابة لطلبات متدخلين آخرين، بالإضافة إلى أن نقص الكفاءة التقنية للبرلمانيين يحث من قدرتهم على ممارسة

³²³ يمكن الاطلاع على هذه المهام الاستطلاعية عبر الموقعين الرسميين لمجلسي البرلمان.



مهامهم بفعالية ونجاعة.

كما بينت نتائج الدراسة -بشكل جزئي- صحة الفرضية الثانية؛ إذ أن محدودية استخدام الآليات البرلمانية، سواء من حيث الكثافة أو من حيث جودة التوظيف، تحدّ من قدرة البرلمان على مساءلة وضبط ومراقبة أداء الحكومة، والمؤسسات والإدارات العمومية التابعة لها.

لذلك تدعو الدراسة، استشعاراً لرمزية الوظيفة التمثيلية للبرلمان، إلى سن تشريعات تلزم الحكومة بالرد على أسئلة البرلمانيين، واحترام الآجال الزمنية المحددة، وكذلك تطوير وتفعيل الآليات والجزاءات التي يخولها القانونان الداخليان لمجلسي البرلمان للتقليص من مظاهر ضعف الحضور للجلسات التشريعية وأشغال اللجان.

فضلاً عن ذلك، توصي الدراسة بضرورة تكوين البرلمانيين في مجالات الرقابة المالية والإدارية، وإلى تطوير الشراكات مع الخبراء والمؤسسات الأكاديمية والشبكات البرلمانية الدولية، والانفتاح على التجارب المقارنة، للاستفادة من الخبرات والتجارب الفضلى وبرامج التدريب والتطوير، لتنمية كفاءتهم التقنية، وإقدارهم على فهم وتحليل المعطيات والبيانات والمؤشرات، واعتماد أنظمة معلوماتية وتكنولوجية متطورة، لمتابعة ومراقبة التسيير والإنفاق العمومي، وتيسير الكشف عن أي تجاوزات أو اختلالات محتملة.

إن أداء البرلمان لدوره الرقابي بنجاعة وفعالية يمكن أن يشكل أداة ديمقراطية تساهم في إعادة مصداقية العمل البرلماني، وتقليص اهتزاز ثقة المواطن بالمؤسسات المنتخبة وبنجاعة الديمقراطية التمثيلية.

قائمة المراجع:

- ❑ Charbonneau, M. (2012). Nouveau management public. Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique. Consulté le 25, 2025, sur www.dictionnaire.enap.ca
- ❑ Hortense de Padirac. (2018). Le contrôle et l'évaluation parlementaire: L'impact de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris II-Panthéon-Assas, école doctorale Georges Vedel. Paris. Consulté le 11 7, 2024, sur <https://theses.fr/>



- ❑ Hortense de Padirac. (2018). Le Parlement français et l'évaluation; Une institutionnalisation impossible? Consulté le 10 27, 2024, sur <https://sciencespo.hal.science/hal-03458055/>
- ❑ N BOUFERAS و N CHAKIR. (2023). Le Nouveau Management Public dans l'Administration .Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit; Volume 7 : numéro 3.
- ❑ Règlement Nationale de l'Assemblée (2019) .
- ❑ Site officiel de l'Assemblée Nationale Française. (2024). Consulté le Décembre 7, 2024, sur Site officiel de l'assemblée nationale française: www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xve-legislature#_ftn2

❖ الموقع الرسمي لمجلس النواب. (2022). الموقع الرسمي لمجلس النواب. تاريخ الاسترداد 1 23, 2025، من [./https://www.chambredesrepresentants.ma](https://www.chambredesrepresentants.ma)

❖ أمال سفیان. (2022). التقييم البرلماني للسياسات العمومية بين التجربتين المغربية والفرنسية. مجلة دفاتر برلمانية، المجلد 1، عدد مزدوج 1 و2.

❖ جمعية سمسم - مشاركة مواطنة. (2024). حصيلة المبادرة التشريعية للكتل النيابية خلال السنة الثالثة من الولاية التشريعية الحادية عشرة 2021 - 2026. تاريخ الاسترداد 11 5, 2024، من <https://simsim.ma>

❖ رشيد المدور. (2022). البرلمان في ظل الملكية البرلمانية المغربية. الرابط: مجلة دفاتر البرلمانية، العدد 1.

❖ عبد السلام المراكشي. (2021). دور البرلمان المغربي في تقييم السياسات العمومية على ضوء مستجدات دستور 2011 - دراسة تحليلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي. طنجة.

❖ عبد اللطيف الهاللي. (6 4, 2020). التدبير العمومي ومفاهيم أخرى. مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والإقتصادية، رابن / ألمانيا من <https://www.democraticac.de/?p=66604>



- ❖ عبد المنعم لزعر. (2016). ظاهرة الجمع بين الانتخابات الانتخابية: دراسة في واقع الممارسة البرلمانية بالمغرب، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكادال، الرباط.
- ❖ كاتيا هورير بابازيان. (2018). دليل تقييم السياسات العمومية من أجل تأسيسه في مجلس المستشارين بالمملكة المغربية. الرباط: دار أبي رقيق للطباعة والنشر. تاريخ الاسترداد 29 12, 2024، من <https://www.chambredeseconseillers.ma/ar>
- ❖ محمد أتركين. (2021). معجم الدستور المغربي. دار النشر المعاصرة، الطبعة الأولى.
- ❖ محمد ملاح. (1 4, 2023). المهام الاستطلاعية البرلمانية بين أهمية الرقابة وسؤال الفعالية: قراءة في حصيلة مجلس النواب خلال الولاية التشريعية 2016-2021. دفاتر برلمانية، المجلد 2، العدد 1.
- ❖ محمد وديجي. (2021). القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية وهران تحديث التدبير العمومي بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله. فاس.
- ❖ وزارة الداخلية. (2022). معلومات وإحصائيات حول الانتخابات. تاريخ الاسترداد 5 1, 2025، من www.elections.ma



تحديات قطاع المياه الفلسطيني: قراءة سياسية تحليلية

الدكتور فراس علي القواسمي

أستاذ السياسات العامة في أكاديمية جوعان بن جاسم للدراسات الدفاعية- قطر

الملخص:

بين عامي 2008 و2012، بدأت سلطة المياه الفلسطينية عملية إصلاح لقطاع المياه. ومع ذلك، لم يتم تنفيذ معظم السياسات والخطط الإصلاحية التي أقرت. لذا تهدف هذه الدراسة إلى استكشاف التحديات العملية التي أدت إلى الحيلولة دون تحويل السياسات والخطط إلى إجراءات واقعية. تتناول الدراسة التحديات الحالية ضمن مقارنة سياسية. تم توظيف المنهج النوعي لجمع البيانات اللازمة لتحقيق أهداف الدراسة، حيث تم إجراء أحد عشر مقابلة مع الشخصيات المسؤولة في قطاع المياه لجمع البيانات الأولية. أظهرت النتائج أن هناك ثلاثة عوامل مؤثرة أدت إلى عدم تنفيذ السياسات والخطط، وهي الاحتلال الإسرائيلي، والتمويل الأجنبي، وضعف الممارسات القانونية والإدارية الفاعلة. وقد ساهمت هذه العوامل في نهاية المطاف في تعزيز الوضع الراهن المتمثل بوجود فجوة بين الخطط الإصلاحية وتنفيذها على أرض الواقع. من الناحية النظرية، تبين أن نموذج السياسات العامة " Stages Heuristic Model " قد يكون مفيداً لشرح مرحلة صياغة السياسات العامة، لكنه لا يفسر مراحل تنفيذ وتقييم السياسات في السياق الفلسطيني الذي يتميز بكونه نظام حوكمة تحت الاحتلال الاسرائيلي. ويدعو البحث لضرورة تبني نموذج سياسات عامة خاص بالسياق الفلسطيني، والذي يهدف إلى تعزيز صمود الشعب الفلسطيني من خلال توفير الاحتياجات الرئيسية له.

في عام 1993، تم توقيع اتفاق أوسلو الأول (إعلان المبادئ) بين دولة الاحتلال ومنظمة التحرير الفلسطينية (PLO) ونتيجة لذلك، اعترفت منظمة التحرير الفلسطينية بدولة الاحتلال كدولة، وفي المقابل اعترفت دولة الاحتلال بمنظمة التحرير الفلسطينية كممثل للفلسطينيين. لاحقاً، تم إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية في عام 1994. وفقاً لاتفاقيات أوسلو، تم تقسيم الضفة الغربية إلى ثلاث مناطق. المنطقة "أ" وتشكل 17٪ من الضفة الغربية، حيث يتمتع الفلسطينيون بالسيطرة الإدارية والأمنية، بينما تمثل المنطقة "ب" 23٪ من الضفة الغربية، حيث تتمتع السلطة الفلسطينية بالسيطرة الإدارية فقط، بينما تحتفظ دولة الاحتلال بالسيطرة الأمنية. أما المنطقة "ج"، التي تشكل 60٪ من الضفة الغربية، فهي تخضع بالكامل للسيطرة الإسرائيلية إدارياً وأمنياً. كان من المفترض أن يكون هذا التقسيم فترة انتقالية لمدة خمس سنوات، وبعدها كان من المتوقع أن تنسحب دولة الاحتلال من المنطقة "ج" وتسمح للفلسطينيين بإقامة دولتهم في الضفة الغربية وقطاع غزة. ومع ذلك، أبقت دولة الاحتلال سيطرتها الكاملة على المنطقة "ج"، بل وتقوم باجتياح المناطق "أ" و "ب" في أي وقت تشاء.

إن استمرار وجود الاحتلال الإسرائيلي في الضفة الغربية، بالإضافة إلى الحصار الإسرائيلي المفروض على قطاع غزة منذ عام 2006، يعزز هشاشة وتجزؤ الدولة الفلسطينية. يُعدّ تقديم الخدمات الأساسية مثل المياه، الصرف الصحي، الكهرباء، تعبيد الطرق وغيرها من البنى التحتية من الأدوار الأساسية التي يجب أن توفرها الحكومة الفلسطينية، خاصة على المستوى المحلي. تركز هذه الدراسة على خدمة المياه، والتي وفقاً للتقارير الرسمية، تواجه تحديات مختلفة تتعلق بمحدودية الوصول إلى المياه، ووراءة جودتها، وانخفاض مستوى رضا السكان عنها (PCBS, 2017; MDLF, 2017; and MoLG, 2015; The World Bank, 2017; UNDP, 2014; OCHA, 2018).

تأسست سلطة المياه الفلسطينية في عام 1996، وانخرطت في عملية إصلاح قطاع المياه بين عامي 2008 و 2012. خلال تلك الفترة، حددت سلطة المياه الفلسطينية تحديات متعددة تتعلق بخدمة المياه وقطاع المياه بشكل عام. وفقاً للوثائق الرسمية، يمكن تصنيف هذه التحديات على أنها تشغيلية، ومؤسسية، وقانونية (PWA, 2012, 2013a, 2016a, 2016b, 2013b). ونتيجة لذلك، تم تطوير سياسات واستراتيجيات وخطط لمعالجة هذه القضايا. وكان أهم مخرجات عملية الإصلاح إصدار قانون المياه لعام 2014، الذي كان من المفترض أن يؤسس أطراً مؤسسية

وقانونية جديدة تعزز في النهاية تقديم خدمات المياه. ومع ذلك، لا تزال معظم المشكلات قائمة. فقد أشارت التقارير الرسمية ودراسات أخرى مثل (Qawasmeh, 2021) إلى وجود فجوة واضحة بين السياسات المائية التي تم وضعها خلال عملية الإصلاح وتنفيذها الفعلي. بعبارة أخرى، كانت عملية الإصلاح جيدة من حيث صياغة السياسات، لكنها لم تُترجم فعلياً إلى خطوات تنفيذية. بناءً على ذلك، تهدف هذه الدراسة إلى الإجابة على السؤالين التاليين:

1. ما هي التحديات العملية الرئيسية التي حالت دون تنفيذ السياسات المائية الإصلاحية التي تم وضعها خلال عملية إصلاح قطاع المياه؟

2. إلى أي مدى يمكن تفسير هذه التحديات العملية من خلال نموذج المراحل السياسية (Policy Stages Heuristic Model)؟

على الرغم من وجود أطر مؤسسية مماثلة نظرياً في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، إلا أن الانقسام الداخلي بين حركة حماس (حركة المقاومة الإسلامية) وحركة فتح (حركة التحرير الوطني الفلسطيني) في عام 2007 أدى إلى إدارة المنطقتين من قبل حكومتين مختلفتين. تحكم حركة فتح بشكل رئيسي الحكومة في الضفة الغربية، بينما تحكم حركة حماس الحكومة في قطاع غزة. تركز هذه الدراسة فقط على الضفة الغربية للأسباب التالية: بعد سيطرة حماس على قطاع غزة، خضع القطاع لحصار إسرائيلي، مما أدى إلى خلق وضع معقد وسياق مختلف نسبياً عن الضفة الغربية. ونتيجة لذلك، فإن البيانات أكثر توفراً للباحث في الضفة الغربية. علاوة على ذلك، قد يؤدي التواصل مع المسؤولين في غزة إلى تهديد أمني خاصة بعد اندلاع الحرب الأخيرة على قطاع غزة.

خلفية الدراسة

يتكون قطاع المياه من مؤسسات على المستويين الكلي والجزئي. يشمل المستوى الكلي كلاً من سلطة المياه الفلسطينية، ومجلس تنظيم قطاع المياه، ودائرة مياه الضفة الغربية. تعتبر سلطة المياه الفلسطينية الجهة الأعلى في المستوى الكلي، حيث تتولى إدارة الموارد المائية في فلسطين، وإعداد السياسات العامة والاستراتيجيات والخطط المائية، وضمان تنفيذها الفعال وفقاً لقانون المياه لعام 2014 (The 2014 Water Law, 2014). ووفقاً لنفس القانون، يقوم مجلس تنظيم قطاع المياه بمراقبة جميع الأمور المتعلقة بتشغيل مزودي خدمات المياه، بما في ذلك الإنتاج، والنقل، والتوزيع، والاستهلاك، وإدارة الصرف الصحي، بهدف ضمان جودة وكفاءة خدمات المياه والصرف الصحي للمستهلكين في

فلسطين بأسعار معقولة" (ص.10). بالإضافة إلى ذلك، تتولى دائرة مياه الضفة الغربية إدارة الآبار، وشراء المياه من إسرائيل، ثم توزيعها وبيعها بالجملة لمزودي الخدمات على المستوى الجزئي، كما أنها تتبع إداريًا لسلطة المياه الفلسطينية. (The World Bank, 2018b)

أما المؤسسات على المستوى الجزئي، فهي الجهات التي تقدم خدمات المياه للسكان، وتشمل دوائر المياه في البلديات سواء في البلديات الرئيسية، أو البلديات الفرعية، وهيئات المياه، ومجالس الخدمات المشتركة، والتي تتكون من عدة مجالس قروية (The World Bank, 2018b; WSRC, 2018a, 2018b). وعلى الرغم من أن مزودي خدمات المياه يعتبرون جزءًا من المستوى الجزئي في قطاع المياه، إلا أنهم يتبعون إداريًا لوزارة الحكم المحلي، باستثناء هيئات المياه. (Signoles, 2010; The World Bank, 2018a). فإن صندوق تطوير وإقراض البلديات، الذي تأسس عام 2004 لتنسيق تدفق أموال المانحين إلى السلطات المحلية، يتبع أيضًا لوزارة الحكم المحلي. يوضح الجدول (1) مدى تغطية كل نوع من مزودي خدمات المياه للسكان في الضفة الغربية.

الجدول (1): مزودو خدمات المياه ونسبة تغطيتهم لسكان الضفة الغربية

نوع مزود الخدمة	عدد مزودي خدمة المياه	نسبة تغطية سكان الضفة الغربية (%)
دوائر المياه في البلديات (البلديات الرئيسية)	88	27
دوائر المياه في المجالس البلدية (البلديات الفرعية)	179	32
مجالس الخدمات المشتركة	7	24
هيئات المياه	2	17
الإجمالي	276	100

المصدر: مستخلص من (The World Bank, 2018) و (WSRC, 2018a, 2018b).

منهجية البحث

يتبنى هذا البحث المنهج النوعي، حيث تم الاعتماد على مزيج من البيانات الأولية والثانوية. تم إجراء أحد عشر مقابلة لجمع البيانات الأولية، بينما تم الاعتماد على الأعمال الأكاديمية والوثائق الحكومية لجمع البيانات الثانوية. تنتمي هذه الدراسة إلى المنهج التفسيري، حيث تساهم وجهات نظر المشاركين في المقابلات في بناء فهم عميق للحالة موضع الدراسة.

تم اعتماد استراتيجية العينة الحصصية لتحديد المشاركين في المقابلات. بشكل عام، تم تصنيف مجتمع الدراسة إلى أربع فئات رئيسية وفقاً لأهم الجهات الفاعلة في قطاع المياه. تمثل الفئة الأولى المؤسسات المائية على المستوى الكلي، والتي تشمل سلطة المياه الفلسطينية، ومجلس تنظيم قطاع المياه، ودائرة مياه الضفة الغربية. تم إجراء مقابلة واحدة مع مسؤول رفيع المستوى من كل مؤسسة، وبالتالي، تم إجراء ثلاث مقابلات لتمثيل هذه الفئة.

أما الفئة الثانية، فتمثل المؤسسات المائية على المستوى الجزئي (مزودو خدمات المياه)، والتي تتكون من عدة فئات فرعية، بما في ذلك البلديات الرئيسية، والبلديات الفرعية، ومجالس الخدمات المشتركة، وهيئات المياه. تم إجراء مقابلة واحدة مع ممثل عن كل نوع من مزودي خدمات المياه. ومع ذلك، لم يتم إجراء أي مقابلة مع ممثل عن هيئات المياه، حيث لم يوافق أي منهم على المشاركة في المقابلات.

تمثل الفئة الثالثة الخبراء والأكاديميين على مستويين: مستوى السياسات ومستوى تقديم الخدمة. تم اختيار ثلاثة خبراء وأكاديميين من مستوى السياسات، نظراً لتركيز هذه الدراسة بشكل أكبر على هذا المستوى مقارنةً بمستوى تقديم الخدمة. في المقابل، تم اختيار خبير واحد فقط لتمثيل الفئة الفرعية المتعلقة بتقديم خدمات المياه.

تمثل الفئة الأخيرة الوزارات ذات الصلة بسلطة المياه الفلسطينية. ومن بين مختلف الوزارات، تم التركيز على وزارة الحكم المحلي، نظراً لأن جميع مزودي خدمات المياه، باستثناء هيئات المياه، يتبعون لها كما ذكر سابقاً. بالإضافة إلى ذلك، تم مقابلة ممثل عن صندوق تطوير وإقراض البلديات، باعتبارها الجهة الممولة.

يشير الجدول (2) إلى المعلومات المتعلقة بالمشاركين في المقابلات ومناصبهم في المؤسسات التابعة، وفقاً للفئات الرئيسية الأربع والفئات الفرعية الأخرى. تم تخصيص رموز لكل ممثل عن المؤسسة ليتم الإشارة إليهم في قسم التحليل.

الجدول (2): ممثلي المؤسسات التي تم اختيارهم

الرموز	الممثل المختار	المؤسسة المختارة	الفئات الفرعية	الفئات الرئيسية
م ك 1	وزير سابق لسلطة المياه الفلسطينية	سلطة المياه الفلسطينية	-	المؤسسات على المستوى الكلي
م ك 2	الرئيس التنفيذي	مجلس تنظيم قطاع المياه	-	
م ك 3	رئيس دائرة توزيع المياه	دائرة مياه الضفة الغربية	-	
م ج 1	رئيس دائرة المياه	بلدية الخليل	البلديات الرئيسية	المؤسسات على المستوى الجزئي
م ج 2	رئيس دائرة المياه	بلدية يطا	البلديات الفرعية	
م ج 3	رئيس المجلس	مجلس خدمات شمال غرب نابلس	مجالس الخدمات المشتركة	
-	-	-	هيئات المياه	
خ 1	خبير كبير	-	مستوى السياسات	الخبراء والأكاديميون
خ 2	باحث	المركز الفلسطيني للأبحاث		
خ 3	مستشار وخبير في شؤون المياه	جامعة النجاح		
خ 4	مستوى تقديم الخدمة	مستشار وباحث	منظمة ضد الجوع	

الوزارات ذات الصلة	-	وزارة الحكم المحلي	وزير سابق لوزارة الحكم المحلي	ذ ص 1
	-	صندوق تطوير وإقراض البلديات	المدير التنفيذي	ذ ص 2

تم استخدام أسلوب المقابلات شبه المنظمة لجمع البيانات، مما أتاح إمكانية طرح أسئلة محددة مسبقاً بالإضافة إلى أسئلة متابعة. ووفقاً لأهداف الدراسة، تم تحديد محاور رئيسية مسبقاً، شملت: عملية إصلاح قطاع المياه، سياسات تقديم خدمات المياه، آليات تقديم الخدمة، التمويل الأجنبي والقضايا المرتبطة به. كما تم تطوير محاور فرعية أخرى أثناء المقابلات.

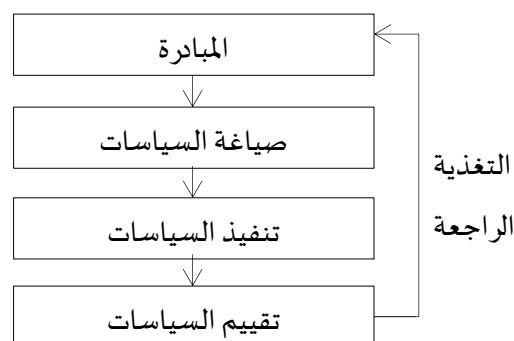
أُجريت المقابلات عبر الهاتف باللغة العربية واستغرق المتوسط العام لكل مقابلة حوالي ساعة. بعد ذلك، تم تفريغ جميع الإجابات باللغة العربية وتحليلها بعد تحديد المحاور الرئيسية والفرعية. وتوصل التحليل إلى أربعة محاور رئيسية: الاحتلال الإسرائيلي، هيكل قطاع المياه، ضعف الممارسات القانونية، والتمويل الأجنبي.

المقاربة النظرية

تم استخدام "نموذج المراحل الإرشادي" (Stages Heuristic Model) لدراسة الفجوة بين صياغة سياسات المياه وتنفيذها من الناحية النظرية. أكد عدد من الباحثين مثل Birkland (2006); Sidney (2006); Treib and Pulzl (2006) على أهمية فهم وتحليل عملية صنع السياسات قبل محاولة إصلاح عملية تقديم الخدمات. وفي السياق الفلسطيني، هناك عدد قليل جداً من الدراسات التي تناولت تأثير العوامل المختلفة على مستوى صنع السياسات في قطاع المياه، وهو استنتاج يتماشى مع نتائج Easton et al. (2017) و Safadi et al. (2015).

قدم Lasswell (1956) نموذج (Stages Heuristic Model) الذي أصبح الإطار الأساسي لدراسات عملية صنع السياسات. وقد تم تطوير هذا النموذج لاحقاً من قبل العديد من الباحثين، ويعد النموذج الأكثر استخداماً

وشهرةً، حيث يتكون من أربع مراحل رئيسية: المبادرة، الصياغة، التنفيذ، والتقييم (Ahmed, 2013; Althaus et al., 2007; Heywood, 2007; Jann & Wegrich, 2007). تزايدت الدراسات التي تتبنى هذا النموذج. ورغم انتقاده من عدد من الباحثين، إلا أنه لا يزال يوفر الإطار التحليلي الأكثر انسيابية وفقاً لأنصاره (Jann & Wegrich, 2007; Weible et al., 2012).



الشكل (1): مخطط مبسط للمراحل الرئيسية في عملية صنع السياسات

المصدر: (Ahmed, 2013)

تشير مرحلة المبادرة إلى إدراك المشكلة التي يعاني منها الناس والاعتراف بها كقضية تتطلب تدخل الدولة. ثم تُدرج المشكلة ضمن جدول أعمال لصياغة سياسات مناسبة (Jann & Wegrich, 2007) بعد تحديد القضية في مرحلة المبادرة، تركز مرحلة الصياغة على تحديد أفضل السبل التي يمكن للدولة أن تستجيب بها لهذه القضية (Ahmed, 2013).

أضاف Starling (2010) أن الشكل النهائي لصياغة السياسة ينعكس في إجراء تنفيذي ملموس. وبالمثل، أشار Anderson (2011) إلى أن مرحلة الصياغة تتضمن تطوير مسارات عمل مقترحة لمعالجة المشكلة العامة. في مرحلة التنفيذ، تتحول السياسات من نوايا إلى أفعال ملموسة (Peter, 1998). وأخيراً، تهدف مرحلة التقييم إلى تحديد ما إذا كانت أهداف السياسة قد تحققت أم لا، كما تقيم التداعيات المحتملة للسياسة العامة، بالإضافة إلى تقييم دور الجهات الفاعلة المشاركة في العملية السياسية السابقة (Anderson, 2011; Dye, 2010).

النتائج والتحليل: تحديات قطاع المياه

1- الاحتلال الإسرائيلي

أكد جميع المشاركين في المقابلات، من مختلف الفئات، أن القضية الأساسية في قطاع المياه هي سيطرة الاحتلال الإسرائيلي على 85% من موارد المياه في الضفة الغربية. وهذا الأمر يقيّد مقدمي الخدمات الفلسطينيين من تلبية احتياجات السكان من المياه، مما يجبر الفلسطينيين على شراء المياه من الشركات الإسرائيلية التي تستغل الموارد الفلسطينية، فقد أشار أحد المبحوثين أنه "من المهم الإشارة إلى أن 85% من المياه التي يبيعها قسم المياه في الضفة الغربية لمقدمي الخدمات الفلسطينيين يتم شراؤها من الشركات الإسرائيلية. أما 15% فقط فهي من الموارد الفلسطينية". (م ك2) وقال مبحوث آخر ان "إسرائيل تسيطر على معظم الآبار، وهناك مجموعة من الآبار تديرها سلطة المياه الفلسطينية (PWA)، لكنها غير كافية. لذلك، نعتمد بشكل أساسي على المياه التي نشترها من شركة ميكوروت الإسرائيلية". (ذ ص1) وحتى ال 15% من الموارد التي يُفترض أن الفلسطينيين يتحكمون بها، لا يمكنهم استغلالها بجرية. لذا، ليس من الدقيق القول إن إسرائيل تسيطر على 85% فقط من موارد المياه، فهي تسيطر فعليًا على جميع الموارد بوسائل متعددة:

"كمية المياه غير كافية للسكان... هناك موارد مياه أخرى تحت سيطرة سلطة المياه الفلسطينية (PWA) مثل حوض بني نعيم الشرقي. من المفترض أن يكون لسلطة المياه الفلسطينية القدرة على توزيع المياه إلى جميع مناطق الضفة، خاصة المناطق التي تعاني من نقص مثل الخليل. لكن إسرائيل تحد من كمية المياه المستخرجة وترفض إنشاء نقاط توزيع جديدة". (خ4)

وعبر مبحوث آخر عن نفس المعنى بقوله "بين كل فترة وأخرى، يأتي الإسرائيليون لفحص ما إذا كان الفلسطينيون قد غيّروا مضخات المياه أو وسّعوا سيطرتهم على الموارد". (م ج2)

علاوة على ذلك، تفرض إسرائيل سيطرتها على استهلاك الفلسطينيين للمياه عبر تحديد الكمية المباعة لهم، وهي مشكلة تتفاقم بشكل خاص خلال فصل الصيف كما وضع أحد المبحوثين قائلاً: "المشكلة الرئيسية التي نواجهها، خاصة في الصيف، هي نقص المياه. نحن نشتر كميات ضخمة منهم، لكنهم يقللون الكمية في الصيف". (م ك3) وعلى الرغم من أن الاحتلال الإسرائيلي يبيع كمية محددة من المياه للفلسطينيين، إلا أنه لا يلتزم دائمًا بتعهداته، خاصة في بعض المناطق مثل منطقة "ج"، مما يعكس دافعًا استيطانيًا لطرد الفلسطينيين من أراضيهم عبر تعقيد ظروف الحياة وتقليل

إمدادات المياه، والشيء الأكيد بوجه نظر أحد المبحوثين أن "الاحتلال الإسرائيلي غير مهتم بتعزيز الوجود الفلسطيني في بعض مناطق الضفة الغربية، لا سيما في الخليل، وبيت لحم، وسلفيت حيث تقع المستوطنات الإسرائيلية بين التجمعات الفلسطينية. ولذلك، فإنهم غير مستعدين لزيادة كمية المياه هناك". (خ3) فعلى سبيل المثال، تُظهر السياسات الإسرائيلية تجاه السكان الفلسطينيين في مدينة يطا، جنوب الضفة الغربية، توجهًا واضحًا لطردهم من أراضيهم، فقد عبر أحد ممثلي المجالس البلدية عن هذه النقطة قائلاً: "من المفترض أن يأتي 20% فقط من استهلاكنا للمياه من شركة ميكوروت الإسرائيلية، أي ما يعادل 1100 متر مكعب يوميًا. ولكننا في الواقع لا نحصل إلا على 300 متر مكعب. مستوطنتان إسرائيليتان تستوليان على حصتنا". (م ج2)

ويؤكد المشاركون في المقابلات من المؤسسات المحلية أن تقييد الاحتلال الإسرائيلي لاستخراج المياه الفلسطينية لا يعود إلى ندرة الموارد، حيث تتوفر كميات كبيرة من المياه لكنها ممنوعة على الفلسطينيين. قال أحد المبحوثين إن "الكميات الموجودة في الخزان الجوي هائلة، لقد رأيت عندما أنزلوا الكاميرات إلى الأسفل، وجدنا أن هناك بحرًا تحتنا. ومع ذلك، لا يُسمح لنا بضخ المياه لتلبية احتياجاتنا". (م ج3) وفي تفسير الفلسفة الإسرائيلية وراء منع الفلسطينيين من استغلال مواردهم، أكد أحد الأكاديميين ما قاله أحد المسؤولين الفلسطينيين الكبار أن "الاحتلال الإسرائيلي لن يسمح للفلسطينيين بالسيطرة على أي من الموارد الأساسية، خاصة المياه والكهرباء. لا يريد أن يمنح الفلسطينيين أي شكل من أشكال السيادة". (خ2)

من بين المناطق الجغرافية المختلفة في الضفة الغربية، يعاني الجنوب من أزمة المياه أكثر من غيره، خاصة مقارنة بالشمال، وذلك لأسباب طوبوغرافية؛ حيث تقع معظم الموارد المائية في الشمال، بينما المناطق الجنوبية جبلية. وقد فكرت المؤسسات الفلسطينية في حلول مثل نقل المياه من الشمال إلى الجنوب، لكن السيطرة الإسرائيلية الكاملة على المنطقة "ج" تمثل العقبة الرئيسية:

"نظرًا لأن معظم موارد المياه تقع في الشمال، مثل جنين وقلقيلية، فإننا بحاجة إلى بنية تحتية في المنطقة "ج" لنقل المياه إلى الجنوب. لكن إسرائيل لا تسمح بذلك ولن تسمح به. لطالما كانت لدينا فكرة إنشاء خط مياه وطني من الشمال إلى الجنوب، لكن إسرائيل ترفض ذلك". (م ك2)

"وقال مباحث آخر "إذا أردنا مدّ خط مياه من الشمال إلى الجنوب، فإن ذلك يتطلب موافقة إسرائيلية بسبب سيطرتهم على هذه المنطقة ". (م ك1) ويبدو أن غياب السيادة الحقيقية للفلسطينيين على أراضيهم يمثل عنصراً أساسياً مفقوداً في إدارة المياه، حيث أن العديد من الخطط والأفكار، مثل نقل المياه، لم تتحقق بسبب هذه السيادة المفقودة، في هذا السياق يوضح أحد المبحوثين قائلاً " لو كنا نملك سيادة ودولة، لتمكنا من تنفيذ ذلك بسهولة. في السعودية ودول الخليج، يتم نقل المياه أحياناً لمسافات تزيد عن ألف كيلومتر، لذلك فإن مدّ خطوط بطول 15-20 كيلومتراً في الضفة الغربية لا يُعتبر أمراً صعباً ". (م ك1). في الحقيقة، تُعدّ اتفاقية أوسلو عاملاً رئيسياً في تحديد كمية المياه التي يمكن للفلسطينيين استخراجها، حيث وضعت قيوداً على توسّعهم في استغلال الموارد المائية، وهو أمر وصفه بعض المشاركين بالمجحف:

"لقد حددت اتفاقية أوسلو كمية المياه التي يمكن للفلسطينيين استخراجها، ومنعتهم من التوسع في ذلك. لذلك، هناك سياسة عليا تتحكم في جميع آبار المياه في الضفة الغربية... الماء هو الحياة، ولذلك تعطي إسرائيل الأولوية لمواطنيها على حساب الفلسطينيين ". (م ج1)

بناء على ما سبق، يمكن القول ان الاحتلال الإسرائيلي ساهم في تعزيز الفجوة بين صياغة السياسات المائية وتطبيقها من خلال سيطرته على الأرض وعدم التزامه تطبيق قرارات الأمم المتحدة، لا سيما القرارين 242 و 338 اللذين يدعوان إلى انسحاب إسرائيل من الضفة الغربية وقطاع غزة. وفرضها شرط حفظ الأمن الإسرائيلي على السلطة الفلسطينية من أجل الحصول على موارد المياه والحقوق المالية الأخرى، حتى تحول دور السلطة الوطنية الفلسطينية من كونه يقوم بدور تحرري وطني إلى دور وظيفي.

يتميز نظام الحكم الفلسطيني في سياق الاحتلال الإسرائيلي بغياب السيادة الحقيقية. حيث يخضع أكثر من ثلاثة ملايين فلسطيني في الضفة الغربية لقيود على الحركة، والاعتقال، والتهديد، وغيرها من الإجراءات التقييدية، إلى جانب الحصول على كميات محدودة جداً من المياه لا تكفي إلا لتلبية احتياجاتهم الأساسية فقط. بشكل عام، تُعدّ الموارد الطبيعية عنصراً أساسياً لإنتاج العديد من خدمات البنية التحتية الهامة. لذلك، فإن امتلاك الموارد الطبيعية والسيطرة عليها يعدّ مؤشراً أساسياً لسيادة الدولة. (King & Pierre, 1991; Pratchett, 2004) وبالتالي، يمكن القول إن السلطة الوطنية الفلسطينية تتمتع بدرجة منخفضة من السيادة. بل إن مقدمي خدمات المياه الحاليين يتمتعون بسيادة

أقل بكثير على الموارد المائية مقارنةً بالهيئات المركزية مثل سلطة المياه الفلسطينية. ومع ذلك، يمكن القول إنه لا توجد أي مؤسسة مائية فلسطينية، سواء كانت على المستوى الكلي أو الجزئي، تتمتع بأي سيادة فعلية على الموارد المائية الفلسطينية في الضفة الغربية المحتلة، لأنها تخضع بالكامل للسيطرة الإسرائيلية كما ذكر سابقاً.

من المثير للاهتمام أن ندرة الموارد المائية لا تبدو مشكلة مادية بحد ذاتها. فمتوسط استهلاك المواطن الإسرائيلي داخل دولة الاحتلال تبلغ حوالي 160 لترًا يوميًا، ويصل إلى 485 لترًا يوميًا للمستوطنين الإسرائيليين الذين يعيشون في الضفة الغربية، وهي أرقام تفوق المعايير التي حددتها منظمة الصحة العالمية (100 لتر يوميًا) (MDLF, 2017; OCHA, 2018; Salem et al., 2021). بالتالي، فإن الصراع على المياه ليس مجرد معركة حول الموارد، بل في جوهره صراع حول الوجود.

ولقياس مدى افتقار الفلسطينيين للسيادة، قام Nay (2013) بتحليل ثلاثة أبعاد رئيسية للسيادة، وهي السلطة، والقدرة، والشرعية. أما فيما يتعلق بسلطة الدولة، فهي ضعيفة إذا لم تستطع توفير الخدمات لتلبية احتياجات سكانها أو حماية مواطنيها من العنف داخل أراضيها (Stewart & Brown, 2010). أما بخصوص القدرة، فالسلطة الفلسطينية لا تمتلك القدرات التقنية والبشرية الكافية على انتاج خدمة المياه دون الاعتماد على الاحتلال. أما الشرعية، فرغم أن معظم ممثلي الهيئات المحلية يتم انتخابهم ضمن الانتخابات البلدية، إلا أن هناك فجوة حقيقية بين كفاءة من يتم انتخابهم لدوافع سياسية وقبلية وبين الحاجة الحقيقية لوجود شخصيات ذو كفاءة وخبرة في تزويد الخدمات. لذلك يمكن القول إن السلطة الفلسطينية ومقدي الخدمات لا يمتلكون سيادة حقيقية على أرض الواقع.

باختصار، بسبب عدم وجود اتفاق نهائي بين منظمة التحرير الفلسطينية، والاحتلال، والواقع الجيوسياسي الجديد بعد إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، أصبحت فلسطين منذ عام 1993 في وضع "الحكم الذاتي المؤقت"، أو ربما أقل من ذلك بكثير. وقد أدى هذا إلى فقدان الأمل في أي تغيير فيما يتعلق بوضع المياه أو حتى في تلبية الاحتياجات الأساسية الأخرى للحياة.

التمويل الأجنبي

ساهمت أموال المانحين الأجانب للمؤسسات العاملة في قطاع المياه، وخاصة سلطة المياه الفلسطينية ومجلس تنظيم قطاع المياه، بشكل كبير في تشكيل برنامج إصلاح المياه. بل إن هذه الأموال تمثل أحد المدخلات الرئيسية في الموازنة السنوية للحكومة الفلسطينية فقد وضع أحد الخبراء الذين انخرطوا في عملية إصلاح المياه، أنه "منذ عام 2009/2010، كان هناك ما نسميه استراتيجية عملية الإصلاح، وكان مشروعًا ممولًا". (خ3) ويقول ممثل أحد المؤسسات على المستوى الكلي موضحًا مصدر التمويل لعملية الإصلاح "فيما يتعلق بالسياسات العامة للمياه، كان هناك مشروع ضخم ممول من البنك الدولي... ظهرت عملية الإصلاح بعد صدور تقرير البنك الدولي عام 2010" (م ك2) ويضيف أحد المبحوثين "كان للمانحين تأثير كبير على ما تم إصداره. كان هناك مشروع تم خلاله صياغة قانون المياه". (خ3)

على الرغم من الدور الإيجابي الظاهر الذي يلعبه التمويل الأجنبي، شدد المشاركون في المقابلات على أنه لا ينبغي قبول التمويل كشرط لفرض أجندات معينة "المساعدات الأجنبية إيجابية، لكن يجب الحذر من أن تؤثر على السياسات المحلية أو الهيئات أو التنمية، وألا تُفرض أجندات علينا". (خ1) ويضيف أحد المبحوثين "رفضنا استلام 50 مليون دولار لأن الأمريكيين اشترطوا عدم دعم غزة، وهو ما يتعارض مع سياسة الرئيس بالمناسبة". (ذ ص2)

في هذا السياق، من المهم التمييز بين فرض الأجندات على متلقي التمويل وبين دوافع المانحين أنفسهم. وعندما سُئل أحد ممثلي المؤسسات التي تستلم التمويل عن الدافع وراء هذه الأموال، أجاب: "بالتأكيد بسبب الأجندة السياسية، فهم لا يدفعون لأنهم يحبونك، ولكن لتعزيز حل الدولتين، ولتغطية التكاليف نيابة عن الاحتلال الإسرائيلي". (ذ ص2) ويضيف آخر "المساعدات الأمريكية تُمنح لأسباب سياسية". (م ك1)

ومن أبرز تحديات التمويل الأجنبي التي أثرت على تنفيذ برنامج إصلاح المياه أنه لم يكن مستدامًا. يعلق أحد المبحوثين في هذا السياق "إذا أردت تنفيذ استراتيجية معينة، مثل استراتيجية كيانات المياه، عليك إقناع الناس بأن الوضع سيتحسن، وهذا يتطلب دعمًا ماليًا. لكن التمويل الحالي غير مستدام، وكذلك الحوافز". (خ3) ومن أبرز الأمثلة التي ساهم فيها عدم استدامة الدعم الأجنبي بشكل سلبي على المجتمع، ما حصل في مدينة يطا بعد تولي إدارة ترمب الحكم عام 2016، يوضح ممثل بلدية يطا عن ذلك قائلا

"في يطا، كان هناك مشروع تابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) بميزانية 18 مليون دولار، تم خلاله توسيع الشبكة وحفر الطرق. ولكن بعد استكمال 80% منه، أوقفت الإدارة الأمريكية فجأة المشروع وعُلقت التمويل. أدى ذلك إلى غضب شديد؛ إذ أصبحت 65 كيلومترًا من خطوط المياه مكشوفة. المشروع يحتاج الآن إلى 4 ملايين دولار لاستكمالها. هذا الحدث غير أولويات تفكيرنا بالكامل". (م ج 2)

تشير الاقتباسات أعلاه إلى اعتماد كبير لمؤسسات قطاع المياه على التمويل الأجنبي. ومن تبعات هذا الاعتماد أنه أدى إلى إضعاف الحافز للبحث عن مصادر تمويل جديدة، "المنح وتوجهات المانحين وجهت صنع القرار ومشاريع سلطة المياه الفلسطينية (PWA)، سواء على المستوى الكلي أو المحلي. انتظار أموال المانحين يجعل شبكات المياه ضعيفة لأنها تتآكل مع مرور الزمن". (م ج 1)

بناء على ما سبق، يمكن القول أن الدعم الخارجي ساهم في تعزيز الفجوة بين صياغة السياسات المائية وتطبيقها من خلال جعل المحدد السياسي هو الدافع والشرط لتقديم الدعم المالي حيث نرى أن المانحين الأجانب، الذين ينتمون إلى دول مختلفة، يهتمون بشكل كبير بتسوية الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي كجزء من سياساتهم الخارجية. يظهر ذلك بوضوح من خلال النمط السلوكي المالي للمانحين بعد توقيع اتفاقيات أوسلو، حيث لوحظ أن الدول التي كانت تدعم ماليًا المنظمات غير الربحية الفلسطينية قامت بتحويل تمويلها إلى السلطة الوطنية الفلسطينية. ومن جهة أخرى، انضمت العديد من الدول الأخرى إلى تمويل وزارات ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، معتقدة أن التمويل سيؤدي في النهاية إلى تعزيز السلطة الوطنية الفلسطينية وصولاً إلى حل سياسي.

نجدد في هذا السياق بأن تحقيق السلام والأمن والاستقرار السياسي في الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي هو أمر ضروري لأمن العالم. لذلك، يُبدي المانحون اهتمامًا كبيرًا بالحفاظ على أمنهم من خلال المساهمة في حل مشكلات الدول الهشة.

أما الولايات المتحدة الأمريكية، فقد قدمت نموذج مختلف في دعمها للمشاريع التنموية الفلسطينية، فبعد مراجعة 21 مبادرة أمريكية تجاه الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي، خلصت قواسمة (2020) إلى أن النمط السلوكي السياسي الأمريكي يعكس تحالفًا استراتيجيًا مع إسرائيل، وينعكس ذلك في كونه محدد للدعم الأمريكي للسلطة الفلسطينية. يتجلى هذا التحالف بشكل أوضح في عدم استخدام الولايات المتحدة لنفوذها لإجبار إسرائيل على الامتنثال للقرارات الدولية أو

مساعدة الفلسطينيين في الحصول على بعض حقوقهم المائية. فعلى الأقل، كان يمكن للولايات المتحدة أن تضغط على إسرائيل للسماح للفلسطينيين بنقل المياه من الشمال إلى الجنوب، وهو أمر لا يكلف إسرائيل شيئاً لكنه يساهم في حل أزمة المياه في الجنوب. ومع ذلك، لم تفعل الولايات المتحدة شيئاً من ذلك، بل يبدو أنها تحافظ على المصالح الإسرائيلية في احتلال الأراضي الفلسطينية. على سبيل المثال، لم تتخذ الولايات المتحدة أي إجراءات حقيقية لإجبار إسرائيل على الانسحاب من المنطقة (ج)، التي تمثل 60% من مساحة الضفة الغربية وتحتوي على معظم الموارد المائية. علاوةً على ذلك، أوضحت إدارة الرئيس ترامب بشكل جليّ في صفقة القرن (2020) أن الولايات المتحدة هي حليف استراتيجي لإسرائيل، ولم تعترف لا بحق الفلسطينيين في استعادة أراضيهم الكاملة في المنطقة (ج)، ولا بحقوقهم في الموارد المائية في هذه المنطقة. بل وأكثر من ذلك، قامت الإدارة الأمريكية بقطع جميع أشكال التمويل لقطاع المياه، مما أدى إلى أزمة حقيقية وتعطيل المشاريع التي كانت قد بدأت بالفعل.

ضعف الممارسات الإدارية والقانونية الفاعلة

هيكل قطاع المياه

من بين الإجراءات الإصلاحية التي سعى إليها قانون المياه لعام 2014 هو إعادة هيكلة قطاع المياه من خلال دمج العدد الكبير من مزودي الخدمات في كيانات مائية أقل عدداً، "هناك أكثر من 270 مزود خدمة، وهو رقم كبير جداً في منطقة صغيرة للغاية. هذا الوضع يشبط الاستثمار ويزيد من معدل تسرب المياه". (م ك 2) من المهم في هذا السياق الإشارة إلى أن هيئات الحكم المحلي (مزودي الخدمات) تتبع لوزارة الحكم المحلي، وتوفر العديد من الخدمات البلدية، ومن بينها خدمة المياه. وبالتالي، سعى قانون المياه لعام 2014 إلى سحب مسؤولية خدمات المياه من وزارة الحكم المحلي وجعل سلطة المياه الفلسطينية المرجع الوحيد للكيانات المائية الجديدة. لكن هذه الاستراتيجيات لم تُنفذ:

فشلت استراتيجية دمج مزودي الخدمات في كيانات مائية أصغر بسبب سيطرة الاحتلال الإسرائيلي على المنطقة "ج"، مما يعني أن أحد المبادئ الأساسية لقانون المياه لعام 2014 لم يُنفذ. وأوضح أحد ممثلي المؤسسات الكبرى هذا الأمر بقوله:

"حاولنا إنشاء كيان مائي في سلفيت، ولكن المستوطنات الإسرائيلية والطرق الالتفافية تعيق التواصل الجغرافي بين المناطق الفلسطينية. للوصول إلى بعض المناطق في سلفيت، عليك الذهاب أولاً إلى طولكرم. بدلاً من أن تكون المسافة بين منطقتين 3 كيلومترات، تصبح 30 كيلومتراً". (مك2)

يؤدي إنشاء كيانات مائية جديدة إلى تغيير آلية التوزيع المركزية للمياه. حالياً، فإن إدارة المياه في الضفة الغربية هي الجهة المسؤولة عن توزيع المياه، لكن وفقاً لقانون المياه لعام 2014، كان من المفترض استبدالها بالشركة الوطنية للمياه التي تتولى توزيع المياه إلى الكيانات المائية بدلاً من العدد الكبير من مزودي الخدمات الحاليين. ولكن عدم تنفيذ إنشاء الكيانات المائية أدى أيضاً إلى عدم تنفيذ إنشاء الشركة الوطنية للمياه)

يوضح الجدول 3 أربع سياسات رئيسية وردت في قانون المياه لعام 2014 وتعلق بهيكل قطاع المياه، ومع ذلك، لا تزال جميع هذه السياسات غير منفذة.

الجدول 3: حالة السياسات الهيكلية قبل وبعد إصدار قانون المياه لعام 2014

الوضع بعد إصدار قانون المياه لعام 2014	الوضع قبل إصدار قانون المياه لعام 2014
عدد قليل فقط من كيانات المياه (هيكل موحد)	يوجد أكثر من 270 مزود خدمة مياه (هيكل مجزأ)
الشركة الوطنية للمياه هي الجهة المسؤولة عن التوزيع	دائرة مياه الضفة الغربية هي الجهة المسؤولة عن التوزيع
كيانات المياه تتبع سلطة المياه الفلسطينية	مزودو الخدمة يتبعون وزارة الحكم المحلي
قانون المياه لعام 2014 هو المرجعية القانونية	قانون السلطة المحلية هو المرجعية القانونية

كما ذكر سابقاً، يوجد ما يقرب من 270 مزود خدمة مياه، وهو عدد كبير جداً بالنسبة لمنطقة صغيرة للغاية. يجادل الباحثون مثل (Dollery 2010) بأن وجود عدداً قليلاً من مزودي الخدمات يساهم في تحسين الخدمة بشكل كبير، حيث إن الهيئات المحلية الكبيرة تمتلك أدوات تفاوضية أفضل من وجود عدد كبير من مزودي الخدمات. كان من المفترض أن يتبنى الهيكل الجديد لقطاع المياه هذا النهج. وفي الواقع، خلال المراحل الأولية من عملية اصلاح قطاع المياه، تم التأكيد بوضوح على أن وجود عدد كبير من مزودي الخدمات يؤدي إلى تفتيت الموارد وزيادة الجهود المبذولة

(WSRC, 2018b). وهذا يتماشى مع ما أكدته الأدبيات بأن تجزئة الهيكل تؤدي إلى تكرار الجهود بشكل غير ضروري وإلى عدم الكفاءة. (Ostrom, 1972).

نظرًا لأن الفلسطينيين لا يستطيعون تلبية احتياجات السكان بالكامل بالاعتماد فقط على مواردهم المحدودة الخاضعة لسيطرتهم، فإن مؤسسات قطاع المياه مضطرة لشراء المياه من إسرائيل. وهذا يضيف تعقيدًا إضافيًا إلى الهيكل. فبالإضافة إلى إنتاج خدمة المياه، تقوم نفس الجهات المسؤولة عن التوزيع، وخاصةً دائرة مياه الضفة الغربية، بشراء المياه من دولة الاحتلال، مما يضاعف من تعقيد الأدوار الخدمية. وسواء تم إنتاج خدمات المياه من قبل الفلسطينيين أو تم شراؤها من إسرائيل، فإن الدعم المالي لا يزال ضروريًا كأولوية أولى. وهو ما يضيف تعقيدًا آخر على الهيكلية

نجدد في هذا السياق أن تحقيق هيكل موحد، حيث تقوم كل هيئة محلية بإنتاج وتقديم خدماتها المختلفة بشكل مستقل، يبدو مستحيلًا. وبالإضافة إلى ذلك، يبدو أن العدد الكبير من مزودي الخدمات (270) غير مبرر. فالديمقراطية المحلية لا تتطلب بالضرورة وجود هذا العدد الكبير من مزودي الخدمات. لا يزال بإمكان السكان انتخاب ممثلهم حتى مع وجود عدد أقل من مزودي الخدمة. ربما يكون تقليل عددهم إلى النصف سيكون كافيًا.

الممارسات القانونية

ظلت القوانين السابقة التي شكّلت نظام الحكم المحلي الفلسطيني (القوانين الأردنية والمصرية والإسرائيلية) مطبقة نسبيًا. ومن المهم التذكير بأن معظم مزودي خدمات المياه يتبعون وزارة الحكم المحلي، وبالتالي فإن المرجع القانوني لهم هو قانون الهيئات المحلية لعام 1997. ومع ذلك، سعى قانون المياه لعام 2014 إلى أن يكون هو المرجع القانوني الرئيسي لمزودي الخدمات بدلًا من قانون 1997. ولو طُبق القانون بالكامل، لأعاد هيكل قطاع المياه من حيث الهيكل والوظائف. لكن، وكما كشفت المقابلات، لا يزال هناك نزاع مستمر بين سلطة المياه الفلسطينية ووزارة الحكم المحلي حول مرجعية مقدمي الخدمات. فمثلاً، قال أحد المبحوثين "سلطة المياه الفلسطينية تدير خدمات المياه والصرف الصحي وفقًا لقانون المياه لعام 2014. ومع ذلك، فإن وزارة الحكم المحلي، وفقًا لقانون 1997، لا تزال مسؤولة عن خدمات المياه والصرف الصحي". (م ك 1)

حاول قانون 1997 تجاوز نقاط الضعف في قوانين الحكم المحلي السابقة، لكن يبدو أن صانعي القرار يلجؤون إلى القوانين القديمة لسهولة تطبيقها بدلاً من تحمل عناء صياغة قوانين جديدة. وجرى التأكيد على هذه الفكرة في عدة مقابلات، خاصة من ممثلي المؤسسات الحكومية الكبرى والصغرى:

أنا كمتخصص في الإدارة العامة، ومعني مستشارون قانونيون آخرون، اقترحنا قانوناً حديثاً قائماً على فكرة اللامركزية المالية والإدارية. ومع ذلك، رفضه المجلس التشريعي الفلسطيني. وبدلاً من ذلك، اقترحت اللجنة القانونية في المجلس التشريعي قانوناً تقليدياً للحكم المحلي، تم نسخه ولصقه فقط من القوانين الأردنية والمصرية. هذه القوانين تقدم إطاراً للإدارة المحلية، وليس نظام حكم محلي حقيقي. ومع ذلك، تم اعتمادها " (خ1)

وفي نفس السياق، أضاف أحد المبحوثين "القانون الحالي يكاد يكون نسخة طبق الأصل من القانون الأردني" (م ج2) في الحقيقة يزيد تعدد القوانين المرجعية من تعقيد الإطار القانوني، حيث أن التجارب التاريخية المتعاقبة ذات السياقات الخاصة تلقي بظلالها على تشكيل الواقع الحالي، والتي بطبيعة الحال لا تتناسب معه غالباً، فمثلاً قال أحد المبحوثين إن "تعدد القوانين، بما في ذلك العثمانية والبريطانية والأردنية والمصرية وأخيراً الفلسطينية، أدى إلى فجوة بين النظام التشريعي والإداري والتطبيقي" (خ2) وأضاف آخر أنه "لدينا قوانين، لكننا لا نطبقها لأنها مأخوذة من قوانين سابقة مثل القانون الأردني. نحن بحاجة إلى تعديل هذه القوانين لأننا نعيش تحت الاحتلال" (م ج3)

على مستوى آخر، تتدخل المحافظات في أعمال هيئات الحكم المحلي، ومع ذلك لا يوجد قانون يمنحها هذا الحق بشكل واضح. يوضح الاقتباس التالي صلاحيات المحافظات:

"المحافظون يتبعون مباشرة للرئيس، ولديهم صلاحيات أمنية ورقابية، كما أنهم يقومون بتقييم الاحتياجات التنموية داخل المحافظات. على سبيل المثال، المحافظ هو الذي يضع الخطة التنموية، وليس رؤساء البلديات. ومع ذلك، فإن القانون ينص على أن المجالس المحلية هي التي تقوم بالدور التنموي. المحافظ يمتلك السلطة من الرئيس، لكنه لا يملك الإمكانات على الأرض، بينما المجالس المحلية لديها إمكانيات أكبر" (خ2)

الخاتمة

أسفر برنامج إصلاح قطاع المياه عن صياغة قانون المياه لعام 2014، إلى جانب السياسات، الاستراتيجية، والخطط ذات الصلة. ومع ذلك، فإن معظم هذه السياسات لم تنعكس في إجراءات فعلية. وقد ساهم في ذلك الإجراءات المفروضة من قبل الاحتلال الإسرائيلي، وعدم استدامة التمويل الأجنبي، وضعف الممارسات الادارية القانونية، وقد أدى ذلك بدوره إلى تعزيز الوضع القائم في هيكلية وتشغيل قطاع المياه.

نظريًا، يفترض نموذج المراحل الإرشادي في صنع السياسات، الذي يشمل مراحل المبادرة، الصياغة، التنفيذ، والتقييم، أن كل مرحلة تقود إلى المرحلة التالية. وعند تطبيق هذا النموذج على خدمات المياه، يتضح أن مرحلة المبادرة التي تشير إلى التعرف على المشكلة، وفقًا لما ذكره Jann and Wegrich (2007)، قد تمت بالفعل، وذلك من خلال تحديد المشكلات المتعلقة بتشغيل خدمات المياه وهيكلية قطاع المياه. علاوة على ذلك، فإن مرحلة صيغة السياسات التي تهدف إلى تحديد أفضل السبل للاستجابة للتحديات قد تمت بالفعل من قبل سلطة المياه. لكن، لم تتم مرحلة التنفيذ، حيث تتحول السياسات من مجرد نوايا إلى أفعال، وفقًا لما ذكره بيتر (1998)، وبناءً عليه، فإن مرحلة التقييم التي تليها لم تتحقق أيضًا.

يؤثر الاحتلال الإسرائيلي على عملية صنع سياسات قطاع المياه من خلال إحداث فجوة بين صياغة السياسات وتنفيذها. فمن ناحية، تساهم السياسات الإسرائيلية التقييدية في إنشاء نظام حوكمة فلسطيني هش لا يستطيع ترجمة الإصلاحات، سواء تلك المتعلقة بتشغيل قطاع المياه أو بهيكله التنظيمية، إلى إجراءات فعلية. ومن ناحية أخرى، فإن السلطة الوطنية الفلسطينية لا تمتلك القدرة على تنفيذ السياسات الجديدة التي تصوغها، كما أنها لا تستطيع الانفصال بسهولة عن اتفاقيات أوسلو. يبدو أن الاحتلال الإسرائيلي يستغل هذه الاتفاقيات لتحقيق أهدافه في استخراج الموارد وتوسيع المستوطنات، مما يؤدي إلى خلق وقائع جيوسياسية وديموغرافية جديدة في الضفة الغربية، وفي الوقت ذاته يمنع الفلسطينيين من إقامة دولتهم المستقلة.

من الواضح أن مسألة صنع سياسات المياه في الضفة الغربية المحتلة غير قابلة للتطبيق. فالسياسات يُفترض أن تحل مشكلات عامة محددة، كما أشار Lasswell (1956) ومع ذلك، فإن المشكلات الهيكلية والوظيفية الرئيسية في خدمات المياه لا يتم حلها بشكل دائم. ضمن سياق حوكمة المياه، يُلاحظ أن التركيز ينصب فقط على الاحتياجات العاجلة، بمعنى أن المحدد الرئيسي لاتخاذ القرار بشأن خدمات المياه ليس الاتساق مع السياسات المائية، وإنما الاحتياجات العاجلة والمشكلات الطارئة هي التي تحدد القرارات الواجب اتخاذها. ربما يمكننا تسمية هذا النهج في الحوكمة بـ "نموذج إطفاء الحرائق".

في ظل هذا الوضع، ينبغي على سلطة المياه الفلسطينية وضع سياسات وخطط أكثر واقعية وقابلة للتحقيق، بحيث تركز على تلبية الاحتياجات العاجلة للسكان. إن تصميم سياسات تتماشى مع النماذج المعيارية للحكم في الدول ذات السيادة الكاملة ليس بالضرورة خيارًا حكيماً في السياق الفلسطيني. ولذلك، يجب أن تأخذ السياسات الواقعية في الاعتبار الحقائق الموضوعية، مثل السيطرة الإسرائيلية على المنطقة (ج) ومعظم الموارد المائية، لأن تجاهل هذه الحقائق لن يؤدي إلا إلى توسيع الفجوة بين مرحلي صياغة السياسات وتنفيذها.

نقترح في هذه الدراسة إلى ضرورة إجراء دراسات إضافية تعتمد على نموذج "المراحل الإرشادية (Stages) (Heuristic Model) لتحليل خدمات البنية التحتية الأخرى مثل الصرف الصحي والكهرباء، لاستكشاف ما إذا كانت مشكلات صنع السياسات نفسها تنطبق على هذه القطاعات. كما يُقترح إجراء دراسات تهدف إلى البحث عن بدائل وحلول ممكنة للتحديات المرتبطة بتقديم خدمة المياه

- Advisory Commission on Intergovernmental Relations. (1974). *The Challenge of Local Government Reorganization*. Advisory Commission on Intergovernmental Relations.
- Ahmed, A. M. (2013). *Examination of the Public Policy in Process in Libya* [University of Salford]. http://usir.salford.ac.uk/29405/1/FINAL_THESIS_.pdf
- Althaus, C., Bridgman, P., & Davis, G. (2007). *The Australian Policy Handbook* (4th ed.). Allen & Unwin Sydney.
- Anderson, J. (2011). *Public Policy Making : An Introduction* (7th ed). Wadsworth Publishing.
- Anten, L. (2009). Fragile States: State Building is Not Enough. In *Challenges in a Changing World*. (pp. 209–2019). TMC Asser Press.
- Ayeko-Kümmeth, J. (2015). *The Politics of Public Policy Decisions in Local Government in Uganda* [Bayreuth University]. https://epub.uni-bayreuth.de/2053/1/20150515_Final_PhDThesis_Publication_CopyDN.pdf
- Birkland, T. A. (2006). Agenda Setting in Public Policy. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis* (pp. 89–104). CRC Press.
- Boyne, G. (1992). Local Government Structure and Performance: Lessons from America? *Public Administration*, 70(3), 333–357. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1992.tb00942.x>
- Boyne, G. (1995). Population Size and Economies of Scale in Local Government. *Policy & Politics*, 23(3), 213–222. <https://doi.org/https://doi.org/10.1332/030557395782453446>
- Caporaso, J. (1998). Regional Integration Theory: Understanding Our Past and Anticipating Our Future. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 1–16.
- Christopher, G. (2019). Local Government Fragmentation: What Do We Know? *State and Local Government Review*, 51(2), 134–144. <https://doi.org/10.1177/0160323X19856933>
- Committee for Economic Development. (1970). *Reshaping Government in Metropolitan Areas: A Statement on National Policy*.
- Dollery, B. (2010). Are There Tensions between Democracy and Efficiency in Local Government? A Conceptual Note on the Structural Reform Debate. *Urban Policy and Research*, 28(1), 117–123. <https://doi.org/10.1080/08111140903552704>
- Dye, T. R. (2010). *Understanding Public Policy* (14th ed.). Pearson.
- Easton, S. D., Safadi, N. S., & Hasson, R. G. (2017). “We Deal With Symptoms Rather Than Causes”: Antipoverty Policy Making in Occupied Palestinian Territories. *Journal of Loss and Trauma*, 22(8), 631–645. <https://doi.org/10.1080/15325024.2017.1388352>
- Grimm, S., Lemay-Hébert, N., & Nay, O. (2014). ‘Fragile States’: Introducing a Political Concept. *Third World Quarterly*, 35(2), 197–209.

- Heywood, A. (2007). *Politics* (3rd ed.). Palgrave Macmillan.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (Vol. 125, pp. 43–62). CRC Press.
- Lasswell, H. (1956). The Political Science of Science: An Inquiry into the Possible Reconciliation of Mastery and Freedom. *American Political Science Review*, 50(4), 961–979. <https://doi.org/DOI: 10.2307/1951330>
- Long, D., & Ashworth, L. M. (1999). Working for Peace: The Functional Approach, Functionalism and Beyond. In *New perspectives on international functionalism* (pp. 1–26). Springer.
- McDonnell, J. (2019). Municipality Size, Political Efficacy and Political Participation: a Systematic Review. *Local Government Studies*, 46(3), 331–350. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1600510>
- Mitrany, D. (1934). *The Progress of International Government*. Yale University Press.
- Municipal Development and Lending Fund (MDLF). (2017). *Municipal Development and Lending Fund - Annual Report 2016*. <http://www.mdldf.org.ps/files/Docs/AnnualReports/Annual Report 2016.pdf>
- Municipal Development and Lending Fund (MDLF). (2020). *Municipal Development and Lending Fund - Annual Report 2019*. <https://www.mdldf.org.ps/Files/Docs/AnnualReports/MDLF Annual Report 2019.pdf>
- Ostrom, E. (1972). Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions. *Social Science Quarterly*, 53(3), 474–493.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55(4), 831–842. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/S0003055400125973>
- Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS) and Ministry of Local Government (MoLG). (2015). *Local Communities Survey, 2015 Main Findings*. <http://www.pcbs.gov.ps/Downloads/book2161.pdf>
- Palestinian Water Authority (PWA). (2012). *National Water Policy for Palestine*. <http://www.pwa.ps/userfiles/server/policy/Policy - English - Final.pdf>
- Palestinian Water Authority (PWA). (2013a). *National Water and Wastewater Policy and Strategy for Palestine, Version 12*. <http://www.pwa.ps/userfiles/server/استراتيجيات/Eng/Water Strategy English Final.pdf>
- Palestinian Water Authority (PWA). (2013b). *Water Sector Reform Plan 2014-2016*. [http://www.pwa.ps/userfiles/server/استراتيجيات/Water Sector Reform Plan 2014-2016 \(Final\).pdf](http://www.pwa.ps/userfiles/server/استراتيجيات/Water Sector Reform Plan 2014-2016 (Final).pdf)

- Palestinian Water Authority (PWA). (2016a). *Water Awareness Strategy*.
<http://www.pwa.ps/userfiles/server/استراتيجية/Eng/Water Sector Awareness Strategy Final 11172016 pdf.pdf>
- Palestinian Water Authority (PWA). (2016b). *WATER SECTOR REFORM PLAN 2016 – 2018*.
- Peter, J. (1998). *Analysing Public Policy*. Pinter.
- The 2014 Water Law, (2014).
- Qawasmeh, F. (2020). An Analytical Reading of American Initiatives to Resolve the Palestinian Issue: From Supporting Balfour's Promise to the Deal of the Century (1917 – 2020). *Al-Sharq Strategic Research*. <https://research.sharqforum.org/2020/03/04/an-analytical-reading-of-american-initiatives-to-resolve-the-palestinian-issue-from-supporting-balfours-promise-to-the-deal-of-the-century-1917-2020/>
- Qawasmeh, F. (2021). *Infrastructure Policymaking at Local Government Of West Bank: Case Study Of Water Sector*. University of Malaya.
- Qawasmeh, F. (2020). The Israeli Colonial Project in West Bank. *Vision Center for Political Development*. <https://vision-pd.org/en/archives/509905>
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration* (Vol. 12). Red Globe Press.
- Safadi, N. S., Easton, S. D., & Lubben, J. (2015). Power Relationships and the Formulation of Anti-Poverty Policies in Emerging Countries: The Case of Palestine. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 31(1), 34–50.
<https://doi.org/10.1080/21699763.2014.965941>
- Salih, A. J. (1987). *Israel's Policy of De-Institutionalization : A Case Study of Palestinian Local Governments*. Jerusalem Center for Development Studies. <https://doi.org/352.095694>
- Sidney, M. (2007). Policy Formulation: Design and Tools. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis* (pp. 79–87). CRC Press.
- Signoles, A. (2010). *Local Government in Palestine*. French Development Agency.
- Soul, S., & Dollery, B. (2000). The Effect of Municipal Population Size on Political Effectiveness: An Empirical Note on Four Local Government Jurisdictions in New South Wales. *Regional Policy and Practice*, 9(2), 64.
- Starling, G. (2010). *Managing the Public Sector* (9th ed.). Wadsworth Publishing.
- The World Bank. (2017). *The Performance of Palestinian Local Governments*.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27518/FINAL-LGPA-Report-for-portal-June-15-2017-RA.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- The World Bank. (2018a). *Securing Water for Development in West Bank and Gaza*.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/736571530044615402/WP-P157979-Securing-Water-for-Development-in-West-Bank-and-Gaza-PUBLIC.pdf>

- The World Bank. (2018b). *Toward Water Security for Palestinians: West Bank and Gaza Water Supply, Sanitation, and Hygiene Poverty Diagnostic*.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/684341535731512591/pdf/Toward-Water-Security-for-Palestinians.pdf>
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424. <https://doi.org/10.1086/257839>
- Treib, O., & Pulzl, H. (2007). Implementing Public Policy. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis* (pp. 115–134). CRC Press.
- United Nations Development Programme (UNDP). (2014). *Development for Empowerment : The 2014 Palestine Human Development Report* (Vol. 5, Issue 5).
<https://doi.org/10.1080/01619563709535374>
- United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). (2018). *Humanitarian Needs Overview- Occupied Palestinian Territory*.
https://www.ochaopt.org/sites/default/files/hno_20_12_2017_final.pdf
- Weible, C., Heikkila, T., Deleon, P., & Sabatier, P. A. (2012). Understanding and Influencing the Policy Process. *Policy Sciences*, 45(1), 1–21. <https://doi.org/10.1007/s11077-011-9143-5>
- WSRC. (2018a). *Bridge to Sustainability: The Annual Performance Monitoring Report of Water and Wastewater Service Providers in Palestine - 2017*.
- WSRC. (2018b). *The Annual Report - 2017*.