

اللاتمرکز الإداری الحلقة المفقودة فی ورش الجهویة

* عبد الإله فروات
23 دجنبر 2017

- دراسة توثيقية -

لا يستقيم الحديث عن الجهوية دون الالمام باللاتمرکز الإداری تقنياً ومسطرياً وقانونياً، وذلك اعتباراً للارتباط التلازمي بينهما، ونظراً لكون اللاتمرکز الإداری يعتبر رافعة لورش الجهوية، وسندا قويا لها على المستوى الترابي.

والمقصود باللاتمرکز الإداری هو عدم تركيز السلطة وتوزيعها بين البنيات والمستويات الإدارية المختلفة في التنظيم الإداری على مستوى الدولة. وتتمثل مهمته الأساسية في نقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى الإدارات البعيدة عنها جغرافياً للقيام بمهام محددة أسندتها إليها، باستثناء طبعاً، تلك التي لا يمكن تفويضها بموجب نصوص تشريعية أو تنظيمية، وكذا تحويل المصالح الجهوية والإقليمية صلاحيات اتخاذ القرارات وفق منظومة تفويض السلطة أو الإمضاء، الأمر الذي يسمح من جهة أولى بالتخفيف من العبء عن الإدارات المركزية والسرعة في اتخاذ القرارات وإنجاز البرامج على المستوى المحلي، عوض انتظار قرار القيادة المركزية. ومن جهة أخرى، يضمن سهولة التنسيق بين الإدارات في الجهة أو الإقليم، ويحفز المسؤولين المحليين من خلال إتاحة الفرصة لهم بالمشاركة في عمليات اتخاذ القرار.

وتماشياً مع الأهمية التي يحظى بها اللاتمرکز الإداری تم التنصيص عليه دستورياً، كما ورد تضمينه بالتصريح الحكومي، علاوة على خضوعه للتأطير بنصوص تنظيمية متعددة.

التأصيل المرجعي والتأطير التنظيمي للاتمرکز الإداری :

نستحضر على المستوى الدستوري الفصل 145 من دستور 2011 الذي ينص على أن الولاية والعمال يقومون تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية ويسهرون على حسن سيرها"، مما يظهر المكانة التي حولها المشرع الدستوري للاتمرکز ضمن النسيج الإداري للمملكة.

أما عن المستوى السياسي فتوقف عند التصريح الحكومي الذي نص على إرساء الجهوية المتقدمة وتعزيز اللامركزية واللاتمرکز، واعتماد مشروع طموح للاتمرکز الإداری مواكب للجهوية واللامركزية، مع تبني المقاربة المجالية المندمجة في برمجة الميزانية العامة للدولة عوض الاكتفاء بتوزيع الاعتمادات على مختلف الوزارات.

أما فيما يتصل بالبعد التنظيمي، فيمكن أن نستعرض أسفله جرداً للنصوص التنظيمية المؤطرة للاتمرکز وهي :

مرسوم رقم 2.05.1369 بتاريخ 02 دجنبر 2005 بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمرکز الإداری ويشير إلى :

إعداد التصاميم المديرية للاتمرکز الإداری .

مأسسة لجنة تنظيم الهياكل الإدارية واللاتمرکز الإداری تكلف بدراسة التصاميم المديرية .

اعتماد اللاتمرکز الإداری كقاعدة عامة لتوزيع الاختصاص بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية .

تركيز الإدارات المركزية على الوظائف الأساسية وإسناد مهام تنفيذ السياسات الحكومية إلى المصالح القريبة من المواطنين .

نقل الاختصاصات والوسائل المادية والبشرية إلى المصالح اللامركزية، .

مرسوم رقم 2.05.768 بتاريخ 04 دجنبر 2008 في شأن تفويض إمضاء الوزراء وكتاب الدولة ونواب كتاب الدولة :

تفويض الإمضاء أو التأشير إلى الموظفين والأعوان التابعين لإدارتهم (رئيس مصلحة أو مهام مماثلة) على جميع الوثائق ما عدا المراسيم والقرارات التنظيمية .

تفويض الإمضاء أو التأشير إلى الموظفين والأعوان التابعين لإدارتهم على وثائق الالتزام بالنفقات والأوامر بالصرف أو تفويض الاعتمادات والأوامر بتحويلها، والأوامر بقبض الموارد والوثائق المثبتة للنفقات بالموارد .

تفويض الإمضاء أو التأشير إلى ولاية الجهات والعمال على جميع الوثائق المتعلقة بأعمال المصالح غير المركزية التابعة للسلطات الحكومية، ما عدا المراسيم والقرارات التنظيمية .

تفويض الإمضاء إلى الموظفين والأعوان غير الخاضعين لسلطتهم والذين يمارسون مهامهم بالمصالح غير المركزية .

مرسوم رقم 2.79.512 بتاريخ 12 ماي 1980 بتغيير المرسوم الملكي 3.30.66 بسن نظام المحاسبة العمومية :

يجوز للأمرين بالصراف تحت مسؤوليتهم ومراقبتهم أن يعينوا بقرار يعرض على تأشيرة وزير المالية أمرين مساعدين بالصراف يفوضون"

ولالإحاطة أكثر بفحوى اللاتمرکز الإداري، لا بد أن نسلط الضوء على بنية التقسيم الإداري والهيكل الإدارية بالمغرب، فضلا عن تقديم نظرة عن إحصائيات ومؤشرات تخص الموارد البشرية بصفتها الفاعل الرئيسي في ورش اللاتمرکز الإداري .

التقسيم الإداري للمغرب :

كما هو معلوم ينقسم المغرب إلى 12 ولاية جهة لا بأس من التذكير بها وهي: طنجة – تطوان – الحسيمة، الشرق، فاس – مكناس، درعة – تافيلالت، الرباط – سلا – القنيطرة، الدار البيضاء - سطات، بني ملال - خنيفرة، مراكش - أسفي، كلميم - واد نون، سوس - ماسة، العيون – الساقية الحمراء، الداخلة - واد الذهب.

ويضم هذا التقسيم 62 إقليما و 13 عمالة و 08 عمالات المقاطعات .

معطيات حول البنيات الإدارية

العدد	الهيكل الإدارية
35	- الكتابة العامة
32	- المفتشية العامة
15	- المديرية العامة
290	المديريات (وتضم أيضا المديرية الجهوية والمراكز الجهوية المماثلة لمديريات مركزية)

إحصائيات ومؤشرات خاصة بالموارد البشرية بمختلف القطاعات .

إحصائيات :

بناهن مجموع أعداد الموارد البشرية بمختلف إدارات الدولة 792.000 موظفا موزعين على النحو التالي :

موظفا يعملون بالقطاعات الوزارية 450.000 .

موظفا ينتمون للمؤسسات العمومية 191.000 .

موظفا يمارسون عملهم بالجماعات الترابية 151.000 .

مؤشرات :

يبلغ حجم الموظفين العاملين بالمصالح اللامركزية 93% مقابل 7 % فقط بالمصالح المركزية .

تبلغ نسبة التأطير العامة (الموظفون المرتبون في سلم الأجور 10 فما فوق وما يماثلها) 76.50%.

ونسبة الإشراف هي 11,72% في حين تبلغ نسبة أعوان التنفيذ 11.75%.

تقدر نسبة التأنيث ب 39%.

تتوفر 6 جهات الرباط – سلا – القنيطرة والدار البيضاء – سطات وفاس – مكناس ومراكش-أسفي وطنجة – تطوان – الحسيمة وسوس – ماسة على نسبة 76,1% من الموظفين، ومعدل تغطية يبلغ 13 لكل 1000 مواطن، وذلك بفعل الكثافة السكانية المرتفعة بهذه الجهات وبمعدل تأطير يقدر ب 76.7%.

في حين تتوفر 6 جهات الباقية (بني ملال – خنيفرة، الشرق، درعة – تافيلالت، العيون – الساقية الحمراء، كلميم – واد نون، الداخلة – واد الذهب، على نسبة 23,9 من الموظفين، بمعدل تغطية يقدر ب 14 موظفا لكل 1000 مواطن بسبب الكثافة المنخفضة بهذه الجهات وبمعدل تأطير يقدر ب 75,9%.

وانطلاقا من المعطيات السالفة الذكر، يفرض علينا التسلسل المنطقي الأكاديمي لهذه الدراسة الوقوف على الواقع الحالي للاتمرکز الإداري بالمغرب، سواء في شقه المتعلق بمسار تطوره، أو فيما يرتبط بالجانب الخاص بالموارد البشرية أو طريقة تسيير وحدات اللاتمرکز.

الواقع الحالي للاتمرکز الإداري :

يتبين من خلال تشخيص واقع اللاتمرکز الإداري، أنه مازال يعاني من عدة اختلالات وأعطاب تؤثر على تطوره وتحول دون تحقيقه للأهداف المرجوة، ويمكن إجمال هذه الاختلالات والصعوبات التي تشوب اللاتمرکز فيما يلي :

هيمنة الإدارة المركزية على مراكز القرار .

تفاوت واضح بين مسار اللامركزية ومسار اللاتمرکز الإداري .

عدم مواكبة تغطية التراب الوطني لتطور التقسيم الإداري .

محدودية المؤهلات الكمية والنوعية للموارد البشرية على الصعيد المحلي .

غياب سياسة واضحة تستقطب المزيد من الكفاءات على المستوى الترابي .

ضعف العمل المؤطر للعلاقة بين الوزارات مما يفسر صعوبة التنسيق بين المصالح اللامركزية في تنزيل البرامج على المستوى المحلي، وكذا تدني تنسيق هياكل الحكامة لدعم الاستراتيجيات القطاعية، الشيء الذي يعكس بالتالي على جودة الخدمات العمومية على خلفية عدم وجود مشاريع متكاملة وغياب بنية للإشراف والتنسيق بينها .

ومن الملاحظ أيضا أن المصالح اللامركزية متعايشة بحكم الواقع مع المؤسسات والمقاولات العمومية المحلية، مما يستلزم ضرورة التنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة في هذا الخصوص .

وعلى مستوى تدبير الموارد البشرية، نسجل ما يلي :

يتم تدبير معظم الموارد البشرية من طرف الإدارة المركزية .

إن بعض الجهات والأقاليم أقل جاذبية، من مثيلاتها، للأطر ذات الخبرة والكفاءات العاليتين .

الغالبية العظمى لموظفي الإدارة يعملون في المصالح اللامركزية، أكثر من 93%

أما على مستوى طريقة التسيير فنلاحظ ما يلي :

تشتغل المصالح اللامركزية بكيفية منعزلة بسبب الأولوية التي تعطى لتنزيل الاستراتيجيات القطاعية من أعلى إلى أسفل بطريقة عمودية، حيث يشكل التنسيق الأفقي صعوبة أو عقبة في تنزيل الاستراتيجيات القطاعية. والأدهى من ذلك أن هذا الانعزال يسجل حتى داخل نفس القطاع الوزاري، ففي العديد من القطاعات الوزارية، الاتصال والتنسيق ما يزال بين مختلف المصالح اللامركزية ضعيفا. وعلى وجه التحديد، فإن التنسيق بين المصالح اللامركزية والمؤسسات العمومية الخاضعة للحصانة يكاد ينعدم كلي .

حتى وإن تمكنت بعض المصالح اللامركزية بإحداث تعاون مع مناطق لا مركزية أخرى من خلال الاتفاقيات، مع ذلك تبقى هذه الأخيرة غير ملزمة ويجب أن يوقع عليها الوزراء أنفسهم أو من قبل شخص لديه تفويض خاص منهم .

ميثاق اللاتمرکز الإداري : رافعة لإصلاح عمل الدولة على المستوى الترابي

لا يجادل إثنان في أن وضع مشروع ميثاق سيشكل نقلة نوعية في إعادة هيكلة وتنظيم الإدارة اللامركزية، وهو منفذ فعال لتغيير مركز الجاذبية إلى الجهات والمجال الترابي بناء على مبدأ التفريع، مما يعني إعادة النظر في العمق في اختصاصات الإدارات اللامركزية وبذل مزيد من الجهد لتنظيم عمل المصالح اللامركزية حول ممثل وحيد للدولة على المستوى الجهوي، وكذا مضاعفة الجهود لاعتماد مقاربة تديرية لامركزية ومهنية لعمل الدولة على المستوى المذكور .

وتتجلى الأهداف الكبرى للميثاق فيما يلي :

تعزيز الديمقراطية المحلية أو الترابية: وذلك بتمكين الجماعات الترابية من إيجاد مخاطبين مؤهلين قادرين على التفاوض باسم الدولة ومصاحبة الجماعات الترابية من خلال تقديم الاستشارات اللازمة والمساعدة التقنية وعند الاقتضاء .

تحسين الخدمات الإدارية وملاءمتها والانتظارات المحلية: وذلك انطلاقا من تقريب المصالح الإدارية من المواطن والاستجابة للحاجيات المحلية، مع تمكين المستوى الترابي من سلطة تقرير حقيقية واتخاذ المبادرة .

النهوض بفاعلية الإدارة اللامركزية عبر الاستناد على: تحقيق انسجام والتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي .

تقوية مهام الإدارة اللامركزية (المسؤولية) .

تعزيز الإمكانات والوسائل (التعاقد) .

إحداث إدارات لامركزية قوية إلى جانب الوالي/العامل (التنسيق) .

الترشيد والعقلنة، ويتسنى ذلك من خلال تدعيم وتنظيم الإدارة اللامركزية :

تقليص عدد المخاطبين (المندوبين على المستوى الترابي) .

تطوير الشراكة والتعاون وبلورة ثقافة مهنية موحدة (توحيد وتعميم أنظمة المعلومات ، اقتسام الخبرات، انفتاح والتقائية السياسات العمومية).

توحيد بعض وظائف الدعم من أجل تعبئة الجهود وخفض التكاليف .

تجميع بعض البنيات الجهوية: مديريات جهوية قطاعية، ومديريات جهوية بين وزارية .

اللامركز وتحديات تأهيل الإدارة الجهوية :

حتى تتجاوز الجهة التأخر الذي يطالها والاكراهات التي تتخبط فيها، فهي مدعوة، أكثر من أي وقت مضى، لنسج علاقات متجددة مع مرافق الدولة والإدارات العمومية اللامركزية، علاقات تقوم على التعاون والحوار والتشاور والالتقائية والشراكة، وبذلك سيتسنى لها ضمان التكامل والتناغم والتناسق وتناسق الجهود والتفاعلات الضرورية لتحقيق الأهداف المنشودة على أرض الواقع .

إن تأهيل الإدارة الجهوية، بصفتها قاطرة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، يمر حتما عبر تجسيد أحكام الدستور لا سيما الفصل 143 منه والقاضي بإعطائها مكانة الصدارة في عمليات بلورة وتتبع برامج التنمية الجهوية، وكذا انطلاقا من رفع مستوى تمثيلية القطاعات المساهمة في السياسات العمومية بالتركيز على الجهة كمستوى أساسي للامركز الإداري حتى لا يظل الحلقة المفقودة في هذا الشأن، مع استكمال التغطية الشاملة لمختلف مجالات تدخل الإدارة لتقريب الإدارة من المواطنين .

ولا شك أن التأهيل المطلوب يبني أيضا على تقوية آليات التنسيق بين مختلف الفاعلين وتحديد العلاقات الوظيفية الممكنة لضمان انخراط مختلف القطاعات الحكومية في مخطط التنمية الجهوية وتأمين التقائية البرامج وذلك بمساهمة جميع الفرقاء الاجتماعيين والاقتصاديين لتخطي التعثرات الناجمة عن عدم مطابقة مختلف القرارات الجهوية لرؤية الجهة، دون أن تغفل دعم الجهة بالكفاءات والطاقات البشرية الضرورية والمؤهلة كخيار استراتيجي وكمدخل ضروري لتطوير التدبير العمومي الجهوي والقدرة على التجديد والابداع، فضلا عن تفويض اختصاصات مناسبة للجهة تلائم فلسفة دستور 2011 من خلال تحويل الإدارة اللامركزية صلاحيات أوسع لتمكينها من أخذ القرارات المناسبة في أفضل الظروف، موازاة مع دعم الجهة بالإمكانات المالية اللازمة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية الكبرى للسياسات العمومية ومخططات العمل المعتمدة بالجهة .

ثم أخيرا وليس آخرا، إحداث آلية كفيلة بتتبع وتقييم برامج تنمية الجهة وفق معايير موضوعية وضوابط معمول بها دوليا .

باحث جامعي*