



الشكر

أتوجه بالشكر إلى من رعاني في إعداد هذا البحث استاذي ومشرفي الفاضل الاستاذ الدكتور: أحمد الدروداري، الذي له الفضل - بعد الله تعالى - على البحث والباحث منذ كان الموضوع عنوانا وفكرة لي أن صار رسالة ومجثا. فله مني الشكر كله والتقدير والعرفان.

وأتوجه بالشكر الجزيل إلى جميع أستاذتي الفضلاء في قسم القانون العام بكلية العلوم القانونية و الافتصاوية و الاجتماعية بتطوان الذين لم يألوا جهدا في توجيهي. و أتقدم بشكري الجزيل في هذا اليوم إلى أستاذتي الموقرين في لجنة المناقشة رئاسة و أعضاء لتفضلهم علي بقبول مناقشة هذه الرسالة، فم أهد لسر خللها و تقويم معوجها والإيانة عن مواطن القصور فيها، سائللا الله الكريم أن يشيهم عني خيرا.

الإهداء

إلى أمي وأبي

إلى أهلي و عشيرتي

إلى أساتذتي

إلى زملائي وزميلاتي

إلى الشموع التي تحترق لتضيء طريق الآخرين رفاقي و رفيقاتي

إلى كل من علمني حرفاً

أهدي هذا البحث المتواضع راجياً من

المولى عز وجل أن يجد القبول والنجاح

مقدمة عامة

تقوم مشروعية الدولة على أساس ضمان الحقوق و الحريات لمواطنيها، و لأجل ذلك اضطلعت الدول قديما و حديثا بالعديد من المهام و الاختصاصات التي من خلالها تستطيع ضمان تمتع مواطنيها بحقوقهم و حرياتهم و تلبية احتياجاتهم في مختلف المجالات.

فإذا كان دور الدولة قديما قد انحصر في الأنشطة التقليدية المتمثلة في الأمن و العدل و الدفاع، فإن هذا الدور قد عرف توسعا ملحوظا مع تبني الدولة لأسلوب التدخل في القطاعات الاقتصادية و الاجتماعية بغرض تلبية حاجيات مواطنيها المتنوعة في المجالين.

و من المعلوم أن تدخل الدولة لسد حاجيات المجتمع تكون من خلال مرافق عامة و مؤسسات دستورية تحدثها لهذه الغاية، و بتعدد مجالات تدخل الدولة تعددت أنواع المرافق العامة حتى ذهب بعض فقهاء القانون العام إلى اعتبار الدولة على أنها عبارة عن مجموعة من المرافق العامة، و اعتبر البعض الآخر كون المرافق العامة هي مدخل تقدم الدولة أو تخلفها مستنديين في ذلك على تجارب العديد من الدول، ففي الوقت الذي تقدمت فيه دول أمثال اليابان و هولندا بالرغم من افتقارهما للموارد الطبيعية مستندة في مسار تقدمها الاقتصادي و الاجتماعي على أسلوب إدارة مرافقها العامة، نجد دولا غنية من حيث مواردها الطبيعية غير أنها عجزت عن تحقيق الحد الأدنى من التنمية لارتكاز سياساتها العمومية على مرافق عامة تعاني اختلالات عميقة، الشيء الذي دفع المنتظم الدولي من خلال منظمة الأمم المتحدة إلى التركيز على إصلاح و تطوير المرافق العامة لتلك الدول كمدخل

لتحقيق الأهداف المرجوة من برامج التنمية الخاصة بها و أساسا لتمويل هذه البرامج من طرف المؤسسات المالية الدولية.

لقد كان الهدف الأساسي للإصلاح في الدول النامية هو تحقيق التنمية و لو في حدودها الدنيا لإنقاذ ما يمكن إنقاذه من الاقتصاديات المنهارة لتلك الدول التي غرقت في المديونية نتيجة سوء التدبير و تفشي الفساد بكل مظاهره الشيء الذي أدى بالمؤسسات المالية الدولية من جهة و من جهة أخرى بالدول المقرضة إلى التحفظ على إعادة تمويل البرامج التنموية لتلك الدول إلا فيما يتعلق بإعادة جدولة ديونها السابقة مع اشتراطات هيكلية قاسية، هذا على المستوى القريب، أما على المستوى المتوسط و البعيد فقد كانت الاشتراطات تذهب في اتجاه إصلاح المنظومة الإدارية . و لم يكن المغرب في منأى عن انتقاد المؤسسات الدولية، و نجد ذلك جليا من خلال تقرير البنك الدولي لسنة 1995 حيث وجه هذا الأخير نقدا لاذعا للمغرب لافتقاره لمرافق عامة قادرة على تحقيق أهداف برنامج التقويم الهيكلي، و قد كان هذا التقرير دافعا إلى اهتمام الدولة بالاختلالات التي تعاني منها المرافق العامة و تبنيتها لسياسات عمومية تهدف إلى إصلاح و تطوير تلك المرافق كمدخل لتحقيق الأهداف المرجوة منها.

و كتجسيد لهذه السياسة رفعت حكومة التناوب التوافقي برئاسة السيد عبد الرحمن اليوسفي شعار: "ميثاق حسن تدبير المرفق العام" في حين رفعت حكومة السيد عبد الإله بنكيران شعار: "محاربة الفساد من خلال ربط المسؤولية بالمحاسبة"،

و من خلال التمعن في مضامين الشعارين، نجد أن ميثاق حسن تدبير المرفق العام الذي تبنته حكومة التناوب التوافقي برئاسة السيد عبد الرحمان اليوسفي و من خلال التوصيف الذي طرحته الحكومة ضمن تصريحها الحكومي لنيل الثقة أمام البرلمان، الذي أعلن أن: " الحكومة ترى في ميثاق حسن التدبير مرجعية ملزمة

لأعضائها و مبرزة لمسؤولياتهم، و متضمنة للمنطلقات الأساسية التي يجب أن تنحصر فيها جهود القطاعات الإدارية، من دعم للأخلاقيات و ترسيخ لسلوكيات جديدة في التعامل مع المال العام، و من إشاعة لثقافة جديدة للتواصل داخل الإدارة، إلى غير ذلك من الإجراءات التي لا تتوقف على مراجعة جذرية للنصوص أو الهياكل، بقدر ما هي وليدة انتفاضة من أعماق الدواليب الإدارية لتصويب الأوضاع و إعادة الاعتبار للقيم الأخلاقية بالمرافق العمومية"، قد ركز على مبدأ التخليق الذي شكل مدخلا رئيسيا للإصلاح الإداري، و في هذا الصدد إذ جاء في الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في الندوة المنظمة سنة 1999 حول دعم الأخلاقيات في المرفق العام، في كون هذه الأخيرة "هي أساس الدولة، تقوم بقيامها وتنهار بإنهيارها"، فالتخليق يعني الشفافية بما تتضمنه من قيم النزاهة و الاستقامة.

في حين ركز شعار حكومة بن كيران على محاربة الفساد الذي يعني في مجمله الانحلال والتلف وسوء استعمال الموقع لمصلحة شخصية وتجاوز المصلحة العامة، ويجسد أيضا انحلال الأخلاق بتعاطي الموظف للرشوة وسوء استخدام السلطة العامة لأغراض شخصية قصد الكسب الخاص، ويعبر في جوهره عن غياب المؤسسة السياسية الفعالة بتغاضيها وعدم قدرتها على مواجهة الاتجار بالوظيفة العامة والتعدي على المال العام، وتعيين الأقارب والأصدقاء في مواقع متقدمة وحساسة في الجهاز الإداري دون كفاءات ودون وجه حق، كما أن الفساد الإداري أصبح يسود ممارسة الأنظمة السياسية وبالتالي أنظمتها الإدارية ومرافقها العامة كيفما كانت درجة وأهمية هذه المرافق الإدارية.

وفي ظل هذه الوضعية فإن الموظف العمومي تحوم حوله تلقائيا كل أنواع الشكوك والتساؤلات حول أخلاقياته الشخصية وحول ممتلكاته الشخصية قبل وبعد الوظيفة العمومية وحول نزاهة سلوكه، مما يستوجب ربط المسؤولية بمبداي المساءلة و المحاسبة .

إن هذين الشعارين شكلا تعبيراً مكثفاً عن تصور المغرب بخصوص تحديث إدارته و معالجة الاختلالات العميقة التي حالت دون قيام هذه الأخيرة بدورها الرائد في تحقيق المشروع التنموي المنشود، ورغم ذلك و بعد كل هذه السنوات من الجهد كانت النتائج دون المستوى المطلوب الشيء الذي عبر عنه صاحب الجلالة في خطابه بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة الثانية من الولاية التشريعية العاشرة بكون "النموذج التنموي الوطني أصبح اليوم، غير قادر على الاستجابة للمطالب الملحة، و الحاجيات المتزايدة للمواطنين...".

إن هذه المحطة التاريخية الدقيقة تعيدنا إلى السؤال الجوهرى: لماذا يعجز المرفق العام المغربي عن تحقيق المشروع التنموي المنشود؟ ألا تكفي التدابير الكثيرة التي تم اتخاذها للخروج من عنق الزجاجة؟ و هل لامست هذه التدابير السياسة التدبيرية نفسها؟ و لماذا لم نجد مبادرات حكومية تتجه نحو ترسيخ الأساليب العلمية في ممارسة وظائف الإدارة؟ فإذا كان التخطيط عامة و التخطيط الاستراتيجي خاصة كآخر ما أنتجه علم التخطيط، هو الأسلوب الذي حقق نتائج باهرة في العديد من الدول التي أخذت به كنهج في أنشطتها الإدارية، فلماذا لا نلمس البعد الاستراتيجي في إدارتنا الوطنية؟ أم أن المغرب أخذ بأسلوب التخطيط غير أن الجانب الأكاديمي لم يواكبه بالزخم العلمي المطلوب؟ و ما هو موقع الجماعات الترابية من التخطيط الاستراتيجي؟

منذ حصول المغرب على الاستقلال، أعلن عن توجهه فيما يتعلق بتدبير الشأن الترابي و الذي كان مفاده التركيز على الجماعات المحلية كشريك في تحقيق التنمية، و هو ما جاء في خطاب الراحل محمد الخامس لسنة 1957، و شكل هذا التوجه الأرضية الصلبة التي استندت إليها الدولة المغربية في مسار بناء هيكلها و الحسم في اختياراتها السياسية و خوض معركة الإصلاح التي أريد منها القطع مع السياسات الاستعمارية التي خلفت اختلالات عميقة في الشأن الترابي المغربي،

نتيجة ارتباط تلك السياسات بدوافع تمثلت في الحرص على بسط السيطرة على البلاد و تسهيل عملية استغلال ثرواته دون أن ترتبط بشكل أو بآخر بأي توجه تنموي حقيقي، و قد كانت من أبرز المخلفات السيئة للسياسات الاستعمارية في المغرب هو تقسيمه إلى مغرب نافع و مغرب غير نافع، و النفع هنا يعود للمستعمر بطبيعة الحال.

و رغم أن المغرب، عرف الجماعات المحلية في مراحل متقدمة من تاريخه، بحيث شكلت آلية لتدبير الشأن المحلي سواء على المستوى القروي و هو ما كان يعرف بـ "اجماعة" أو على مستوى الحواضر من خلال مجالس المدن المكونة من أعيانها و فقهاءها... غير أن هذه الآلية بقيت في شكلها التقليدي و لم تعرف أي نصوص قانونية توّطرها بحيث ظلت مرتبطة بمنظومة القيم و العادات و التقاليد المغربية المستمدة من الشريعة الإسلامية، غير أنه و في ظل الحماية ستعرف الجماعات المحلية في المغرب تطورا من الناحية القانونية و الهيكلية لكن هذا التطور لم يرتبط كما أشرنا سابقا بمشروع تنموي حقيقي بقدر ما ارتبط بتسهيل سيطرة قوى الاستعمار على المغرب النافع و التحكم في نشاطات المغاربة لئلا تتحول إلى نشاطات مناوئة لهيمنة المستعمر و سيطرته على موارد و مقدرات الوطن، و ما يعكس حقيقة هذا النمط الاستعماري هو بقاء ما سمي بالمغرب غير النافع خارج دائرة التنظيم الترابي لسلطات الحماية بحيث استمرت تلك المناطق في تدبير شؤونها وفق موروثها من العادات و التقاليد.

إن تحقيق هدف الاستقلال في المغرب ارتبط بمسيرة البناء و توحيد الوطن و القضاء على الفوارق بين مناطق و هو ما عبر عنه الراحل محمد الخامس بقولته الشهيرة إبان الاستقلال " لقد خرجنا من الجهاد الأصغر إلى الجهاد الأكبر..."، هذا الجهاد الأكبر الذي كان يعني في مضمونه و في تفاصيله بناء نظام سياسي في المغرب يقوم على التعددية و الملكية الدستورية و تقسيم ترابي يتيح للمواطنين

المشاركة في تدبير شؤونهم كمدخل لتحقيق التنمية و الديمقراطية على الصعيد الوطني، و هو ما عبر عنه الراحل الحسن الثاني في خطابه سنة 1994 بمناسبة افتتاح أشغال المناظرة السادسة للجماعات المحلية في الصخيرات حيث قال: " إن الديمقراطية الحقة لا يمكن أن ترى النور و تنمو و تترعرع إلا في أحضان المجالس البلدية و القروية، تلك الديمقراطية التي هي مطبقة يوميا في الميدان ، فإذا لم تنجح الديمقراطية المحلية فلن تكون هناك أبدا ديمقراطية وطنية".

إن التنظيم الترابي في المغرب ركز منذ استقلاله على العمالات و الأقاليم كمحور لتقسيمه الترابي، و إن كان الكثير من الآراء تذهب إلى أن هذا النهج كان بإيعاز من المقاربة الأمنية لدى النظام السياسي الفتى الذي كان همه الرئيسي هو تثبيت أركان الدولة و الحكم، و هو النهج الذي أفرغ المبادرات المحلية من محتواها و جعل المؤسسات اللامركزية أداة لتطبيق المنظور المركزي، لكن وعي النظام السياسي في المغرب في ظل حالة الاستثناء ، بضرورة تحقيق انفراج من خلال توسيع مجال الحريات و تمكين المواطنين من المشاركة السياسية دفعه إلى تبني خيار الجهوية عوض الإقليمية في تقسيمه الترابي و اعتبارها الصرخ الذي ستبنى عليه التنمية.

إن الجماعات الترابية في المغرب تأثرت بالنهج الذي اتخذته الدولة لتحقيق التنمية بعيد الاستقلال، و هو النهج الذي اعتمد على جعل الجماعات الترابية قاطرة للتنمية و هو ما عبر عنه النظام السياسي المغربي منذ 1957 في شخص الراحل محمد الخامس الذي أكد على تدبير ترابي يعتمد على الجماعات المحلية، فهل اضطلعت الجماعات الترابية فعلا بدورها التنموي إلى جانب الأدوار التي لعبتها الدولة و مؤسساتها العمومية؟

إن الإرث الثقيل الذي ورثه المغرب عن السياسات الاستعمارية دفعه بعيد الاستقلال إلى تركيز اهتمامه على تقليص الفوارق بين مناطق، من خلال إعادة

هيكله مجاله الترابي معتمدا على المؤسسات اللامركزية ممثلة في الجماعات الحضرية و القروية و العمالات و الأقاليم، إضافة إلى اعتماد سياسة المخططات الاقتصادية التي هدفت إلى إعادة هيكلة القطاعات الاقتصادية بما يتماشى و تأهيل كافة التراب الوطني بهدف القطع مع السياسات الاستعمارية و تكريسا للوحدة الوطنية.

و من هنا بدأ التركيز على اللامركزية كمنطلق لتحقيق البناء الديمقراطي و التنموي للدولة، و هي السياسة التي عبر عنها المغرب منذ حصوله على الاستقلال حيث عرف أول تشكيل للمجالس المنتخبة على مستوى المدن و القرى سنة 1960 و التي أطرها ظهير شريف صدر نفس السنة و المتعلق بالجماعات المحلية، غير أن تلك الجماعات لم تضطلع بدور تمثيلي حقيقي و لا بدور تنموي ملحوظ في ظل هيمنة السلطات المعينة على العمل الجماعي على حساب السلطة المنتخبة آنذاك و الذي يرجعه البعض إلى الهاجس الأمني الذي صبغ سياسة المغرب في تلك المرحلة التي تميزت فيها الدولة المغربية بفتوتها و حرصها على بناء أركانها و ترسيخ وحدتها، لكن و نظرا لعدة اعتبارات سياسية و اقتصادية واجتماعية، تمثلت في الاحتقان السياسي، و دخول المغرب في أزمة اقتصادية، مما تسبب في انتفاضات اجتماعية كان أبرزها انتفاضة 1965، قام المغرب بإعادة صياغة تصوره حول التدبير الترابي الذي اعتمد منذ البدايات الأولى للاستقلال على العمالات و الأقاليم و بدرجة أدنى على الجماعات الحضرية و القروية، ليجعل من الجهة لبنة تقسيمه الترابي بصدور ظهير 1971 المتعلق بالجهات و الذي تعرض بدوره للعديد من الانتقادات لكونه لم يرقى بالجهة إلى مستوى جماعة ترابية بالقدر الذي كرس الجهة كشكل من أشكال اللاتركيز الإداري من خلال هيمنة العمال على السلطات المخولة للجهات.

و بإصدار الميثاق الجماعي سنة 1976 دخلت الجماعات المحلية في مرحلة جديدة تميزت بتوسيع صلاحياتها و اختصاصاتها و توسيع دور المنتخب فيها و بتمتعها باستقلال إداري و مالي لكن دائما في ظل وصاية شديدة، لكن رغم كل الانتقادات التي وجهت لهذا الميثاق إلا أنه جعل من الجماعات المحلية قاطرة حقيقية للتنمية من خلال تركيزه على صياغة هذه الأخيرة لمخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعلقة بنفوذها الترابي، شأنها في ذلك شأن مجالس العمالات والأقاليم المنظمة بالقانون رقم 79.00 و المجالس الجهوية المنظمة بالقانون رقم 47.96، وهو الدور الذي رسخه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي و التعديلات التي أدخلت عليه بموجب القانون رقم 17.08 من خلال نصه على ضرورة إعداد المخططات الجماعية للتنمية وفق مقاربة تشاركية و مقاربة النوع الاجتماعي.

و في ظل الإصلاحات السياسية التي توجهها المغرب بدستور 2011 الذي خصص الباب التاسع منه للجماعات الترابية، و ما تلاه من صدور للقوانين التنظيمية لتلك الجماعات، و يتعلق الأمر بالقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، و القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم، و القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، عرفت الجماعات الترابية بالمغرب قفزة نوعية في مجال أدوارها التنموية من خلال تنصيب القوانين التنظيمية على إعداد برامج للتنمية على مستوى الجهات و العمالات و الأقاليم و الجماعات.

أهمية موضوع البحث

تأتي أهمية هذا الموضوع، في ظل الانتظارات الكبيرة للمواطن المغربي تجاه الجماعات الترابية باعتبارها قاطرة للتنمية المحلية و الإقليمية و الجهوية، ورغم تبني المغرب لسياسة اللامركزية و اللاتركيز كنهج يهدف إلى تلبية احتياجات المواطنين، و إشراكهم في اتخاذ القرارات التي تنعكس على مستواهم الاقتصادي

والاجتماعي و الثقافي... إلا أن حصيلة العمل الجماعي تبقى غير مرضية رغم كل المحطات الإصلاحية التي عرفتها الجماعات الترابية، و رغم كل الجهود التي بذلت من أجل الرقي بها، الشيء الذي أدى إلى احتقان اجتماعي في العديد من مناطق المغرب، و كان من أبرز تلك الاحتقانات ما شهدته مدينة الحسيمة و المناطق المجاورة نتيجة فشل المشروع التنموي في تحقيق متطلبات و انتظارات المواطنين، هذا الفشل الذي بلغ من الحدة أن دفع بالملك محمد السادس إلى إعلانه أمام ممثلي الأمة في خطابه بمناسبة افتتاح الدورة البرلمانية الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة، و بعد حوالي 12 سنة من تبني المغرب للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية و التي لم ترقى حصيلتها إلى تحسين مركز المغرب في مؤشر التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة للتنمية.

إن هذا الواقع المزري، يدفع الباحث إلى محاولة استجلاء الأسباب الحقيقية التي حالت و تحول دون نجاح الجماعات الترابية في تحقيق الرضاء العام لدى المواطنين، و تدفع بالمقابل المنتخب إلى تبرير هذا الفشل بمبررات موضوعية وليست ذاتية.

ثم لماذا ينجح القطاع الخاص في الوقت الذي يتخلف فيه القطاع العام، رغم أن المشرع متع هذا الأخير بأدوات اشتغال القطاع الخاص؟

إن الإشكالات التي يطرحها الباحث تجد مصداقيتها من خطابات ملك البلاد بخصوص دور المنتخب و الإدارة، و مقارنتها بالقطاع الخاص، و تبني قضايا المواطنين الذين أصبحوا يجدون في شخص الملك ملاذا لحل مشاكلهم في ظل فقدان الثقة في مؤسساتهم و على رأسها الجماعات الترابية.

و من ثمة، فإنه تجدر دراسة الموضوع، بحيث تشكل هذه الدراسة محاولة للخروج من أزمة التدبير التي تعرفها الجماعات الترابية، هذه الأزمة التي تبطئ البناء الديمقراطي و التنموي للبلاد.

دواعي اختيار موضوع البحث

إن اختيار موضوع البحث كان نتاج أسباب ذاتية و موضوعية.

الدواعي العامة

لقد تحمست كثيرا للخوض في هذه التجربة البحثية بمجرد أن اقترح علي أستاذي الفاضل الدكتور أحمد الدرداري فكرة تناول التخطيط الاستراتيجي، و خاصة التخطيط الإداري، و للوهلة الأولى اقترن لدي موضوع البحث بقطاع الجماعات الترابية، لأن هذا القطاع شكل في السنوات الأخيرة بالنسبة للمغاربة رهانا حياتيا مقترنا بكل ما يتعلق بشؤونهم اليومية و المستقبلية في ارتباط وثيق بمجموعة من الشعارات التي حاولت التماهي مع التوجهات العامة للدولة الهادفة إلى جعل من خدمات القرب أكثر تخطيطا و تنظيما، و في المقابل كانت الاختيارات الشعبية المعبر عنها من خلال صناديق الاقتراع في كل محطة من محطات الاستحقاقات الجماعية أكثر تعبيراً عن عدم اهتمام الناخبين بالمشاركة في العملية السياسية و ذلك واضح بشكل جلي من خلال نسبة المشاركة المتدنية من جهة، إضافة إلى نسبة الأصوات الملغاة بسبب عدم التعبير عن الصوت.

و مع أن الواقع اليومي للجماعات الترابية يشهد العديد من التفاعلات على مستوى الشارع أو على مستوى وسائل التواصل الاجتماعي و غيرها من وسائل الإعلام التقليدية تصب في معظمها حول تطلعات السكان و انتظاراتهم التي لا يجدون في ممارسة المنتخب تعبيراً عنها، فلماذا يتخذ الناخب موقفا سلبيا من عملية اختيار ممثليه في المؤسسات المنتخبة من جهة؟ ثم يتفاعل مع الممارسات البعدية ليرجع مرة أخرى إلى موقفه السلبي الناتج عن عد إيمانه بجذوى العملية السياسية ما

دام أن الوعود الانتخابية ما هي إلا مجرد دعاية رخيصة و ليست أرضية تعاقدية تتيح للمواطن محاسبة المسؤولين عن تنفيذها.

من هذا المنطلق، ترسخت لدى الباحث أهمية البحث في هذا الموضوع لمحاولة استجلاء الحلول الكفيلة بجعل الجماعات الترابية من منظور شعبي تلك المؤسسة التي تضطلع بكل القضايا التي تهم واقعهم و مستقبلهم و بالتالي إعادة النظر في كيفية التعااطي معها على اعتبار العلاقة الواجب توفرها بين المواطن و الجماعة هي لا تقف عند حد العملية الانتخابية و بالتالي فهي لا تنفصل عن المشاركة المستمرة في تشخيص المشاكل و وضع الخطط و تنفيذها و تقييمها و من ثم تقويمها أيضا.

الدواعي الخاصة

لقد سبق و أن تشرفت بإعداد بحث لنيل درجة الإجازة في القانون العام تحت موضوع المشاركة المواطنة المقترَب و المجال تحت إشراف أستاذي الفاضل الدكتور أحمد الدرداري أيضا، شكل ذلك بالنسبة لي فرصة للتطرق للديمقراطية التشاركية و أهميتها في الخروج من أزمة الديمقراطية التقليدية التي تركز على التمثيلية، و من ثمة يخلص البحث إلى توافر مقومات المشاركة المواطنة في تسيير دولا ب مؤسسات القرب خصوصا في ظل القوانين الجديدة التي جاءت نتيجة التحولات و الإصلاحات العميقة في المغرب في سياق دستور 2011، و بقي السؤال الإشكالي المطروح هو مدى تفعيل ذلك على أرض الواقع و مدى إمكانية خلق تلك العلاقة التشاركية بين الجماعة و سكانها للتخطيط للمستقبل المشترك.

و من ناحية أخرى، و بحكم انتسابي المهني إلى قطاع الجماعات الترابية، و من خلال تجربة ليست بالقصيرة في تحمل المسؤوليات داخلها بحكم انتسابي إلى فئة الأطر العليا بها كمتصرف لوزارة الداخلية ملحق بجماعة المضيق، و معاشتي

للمعوقات التي تواجه المجهود التخطيطي بالجماعات الترابية عموما و مدى إمكانية هذه الأخيرة للتأقلم مع التعديلات التي مست القوانين المنظمة لها، بحيث خلصت إلى أن الجماعة هي هي بالرغم كل التحولات التي عرفتها منظومتها القانونية و ذلك من حيث منظور الساكنة من جهة و من ناحية الأدوار التي تقوم بها و نمط التسيير و الإدارة السائدين فيها، فهل تشكل القوانين الجديدة و الدستور الجديد منعطفا في مسار تطور الجماعات الترابية بالمغرب خصوصا بعد أن أصبحت الجهات و العمالات تركز على مبدأ التدبير الحر؟ و هل الإدارة بهذه الجماعات واعية للوظيفة التخطيطية التشاركية؟ و هل تمتلك مقومات ذلك؟ و غيرها من الأسئلة التي شكلت فرضيات لهذا البحث.

فالدوافع الخاصة تمثلت في الرغبة في استكمال البحث في هذا المجال من جهة و من جهة ثانية في إسقاط النتائج العلمية على الممارسة المهنية و من ثم تقاسمها مع باقي مكونات العمل الجماعي في سبيل تطويره بما يتماشى مع الانتظارات الكثيرة منه، و بخاصة السعي لبناء العلاقة الطبيعية بين الجماعة و ساكنها و إبراز دور الإدارة الترابية في عملية التخطيط المشترك للمستقبل.

إشكالية البحث:

إن القراءة لمسار الجماعات الترابية بالمغرب، تبرز مدى علاقتها بالتنمية، لكن هل عرفت تلك الجماعات أدوات التخطيط الاستراتيجي لتحقيق الهدف التنموي؟ إن هذه هي الإشكالية التي سينطلق منها الباحث محاولة لاستجلاء البعد الاستراتيجي في العمل الجماعي باعتباره النموذج الأمثل لنجاح أية منظمة في الوصول إلى تحقيق أهدافها.

و هذه الإشكالية الرئيسية تنفرع عنها العديد من الإشكاليات الفرعية و من

بينها:

الإشكاليات الفرعية:

- ما هو التخطيط الاستراتيجي؟ و ماهي فوائده؟
- ماهي المعوقات التي تواجه التخطيط الاستراتيجي؟
- هل التخطيط الجيد كاف لبلوغ الأهداف؟ أم أن المسألة ترتبط بكيفية تنفيذه؟
- من هي الجهة المخولة للتخطيط الاستراتيجي؟ و ما هي آليات هذا التخطيط؟

فرضيات البحث

إن القراءة الأولية للعمل الجماعي تحيلنا على العديد من الفرضيات المتعلقة بإشكالية التخطيط الاستراتيجي لدى الجماعات الترابية و من بين هذه الفرضيات نجد ما يلي:

الفرضية الأولى:

ضعف النظرة الاستراتيجية لدى الجماعات الترابية هو العامل الذي يؤدي إلى هزلة المنتج التنموي، و هذا الضعف ينتج عنه بالضرورة عدم التفاعل مع النصوص القانونية التي تتيح و تحث على تبني أسلوب التخطيط الاستراتيجي، وتزيد من حدة هذه النتيجة عدم طرح مبادرات حكومية في هذا الصدد على غرار المبادرات المتعلقة بتخليق المرفق العام و محاربة الفساد من خلال ربط المسؤولية بالمحاسبة، و بالتالي غياب الجدية في التعاطي مع التخطيط الاستراتيجي لجعل الخط المنبثقة عنه أرضية للمحاسبة و الرقابة في أبعادها المختلفة.

و تؤكد هذه الفرضية المشاريع التي طرحتها وزارة الداخلية المغربية و التي تهدف إلى تأهيل الجماعات الترابية و المنتخب على حد سواء تأهيلا كفيلا يجعل من الجماعات الترابية جماعات استراتيجية و من المنتخب منتخبا استراتيجيا في أفق سنة 2015، فهل استطاعت تحقيق هذا الهدف؟

الفرضية الثانية:

تغليب القضايا اليومية على القضايا الرئيسية التي تشكل استراتيجية الجماعات الترابية، و يتجلى ذلك في توظيف الإمكانيات المادية و البشرية للجماعات الترابية للتعاطي مع متطلبات المواطنين فيما يتعلق بالقضايا الآنية دون العمل على بلورة حلول لتلك القضايا في إطار شمولي مرتكز على دراسة الواقع واستشراف المستقبل و هو ما يذهب بالمجهودات المبذولة من طرف الجماعات الترابية و يبخر حصيلتها، و يتجلى هذا بشكل أكثر لدى الجماعات باعتبارها مؤسسات قاعدية ترتبط مباشرة بالمواطن و تعنى بخدمة القرب تجاهه، على خلاف مجالس العمالات و الأقاليم و المجالس الجهوية و التي بحكم طبيعتها فهي لا ترتبط بالقضايا اليومية للمواطن مما يتيح لها إمكانية بلورة نظرة استراتيجية في التعامل مع القضايا التي تدخل ضمن اختصاصاتها.

الفرضية الثالثة

ضعف الموارد المالية و البشرية من المعوقات الجوهرية لنجاح التخطيط الاستراتيجي لدى الجماعات الترابية، و تقتضي هذه الفرضية أن تكون بنية الجماعات الترابية تتيح لها إمكانية ممارسة وظيفة التخطيط الاستراتيجي لكن عجزها ناتج عن ضعف الموارد المالية و البشرية.

بحيث تكون الاختلالات المالية ناتجة عن خلل بنيوي مصدره النصوص القانونية التي تزيد من اختصاصات الجماعات دون تزويدها بالموارد المالية اللازمة للاضطلاع بتلك الاختصاصات، و بالتالي تكون النتيجة الحتمية هو ارتفاع حجم النفقات مقابل محدودية تنمية الموارد المالية و أحيانا تؤدي هذه المعادلة إلى عجز مالي تستعصي معه إمكانية وضع خطة استراتيجية لافتقادها لأهم مقومات تنفيذها.

و في حالة تجاوز الاختلالات المالية يكون الأداء الوظيفي المنبثق عن مواردها البشرية هو سبب الفشل لأن الخطة الجيدة لا يمكن أن تنجح في ظل أداء تنفيذي سيء.

الفرضية الرابعة

تجاوز التخطيط الاستراتيجي لبنية الجماعات الترابية، و هذا يقتضي أن الجماعات الترابية المغربية تفتقد إلى المقومات البنوية التي تجعل منها قادرة على نهج أسلوب التخطيط الاستراتيجي، و يرجع ذلك إلى النصوص القانونية المتعلقة بالتنظيم المالي و علاقته بالاختصاصات الموكولة للجماعات الترابية، إضافة إلى افتقاد الجماعات الترابية لسلطة الإلزام تجاه باقي المتدخلين في تنفيذ الخطة الاستراتيجية خاصتها، و انفراد الدولة بوضع المخططات الوطنية التي يتوجب على الجماعات الترابية الانضباط لها ما يقيد حريتها في العملية التخطيطية و يلزمها في نفس الآن بالالتقيد بتصورات غالبا ما تكون غير منسجمة مع واقع بيئتها الداخلية والخارجية و تساهم في خلخلة وضعيتها المالية.

حدود البحث

سيقتصر الباحث في هذه الدراسة على بعدين، أحدهما نظري، و الآخر تطبيقي.

و سيشمل البعد النظري تحديدا لمفهوم التخطيط الاستراتيجي و تمييزه عن المفاهيم المرتبطة به، و بيان أنواعه و عناصره، و مدارسه المختلفة، و كذا تطوره التاريخي، و الوقوف على أهمية التخطيط الاستراتيجي بالنسبة للمنظمة.

و هذا البعد ضروري بالنسبة لموضوع البحث كإطار عام للدراسة لاستجلاء المفاهيم و تبديد الالتباسات، فالمقصود بالتخطيط الاستراتيجي يظل ملتبسا لدى المعنيون بتطبيقه على اختلاف المستوى الإداري الذي ينتسب إليه، و باعتبار أن

صلب الدراسة ستركز على إشكالية التخطيط الاستراتيجي بالنسبة للجماعات الترابية، فإن المكون السياسي لهذه المؤسسة له دور بارز في إعداد و تنفيذ و تقييم المخططات الاستراتيجية، فهل يمتلك هذا المكون مقومات هذا الدور؟ فما دام حقل التخطيط الاستراتيجي كمادة علمية يستعصي فهمه إلا على المختص أو على الذي خضع لتكوين معمق في هذا المجال، فرفعا لكل التباس، و رغبة من الباحث في جعل هذه الدراسة مادة يستفاد منها في حقل التخطيط الاستراتيجي لدى الجماعات الترابية بالنسبة للمكون الإداري و كذا المكون السياسي على حد سواء، فإنه تم إعطاء الأهمية في القسم المتعلق بالإطار العام من هذه الدراسة للتأصيل النظري لمفهوم التخطيط الاستراتيجي مع التركيز على بنية الجماعات الترابية و تطورها و استشراف مقوماتها في التخطيط الاستراتيجي الجماعي.

و فيما يتعلق بالبعد التطبيقي، لجأ الباحث في الفصل الأول من القسم الثاني المخصص للبعد التطبيقي و العملي إلى تفكيك النصوص القانونية و مقتضياتها المرتبطة بشكل أو بآخر بالتخطيط الاستراتيجي و منهجية إعداده و كذا النصوص المؤطرة لعملية التنفيذ و التقييم. ثم التركيز على البحث الميداني لاستجلاء الممارسة العملية من خلال المستويات الثلاث للجماعات الترابية و هي جهة طنجة تطوان الحسيمة، عمالة المضيق الفنيدق، و جماعة المضيق.

منهجية البحث

اعتمد الباحث في هذا البحث على العديد من المناهج العلمية التي تساعد على الغوص في إشكالياته و تحديد المفاهيم، و طرح الأسس النظرية و القانونية والعملية المرتبطة بموضوع البحث.

و في هذا السياق تم الاعتماد على:

أسلوب المسح المكتبي: لمراجعة المنجزات العلمية المرتبطة بالتخطيط الاستراتيجي و محاولة تكثيفها في صيغ قابلة للفهم من طرف غير المتخصص، خاصة و أن المنظمات العامة غالبا ما لا تتحكم في اختيار أطرها و نوعية التكوين الذي حصلوا عليه لارتباط عملية التوظيف في القطاع العام بالبعد الاجتماعي المتمثل في امتصاص البطالة دون مراعاة في كثير من الأحيان الاحتياجات الضرورية و الملحة، و هو ما دفع الباحث إلى مراعاة المستوى العلمي للأطر العاملة في الجماعات الترابية و محاولة تقديم علم التخطيط الاستراتيجي بالأسلوب الكفيل بجعل أولئك الأطر يستلهمون أساسياته دون الزج بهم في عالم من الميكانيزمات التي يستعملها العلم في المجالات الاقتصادية.

المنهج التحليلي: و الذي من خلاله يقف الباحث على مدى توافق النصوص القانونية المؤطرة للجماعات الترابية و تلك التي توجهها نحو التخطيط، مع الحصيلة العلمية و الإكراهات التي تعاني منها تلك الجماعات.

المنهج الإمبريقي: و من خلاله القيام بدراسة ميدانية تطبيقية للوقوف على مدى تحلي الجماعات الترابية بالنظرة الاستراتيجية، و مدى تشبع أطرها بالمفاهيم العلمية للتخطيط الاستراتيجي، و بخاصة الأطر الممثلون للقيادة العليا و هم المديرون العامون للمصالح و مديرو المصالح، في علاقتهم مع باقي المكونات البشرية للجماعات.

منهج دراسة الحالة: بحيث اعتمد البحث على دراسة نماذج معينة من الجماعات الترابية ممثلة في مجلس جهة طنجة-تطوان-الحسيمة و مجلس عمالة المضيق-الفيديق، إضافة إلى مجلس جماعة المضيق، باعتبار العينات الثلاث تشكل المستويات الدستورية للجماعات الترابية كما نص عليها الباب التاسع من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، و لارتباطها بالنطاق الجغرافي و الإداري الذي يجعل

من التخطيط الاستراتيجي لديهم ارتباطا بينيا وثيقا بحسب المقتضيات القانونية والمتطلبات الواقعية.

خطة البحث

ينقسم البحث إلى قسمين:

القسم الأول، خصص للإطار العام و انقسم إلى فصلين.

الفصل الأول، خصص لتحديد مفهوم التخطيط الاستراتيجي، و يتضمن مبحثين.

المبحث الأول تناول الإجابة عن ماهية التخطيط الاستراتيجي.

أما المبحث الثاني فتناول عناصر التخطيط الاستراتيجي.

الفصل الثاني، تم التطرق فيه إلى الجماعات الترابية بالمغرب

المبحث الأول تناول موضوع الإدارة المحلية

المبحث الثاني تناول الإدارة المحلية المغربية

أما القسم الثاني، فقد خصص لدراسة واقع التخطيط الاستراتيجي للجماعات

الترابية في المغرب، و قسم بدوره إلى فصلين.

الفصل الأول، خصص لدراسة التخطيط المديرى للجماعات الترابية

و قد قسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول، خصص لدراسة مقومات المدير

المبحث الثاني خصص لدراسة دور الادارة الجماعية في التخطيط

الاستراتيجي

الفصل الثاني تناول التخطيط الاستراتيجي للجماعات الترابية

المبحث الأول خصص لدراسة التخطيط الاستراتيجي على مستوى الجهات و
العمالات و الأقاليم، متخذا من جهة طنجة تطوان الحسيمة و عمارة المضيق الفنيديق
عينتين للبحث.

المبحث الثاني خصص لدراسة للتخطيط الاستراتيجي على مستوى الجماعات
متخذا من جماعة المضيق عينة للبحث

القسم الأول: الإطار العام
للتخطيط الاستراتيجي
و للجماعات الترابية

مقدمة القسم الأول

التخطيط الاستراتيجي كآلية حديثة لتسيير المنظمات سواء أكانت خاصة أم عامة، يتضمن العديد من المفاهيم المرتبطة بمختلف مراحلها، و كل مرحلة من هذه المراحل تكتسي أهمية بالغة لا يستقيم التخطيط الاستراتيجي من دونها، و نظرا لهذه الأهمية، فإن المخطط يتوجب عليه إدراك فوائد التخطيط الاستراتيجي حتى يؤمن به كآلية للتسيير، و بطبيعة الحال لا تكتمل العملية الإدراكية تلك إلا من خلال تشبع المخطط بالمفاهيم العلمية للتخطيط من جهة و للاستراتيجية من جهة أخرى، و كذا إلمامه بالعناصر المكونة للتخطيط الاستراتيجي.

و إذا أخذنا في الاعتبار طبيعة المنظمات العامة سواء تلك التي ذات طابع إداري أو اجتماعي، أو تلك التي ذات طبيعة اقتصادية، بحيث بالرغم من حرص النوعية الأولى على تقديم الخدمات العمومية و تلبية حاجيات المجتمع دون أن يقترن ذلك بأهداف ربحية، و تركيز النوعية الثانية على الأهداف الربحية، إلا أن المنظمة العمومية في كلتا الحالتين ترتبط بخدمة المصلحة العامة، و بالتالي فإن التخطيط بالنسبة للمنظمات الخاصة يختلف بالضرورة عن التخطيط للمنظمات العامة، و عليه فإن مسألة اختيار النموذج الأمثل للتخطيط لدى هذه الأخيرة يشكل أهمية بالغة تراعي خصوصيتها التي تؤثر على عملية بلورة رؤيتها المستقبلية و نوعية الأهداف المرجو تحقيقها، كما أن التتبع و التقييم بالنسبة للمنظمة العامة تمتد لتشمل فئات عريضة من المجتمع و التي تشكل الفئات المستهدفة من المشاريع التي تتضمنها الخطة الاستراتيجية، و منطلقا لتقييم السياسات العمومية مع ما ينتجه هذا التقييم من رضا عام تستقر بمقتضاه الأوضاع السياسية في البلاد، أو سخطا عاما ينتج في كثير من الأحيان احتقانات اجتماعية تفضي إلى اضطرابات سياسية تهدد الدولة في استمراريتها.

و بغرض التقليل من ردود الأفعال الاجتماعية تجاه المخططات التنموية من جهة، و لضمان تفاعل تلك المخططات مع المتطلبات الملحة للمجتمع، سعت الدول في مختلف بلدان العالم إلى اعتماد مقاربات حديثة تضمن مشاركة المواطن في كافة مراحل التخطيط الاستراتيجي كما تضمن مراعاة الخصوصيات النوعية لفئات المجتمع المختلفة و هي ما يعرف بالمقاربة التشاركية و مقاربة النوع الاجتماعي حتى لا يكاد ينفصل التخطيط الاستراتيجي عنهما، و هو ما دفع بالعديد من الباحثين إلى اعتبار التخطيط الاستراتيجي تخطيطا تشاركيا يرتكز على مقاربة النوع.

فإذا كان التخطيط الاستراتيجي ضروري لاستجلاء الحلول للمشاكل المرتقبة و الاستعداد المسبق لمواجهتها بحيث أثبتت التجارب أن المنظمات التي تعتمد أسلوب التخطيط الاستراتيجي تحقق نتائج أفضل من تلك التي لا تعتمده، فهل الإدارة المغربية و بخاصة الإدارة الترابية تعي جيدا أسس هذا العلم؟

إن الجواب عن هذا السؤال يدفع الباحث إلى إيلاء أهمية للإطار العام للتخطيط الاستراتيجي و للجماعات الترابية بحيث شكل عنوانا للقسم الأول من البحث، و لتفكيك هذا الإطار العام تم التطرق إلى مفهوم التخطيط الاستراتيجي في الفصل الأول ثم إلى الجماعات الترابية المغربية في الفصل الثاني.

الفصل الأول: مفهوم التخطيط الاستراتيجي

التخطيط الاستراتيجي علم واسع و منبثق من العديد من المدارس و هو بذلك ليس من السهل الإلمام به و تطبيقه بكل سهولة، و لقد تبين للباحث من خلال الإطلاع على أكثر من خطة استراتيجية بالنسبة للجماعات الترابية ، و كذا بعض المؤسسات الاقتصادية العامة و الخاصة في الوطن العربي أن البيئة العربية و المغربية تختزل التخطيط عامة و التخطيط الاستراتيجي خاصة في مجرد التقيد بالشكليات المستمدة من نماذج التخطيط المعروفة دون التركيز على مؤشرات الأداء، و دون العمل على إعداد الخطط البديلة لتغطية الفجوات مما يكون معه الفشل في تحقيق الأهداف المرجوة هي النتيجة التي تجد مبرراتها في هكذا بيئة في الظروف الطارئة، علما أن التخطيط الاستراتيجي في حد ذاته هو علم يبني على التنبؤ بالمخاطر و إيجاد الحلول البديلة لها، و لربما يكون ذلك راجع إلى صحة إحدى الفرضيات التي طرحها الباحث.

إن مجرد طرح مسألة تحديد مفهوم للتخطيط الاستراتيجي يحيل القارئ على مدى أهمية هذا التحديد، لأنه قبل أن نجيب عن سؤال لماذا نخطط؟ و سؤال كيف نخطط؟ علينا أن نجيب أولا عن سؤال ما هو التخطيط الاستراتيجي؟ و بناء عليه و للإحاطة بمفهوم التخطيط الاستراتيجي، أخذنا بعين الاعتبار كونه علم تأسس و تطور عبر مراحل تاريخية، و ساهمت في بلورته العديد من المتغيرات مما جعل منه منهجية تتكون من الكثير من العناصر الواجب توفرها لكي يكون تخطيطا و استراتيجيا، فقد تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين بحيث يتم التطرق إلى ماهية التخطيط الاستراتيجي في المبحث الأول ، ثم بيان مراحلها في المبحث الثاني.

المبحث الأول: ماهية التخطيط الاستراتيجي

تكتسي مسألة تحديد ماهية التخطيط الاستراتيجي أهميتها بالنظر إلى الالتباسات الكثيرة التي تطال مفهومه، بحيث أصبح تناوله شائعا في العديد من حقول المعرفة و ميادين متنوعة سواء تعلق الأمر بالتخطيط للحياة الخاصة أو التخطيط لمنظمات أو التخطيط لمشاريع ترتبط بعالم الفكر و الرياضة و الاقتصاد، و عند تناول أية قضية من القضايا أو ظاهرة من الظواهر تجد المتعاملين معها من زاوية الدراسة و الغور في أسبابها بحثا عن الاختلالات التي تمسها يطرحون ضرورة التخطيط الاستراتيجي، أو يعتبرون سلسلة التدخلات التي يمارسونها أو تمارسها الجهات المعنية مرتبطة باستراتيجية واضحة المعالم بالنسبة لهم، و هنا يطرح السؤال الجوهرى نفسه مرة أخرى فيما إذا كانت عملية التخطيط الاستراتيجي تجد مقوماتها العلمية دليلا و يجد المخطط نفسه متشبعا بالفهم العلمي للعملية التخطيطية.

و يجد الباحث في حقل التخطيط الاستراتيجي أن الكثيرون هم الذين يدعون أن لهم خطط استراتيجية في حين تقييم الواقع العملي يبرز افتقادهم إلى مقومات التخطيط و غياب عناصره المكونة له، فكيف يكون تخطيطا استراتيجيا دون توفره على المحددات العلمية من جهة و دون تشكل عناصره في وحدة متكاملة و متناسقة؟ و هل من السهولة بمكان الإدعاء بتبني أسلوب التخطيط الاستراتيجي لتكون إدارة المنظمة إدارة استراتيجية؟ ثم هل يعني توفر المنظمة على خطة دون تحلي قادتها و عاملها بالوعي الضروري أنها تنهج أسلوب التخطيط الاستراتيجي؟

إن الهدف الذي حددته وزارة الداخلية المغربية للجماعات الترابية في أفق سنة 2015 و المتمثل من جعل هذه الأخيرة جماعات استراتيجية و من المنتخب المعنى أساسا بتدبير شؤون الجماعات منتخبا استراتيجيا لدليل واضح على أن الإدارة

الاستراتيجية يجب أن تتحلّى مكوناتها البشرية بالتكوين و الكفاءة اللّازمين للقيام بالعملية التخطيطية على أحسن وجه.

و من هذا المنطلق، يقف الباحث على ضرورة معرفة ماهية التخطيط الاستراتيجي الذي يشكل موضوع المبحث الأول من هذا الفصل انطلاقاً من تعريفه (المطلب الأول) و بيان عناصره (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف التخطيط الاستراتيجي

تعريف المصطلحات المستعملة في أي بحث، من الأهمية بمكان، فنظراً لتداول مصطلح ما و انتشار استعماله في مجالات مختلفة، قد يؤدي أحياناً إلى تغير معناه الحقيقي لدرجة قد يتعذر إسقاطه على صورة ذهنية معينة من فرط اتساع اللفظ بمعناه.

فالتخطيط الاستراتيجي مفهوم مركب يتكون من كلمتين: كلمة "تخطيط" و كلمة "استراتيجية" و يتم استعمال الكلمتين منفصلتين عن بعضهما البعض في الكثير من الأحيان للدلالة على المعنى المرتبط بكل منهما، و أحياناً يتم تركيبهما للدلالة على المعنى المتأني من ترابط المعنيين معاً، و مع تعدد الحقول و الميادين التي تستعمل المصطلح و الألفاظ المكونة له، توجب الإلمام بالمعنى المقصود به و ذلك من خلال تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، بحيث يتم التطرق في الفرع الأول لتعريف مصطلح "التخطيط" ثم التطرق في الفرع الثاني لتعريف مصطلح "الاستراتيجية".

و قد تعمد الباحث تفكيك المصطلحات المكونة للتخطيط الاستراتيجي للوصول إلى تعريف أكثر دقة له من خلال التمييز بين التخطيط و الاستراتيجية و بيان المضمون الذي ينتج عن جمعهما.

الفرع الأول: تعريف التخطيط

التخطيط هو إحدى الوظائف الأساسية للإدارة الحديثة، إلى جانب الوظائف الأخرى من تنظيم و توجيه ورقابة، غير أنه يتميز عن باقي الوظائف لارتباطه بالمتطلب التنموي و التنمية الإدارية على وجه الخصوص.

و قد ظهرت فكرة التخطيط لأول مرة في التاريخ سنة 1910 من طرف الاقتصادي النمساوي "كريستيان شويندر" من خلال مقالة اقتصادية، غير أن هذه الفكرة ستعرف شيوعاً مع تبني الاتحاد السوفيتي منذ 1928 مبدأ التخطيط الشامل⁽¹⁾ و إعداد بعد ذلك سلسلة من المخططات الخماسية السوفيتية الشهيرة و التي كانت محط جدل عميق في ظل الصراع بين المعسكرين الشرقي و الغربي، غير أن البعض يرجع ظهور فكرة التخطيط إلى عهد نبي الله يوسف في مواجهته للظروف المناخية التي ضربت مصر في عصر الفرعون أخناتون⁽²⁾، فيما ذهب البعض إلى اعتبار التخطيط عملية يقوم بها أي إنسان بشكل تلقائي حتى لو لم يكن يدرك كونه يخطط، فالطبيعي أن الإنسان قبل إقدامه على نشاط معين يرتبط بمصالحه و توفير مقومات حياته فهو يعمل عقله للتخطيط لذلك العمل.

و على أية حال، فإن التخطيط في العصر الحالي شكل وظيفة رئيسية لإدارة المنظمات الخاصة و العامة على حد سواء لصياغة أهدافها و تحقيقها، و نظراً لهذه الأهمية فقد شكل التخطيط موضوع دراسة و بحث من طرف الكثير من علماء الإدارة على الصعيد العالمي و لم يكن العلماء العرب في منأى عن هذا الموضوع، و الجميع أسهم في إعطاء تعاريف بغرض تقريب معنى التخطيط إلى من يهمهم

(1) مجيد الكرخي، التخطيط الاستراتيجي المبني على النتائج، وزارة الثقافة القطرية، طبعة الريان، 2014، ص 17.

(2) نواف بن صالح الخليسي، المنهج الاقتصادي في التخطيط لنبي الله يوسف عليه السلام، بدون دار نشر، الطبعة الرابعة،

الأمر، و عليه فقد ارتأى الباحث التطرق للتعريف الأجنبية في الفقرة الأولى، ثم إلى التعريف العربية في الفقرة الثانية في محاولة لمقارنة العقلية التخطيطية العربية مع نظيرتها العالمية و التعرف إلى أي مدى استلهم مفكرون و علماءنا فكرة التخطيط و مدى تكييفها مع البيئة العربية.

الفقرة الأولى: التعاريف الأجنبية

عرف جلبرت وسبكت (Gilbert & Spect) التخطيط على أنه " المحاولة الواعية لحل المشكلات والتحكم في مسار أحداث المستقبل من خلال البصيرة والتنبؤ والتفكير المنظم والاستقصاء على أن يؤخذ في الاعتبار عنصر القيم عند الاختيار من بين البدائل".

عرف إم ريشترارد (M. Richard) التخطيط بأنه: " عملية عقلية للمواءمة بين الموارد والاحتياجات. و اختيار أفضل مسار للفعل من بين مسارات بديلة ووضع ذلك في شكل خطة وميزانية لتحقيق محدد في المستقبل".

عرف روبرت باركر (R. Barker) التخطيط بأنه عملية تحديد الأهداف المستقبلية وتقييم الوسائل التي يمكن عن طريقها تحقيق هذه الأهداف واختيار الخيارات (البدائل) المتأنية عن مسارات العمل المناسبة.

عرف روبرت أبليي R. Appleby التخطيط بأنه أحد الوظائف الرئيسية للإدارة، وأنه عملية اختيار الأهداف ووسائل تحقيقها.

و عرفه جورج تيري بأنه هو "الاختيار المرتبط بالحقائق و وضع و استخدام الفروض المتعلقة بالمستقبل عند تصور و تكوين الأنشطة المقترحة التي يتعد بضرورتها لتحقيق النتائج المنشودة"⁽³⁾.

و يعرفه هنري فايول بكونه يشمل التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل مع الاستعداد له(4).

أما ألبرت واترسون فيرى أن "التخطيط هو تنظيم و سعي ذكي لاختيار أفضل البدائل الموجودة لتحقيق الأهداف الخاصة".

و بيتر دراكر يعرفه بكونه " عملية مستمرة لجعل قرارات المنظمة منتظمة مع أفضل معرفة ممكنة بالمستقبل و تنظيم منتظم للجهود المطلوبة لتحمل مسؤولية هذه القرارات و قياس نتائجها بالمقارنة بالتوقعات و ذلك من خلال تغذية عكسية منتظمة و منظمة".

و ألفرد كان يعتبره " عملية اختيار السياسة و البرمجة في ضوء الحقائق و التصور الدينامي لموضوع التخطيط مع مراعاة قيم المجتمع و ذلك لتحقيق أهداف محددة".

كما نجد أوورك قد عرفه بكونه عملية ذكية و تصرف ذهني لعمل الأشياء بطريقة منظمة للتفكير قبل العمل، و العمل في ضوء الحقائق بدلا من التخمين.

الفقرة الثانية: التعاريف العربية

عرف محمد طلعت عيسى التخطيط بأنه نوع من العمل التعاوني الشامل الذي يقوم على المنهج العلمي في البحث بقصد رسم خطة قابلة للتنفيذ في حدود الإمكانيات والموارد القابلة للاستثمار.

(3) سيد محمد جاد الرب، تنظيم و إدارة منظمات الأعمال: منهج متكامل في إطار الفكر الإداري التقليدي و المعاصر، مطبعة العشري، القاهرة، 2005، ص 209.

(4) ليلي شحاتة، أحمد الزهري، علي المبيض، عادل شكري و محمد سالم، الإدارة العامة، كلية التجارة، جامعة عين شمس، القاهرة، 1995، ص 160.

عرف محمود عمر محمود التخطيط بأنه نشاط إنساني واع. يستند إلى توظيف المنطق العلمي في التفكير والتدبير لتحديد أهداف معينة وتعيين وسائل تحقيقها. عرف محمد صديق هادي التخطيط بأنه عملية إعداد وتنفيذ ومتابعة وتقييم القرارات التي تنطوي على الأساليب والإجراءات، والسياسات التي تنظم استخدام موارد المجتمع لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المحددة للمجتمع في المستقبل بطريقة مثلى.

و عرفه مجيد الكرخي بأنه عملية رسم الأهداف التي يراد التوصل إليها خلال فترة زمنية معينة ثم حشد الإمكانيات اللازمة لتحقيق تلك الأهداف وفق أساليب تختصر الكلف وتعظم النتائج⁽⁵⁾.

أما سليمان الطماوي فيعرفه بأنه "التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفا لتحقيق أهداف محددة، و هو بهذا المعنى ظاهرة اجتماعية عامة تشمل المشروعات الخاصة و المشروعات العامة، و يمارسه الأفراد في حياتهم الخاصة، و ر يتعدم إلا في الجماعات البدائية التي تعتمد اعتمادا كلياً على العادات و التقاليد، و تلك التي تكل أمورها للقوى الغيبية، فالتخطيط يقوم على عنصرين عما التنبؤ بالمستقبل و الاستعداد لمواجهته"⁽⁶⁾.

فيما يرى أحمد سيد مصطفى بأن التخطيط هو "فن التعامل مع المستقبل، و أنه الوظيفة المبكرة أو نقطة البداية في أي عملية إدارية، و أنه يتضمن تصميم الأهداف و تقييمها و اختيار المناسب منها، و كذا تحديد كيفية بلوغها من خلال

(5) مجيد الكرخي، التخطيط الاستراتيجي المبني على النتائج، وزارة الثقافة القطرية، ص 17.

(6) محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2004، ص 143.

برامج و جداول زمنية بتوظيف موارد معينة، و أن هذه الأهداف بمثابة معايير لقياس الأداء الفعلي" (7).

أما مدحت محمد أبو النصر فيعرف التخطيط بأنه "عملية التنبؤ بالمستقبل و الاستعداد له، فالتخطيط ينظر إلى الماضي و الحاضر قبل أن يضع أهداف المستقبل، أي أن عملية التخطيط هي الجسر الذي ننقل بواسطته من موقعنا الحالي إلى الجهة التي نود الذهاب إليها، فهي لذلك عملية تنبؤية مبنية على خبرة الماضي و واقع الحاضر من أجل تحقيق ظروف أفضل في المدى البعيد" (8).

و يعرفه علي عجوة بأنه "ذلك النشاط الفعلي الإداري الذي يوجه لاختيار أمث استخدام ممكن لمجموعة الطاقات المتاحة لتحقيق أغراض معينة في فترة زمنية محددة".

و صالح أبو أصبع فيعرفه بأنه "عملية تحديد الأهداف و وضع السياسات و وضع طرق العمل و إجراءات التنفيذ و إعداد الميزانيات التقديرية للأنشطة المختلفة و على مستوى المشروع، ثم وضع البرامج الزمنية بناء على ذلك و بما يحقق الأهداف الموضوعية".

أما محمود عمر محمود فيعتبره نشاطا إنسانيا واعيا، يستند إلى توظيف المنطق العلمي في التفكير و التدبير لتحديد أهداف معينة و تعيين وسائل تحقيقها. و محمد صديق نفاذي فيعتبره عملية إعداد و تنفيذ و متابعة و تقييم القرارات التي تنطوي على الأساليب و الإجراءات و السياسات التي تنظم استخدام موارد

(7) أحمد سيد مصطفى، تحديات العولمة و التخطيط الاستراتيجي، رؤية مدير القرن الواحد و العشرين، جامعة الزقازيق، الطبعة الثانية، مصر، 1999، ص 87.

(8) مدحت محمد أبو النصر، مقومات التخطيط الاستراتيجي المتميز، المجموعة العربية للتدريب و النشر، الطبعة الأولى، القاهرة، 2009، ص 30.

المجتمع لتحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية المحددة للمجتمع في المستقبل بطريقة مثلى.

و يتضح من خلال تعدد التعريف أن العلماء ينظر كل منه للتخطيط من زاوية اهتمام معينة، غير أن مجمل التعاريف تكمل بعضها و بعضا و تعطي صورة واضحة لمفهوم التخطيط.

الفرع الثاني: تعريف الاستراتيجية

مصطلح الاستراتيجية هو الأكثر شيوعا في الكثير من الأوساط، حتى أصبح استعماله غير مضبوط بخلفية علمية، بحيث أصبح يضاف إلى العديد من الكلمات المتداولة في الحقول المختلفة خصوصا في عالمنا العربي مما زاد في تعميق الجهل بالمعنى الحقيقي له و المعنى الذي يضيفه إلى الكلمات التي يضاف إليها، و هذا الغموض الناتج عن الاستعمال غير المنضبط للمصطلح من شأنه إفراغه من محتواه العلمي و يضفي بالتالي عليه صبغة الغموض، و في هذا الصدد يقول إبراهيم المنيف: "الاستراتيجية جهل فحواها و معناها و خباياها حتى المتخصص في حقل الاستراتيجية، فقد طرأ خلط و عدم وضوح و كثير من سوء الفهم و التشويش على معناها، حتى وصلنا إلى تعويض المصطلح ليعني التخطيط أو السياسات و حتى الأهداف"⁽⁹⁾ و لرفع الغموض عن مصطلح الاستراتيجية تم تحديد معناها (الفقرة الأولى) و تطور مفهومها (الفقرة الثانية) .

(9) إبراهيم المنيف، استراتيجية الإدارة اليابانية، مكتبة العبيكان، الطبعة الأولى، الرياض، 1998، ص 9.

الفقرة الأولى: معنى الاستراتيجية

يعود أصل كلمة استراتيجية إلى الكلمة اليونانية Stratigeos و ليس لها مرادف في اللغات الأخرى بما فيها اللغة العربية بحيث نجدها في كل اللغات منقولة بلفظها الأصلي من اللغة اليونانية و تعني القائد العسكري لدولة المدينة، أو الجنرال. و هي كلمة مركبة مكونة من كلمتين هما: Stratos و تعني الجيش، و Agein و تعني القيادة، لتكون معنى قيادة الجيش.

و منذ ذلك الوقت ارتبطت بالمؤسسات العسكرية و المجهود الحربي، بحيث تقتضي العمليات العسكرية تحديد الأهداف و ملاءمتها بالإمكانات المتوفرة لدى الجيوش، و بالتالي فالقائد العسكري يستعين بالاستراتيجية التي يضعها لإدارة قواته أثناء المعارك، و قد ساهم الحقل العسكري و طبيعته السرية في إضفاء الغموض على معنى الاستراتيجية مادام أن القادة العسكريين كانوا يحتفظون باستراتيجياتهم العسكرية سرية و لضمان هذه السرية كانوا يتعمدون عدم كتابتها و الاحتفاظ بها في أذهانهم خوفا من وصول تفاصيلها إلى العدو عن طريق الاختراق الاستخباراتي، و رغم محاولة القادة العسكريين في القرن التاسع عشر أمثال: فينتر، و هارت، و مولنكة، إعطاء تعريف لها و الذي تمحور حول "توزيع و استخدام المعارك بالوسائل و القوى العسكرية لتحقيق أهداف الحرب التي حددتها السياسة"، و عرفها كلوزوفيتز بأنها "نظرية استخدام المعارك كوسيلة للوصول إلى هدف الحرب"، و لذلك عرفها قاموس أكسفورد (Oxford) على أنها "الفن المستخدم في تعبئة و تحريك المعدات الحربية بما يمكن من السيطرة على الموقف و العدو بصورة شاملة".

كما عرفها قاموس ويبستيرز Webster's بأنها علم تخطيط و توجيه العمليات الحربية.

إلا أن معناها لم يكن بالوضوح المطلوب إلا على يد رواد الفكر و الاقتصاد و السياسة و الإدارة الذين أسهموا من منطلقاتهم العملية و العلمية في وضع تعاريف تقرب معناها إلى المشتغلين في الحقول المختلفة.
و قد تطور هذا اللفظ ليعني فن كسب المعارف(10)، فكيف تطور مفهوم الاستراتيجية؟

الفقرة الثانية: تطور مفهوم الاستراتيجية

في عشرينيات القرن العشرين بدأ استعمال مصطلح الاستراتيجية في مجال إدارة الأعمال و منها انتقل إلى المنظمات الحكومية في سياق استجائها للتقنيات المستعملة في القطاع الخاص لتأهيل و تحديث ذاتها، و في هذا السياق لعبت مراكز الدراسات في حقل إدارة الأعمال دورا فاعلا في تعريف مصطلح الاستراتيجية الذي عنى في محصلة تلك الدراسات أنه: خطة العمل طويلة الأمد التي تهدف إلى تحديد أهداف المنظمة و تعبئة الموارد اللازمة لتحقيقها.

و من أشهر التعريفات تلك التي صاغها هنري منتزبرج بحيث عرفها بكونها: "الخطة أو الاتجاه أو منهج العمل الموضوع لتحقيق هدف ما، و هي الممر أو الجسر الذي يأخذنا من هنا إلى هناك"(11)، كما اعتبرها "نمط أو نموذج معين يعبر عن تدفق مجموعة من القرارات أو التصرفات، سواء كان هذا النمط نتاجا لاستراتيجيات مقصودة أو نتاجا لاستراتيجيات غير مقصودة".

و نجد غلويك و يليام يرى بأن "الاستراتيجية هي خطة متكاملة مصممة لتؤكد بأن تحقيق الأهداف ممكنا".

(10) عادل محمد زايد، إدارة الموارد البشرية رؤية استراتيجية، بدون دار نشر، القاهرة 2003، ص 104

(11) هنري منتزبرج، صعود و سقوط التخطيط الاستراتيجي، خلاصات كتب المدير و رجل الأعمال، إصدار: الشركة العربية للإعلام العلمي (شعاع)، السنة الثانية، العدد 15، القاهرة، غشت 1994.

أما ألفرد تشاندلر فيرى أنها هي "تحديد المنظمة لأغراضها و لأهدافها الأساسية طويلة الأجل، و اختيار خطط العمل و تخصيص الموارد الضرورية لبلوغ هذه الأهداف و الغايات".

و يرى محمد عبد الغني حسن هلال بأنها "عبارة عن المنهج المستخدم في التنفيذ و الذي ينبثق من رؤية واضحة و شاملة يتم من خلالها تحقيق أهداف و رسالة المنظمة ثم اختيار أفضل هذه الطرق"(12).

المطلب الثاني: عناصر التخطيط الاستراتيجي

في سياق الحديث عن عناصر التخطيط الاستراتيجي، تجدر الإشارة أن الباحث يصطدم بتعدد الرؤى المعبر عنها في المصادر المختلفة، و تتمحور هذه الرؤى حول اعتبار كل من الرؤية الاستراتيجية و رسالة المنظمة و قيمها و أهدافها عناصر للتخطيط الاستراتيجي، و من يختصرها في الرؤية و الرسالة و الأهداف، و من يختزلها في الرؤية و المنظمة.

و حقيقة الأمر، فإن حصر تلك العناصر في الرؤية و الرسالة، أكثر تكثيفا على اعتبار أن القيم و الأهداف ما هي إلا مكونات لهما، و هطا ما سيتبين بشكل جلي من خلال تناول عنصر الرؤية الاستراتيجية في الفرع الأول، و عنصر رسالة المنظمة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الرؤية الاستراتيجية

الرؤية الاستراتيجية هي عبارة عن تصور المنظمة الذي على أساسه تتحدد أهدافها، و المنبثقة عن مجموعة القيم التي تحكم عملها و تنبع من الاستيعاب الجيد

(12) محمد عبد الغني حسن هلال، مهارات التفكير و التخطيط الاستراتيجي، مركز تطوير الأداء و التنمية، مصر الجديدة،

لرسالتها(13).

و على هذا الأساس فإن عملية صياغة الرؤية الاستراتيجية لمنظمة ما تتطلب العديد من الخصائص التي تجعل منها كفيلة بالتعبير عن أهدافها الاستراتيجية، و تساعد المتلقي أو الفئات المستهدفة على الالمام بها كخطوة نحو تعاطي هذه الفئات بالشكل الذي يكرس علاقة الترابط الضروري لنجاح المنظمة، لكون هذه الأخيرة لا يمكنها النجاح في تحقيق أهدافها دون التفاعل الإيجابي من لدن المستهدفين سواء كانوا زبناء أو مواطنون.

كما أنها تعتبر دافعا للعاملين في المنظمة للعمل على تحقيق تلك الرؤية(14) من خلال التفاني في إنجاز الأهداف بروح القيم التي تنشدها المنظمة. فالرؤية بهذا المعنى هي حلم الجميع بالمستقبل الذي يريدونه و ليس المستقبل المتوقع(15) الذي تفرضه التنبؤات المتعلقة بتطور البيئة الداخلية و الخارجية للمنظمة، و يجد هذا الحلم البيئة الاجتماعية الحاضرة له لدى المنظمات العامة بحيث تشترك إرادة المجتمع و مؤسساته في تحقيق الحلم بالمستقبل المثالي للقطاعات التي تدبرها تلك المؤسسات و دافعا محفزا على بدل العطاء من أجل ذلك.

و لكي يصل الباحث إلى تحديد معنى واضحاً للرؤية الاستراتيجية كأحدى أهم عناصر التخطيط الاستراتيجي توجب طرح مفهومها (الفقرة الأولى)، و بيان سمات الرؤية الاستراتيجية الناجحة (الفقرة الثانية)

(13) محمد عبد الغني حسن هلال، مهارات التفكير و التخطيط الاستراتيجي، مركز تطوير الأداء و التنمية، مصر، 2008، ص

13.

(14) مجيد الكرخي، التخطيط الاستراتيجي المبني على النتائج، مرجع سابق، ص 132.

(15) مدحت محمد أبو النصر، مقومات التخطيط الاستراتيجي المتميز، المجموعة العربية للتدريب و النشر، الطبعة الأولى، القاهرة،

2009، ص 98.

الفقرة الأولى: مفهوم الرؤية الاستراتيجية

نظرا لما تشكله الرؤية الاستراتيجية من أهمية في عملية التخطيط الاستراتيجي للمنظمة، فقد حظيت باهتمام بالغ من لدن كافة علماء التخطيط عامة و التخطيط الاستراتيجي خاصة، و سيحاول الباحث استجلاء هذه الأهمية من خلال التعاريف التي حددها مختلف الباحثين في هذا المجال.

- فقد عرفها **مجيد الكرخي** بكونها: "... صورة المستقبل التي تقود المنظمة إلى النجاح وتنبؤها ماذا ستصبح وماذا ستعمل في المستقبل، أي أنها صورة ذهنية تتطلع لها المنظمة وتحت الخطة للوصول إليها في المستقبل عبر مسيرة طويلة وهي لا تبدو حقيقية الآن بل ستصبح حقيقة في المستقبل".

- و **طارق السويدان و العدلوني** فقد عرفاها بكونها: "... صورة ذهنية للمستقبل المنشود"

- أما **مدحت محمد أبو النصر** فعرفها بكونها " ... حلم تريد المنظمة تحقيقه"

- و اعتبرها **محمد عبد الغني حسن هلال**: "تمثل ... صورة المستقبل المرغوب فيه للمنظمة..."

و هكذا نجد أنه هناك اتفاق على طبيعة الرؤية الاستراتيجية كونها صورة ذهنية تعبر عن الحلم الذي ترغب المنظمة تحقيقه في المستقبل، و إذا اعتبرنا أن الهدف الرئيسي للتخطيط الاستراتيجي هو تحقيق الانتقال النوعي للمنظمة إلى الصورة التي تطمح إليها و كيفية تحقيق هذا الانتقال، فإننا نجد أن الرؤية الاستراتيجية هي العنصر الأساس في العملية التخطيطية و كل ما يأتي بعدها ما هو إلا مقومات لتحقيق الأهداف التي من شأنها الوصول إلى الصورة المنشودة.

فهي بحسب هذا المعنى أداة للتحرر من التفكير التقليدي، و تساعد على تحديد

معايير الأداء، و تدفع نحو التفكير جديا بالاتباطات و الالتزامات، تشجع على بناء الثقة، تنذر أصحاب المصالح بضرورة التغيير، تحدد الاتجاهات و الأغراض، تساعد على وضع القيم و الفلسفة الأساسية بالمنظمة، تحفز على الإبداع و إيجاد الحلول للمشكلات، و تؤدي إلى التركيز على المستقبل، تزيد من درجة الإحساس بالفعالية و الانتاجية، تجعل العاملين أكثر ورة للمنظمة، تساعد على اتخاذ القرارات و تضمن بقاء المنظمة متوائمة مع بيئتها.

غير أن هذه الأهمية قد تفقد عند الاصطدام مع مقاومة بعض الأطراف داخل المنظمة بسبب خوفهم من حصول ضرر على مصالحهم أو المتأثرين بالفكر الرفض الذي لا يجد معنى من وجوده إلا من خلال قوله (لا)، كما سيادة المناخ السلبي داخل المنظمة نتيجة هيمنة الأفكار التقليدية، أو توافر تكتلات مصلحة رافضة لكل جديد قد تجعل ممن يؤمنون بالتغيير التخوف من طرح أفكارهم

الفقرة الثانية: سمات الرؤية الاستراتيجية الناجحة

لا يعني توفر منظمة ما على رؤية استراتيجية، أنها بالضرورة قادرة على تحقيق النتائج المرجوة منها، و المتمثلة أساسا في توجيه أداؤها للوصول إلى تحقيق الأهداف التي تشكل حلم و طموح تلك المنظمة، فالرؤية الاستراتيجية كما يتبين من خلال تعريفها، هي بمثابة بوصلة للمنظمة و العاملين بها لبلوغ الوجهة المرجوة، فماذا سيكون الشأن إذا كانت الأداة الموجهة تعاني هي نفسها من خلل و من اختلالات؟ ألا يكون ذلك سببا في تعميم الغموض و تشتيت الجهود و إعاقة الإبداع؟ إن المنظمة التي تؤمن بالتخطيط الاستراتيجي لإدارة أعمالها أو أنشطتها، يتوجب عليها الحرص على أن تكون رؤيتها الاستراتيجية تتوفر على مقومات النجاح، و هذا يعني أن الرؤية الاستراتيجية الناجحة تتميز بسمات تتحدد من خلال توفرها على العديد من الخصائص و هو ما يستوجب على المخطط أثناء صياغته

لها القيام بالعملية وفق كيفية علمية تتيح الوصول إلى النتيجة المرجوة. هناك العديد من الخصائص التي تتميز بها الرؤية الاستراتيجية الناجحة، و رغم تفاوت تعدادها بالنسبة لكل عالم، إلا أن الجميع يتفق على الخصائص الجوهرية التي إن توفرت في الرؤية الاستراتيجية تجعل منها ناجحة بامتياز، و قد ارتأى الباحث، بيان تلك الخصائص الجوهرية على سبيل التحديد الذي اختير كأسلوب في هذا البحث، و هذا لا يمنع المخطط من إبداع خصائص أخرى تتماشى و طبيعة المنظمة و بيئتها الداخلية و الخارجية دون تجاوز ما هو جوهري، فما هي هذه الخصائص الجوهرية؟

إن الرؤية الاستراتيجية الناجحة هي التي تتصف بكونها ممكنة التحقيق و تعبر عن النوايا الحقيقية للمنظمة، و تكون صياغتها تتضمن عبارات متماسكة و واضحة يسهل فهمها دون عناء و هذا ما يتطلب أن تكون تلك العبارات تتلاءم مع المفاهيم العامة للمجتمع و قيمه و تعبر عن همومه، و لما كانت الرؤية توجه المنظمة نحو مستقبلها الواعد فيتوجب عليها أن تكون جريئة من حيث دعوتها للتغيير نحو الفضل و طموحة من حيث حثها على مواجهة التحديات و هو ما يجعلها قادرة على رسم ملامح المستقبل و التوجه نحوه في سياق تحقيق الأهداف.

و من بين سمات النجاح أيضا بالنسبة للرؤية الاستراتيجية أن لا تحتوي على عبارات مطاطة بل مختصرة قدر الإمكان و معبرة بدقة عن قيم المنظمة و قدراتها الحالية و المستقبلية بنفس الدقة التي تعبر بها عن رغبات و تطلعات المجتمع و هو ما يقتضي بالنسبة لمنظمة عامة كالجماعة الترابية أن تحرص على مشاركة المواطنين في وضع رؤيتها، و إشراك العاملين أيضا في هذه العملية بحيث تكون الرؤية في هذه الحالة بمثابة دليل مرجعي و توجيهي في نفس الآن عند البدء في طريق تنفيذ الخطة الاستراتيجية.

فعندما تساغ الرؤية الاستراتيجية وفق الصفات المذكورة بحيث تكون واقعية،

صادقة، مفهومة، لائقة، طموحة، موجهة، مختصرة، متوقدة، وجماعية... الخ فإنها تكون قادرة على تحقيق الغرض منها و مكنت النخطط الاستراتيجي من وضع المنظمة في الطريق الصحيح و تحديد مستقبلها الناجح.

و لقد أولت مختلف المنظمات، التي تتبنى منهج التخطيط الاستراتيجي في إدارة أعمالها، أهمية للرؤية الاستراتيجية خاصتها و حرصت على تعميمها بين عامليها و عملائها و الجمهور الذي تستهدفه، و عيا منها بأن ترسيخ صورتها المستقبلية التي تطمح إليها في أذهان الجميع الشيء الذي يساعد على توجيه العلاقات القائمة بينها و بين المستويات المختلفة للمتعاملين معها، و هذا ما يستشفه القارئ من النموذج التالي:

- الرؤية الاستراتيجية لشركة كوكاكولا (16):

العالم يتغير من حولنا. ولمواصلة مسيرة ازدهار الأعمال على مدى السنوات القادمة، يجب علينا أن نتطلع إلى الأمام، وأن يكون لدينا دراية واسعة بالاتجاهات والقوى التي ستشكل أعمالنا في المستقبل، والتحرك بسرعة للتحضير لما يأتي. ويجب علينا الاستعداد للغد بدءاً من اليوم؛ هذه هي رؤيتنا الشمولية لعام 2020. وستسهم هذه الرؤية بخلق وجهة طويلة الأمد لأعمالنا وتوفير لنا خارطة طريق نواصل من خلالها نجاح عملياتنا إلى جانب شركائنا في التعبئة.

الفرع الثاني: رسالة المنظمة

لكل منظمة رسالة، حتى وإن لم تكون مكتوبة، لأنه يفترض في تأسيس أية منظمة، أنها تقوم على رسالة تهدف إلى تحقيقها، كما أن لكل إنسان رسالته في الحياة مهما كانت وظيفته في المجتمع.

فغالفتان مثلا يحمل رسالة معينة قد تكون مفعمة بمبادئ يؤمن بها أو قضية يدافع عنها، وقد تكون رسالته هي إسعاد الجمهور مثلا أو كتابة إسمه في التاريخ الفني بمداد من ذهب يخلده و يجعل منه أيقونة، و المفكر يحمل رسالة تحرير الناس من الأفكار التي يعتبرها بائدة و نشر قيم جديدة تفتح بصر و بصيرة المجتمع على المقومات التي تحقق العدالة الاجتماعية في مختلف صورها، و الرياضي يحمل رسالة أيضا تتمحور حول إسعاد الجمهور و رفع راية الوطن و تكريس القيم النبيلة كالسلام و التعايش و حفظ الصحة... الخ.

و الإنسان العادي يحمل رسالة أيضا قد تتمحور حول تنشأة جيدة لأبنائه، أو بناء حياة مستقرة و أسر متعاضدة، و قد تتمحور حول نجاحه في مهنته أو تنفيذه لمشروع العمر.... و هكذا.

فلا تستقيم حياة الأفراد و الجماعات دون أن تتمحور حول رسالة معينة، و كذلك المنظمات، فهي لا تنشأ عبثا و لكن يكون لدى مؤسسوها رسالة في حياتهم يسقطونها على كيانهم المشترك، و تسعى الدولة أيضا من خلال إحداث منظماتها العامة إلى خدمة رسالة معينة تؤمن بها و تشكل الغاية من التأسيس، كما تشكل الرسالة بالنسبة للأفراد الغاية من الحياة.

فلما كان من الضروري توافر الرسالة بالنسبة للمنظمة، فما المقصود بها؟ و ما هي خصائص الرسالة الجيدة التي تنير طريقها؟ هذا ما سيتم التطرق إليه في فقرتين متتاليتين.

الفقرة الأولى: مفهوم رسالة المنظمة

عندما يتم إحداث منظمة ما، فإن ذلك يكون بدافع تحقيق غايات معينة، و لأجل بلوغ تلك الغايات، تسعى المنظمة في أدائها إلى الاسترشاد بمجموعة من القيم و الصور التي تعبر عن كينونتها و مبرر وجودها إلى غير ذلك من المقومات. فمثلا، تسعى الدولة إلى إحداث مرفق عام تكون غاياته هو تلبية حاجيات المجتمع في قطاع معين، و يعبر ذلك عن إرادة الدولة في حل مشكلة عامة يعاني أو سيعاني منها المجتمع مستقبلا كإحداث معاهد عليا لتخريج نوعية معينة من الأطر بغرض تزويد الدولة بالكفاءات المطلوبة حالا و استقبالا في مجال معين فيشكل ذلك رسالة تلك المعاهد إلى جانب أساليبها و طريقة اختيار مناهجها و طلبتها... الخ هناك الكثير من التعريفات لرسالة المنظمة، فهي الفلسفة أو المفاهيم التي تتبناها المؤسسة و تؤمن بها و تسعى لتحقيقها (17) و هي عبارة مختصرة، قليلة الفقرات، سهلة التذكر، توضح سبب وجود المنظمة و تصور أهدافها و أغراضها و ترشد الإدارة و الموظفين عند صنع القرارات الحاسمة الوثيقة الصلة باتجاه المنظمة و نشاطاتها في المستقبل، فهي رسالة موجهة إلى الجميع تخبرهم من هي المنظمة و ماذا تعمل (18).

و تعبر الرسالة عن الأهداف العامة التي من أجلها أنشأت المنظمة، أي الأهداف الثابتة التي لا يتم تغييرها في العادة إلا في حالات قليلة، و تشكل في المحصلة الإطار العام للمنظمة (19).

(17) محمد عبد الغني حسن هلال، مهارات التفكير و التخطيط الاستراتيجي، مركز تطوير الأداء و التنمية، 2007-2008،

ص 14

(18) مجيد الكرخي، التخطيط الاستراتيجي المبني على النتائج، مرجع سابق، ص 149.

(19) عبد الدويهي، التخطيط الوهمي، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، 2012، ص 32.

و تتأثر عملية كتابة رسالة المنظمة بنتائج تقييم البيئة الداخلية و الخارجية للمنظمة و نقاط القوة و الضعف فيها و الفرص و التهديدات التي تواجهها إضافة إلى اهتماماتها و قيمها و انتظارات المستهدفين و طموحاتهم⁽²⁰⁾ و هذا ما يجعل مسألة التمييز بين الرسالة و الرؤية ذات أهمية بالغة، و في هذا الصدد نجد: (21) (رون روبنسون - Ron Robinsons) يعتبر الرؤية تعبيراً عن صورة المستقبل بينما الرسالة تتحدث عن أهداف المنظمة التي توصلها إلى الرؤية، فإطلاقاً من هذا التمييز نخلص إلى صحة ما ذهب إليه الباحث من تحديد عناصر التخطيط الاستراتيجي في الرؤية و الرسالة و عدم طرح الأهداف و القيم ضمن تلك العناصر على خلاف ما ذهبت إليه العديد من الكتابات، و ما تذهب إليه المنظمات العامة و على رأسها الجماعات الترابية، ما يؤكد كيفية تعامل المخطط و تركيزه على الجوانب الشكلية المستمدة من النماذج التخطيطية دون التمحيص الذي يؤدي إلى تكثيف البناء التخطيطي تسهيلاً للعملية، و يجد الباحث سنده في اختزال عناصر التخطيط الاستراتيجي في كون قيم المنظمة و أهدافها هيأحدى مكونات الرسالة التي لا تنفصل عنها، و هي بذلك تعتبر مجموعة من المحطات التي تمر منها المنظمة في رحلتها للوصول إلى الرؤية كمحطة أخيرة.

الفقرة الثانية: خصائص الرسالة الجيدة

شأنها شأن الرؤية الاستراتيجية، يتعين صياغة رسالة المنظمة مع الحرص على توفرها على الخصائص التي تجعل منها معبرة عن الهدف الذي وجدت من أجله المنظمة و طبيعة عملها، و الفئات المستهدفة، و القيم الحاكمة لعملها و

(20) مجيد الكرخي، التخطيط الاستراتيجي المبني على النتائج، مرجع سابق، ص 150.

(21)

اتجاهاتها نحو العاملين و المستهدفين(22).

و يكاد يتفق العلماء على مجموعة من الخصائص التي تكفل إطلاع المتلقي عن وجود المنظمة و أهدافها، و تتمحور في مجملها على النقاط التالية:

- أن تكون واضحة و مفهومة و هو ما يتطلب أن تتم صياغتها بكلمات بسيطة و تقادي المصطلحات المعقدة(23) ، و يضيف ج.م و زملاؤه على هذه الخاصية تركيزهم على أن تكون الرسالة مفهومة للعاملين في المنظمة سواء الموظفون الأعلى أو الأدنى مرتبة(24).
- أن تكون مختصرة قدر الإمكان مما يسهل على المستهدف تذكرها أو حفظها(25)، خصوصا و أنها تمثل مرجعا دائما لاتخاذ القرارات داخل المنظمة(26).

(22) مدحت محمد أبو النصر، مقومات التخطيط الاستراتيجي المتميز، المجموعة العربية للتدريب و النشر، الطبعة الأولى، القاهرة، 2009، ص 105.

(23) طارق محمد السويديان و محمد أكرم العدلوني، كيف تكتب خطة استراتيجية، قرطبة للنشر و التوزيع، الرياض، 1425 هـ، ص 74 - و مجيد الكرخي، التخطيط الاستراتيجي المبني على النتائج، مرجع سابق، ص 154 .

(24) مدحت محمد أبو النصر، مقومات التخطيط الاستراتيجي المتميز، المجموعة العربية للتدريب و النشر، الطبعة الأولى، القاهرة، 2009، ص 106.

(25) طارق محمد السويديان و محمد أكرم العدلوني، كيف تكتب خطة استراتيجية، قرطبة للنشر و التوزيع، الرياض، 1425 هجرية، ص 74 - مدحت محمد أبو النصر، مقومات التخطيط الاستراتيجي المتميز، المجموعة العربية للتدريب و النشر، الطبعة الأولى، القاهرة، 2009، ص 106. - عبد المجيد الكرخي، التخطيط الاستراتيجي المبني على النتائج وزارة الثقافة القطرية، مطبعة الريان، 2014، ص 154.

(26) طارق السويديان و محمد أكرم العدلوني، نفس المرجع، ص 75.

المبحث الثاني: مراحل التخطيط الاستراتيجي

بعد أن تطرق الباحث إلى ماهية التخطيط الاستراتيجي في المبحث الأول من هذا الفصل، سيتطرق في المبحث الثاني لتبيان المراحل التي تتكون منها عملية التخطيط الاستراتيجي وكذا التحديات والمعوقات التي تواجهها، وذلك في سياق استكمال الإطار العام للتخطيط الاستراتيجي، بحيث تشكل مراحل التخطيط محطات بالغة الأهمية من شأن تدبيرها بشكل علمي ومنهجي إنجاز العملية التخطيطية كما من شأن إغفال المقومات التي تنبني عليها كل مرحلة إفشال العملية برمتها، كما أن العملية التخطيطية لا تتم في ظروف ثابتة، بل متحركة ومتغيرة ومليئة بالتحديات والمعوقات، ولذلك فإن البحث العلمي يفرض بالضرورة تحديد تلك المراحل بدقة.

بالرغم من اختلاف وتعدد نماذج التخطيط الاستراتيجي، إلا أن مجمل المخططين وعلماء التخطيط يجمعون على مراحل أساسية لا محيد عنها وهي مرحلة إعداد الخطة الاستراتيجية ثم مرحلة تنفيذها وتقييمها، وفي حقيقة الأمر فإن عملية التقييم تكاد تكون مواكبة ولصيقة بمرحلة إعداد والتنفيذ وهي تقوم مقام الرقابة المواكبة والبعديّة للعملية التخطيطية، لكن وللضرورة المنهجية ارتأى الباحث تناول عملية الإعداد في المطلب الأول وعملية التنفيذ والتقييم في المطلب الثاني لكون التقييم يخدم الأجندة التطبيقية للخطة الاستراتيجية بشكل أبرز من خدمته لعملية الإعداد.

المطلب الأول: مرحلة الإعداد

مرحلة إعداد الخطة الاستراتيجية، مرحلة بالغة الأهمية، لأن التخطيط الاستراتيجي الجيد ينطلق من هذه المرحلة، حتى أن بعض الاستراتيجيين اقترح مرحلة سابقة لها وهي ما أسماها بـ: "التخطيط للتخطيط"، وذلك لكونها تتطلب

إمكانات بشرية و مادية و جدولة زمنية محددة.

و تبقى السمات الأبرز في مرحلة الإعداد هي تشخيص الحالة الراهنة للمنظمة (الفرع الأول) ثم تحليل المعطيات الناتجة عنها لإعداد الخطة الاستراتيجية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: التحليل الاستراتيجي

التحليل الاستراتيجي هو عملية بالغة الأهمية، بحيث تعتبر الصلة التي تربط المنظمة فيما بين حالتها الراهنة و الحالة المرجوة مستقبلا، هذه الصلة تتحدد في عملية التحليل للمعطيات الناتجة عن عملية تشخيص الواقع الداخلي و الخارجي للمنظمة للوصول إلى تحديد نقط الضعف و القوة بالنسبة لبيئتها الداخلية و الفرص و التهديدات التي تحملها عوامل بيئتها الخارجية.

فعندما تحدد المنظمة رؤيتها التي تطمح إلى تحقيقها مستقبلا، و تحدد كذلك رسالتها التي تعبر عن مجموع القيم التي على أساسها تتحدد أيضا طريقة عملها لبلوغ الأهداف - كما سبق و أن تم شرحه في المبحث الثاني من الفصل الأول المتعلق بعناصر التخطيط الاستراتيجي - تنطلق عملية التخطيط الفعلية من خلال صياغة وثيقة الحالة الراهنة، و تتم هذه العملية من خلال قراءة موضوعية للبيئتين الداخلية و الخارجية للمنظمة.

و تتم عملية التشخيص بواسطة تقنية المسح الشامل للمعطيات الداخلية للمنظمة و المحيطة بها، و يميز الكثير من الباحثين بين أنماط المسح و ما هو النمط الواجب اعتماده عند إجراء التحضيرات لإعداد الخطة الاستراتيجية أو خطة استراتيجية جديدة، و ذلك حتى لا ينطلق المخطط من محصلة تشخيصية لا تتناسب و الدور التخطيطي، و في هذا السياق تم التمييز بين ثلاثة أنماط من التشخيص أو المسح البيئي و هي: المسح غير المنتظم و المسح الدوري و المسح المستمر، فالأول يعتمد في الحالات الاستثنائية و عند الضرورة التي غالبا ما تنحصر في رغبة

المنظمة إثبات صحة أو خطأ فرضية معينة لديها، أما الثاني فيتم اللجوء إليه بغرض تحيين و تحديث العوامل المشكلة لبيئتها الداخلية و الخارجية و هو ما يرتبط أساسا بإعداد الخطط الاستراتيجية، أما الثالث فتقوم به المنظمة في سبيل مواكبة و تتبع تنفيذ الخطة، فجدير بالذكر أن المسح الدوري و الذي يبدأ مع نهاية مدة الخطة الاستراتيجية و بداية التحضير لإعداد الخطة الجديدة هو الواجب اعتماده في هذا الشأن، مع مراعاة العوامل المشكلة للبيئتين الداخلية و الخارجية للمنظمة و هو ما سنتطرق له في فقرتين متتاليتين.

أهمية التحليل الاستراتيجي بالنسبة للمنظمة و لعملية التخطيط الاستراتيجي كثيرة و متنوعة، بل تكاد تكون سر نجاح أية منظمة في هندسة عملياتها و وضع الخطط الاستراتيجية الناجحة بالنسبة لها، و ذلك لما يخوله هذا التحليل للمسؤولين على التخطيط الاستراتيجي من إمكانيات و مقومات لتحديد الموقف الذي تعمل فيه المنظمة سواء أكان موقفا متخبطا في المشاكل أم مفعما بالإنجازات و ممهدا بعوامل القوة و الفرص، و بالتالي إما استبيان الأسباب الكامنة وراء تلك المشاكل و إيجاد الحلول الكفيلة بتجاوزها من أجل تحسين وضعية المنظمة، أم تحسين أدائها من أجل تعزيز موقفها الاستراتيجي في البيئة التي تعمل فيها، و ذلك من خلال تقييم الإمكانيات المادية و البشرية و تحديد الأولويات التي تستجيب للبيئة الداخلية و الخارجية و الممكن بلورتها في إطار برامج قابلة للتنفيذ⁽²⁷⁾.

و بالنسبة لمنظمة كالجماعة الترابية حيث يشكل المجتمع المستهدف كافة المواطنين على اختلاف مشاربهم الفكرية و الثقافية و السياسية و الاجتماعية... فإن عملية التحليل لكم المعلومات الناتجة عن تشخيص الوضعية الراهنة تمكنها من

(27) إسماعيل محمد الصرايرة، التحليل الاستراتيجي في إعادة هندسة العمليات الإدارية، دار الحامد للتوزيع و النشر، الطبعة الأولى، عمان، 2012، ص من 21 إلى 27.

معرفة أنماط القيم و العادات و أشكال السلوك التي تحدد سمات المجتمع الذي تتعامل معه الجماعة الترابية و هو ما يشكل قاعدة لتحديد طرق التعامل المستقبلي مع النسيج المجتمعي للجماعة بما يضمن تفاعل المواطنين الإيجابي مع قنوات الحوار و التشارك و بلورة البرنامج التنموي و الإسهام في تحقيق أهدافه انطلاقا من رؤية مستقبلية مشتركة بين المواطن و مؤسسته المحلية.

الفقرة الأولى: تشخيص بيئة المنظمة

البيئة الداخلية للمنظمة يقصد بها مجموع الإمكانيات المتوفرة لديها و التي تشكل مقومات أدائها، و تدخل ضمنها العوامل المالية و التقنية و البشرية... و قد يتبادر إلى الذهن من الوهلة الأولى، أن تشخيص واقع حال المنظمة أمر بسيط و هين، لكن العكس هو الصحيح، فالمقصود بالتشخيص ليس فقط استحضار إمكانيات المنظمة، بل دراسة علمية لبيئتها الداخلية معززة بمعطيات دقيقة في شكل أرقام و بيانات تفصيلية و تركيبية على حد سواء مع استحضار البيانات التي تشمل السنوات الفارطة لقياس نسبة تطور تلك الإمكانيات. و تتضمن البيئة الداخلية العديد من العناصر التي يجب التركيز عليها و شملها بمسح دقيق، و هذه العناصر بحسب نموذج تحليل البيانات الداخلي المعروف اختصارا بـ IDA تتمثل في:

- رؤية المنظمة و رسالتها و أهدافها و خطة العمل خاصتها .
- إمكانياتها البشرية من خلال وضع قاعدة بيانات لمواردها البشرية تتضمن على وجه الخصوص معلومات حول العمر و الجنس و مدة الخدمة، و تحديد المهارات المتوفرة و عدد العاملين الحاملين لها و مستوياتهم، و معدلات الغياب و الحوادث و المرض طويل و قصير الأمد، و المردودية و الانضباط و الشكاوى، و تصاميم العمل و الظروف المصاحبة له بما

فيها الظروف المعنوية للعاملين، برامج التكوين و التكوين المستمر التي نفذتها المنظمة في إطار الخطة السابقة و ما هي الاحتياجات النوعية المستقبلية.

- النظم و السياسات الإدارية المعتمدة و التجهيزات المستخدمة و مدى كفايتها و كفاءتها و فاعليتها.
- الموارد المالية و المعلوماتية و المستوى التكنولوجي (28)

على عكس البيئة الداخلية للمنظمة المكونة من كل ما هو داخل أسوارها، فإن البيئة الخارجية تزخر بالعديد من العناصر المؤثرة سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، و تتميز هذا العناصر بخاصية عدم إمكانية المنظمة تغيير مؤشراتها كما هو الشأن بالنسبة لعناصر البيئة الداخلية المرتبطة أساسا بالقرارات الذاتية لها، فالعوامل الخارجية تنتمي إلى مراكز اتخاذ القرار الحكومي و متغيرات اقتصادية و اجتماعية و ثقافية و تقنية و تشريعية (29) لا سبيل للمنظمة إلى تغييرها بل كل ما تستطيع عمله هو اقتناص الفرص و محاولة التقليل من انعكاسات المخاطر التي تحملها تلك المتغيرات في طياتها و في تفاعلاتها مع بعضها البعض.

و هذه العناصر تتعلق أساسا بالنسبة للمنظمات العامة ذات الطبيعة الإدارية في الأصل كالجماعات الترابية بالعوامل المتعلقة بالجانب التشريعي على اعتبار أن الجماعات الترابية تخضع في تنظيمها و تسييرها للقوانين التنظيمية و العادية و التي غالبا ما تعرف تعديلات و تغييرات جزئية أو جذرية، و كما هو الشأن بالنسبة للتجربة المغربية و التي تتميز بتطور المنظومة القانونية للجماعات الترابية منذ

(28) مدحت محمد أبو النصر، مقومات التخطيط الاستراتيجي، المجموعة العربية للتدريب و النشر، الطبعة الأولى، القاهرة،

2009، ص 141 و 142.

(29) مدحت محمد أبو النصر، مرجع سابق، ص من: 143 إلى 148.

نشأتها و حتى صدور القوانين التنظيمية للمستويات الثلاث المتمثلة في الجهات، العمالات و الأقاليم، و الجماعات، و ما أعقب ذلك من صدور العديد من المراسيم التطبيقية، كما أن النصوص القانونية التي تنظم النشاط الإداري للجماعات الترابية عرفت و تعرف هي الأخرى تعديلات بين الفينة و الأخرى، و هذه العملية مما يتسم به الحقل القانوني المحكوم بالمتغيرات هو أيضا، غير أن التغيرات التي تطرأ على النصوص القانونية عموما، لا تأتي فجأة، بل يسبق ذلك خطوات تمهيدية تستمر لفترات زمنية قد تطول و قد تقصر، و مصاحبة لنقاش مجتمعي تتبلور فيه رؤى القوى السياسية و الرأي العام مما يساعد المخطط المتسلح بالآليات العلمية للتخطيط الاستراتيجي استشراف المستقبل و التنبؤ بالتوجه التشريعي و المتغيرات التي قد تطرأ على النصوص و انعكاساتها الإيجابية و السلبية و هذا ما يمكن المنظمة من تفادي انعكاسات التغيرات الفجائية، و التقليل بالتالي من دوافع تعديل خطتها حتى لا تسقط مشكلة تغليب الظروف الآنية على عملها على حساب البعد الاستراتيجي.

و من الناحية الاقتصادية، تتأثر الجماعات الترابية بالمؤشرات الاقتصادية التي تسهم في توسع النشاط الاقتصادي و تنوعه داخل نفوذها الترابي ما ينعكس إيجابا على مواردها المالية الناتجة عن جباياتها المحلية، و تدخل في هذا السياق الاتفاقيات الاقتصادية الدولية التي تبرمها الدولة و تاريخ دخولها حيز التنفيذ و مدى تأثير السوق الوطنية و المحلية بينودها سواء من حيث توفير فرص الاستثمار أو انكماشه.

و العنصر الاجتماعي لا يقل أهمية أيضا كون المعطيات المتعلقة بالوضع الديمغرافي الناتج عن الهجرة أو النمو الطبيعي، و نسبة الذكور و الإناث، و معدل الحياة و نسبة الشيخوخة في المجتمع، إضافة إلى عدد المتعلمين و مستوى التمدرس و نسبة البطالة و نسبة الناشطين، عدد، الوفيات و الولادات، مجالات العمل، و التوزيع السكاني داخل النفوذ الترابي للجماعة و نوعية السكن

و من أجل تدقيق مفهوم التحليل الاستراتيجي، يتوجب على الباحث تحديد التقنيات العلمية المستعملة في العملية التحليلية في (الفقرة الأولى) و كذا بيان أهميته بالنسبة للمنظمة في سياق تخطيطها الاستراتيجي (الفقرة الثانية).

الفقرة الثانية: تقنيات التحليل الاستراتيجي

في واقع الأمر، فإن مكتبة علم التخطيط الاستراتيجي تزخر بالعديد من تقنيات التحليل الاستراتيجي، و ما يميز هذه التقنيات أنها تستحضر منظمات الأعمال للقطاع الخاص أكثر من استحضارها للإدارة العامة، و هذا أمر بديهي لكون علم التخطيط الاستراتيجي قد عرف نموه و تطوره في ظل تماهيه مع التحولات العميقة التي عرفت منظمات الأعمال في سياق تطور العلوم الإدارية التي اهتمت بتحديث و تأهيل هذه الأخيرة، و لم يمتد علم التخطيط الاستراتيجي إلى المنظمات العامة إلا في زمن متؤخر نسبياً رغم أن العلوم الإدارية عموماً اهتمت بالتخطيط كوظيفة أصيلة للإدارة سواء الخاصة أو العامة، و هذا لا يتنافى مع المنظور الذي يرى أن التخطيط الاستراتيجي لم يتبلور في كنف الإدارة العامة إلا حديثاً جداً، فهناك بون شاسع بين التخطيط و التخطيط الاستراتيجي الذي يعتبر جزء من الأول و تطوراً له و متميزاً عن أنواع أخرى من التخطيط، كالتخطيط التشغيلي و التخطيط التنفيذي.

و لذلك نجد أغلب المنظمات التي تنتمي إلى القطاع العام تعتمد على نوعية معينة من التقنيات التحليلية التي تتماشى و طبيعتها الإدارية في غالب الأحيان، غير أن المنظمات العامة ذات الطابع الاقتصادي تجد في التراكم الهائل لعلم التخطيط الاستراتيجي ما يغني قدرتها على التحليل، و مادام موضوع هذا البحث هو الجماعات الترابية باعتبارها منظمات عامة فإن الباحث ارتأى تحديد التقنيات التي تتناغم معها و تميزها عن باقي التقنيات الأخرى علماً أن الجماعات الترابية معينة هي الأخرى بإحداث مرافق عمومية محلية تتنوع بين ما هو إداري محظ و ما هو

اقتصادي أو اجتماعي... الخ غير أن الضرورة المنهجية تلزم الباحث بالتقيد بحدود البحث التي تركز على التخطيط الاستراتيجي لدى الجماعات الترابية المغربية في بعده العام و ليس القطاعي.

و في هذا السياق نجد :

- تقنية (سوت - S.W.O.T) حاضرة بشكل ملفت في أغلب الخطط الاستراتيجية، و هي تقنية من إبداع (ألبرت هامفري - ALBERT HUMPHREY) من جامعة (ستانفورد) و ذلك من خلال مجموعة من البحوث التي قام بها خلال عقدي الستينات و السبعينات من القرن العشرين - مستخدما بيانات عن 500 شركة (30)، و الكلمة تعبير عن الحروف الأولى من أربع مكونات يتضمنها هذا الأسلوب في التحلي و هي: (Strengths) و تعني مناطق القوة المتمثلة في الإمكانيات الداخلية الذاتية المتوفرة لدى المنظمة من موارد بشرية و مادية و التي تساعد على استغلال الفرص المتاحة و على مكافحة التهديدات، (Weaknesses) و تعني الضعف المتمثلة في الظروف و العوامل السلبية داخل المنظمة و التي تعيقها عن الاستفادة من الفرص، (Opportunities) و تعني الفرص الناتجة عن التغيرات المتوقعة حيوها في البيئة الخارجية المحيطة بالمنظمة و التي تساعد على العمل و تلبية احتياجات المجتمع المستهدف، (Threat) و تعني التهديدات الناتجة عن الظروف و العوامل الحكومية و المجتمعية التي

تفيد حركة المنظمة و تعيق استغلالها للفرص المتاحة و بالتالي تزيد من حدة التهديدات التي تواجهها(31).

و تكمن أهمية هذه التقنية في كونها صالحة للمنظمات الخاصة و العامة على حد سواء كما يمكن اعتماده من قبل كافة المنظمات دون اعتبار لحجمها أو موقعها أو نشاطها و هو ما جعل منها التقنية الأكثر شعبية في مجال التحليل الاستراتيجي(32).

- تقنية (P.E.S.T) و تعني (Political) و المقصود بها البيئة السياسية المتمثلة في السياسات الحكومية و الاتفاقيات السياسية و الاقتصادية و الأحزاب السياسية و اتجاهات الوزراء و المشرعين و كذا علاقة الحكومة بالمنظمة... (Economecal) اي العوامل البيئة كنفقات الاستهلاك و معدلات الفائدة و التضخم و البطالة و الاستثمار و متوسط الدخل الفردي... (Social) أي البيئة الاجتماعية المتمثلة في التغيرات الطارئة على أسلوب الحياة و في منظومة القيم و الثقافة إضافة إلى التغيرات الديموغرافية و اتجاهات السكان نحو العمل و معدلات التعليم و أنواعه و اتجاهات و معدلات الهجرة... (Technological) و تعني البيئة التكنولوجية المتمثلة في سياسة الاستثمار الحكومي و المنتجات الجديدة و معدلات الانفاق على البحث العلمي و

(31) مدحت محمد أبو النصر، مقومات التخطيط الاستراتيجي المتميز، المجموعة العربية للتدريب و النشر، الطبعة الأولى، القاهرة، 2009، ص 151 و ما يليها. أنظر أيضا: عبد المجيد الكرخي، التخطيط الاستراتيجي المبني على النتائج، 2014، ص 200 و ما يليها. و جمال عبد الله محمد، التخطيط الاستراتيجي، دار المعتر للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2016، ص 303 و ما يليها. و أيضا دليل التخطيط الاستراتيجي، مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية، 2015، ص من 18 إلى 24. (32) طلال محمد الجحوي و ساكنة السلطاني، SWOT لتقييم المصارف التجارية، دار البازوري العلمية للتوزيع و النشر، عمان، 2014، ص 4.

التطوير... (33)، و يرمز إلى هذه التقنية أحيانا بـ: (PESTLE) عندما يضاف إليها عاملين آخرين هما العامل القانوني (Legal) المتمثل في القوانين الجديدة و التعديلات التي تطرأ على القوانين القديمة و التي من شأنها أن تمنح فرصا أو تشكل عائقا أمام المنظمة، و العامل البيئي (Environmental) متمثلا في المعلومات المتعلقة بالموارد الطبيعية(34)، و هي مجموعة من المستويات التي تشكل البيئة الخارجية للمنظمة، مما يدفع بعض المخططين إلى دمج هذه التقنية بتقنية سوت فيما يتعلق بتحليل الفرص و التهديدات التي تتضمنها البيئة الخارجية للمنظمة(35).

- أسلوب تحليل الأسئلة الحرجة (C.Q.M) و الذي يعتمد على الإجابة على مجموعة من الأسئلة المتعلقة باغراض المنظمة و أهدافها و حالتها الراهنة و نوعية البيانات التي تتعامل بها و ما الذي يمكن عمله لتحقيق الأهداف(36).
- أسلوب استخدام السيناريو (S.U.M) و هو مجموعة متكاملة من الافتراضات التي تعطي صورة عن المستقبل و هو بذلك يتفق مع التخطيط

(33) عبد المجيد الكرخي، نفس المرجع، ص 2012 و ما يليها. أيضا: دليل التخطيط الاستراتيجي، مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية، 2015، ص 18.

(34) رقية منصور، توافق التخطيط الاستراتيجي للمنظمة و التخطيط الاستراتيجي لنظم المعلومات و أثره على تحقيق عوامل التفوق التنافسي، رسالة مقدمة كمتطلب لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، الموسم الجامعي 2014-2015، ص 101 و 102. و عبد المجيد الكرخي، المرجع السابق، ص 213.

(35) طلال محمد الجعاوي و ساكنة السلطاني، swot تقييم المثارف التجارية، دار البازوري العلمية للنشر و التوزيع، عمان، 2014، ص 15.

(36) طارق محمد السويدان و محمد أكرم العدلوني، كيف تكتب خطة استراتيجية، قرطبة للنشر و التوزيع، الرياض، 1425 هـ، ص 23.

للطوارئ بحيث يمكن المنظمة من وضع الخطط البديلة في حالة تحقق السيناريو في الواقع (37).

- منهجية (P.O.T.I) التي تلامس المستويات التي تشكل البيئة الداخلية للمنظمة بدرجة أكثر دقة متمثلة في المستوى المتعلق بالتسيير و طريقة العمل (Processus)، مستوى التنظيم و محيط العمل (Organisation)، مستوى التكنولوجيا و وسائل العمل (Technologie)، و مستوى المعلومة و أرشفة العمل (Information) (38)، و هي تقنية يمكن دمجها بتقنية سوت أيضا في مجال تحليل البيئة الداخلية للمنظمة و تحديد نقط الضعف و القوة بها.

الفرع الثاني: وضع الخطة

بعد استكمال عملية التحليل الاستراتيجي و تتويجها بصياغة وثيقة الحالة الراهنة، مع ما تتضمنه من استشراف للمتغيرات المستقبلية و تحديد نقط القوة و الضعف و الفرص و التهديدات بالنسبة للمنظمة، تكون أمام المخطط مجمل المعطيات التي تخوله وضع خطة العمل الاستراتيجي التي تهدف إلى تحقيق الأهداف المستقبلية و التي تعكس بدورها الرؤية الاستراتيجية للمنظمة.

فالخطة الاستراتيجية هي عبارة عن وثيقة رسمية تتضمن مجموعة من المشاريع التي تحقق أهداف المنظمة في مدة زمنية محددة و وفق الإمكانيات المتاحة، و هي بالتالي تجيب عن التساؤلات التي تثيرها العملية التخطيطية و تسعى

(37) طارق محمد السويدان و محمد أكرم العدلوني، المرجع السابق، ص 25.

(38) برنامج عمل جماعة طنجة، التقرير الأول: مقاربات و منهجية و مراحل إعداد برنامج عمل جماعة طنجة 2017-2022،

إلى تحقيق انتظارات و تطلعات المجتمع المستهدف(39).

و غالبا ما نجد صياغة الخطة بطريقة لا تعكس رؤية المنظمة و رسالتها، بل لا تعكس في مخرجاتها المشاريع التي تجيب عن الطموحات و تتماهى مع المقومات، و من هذا المنطلق فإن الباحث يجد نفسه أمام معضلة تتمحور حول كيفية صياغة الخطة الاستراتيجية، و الآليات العلمية لوضع مخرجات العملية التخطيطية في قالب قابل للتنفيذ من جهة و من جهة أخرى يحقق الرضاء لدى المجتمع المستهدف و يبيلور الرؤية المشتركة التي صيغت في تفاعل تشاركي بين المنظمة و من تستهدفه، أي المواطن بالنسبة للجماعات الترابية، فالخطة هي عبارة عن برنامج يقتضي اتباع خطوات تنفيذية محددة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية(40)، و عليه، يتوجب بيان كيفية وضع النتائج النهائية (الفقرة الأولى) كأساس لصياغة المشاريع (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: وضع الأهداف

المقصود بالأهداف تلك النتائج التي تسعى المنظمة الوصول إليها من خلال تعبئة امكانياتها و التي تعكس مضمون الرسالة و تحقق الرؤية الاستراتيجية، لذلك تعتبر عملية وضع الأهداف من الأمور الهامة في التخطيط الاستراتيجي إذ بدونها لا يمكن للمنظمة أن تحدد الخطوات القادمة لمواجهة التحديات في سبيل تحقيق نجاح رسالتها، بحيث تكون العلاقة بين النتائج النهائية و عناصر التخطيط الاستراتيجي محكمة .

و نظرا لهذه الأهمية فإن الأهداف عند وضعها يتوجب توفرها على سمات

(39) مدحت محمود أبو النصر، مقومات التخطيط الاستراتيجي المتميز، المجموعة العربية للتدريب و النشر، الطبعة الأولى، القاهرة، 2009، ص 92 و ما بعدها.

(40) محمد عبد الغني حسن هلال، مهارات التفكير و التخطيط الاستراتيجي، مرجع سابق، ص 24.

النجاح التي تتمحور حول وضوح المحتوى و القابلية للقياس، كما أن عليها أن تكون متلائمة مع الظروف المحيطة بالمنظمة و محددة بوقت زمني للتنفيذ، و هي بذلك تكون قادرة على تحويل الرسالة إلى مشاريع قابلة للإنجاز و خلق مقاييس لمتابعة الأداء.

و تكتسي عملية تحديد الأهداف أهميتها كونها تساعد المنظمة على عدم الخروج عن الطريق حيث أنها تدفعها إلى تحقيق النتائج المرجوة و البعد عن الانشغالات التي لا حاجة لها بها، كما تساعد على التفكير في أعماق المشكلات و بالتالي تشكل أرضية و اساس لاتخاذ القرارات.

و تصنف الأهداف كأهداف رئيسية و أخرى فرعية، بحيث يتم تقسيم الهدف الرئيسي إلى مجموعة من الأهداف الفرعية، و لمزيد من الدقة في العمل، و لضبط الأنشطة التدخلية للمنظمة يستحسن تقسيم الأهداف بحسب نوعية المجال (أهداف اجتماعية، أهداف اقتصادية، أهداف سياسية...) و بحسب الوحدة الإنسانية (أهداف مجتمعية، أهداف جماعية، أهداف فردية، أهداف خاصة بالمنظمة...) و بحسب المدة إلى أهداف طويلة الأمد التي تعكس الأهداف الاستراتيجية و أهداف تكتيكية ترتبط بالأجل المتوسطة و يتجلى دورها في المساهمة في تحقيق الأهداف الاستراتيجية ، ثم أهداف قصيرة المدة و هي أهداف تشغيلية تتسم بكونها أكثر تحديدا و بكونها متفرعة عن الأهداف التكتيكية و هي ترتبط بالعملية التنفيذية لأن تنفيذ الخطة الاستراتيجية على وجه العموم لا يمكن إلا من خلال تفريع أهدافها على الخطة التشغيلية.

و نظرا للأهمية التي تكتسيها الأهداف، فإنه يتوجب على المخطط الحرص على تضمينها مقومات الجودة من حيث دقة التحديد و المفهوم، و أن تكون واقعية و طموحة و قابلة للقياس، و ما دام التخطيط الاستراتيجي منفتح على العنصر البشري من عاملين و مستهدفين فإن وضع الأهداف بشكل جماعي و ديمقراطي يسهم في

توافرها على مقومات الأهداف الجيدة، حيث أن ذلك يساعد على انسجام الأهداف مع ثقافة المجتمع ما يجعل منها أكثر قبولا(41).

و يستعمل المخطط تقنية SMARTER لصياغة الأهداف الجيدة و التي تعني:

- Specific: محددة.
- Measurable: قابلة للقياس.
- Achievable: قابلة للتحقيق.
- Relevant: مرتبطة و متصلة.
- Time Limited: محددة بزمن معين.
- Enhance Performance: تساعد على الأداء.
- Raise Standards: تعمل على رفع و زيادة المعايير.

الفقرة الثانية: صياغة المشاريع

"المشروع هو جزء من النتيجة الرئيسية و يكتب بصيغة أكثر تحديدا منها، حيث يمثل كل مشروع ناتجا نهائيا قابل للقياس، و تساهم المشروعات المندرجة تحت النتيجة الرئيسية المعنية مجتمعة في إنجاز تلك النتيجة"(42)، و تبنى المشاريع على معطيات النتائج النهائية التي تتبلور في أهداف كما سبق الإشارة إلى ذلك، بحيث توضع المشاريع على ضوء تلك الأهداف بحيث تتجنب المنظمة صياغة مشاريع أكثر مما هو مطلوب لمعالجة المشكلة و تفادي بالتالي تشتيت جهودها، كما أن صياغة المشاريع وفق هذه المحددات تجنب المنظمة صياغة مشاريع بطريقة

(41) مدحت محمد أبو النصر، مقومات التخطيط الاستراتيجي المتميز، المجموعة العربية للتدريب و النشر، الطبعة الأولى، القاهرة، 2009، ص113 و ما بعدها.

(42) مجيد الكرخي، التخطيط الاستراتيجي المبني على النتائج، مطبعة الريان، 2014، ص 267 و ما بعدها.

فضفاضة لا تعكس جدية العملية التخطيطية و ارتباط الأنشطة بالمشكلات.
و يتوجب مراعاة مكونات المشروع الرئيسية أثناء صياغته و المتمثلة في تاريخ المشروع و تحديد الفئة المستهدفة و نطاق تنفيذه و التغيرات المتوقعة كفجوات يمكن تغطيتها بخطط بديلة، و وسائل قياس تلك التغيرات، و ذلك وفق منهجية تتطلب تنظيم مناقشات مفتوحة لكل حالة يراد مشاريع لمعالجتها(43).

كما أن الصياغة يجب أن تتضمن إجابات عن من سيقوم بإنجاز المشروع؟ و ما الذي تستطيع المنظمة أن تؤديه؟ و تحت أي شروط يجب على المنظمة أن تؤديه؟ و بأية جودة يتعين أن يؤدي؟ و على المخطط استحضار هذه الشروط من خلال تقنية (ABCD) و التي تدل على:

- Audience: أي المعنيين بالمشروع ويراد بها مجموعة العاملين أو الجهة التي ستقوم بأداء العمل الذي يمثل النوايا التي جاء بها المشروع.

- Behavior: أي التصرف، و يقصد به ما تريد المنظمة التوصل إليه من نتائج.

- Condition: أي الشروط و تعني ما يجب أن تؤدي في ظلها الخدمة أي ماذا بوسع المنفذين استخدامه أو عدم استخدامه من الوسائل حين تقديم الخدمة حيث ستظهر في ظل ذلك براعتهم و قدراتهم.

- Degree: أي الدرجة، و هي المعيار الذي تقيم به المنظمة جودة الخدمة المقدمة و من المناسب جدا أن يعلن بوضوح مستوى تقديم الخدمة و المتمثل بالسرعة و الدقة و النوعية.

المطلب الثاني: تنفيذ الخطة و تقييمها

تنفيذ الخطة الاستراتيجية هي المرحلة الفاصلة التي من خلالها يتم نقل المنظمة من التفكير إلى التطبيق، و بالتالي الانطلاقة العملية لتحقيق أهدافها من خلال تنفيذ المشاريع المقترحة وفق أجندة زمنية و تقنية محددة، و هي عملية تمثل ثمرة التخطيط الاستراتيجي، فبدونها تبقى الخطة مجرد وثيقة جامدة حبيسة أدراج المدراء و هذا ما يعتبر ضياعا لمجهود فريق العمل و إحباطا للعاملين و المستهدفين على حد سواء.

فلكي تنجح الخطة الجيدة لابد لها من تنفيذ جيد، لذلك يتوجب على المنظمة قبل انطلاق مرحلة التنفيذ التهيؤ لها من خلال برامج للتدريب و هيكلية الإدارة هيكلية جيدة، كما يتوجب عليها أثناء التنفيذ مواكبة العملية بتقييم للأداء و للنتائج المحققة في أفق إعداد تقييم شامل بعد الانتهاء من تنفيذ الخطة كليا او جزئيا.

و عليه، فإن تنفيذ الخطة (الفرع الأول) لا ينفصل عن تقييمها (الفرع الثاني)

الفرع الأول: التنفيذ

يقول أنطوان دي سانت إكسوبري: "فيما يتعلق بالمستقبل لا تكمن مهمتك في استشرافه فحسب، بل في تحقيقه كذلك" (44).

فعند الحديث عن تنفيذ الخطة الاستراتيجية للمنظمة، فإن هذه الأخيرة تنطلق بحماس و طموح جامح لتحقيق مضمينها من مشاريع و عمليات و التي تصب في كليتها نحو تحقيق الأهداف العامة التي بدورها تشكل في المحصلة النهائية النظرة المستقبلية للمنظمة مجسدة في رؤيتها الاستراتيجية و تعبيراً عن قيمها و فلسفتها

(44) إيمانويل جويو، إعادة اختراع القيادة في عصر التعاون الجماعي الواسع النطاق، ترجمة مجدي صابر، مجموعة النيل العربية، الطبعة العربية الأولى، ص 15

المجسدة في رسالتها.

فهي حجر الزاوية الذي يسند المنظمة و يعطي للتخطيط الاستراتيجي معناه، و التقيد بالجدولة الزمنية لإنجاز المشاريع و تحقيق الأهداف يجعل المنظمة تسير في خطى تديرية محكمة و متكاملة مما يسمح لها بالضرورة قياس مؤشرات الأداء و بالتالي تقويم خططها التشغيلية إذا اقتضت الضرورة ذلك.

و العملية التنفيذية ليست بالسهولة بما كان، حيث يتبادر إلى الذهن أن وجود خطة جيدة و متوفرة على مقومات النجاح بما في ذلك وضوح المشاريع و توافر خطط تشغيلية لتنفيذها كافية ، و هذا ما قد يصطدم ببعض الإكراهات أو بعض الاختلالات، التي تعيق تنفيذ تلك الخطة.

فما هي مقومات النجاح في تنفيذ الخطة الاستراتيجية؟ (الفقرة الأولى) و ما هي عقبات تنفيذها؟ (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: مقومات النجاح في تنفيذ الخطة الاستراتيجية

لكي تكون عملية تنفيذ الخطة الاستراتيجية ناجحة، يتوجب أن تتوفر على مقومات ذلك النجاح، التي تتمحور حول مدى الإمكانيات المادية و البشرية التي تتوفر عليها المنظمة، و مدى قدرتها على تعبئة تلك الموارد، و مدى استفادتها من عناصر القوة التي تتوفر عليها و مدى قدرتها على معالجة النواقص التي تعاني منها، كما أن الفرص المتاحة في بيئتها الخارجية و قدرتها على استغلالها أحسن استغلال و قدرتها أيضا على تفادي التحديات و العوامل المهددة أو على الأقل التقليل من حجم التأثيرات السلبية لها على أداء المنظمة و نجاعتها، كلها عوامل تساعد المنظمو على تنفيذ جيد لخطتها الاستراتيجية.

إن وجود الخطط العملية لا يعني أن المنظمة في وضع مريح، و أن كل ما عليها هو التقيد بمضامين تلك الخطط، بل إن العملية التنفيذية تتطلب مجهودات

مبنية على أسس علمية و ليس ارتجالية.

و من أجل ذلك فعلى المنظمة إعداد هيكل تنظيمي يتلاءم مع متطلبات تنفيذ الخطة بما فيها إضافة وحدات جديدة و استبعاد وحدات قائمة ودمج وحدات ببعضها، و إعادة النظر في الصلاحيات الممنوحة للمدراء ورؤساء الأقسام، وكذلك وضع تصاميم جديدة للوظائف و تخصيص الموارد المالية و البشرية حسب الأهداف الإستراتيجية وأولوياتها الموضوعية. (45)

كما أن وضع معايير لقياس الأداء من شأنه إعطاء صورة واقعية ودقيقة عن المستوى الذي حققته المشاريع والأنشطة المبرمجة و مدى مردودية الموظفين. و لتشجيع الموظفون على مزيد من المردودية و جودة الأداء يتوجب وضع نظام للحوافز مرتبط بالنتائج التي تحققها عمليات تنفيذ الإستراتيجية و معايير واضحة و ثابتة لمنح تلك الحوافز انطلاقا من مبدأ المساواة بين الموظفين، فغياب هذا المبدأ سيسبب الإحباط لدى العاملين و يرسخ الأفكار السلبية التي مفادها أن الحصول على الحوافز إنما يتأتى من خلال العلاقات التي ينسجها الموظفون برؤسائهم ليس على أرضية الأداء بل على خلفية المصالح الشخصية، و هو ما يدفع بهم إلى الارتكان و عدم إعطاء مسألة الانخراط الجاد في العمل أهميته و بالمقابل البحث عن علاقات تتيح الحصول على بعض الامتيازات دون أن يرتبط ذلك بحجم المردودية، و هذه من الإشكاليات العويصة التي تواجه المنظمات العامة خصوصا المؤسسات المنتخبة كالجماعات الترابية لأن طغيان البعد المصلحي لدى المنتخب تدفع به إلى تجييش الموظفين حوله لتحقيق أهدافه الانتخابية فقط دون أن يعتبر نفسه معنيا بتحقيق التقدم المنشود و المنتظر من التخطيط الاستراتيجي، أما القيادات في المنظمات الخاصة فهي تعرف مسبقا أن رضا رؤسائها إنما يتأتى من خلال

الإنجازات المحققة للمنظمة و لن تشفع الروابط الأخرى لأي تهاون في هذا الصدد. فتقييم الموظف يجب أن يبنى على النتائج التي حققها في طريق التنفيذ وبطريقة عادلة ترتبط بما هو موصوف في توصيف العمل الذي عين من أجله، فهذه الموضوعية تؤدي تأثيراتها في رفع مستوى التنفيذ، أما العقوبات فيجب أن تعتمد على نظام التدرج في العقوبة و بعد استيفاء كل طرق التنبيه و التقويم لأن العقاب ليس هدفا بحد ذاته، فحث الموظف على تصويب أخطائه أجدى للمنظمة من التركيز على اصطيات الأخطاء لتنزيل العقاب و هي ظاهرة شائعة في الجماعات الترابية التي يتفقد فيها العنصر السياسي إلى الحس الإداري في غالب الأحيان و يركز على ما يراه مكاسب سياسية آنية تحدد طبيعة علاقته بالموظف، تلك العلاقة التي تنتج قرارات التحفيز و العقاب بشكل غير موضوعي و غير عادل.

و على المدراء تشجيع العمل الجماعي و ترسيخ المبادئ التي تعطي الأولوية للمصلحة الجماعية التي تنعكس بالضرورة إيجابا على المصالح الفردية، فالبيئة التي تشجع على الفردية و الانفرادية تمنع العمل بالجدية المطلوبة لتنفيذ أمثل لخطة العمل(46).

فالقيادة العليا في الإدارة دور كبير في تنفيذ الخطة أو فشلها، فبقدر اقتناعها بالخطة و اهتمامها بتنفيذها و التشجيع على ذلك، فإن بقية العاملين ستبذل مجهودات إضافية في العملية التنفيذية على اعتبار أن القيادة العليا لا يمكنها التفرغ للتفاصيل بل ذلك يدخل في صلب اهتمام التنفيذيين الذين غالبا ما سيتقاعصون إذا أحسوا بعدم اهتمام قيادتهم و عدم تشجيعها لهم(47)، و لا أقل من وضع خطط تشغيلية لكل قسم أو مصلحة و تتبع أداءها في سبيل تحقيق الخطة العامة للمنظمة.

(46) عيد الدويهييس، نموذج الدكتور مساعد بتخطيط الاستراتيجي، بدون دار نشر، 2013، ص 64.

(47) عيد الدويهييس، التخطيط الوهمي، ص 66 و 67.

الفقرة الثانية: معوقات تنفيذ الخطة الاستراتيجية

هناك العديد من العوامل التي تعيق تنفيذ الخطة الاستراتيجية، و الالمام بها ضروري بالنسبة للقيادة العليا في الإدارة، و ذلك بغرض تجنب تلك العوامل و السير قدما بالمنظمة لتحقيق ما تم تخطيطه، و إلا سيكون الفشل هو النتيجة، و إن كان الواقع العملي يبين أن غالبية المسؤولين لا يريدون الاعتراف بالفشل، أو يكتفون عند اعترافهم بتحميل المسؤولية لغيرهم، فهذه و إن كانت طبيعة بشرية، إلا أن التخطيط الجيد لا يستقيم في ظل قيم فاسدة، و على المخطط أن يتحلى بالمهارات التي تساعد على تجاوز المعوقات و ليس إدانتها و فقط.

و من بين أخطر المعوقات هو مقاومة التغيير التي تسود لدى القادة و العاملين على حد سواء، و جدير بالذكر أن من بين الدوافع لمقاومة التغيير هو صياغة الخطط بصورة غير صحيحة و غير ديمقراطية(48)، و سيادة أسلوب المجاملة و النفاق عند وضع الأهداف و الوسائل و الميزانيات، و قد يكون لدى البعض اعتراضات صحيحة لكن المناخ العام في الإدارة لا يشجع على البوح بالاعتراضات، أو عدم تقدير القيادات لها، ما يؤدي إلى انطلاقة خاطئة و بالتالي فشل الخطة في تحقيق النتائج المرجوة، و من هذا المنطلق يتوجب على القيادة مناقشة العاملين لمعرفة أفضل الحلول لتنفيذ الخطة أفضل من ممارسة الردع.

و من بين المعوقات أيضا نجد عدم الدقة في المعلومات و البيانات، عدم صحة التنبؤات و الافتراضات، إغفال الجانب الإنساني مما يؤدي إلى معارضة العاملين للخطة و عرقلة تنفيذها، الاعتماد على جهات خارجية في وضع الخطة، عدم مراعاة التغيير في الواقع مثل نوع الاقتصاد، و المركز المالي للمنظمة.

أسباب متعلقة بعدم مراعاة اتباع خطوات التخطيط: كعدم وضوح المسؤوليات المتعلقة بالتخطيط والاعتقاد الخاطئ بأن التخطيط الاستراتيجي هو مسؤولية الإدارة العليا فقط، عدم توفر الوقت الكافي للإدارة بسبب ميلها للمركزية وانشغال الأعمال الروتينية والإجرائية.

و هناك أيضا بعض المعوقات المرتبطة بالجانب التنظيمي و نمط الإدارة من حيث عدم وضوح الأهداف، و اعتماد القيادة لأسلوب دكتاتوري و عد الانفتاح على العاملين، إضافة إلى التسويف في اتخاذ القرارات ، و إحباط الأفكار الجديدة ، غياب نظام للتحفيز، عدم التفويض لعدم الثقة في قدرات الآخرين، و عدم التقييم السليم.(49) فيما يرجعها البعض الآخر إلى:

1. نقص الموارد الذاتية وفشل الجهود في الحصول على موارد خارجية.
2. -عدم الجدية في تنفيذ الخطة وتدني حماس العاملين لها.
3. البيروقراطية وتباطؤ الإجراءات الإدارية.
4. الطموح المفرط في الخطة بما يفوق القدرات الفعلية لتنفيذها.
5. التعقيد الزائد والمفصل في صياغة الخطة مما يخلق سوء فهم لدى المنفذين لأدوارهم أو عزوفهم عن التفاعل الايجابي معها.
6. عدم توفر البيانات والمعلومات بالشكل الكافي للعملية التخطيطية.
7. عدم كفاية الزمن اللازم لتنفيذ الخطة.
8. ارتفاع أسعار السلع والخدمات اللازمة لتنفيذ الخطة بمستويات غير متوقعة
9. مما يرفع التكاليف ويؤدي إلى عجز في الموازنة المخططة.

(49) محمد بن علي شيبان العامري، معوقات التخطيط الاستراتيجي،

<http://sst5.com/readArticle.aspx?ArtID=955&SecID=47>

10. مقاومة الواقع القائم للتغيرات التي يريد التخطيط إحداثها.
11. عدم توفر البيئة السياسية والاجتماعية كإحدى الشروط المطلوبة لإنجاح تنفيذ الخطة.
12. سرعة التقدم التكنولوجي قد يخلق وضعاً يختلف عما وضعته الخطة من أهداف (50)
13. التغير والتبدل السريع في البيئة
14. فبما أن الإستراتيجية هي خطة بعيدة المدى 5 (سنوات فأكثر) فإنها بحاجة إلى
15. استقرار الظروف التي تحيط بها خلال هذه الفترة وان التغييرات السريعة تؤدي بالإستراتيجية إلى مواجهة واقع جديد يختلف عن الواقع الذي بنيت عليه مما يؤدي إلى تعثرها وربما فشلها.
16. عدم قدرة الإدارة على تحديد الأهداف وبناء خطة إستراتيجية
17. بالرغم من أن الإدارة قد تتوفر لديها إيمان كامل بأهمية التخطيط الاستراتيجي وضروراته ولكنها لا تملك مقومات وقدرات على وضع الخطة الإستراتيجية وتحديد أهدافها وخطتها التنفيذية حيث أن الخطة هي أولاً وأخيراً تعبر عن إمكانيات المنظمة الذاتية وان استعانت بالغير في وضع خطتها لكنها لن تكون قادرة على تنفيذها.
18. مقاومة بعض العناصر في المنظمة للتغيير: أن من أول مهام التخطيط الاستراتيجي إحداث تغييرات في عمل المنظمة نحو الأفضل وتبني سياسات وبرامج وإجراءات لهذا الغرض وقد تعمل بعض العناصر في

المنظمة التي عهدت السياسات القائمة و إجراءاتها وتعودت عليها إلى رفض السياسات الجديدة والتمسك بواقعها القائم.

19. الموارد المالية للمنظمة

20. من المعروف أن أية خطة إستراتيجية مهما كانت طموحاتها وحسن صياغتها فإنها قد تصطدم بعقبة الموارد المالية التي يتعذرن على المخطط التفتيكر بهذا منذ البداية لان عدم توفر الأموال اللازمة لتغطية نفقات الخطة يؤدي بها إلى التوقف وربما الفشل.

21. عدم وضوح المسؤوليات داخل المنظمة وضعف هيكلها التنظيمي فعدم توزيع المسؤوليات والصلاحيات على المستويات الإدارية المختلفة في المنظمة مع عدم وجود هيكل تنظيمي يلبي حاجات العمل الاستراتيجي يعتبر إحدى أهم العقبات التي تعترض الخطة الإستراتيجية.

22. انشغال المستويات الإدارية العليا بالمشكلات الروتينية اليومية: إن إعطاء الأعمال اليومية الاهتمام الأول وعدم الاكتراث بالمشكلات الإستراتيجية التي تنهض بها المنظمة وتعمل على تطورها ويمنعها من الانصراف إلى وضع خطة إستراتيجية تنهض بها إلى الأمام.

23. المعلومات والبيانات الإحصائية: تقوم الخطة الإستراتيجية على بعض الأسس المهمة منها دراسة الماضي والحاضر والتنبؤ بالمستقبل بما في ذلك البيئة الداخلية والخارجية ولكي تكون هذه الأسس صحيحة لابد من توفر بيانات ومعلومات كافية لهذا الغرض ، وبعبكسه يواجه المخطط صعوبات في بناء أهدافه وسياساته المستقبلية ورسم خطة إستراتيجية سليمة.

24. ربط التخطيط الاستراتيجي بفترة الأزمات بحيث يسود الاعتقاد بان التخطيط الاستراتيجي هو عمل لمواجهة الأزمات وهذا اعتقاد خاطئ يقلل من أهمية التخطيط ويقلص من دوره في تطوير المنظمة ونجاحها حيث أن التخطيط الاستراتيجي أسلوب لكل الظروف وضروري للمحافظة على ديمومة المنظمة واستمرارها(51).

الفرع الثاني: التتبع و التقييم

لا تكتمل العملية التخطيطية إلا بوضع خطة لمتابعة التنفيذ و تقييمه، و هي عملية ضرورية تهدف إلى تقييم الاختلالات التي تشوب عملية التنفيذ و اتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة الظروف الطارئة التي من شأنها التأثير السلبي على نوعية الأنشطة أو خلخلة الجدولة الزمنية لها من جهة و قياس جودة النتائج بالمقارنة مع ما تم التخطيط له مسبقا.

و لقد عرف نظام التتبع و التقييم تطورا نتيجة العديد من المتغيرات ، ففي الوقت الذي كان هذا النظام يركز على مؤشرات التنفيذ من حيث جودته و حسن استعمال الموارد المادية و البشرية، دون أن يلامس عمق النجاح أو الفشل و تفكيك طبيعته و ذلك راجع للتركيز على الجوانب التقنية و عدم الاهتمام بالنتائج و آثارها، و هذه المقاربة التقليدية أدت في أحيان كثيرة إلى فشل مجموعة من المشروعات في تحقيق الأهداف المرجوة منها رغم أنها نفذت بشكل جيد، و يرجع سبب هذا الفشل خصوصا إلى عهدة قدرة المشاريع المنجزة على الاستمرارية، أو عدم تجاوب الفئات المستهدفة معها، أو عدم قدرتها على تقديم الخدمات التي تشبع الحاجات

(51) مجيد الكرخي، مرجع سابق، ص 76 و 77.

العامة لتلك الفئات، أو لافتقادها لبعض الخصوصيات التي تتميز بها نوعية من فئات المجتمع كتلك الخصوصيات المتعلقة بذوي الاحتياجات الخاصة أو النساء و غيرهما من الأنواع الاجتماعية.

و نتيجة لإخفاق نظام التتبع و التقييم التقليدي ظهر نظام حديث بمفهومه يعتمد مقاربة مرتكزة على النتائج، خاصة تلك النتائج النهائية التي انبثقت عن العملية التخطيطية و التي شكلت أهداف عامة للمنظمة، و بالتالي تناول النظام الجديد مؤشرات تتعلق بقياس الآثار التي تنتجها المشاريع المنجزة على الفئات الاجتماعية المستهدفة و مدى قدرتها على تحقيق الأهداف العامة للمنظمة(52).

فإذا كان التتبع و التقييم يبرزان كعملية واحدة و متكاملة، فإن بينهما فوارق جوهرية تستدعي الوقوف عليها لبيان طبيعة و أهمية كل منهما، و هذا ما سيتم التطرق إليه في الفقرتين التاليتين.

الفقرة الأولى: التتبع

هو مسلسل مستمر لجمع و تحليل المعطيات من اجل تقدير تنفيذ المشروع، و ملاحظة التطور الحاصل في تحقيق النتائج المنتظرة فيقصد به تتبع مختلف مراحل انجاز أو تطبيق سياسة ما أو برنامج ما وذلك بشكل متزامن مع الانجاز، فالتتبع

(52) لتسهيل عملية التتبع و التقييم أصدرت وزارة الداخلية المغربية "النظام المعلوماتي الجماعي" الذي يمكن من التتبع الفعال للمخطط الجماعي للتنمية، بحيث يتم إدخال كل المشاريع التي تم المصادقة عليها بهذا النظام، كما يتم إدخال الهدف العام للمخطط و كذا الأهداف الخاصة حسب كل قطاع و ذلك من اجل تتبع و تقييم الوصول إلى تحقيق هذه الأهداف، و يمكن النظام المعلوماتي الجماعي من إصدار تقييم للمخطط على مستويات متعددة، إذ بإمكان الجماعة ان تحصل على تقييم يشمل المشاريع التي توجد في طور الانجاز و المبرمجة و المقترحة بشكل مفصل على مستوى كل قطاع من قطاعات التنمية، كما بإمكانها أن تحصل على عدد المشاريع حسب كل دوار، و هو الشيء الذي يمكن الجماعة من تقييم مخططها التنموي بشكل فعال و كذا من تقييم العدالة المجالية من خلال المشاريع المخصصة لكل دوار أو حي على حدة.

يمكن أن نطلق عليه بصيغة أخرى المراقبة المواكبة كونه يسمح بالمراقبة والتحليل اليومي لكيفية انجاز المشروع، و التحقق من مدى احترام المواعيد لتنفيذ المشاريع كما تم تحديدها وتبرز أهمية التتبع من خلال:

- معرفة كيفية سير المشروع أثناء تنفيذه مقارنة بخطة العمل الموضوعه من حيث الوقتو الموارد.

-القيام بمقارنة بين ما تم انجازه مع ما كان متوقعا القيام به-وهو ما يسمح بتصحيح الأخطاء في وقت التنفيذ.

-التتبع الدوري يسمح بالقيام برقابة ذاتية ومعرفة ما إذا كانت الخطوات التي تم قطعها كافية أم تحتاج إلى تطوير.

ويتم إعداد تقارير التتبع من طرف الفريق الجماعي المكلف وتقديمها لرئيس المجلس الجماعي كل ثلاثة أشهر أو مرتين في السنة أو سنويا ويتم إرسالها إلى اللجنة التقنية الإقليمية والمديرية العامة للجماعات المحلية.

كما تعتبر عملية تتبع وتنفيذ المخطط الجماعي للتنمية جزء لا يتجزأ من العملية ككل، إذ يسمح التتبع بالحكم على تقدم إنجاز المشاريع المدرجة في البرنامج وحسن تدبير الأنشطة والأعمال والمراقبة عليها وتقدير مدى الوصول إلى النتائج والأهداف المتوقعة، وكذلك التأكد من تنفيذ برنامج العمل المسطر والقيام بالتعديلات الضرورية قصد ملائمة الموارد مع الأنشطة لبلوغ النتائج المنتظرة.

كما أنال تتبع يهدف إلى تقييم تقدم تنفيذ المشاريع من جوانب متعددة (التكلفة، الآجال، الجودة والنتائج...) واتخاذ القرارات المتعلقة بكل مشروع في طور الانجاز إما بإعادة تقويم الموارد أو مراجعة النشاط أو الترخيص بمواصلةالنشاط.

وللمتابعة مجموعة من الاهداف أهمها :

- التعرف على المشكلات و المعوقات التي تعرقل سير العمل

- توفير المعلومات و البيانات التي تساعد على اتخاذ القرارات المناسبة
- تقوية الثقة بين المواطنين و الاجهزة التنفيذية

فخلال هذه المرحلة يتم وضع نظام لتتبع الاهداف التي تم تسطيرها من طرف المنظمة ، و يشمل التتبع النقاط التالية :

- الاعمال و الموارد المالية المرصودة للأهداف
- النتائج التي بدأت في التحقق
- حالة تحقق الاهداف لدى كل فرد

الفقرة الثانية: التقييم

عرفته " هيئة الامم المتحدة" على انه عملية انتقائية تستهدف تقييم مهكل لطريقة تحقيق الاهداف وكذا التطور في تحقيقها على فترات متباعدة .أما حسب الدكتور " أحمد رشوان " هو عبارة عن أداة او منهج علمي ، و الهدف منه هو الكشف عن التأثيرات الجزئية أو الكلية التي حدثها المخطط أو المشروع. و غالبا ما يمارس التقييم بعد الانتهاء من المشاريع و ذلك بهدف معرفة ما إذا تم تحقيق الهدف المنشود و كذا معرفة العوامل التي ساعدت في إحراز هذا النجاح أو فشله .

يسمح التقييم بمعرفة ما إذا كانت النتائج المحققة متناسبة مع ما كان منتظرا أثناء التخطيط، مما يُمكن من الوقوف على نقاط الضعف وتصحيحها، ونقاط القوة وتحسينها .

فبعد عدة سنوات من الممارسة على المستوى العالمي فيما يرجع للتنمية والمشاريع المرتبطة بها أبانت التجارب أن عددا من المشاريع تفشل لأسباب معينة ترجع في بعض جوانبها إلى إهمال وإغفال عنصر أو عامل أساسي لإنجاح المشروع، وهو الخلل الذي قد يصيب المشروع:

- على مستوى التشخيص (الحلول المقترحة لم تكن مناسبة، أو أنها لا تمس المشكلة الحقيقية، أو أنها غير مقبولة من معظم المعنيين...الخ.)
- على مستوى التخطيط (غياب أو ضعف الجدوى التقنية ، سوء تقدير للموارد الضرورية، أنشطة غير مخطط لها، غياب التشاور...الخ.)
- على مستوى التنفيذ (غياب وسائل التتبع والتدبير المالي و الإداري، سوء التنظيم وتوزيع المهام، غياب التواصل...الخ.)

فالتقييم بناء على ما سبق يمكن القيام به سواء أثناء انجاز المشروع، أو بعد انتهاء فترة محددة من المشروع. وقد يتم انجاز التقييم سواء من قبل المعنيين بالمشروع *bénéficiaires*، أو هؤلاء والجمعيات ، أو من قبل المعنيين وهيئات الدعم والممولين.

كما قد يتخذ التقييم طابع تقييم ذاتي ، وذلك من خلال إعطاء الفرصة للمعنيين بالمشروع للنظر سَوِيَّةً ما إذا كانت المشاريع التي خطط لها نفذت كما كان مرتقبا، هل المشروع قائما أم لا؟

فالتقييم الذاتي هي محاولة للإجابة على الأسئلة التالية:

- ما هو الهدف الذي حددناه؟ ما هي الوسائل التي استعملناها؟

- كيف قمنا بذلك؟ مع من قمنا بإنجاز المشروع؟

ولاشك أن الإجابة على هاته الأسئلة تسمح بالوقوف على نقاط القوة والضعف للفرص المتاحة، وكذا العوائق التي واجهتنا.

الفصل الثاني: الجماعات الترابية في المغرب

ينبني التقسيم الإداري في المغرب على ثلاث مستويات من الجماعات الترابية، و هي الجهات، العمالات و الأقاليم، و الجماعات، تشكل جميعها ما يعرف بالمؤسسات اللامركزية التي تستند في ممارستها لمهامها على العديد من الاختصاصات و الصلاحيات المحددة بنص القانون و المعتمدة على مبدأ التفريع الذي بموجبه يتم التمييز بين الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية و الاختصاصات المنقولة لها من طرف الدولة إضافة إلى الاختصاصات المشتركة بينها و بين الدولة، كما تعتمد على مبدأ التسيير الحر الذي يعني في مجمله مزاولة الجماعات الترابية لاختصاصاتها من خلال اتخاذ القرارات و المقررات و تنفيذها على خلاف ما كانت تنسم به المقاربة التدبيرية في بعض مستويات العمل الجماعي خاصة بالجهات و العمالات و الأقاليم حيث أن و لحد قريب كانت المهام التنفيذية بما في ذلك المتعلقة بالأمر بالصرف موكولة إلى السلطة المعينة على حساب السلطة المنتخبة.

و يقابل المؤسسات اللامركزية التي تنسم بطابعا التمثيلي القائم على قاعدة الانتخابات - سواء المباشرة أو غير المباشرة - (53) ، مؤسسات اللاتركيز الإداري التي تمثل السلطات الحكومية في جميع الوزارات جهويا و إقليميا و تساعد الجماعات الترابية على القيام بدورها من خلال تقرير الخدمات الحكومية إليها

(53) بحسب القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بأعضاء مجالس الجماعات الترابية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.173 بتاريخ 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011) و المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر في 25 ذو الحجة 1432 (22 نوفمبر 2011) فإن انتخاب أعضاء المجالس الجهوية و أعضاء المجالس الجماعية تتم عن طريق الاقتراع السري المباشر، في يتم انتخاب أعضاء مجالس العمالات و الأقاليم من طرف هيئة ناخبة تتألف من أعضاء مجالس الجماعات التابعة للعمالة أو الأقاليم المعني.

بحيث تفوض إلى مؤسسات اللاتركيز الإداري بعض الصلاحيات من الإدارة المركزية.

المبحث الأول: المقصود بالجماعات الترابية

تعرف مختلف دول العالم نظام اللامركزية في تقسيمها الإداري، بحيث قلما نجد دولة مركزية بالمعنى التقليدي، فالدولة الحديثة إما دولة فدرالية مركبة تتقاسم فيها السلطة الحكومات المركزية مع الحكومات المحلية كما هو الشأن في الولايات المتحدة الأمريكية و ألمانيا مثلا، أو دولا مركزية بسيطة لكنها تعتمد على أسلوب لامركزي يتيح لمناطقها الاضطلاع ببعض المهام ذات الطابع المحلي و تنتظم على شكل وحدات مستقلة للحكم الذاتي كما هو الشأن في إسبانيا، أو جماعات ترابية كما هو الشأن في فرنسا و المغرب.

و تحدد الدراسات المتعلقة بأنماط اللامركزية مفهوم هذه الأخيرة بين نسقين يرتبط الأول بالإدارة المحلية بينما يرتبط الثاني بالحكم المحلي، فما هو المقصود بالإدارة المحلية؟ و هل هي تعبير عن الحكم المحلي؟ و في أي نسق تتموقع اللامركزية المغربية في تجلياتها المتمثلة في مستويات الجماعات الترابية المعتمدة في المغرب؟

إن الجواب على هذه الإشكالات، تكتسي أهمية بالغة من حيث اعتبار ذلك أرضية لفهم طبيعة الجماعات الترابية و حجم المقومات التي تمتلكها لتدبير حديث ذو بعد تنموي يرتكز على التخطيط الاستراتيجي و مفاهيمه العلمية، متجاوزة الأسلوب التقليدي الذي يتسم بالطابع الإداري.

و ارتباطا بالمفاهيم المتعارف عليها دوليا، ارتأى الباحث التأصيل لطبيعة اللامركزية المغربية من خلال بسط لمدلولات تلك المفاهيم، و عليه فقد تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، يتناول الأول مفهوم الإدارة المحلية، في حين يتناول الثاني

أسس و مبررات الإدارة المحلية.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية

تتعدد الكتابات العلمية التي تناولت الإدارة المحلية بالدراسة، خصوصا مع ترسخ الأدوار الجديدة التي أصبحت تضطلع بها الدولة الحديثة و امتداد تلك الأدوار إلى الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية... أي بتعبير أكثر تركيزا، أصبحت الدولة معنية بشكل أساسي بتحقيق التنمية في أبعادها المختلفة.

و حري بالذكر أن الدور التنموي للدولة أضاف عليها أعباء كبيرة، و تحديات جمة، خصوصا و أن النتائج المخرجة عن البرامج التنموية يفترض فيها أن تجيب عن الاختلالات التي تمس الحياة الكريمة للمواطنين، و من ثمة، أصبح المنظور التنموي ينسحب من التفكير المركزي إلى التفكير المحلي، لما لذلك من أهمية بالغة، أقلها اضطلاع المواطن نفسه بالتعبير عن انتظاراته و تطلعاته التي تختلف من منطقة إلى أخرى من إقليم الدولة.

إن الدولة البسيطة، بالرغم من تشبثها بطابعها المركزي، إلا أنها وعت بأن الأعباء التنموية يجب تقاسمها مع مؤسسات لامركزية باعتبارها الأكثر قربا من المواطن، ما يؤهلها أن تكون قاطرة حقيقية للتنمية، كما أنها تشكل إحدى أهم تجليات الديمقراطية التي تنشدها مختلف الشعوب و ترى فيها الدول ضمانا لاستقرارها السياسي بما تضمنه من تداول سلمي على السلطة، و مشاركة المواطنين في تسيير دولاب الدولة و اتخاذ القرارات التي تنعكس نتائجها على حياتهم اليومية و مستقبلهم على حد سواء، و كان سببا لتحقيق هذين الهدفين هو خلق إدارة محلية تضطلع بقضايا الشأن المحلي.

إن مفهوم الإدارة المحلية يتحدد من خلال بيان ماهيتها (الفرع الأول) و الدوافع التي مهدت لظهورها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ماهية الإدارة المحلية

إن مجمل الدراسات التي تهتم بموضوع التقسيم الإداري للدول، و طبيعة المؤسسات اللامركزية بها، تدخل في إطار مفهوم الإدارة المحلية و مبرراتها و فائدتها، و جدير بالذكر أن مختلف دول العالم تعرف نوعا من الإدارة المحلية التي و إن اختلفت في طبيعتها فإنها تتشابه في العديد من الجوانب، فالخصوصية المحلية تكاد تكون هي نفسها من الزاوية الاقتصادية و الاجتماعية.

فجذور الإدارة المحلية ترجع إلى الماضي السحيق، و خاصة إلى منظري السياسة و فلاسفتها أمثال أفلاطون و سقراط، حيث زودتنا تلك الفترة التاريخية بالعديد من النظريات التي تصف مختلف الأنماط التي تتميز بها الدول و الأنظمة الحكومية، و تجد هذه النظريات كسبب ملح لاعتماد أسلوب الإدارة المحلية في حاجة الدول إلى الاستجابة لتطلعات المواطنين.

و غالبا ما تواجه القارئ في صدد البحث في هذا المجال مصطلحي الإدارة المحلية و الحكم المحلي للتعبير عن المؤسسات المركزية، و كثيرا ما يقع خلط في مفهوم المصطلحين، و هذا الأمر راجع إلى وجود آراء مختلفة بينهما و هو ما يتوجب بداية تحديد تعريف الإدارة المحلية (الفقرة الأولى) و تمييزها عن مفهوم الحكم المحلي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تعريف الإدارة المحلية

برز مفهوم الإدارة المحلية تماهيا مع مفهوم الإدارة العامة، فهذه الأخيرة هي الأداة التي من خلالها تقوم الدولة بلعب أدوارها عبر مؤسساتها و مرافقها، و هو ما يتجلى في المادة 89 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 التي تنص على أن الإدارة موضوعة تحت تصرف الحكومة لممارسة السلطة التنفيذية، و طغى هذا المصطلح في الحقل المعرفي المتعلق بالتدبير الإداري من العلوم الإدارية المختلفة،

لكن و مع بداية توجه الدولة إلى التخفيف من أعبائها من خلال إشراك المناطق المشكلة لإقليمها، و التي تتميز بتجمعات سكانية ذات خصوصيات منبثقة من البيئة التي تنسم بها كل منطقة، كان لابد من خلق مؤسسات تضطلع بتدبير الشأن العام المحلي، و لما كانت هذه المؤسسات لابد لها من إدارة فقد سميت تلك الإدارة بالإدارة المحلية تمييزا لها عن الإدارة العامة للدولة، و هو التمييز الذي امتد إلى شؤون أخرى كالمالية بحيث سميت بالمالية المحلية، و التنمية سميت بالتنمية المحلية، كما سميت المؤسسات ذات الطابع المحلي بالمجالس المحلية، أو الجماعات المحلية كما هو الشأن في المغرب.

و من الناحية النظرية، اتفق الباحثون في حقل العلوم الإدارية في تعريفهم للإدارة المحلية من حيث سماتها العامة و مضامينها على أنها شكل من أشكال التنظيم المحلي ممثلا في هيئات محلية منتخبة ومستقلة و مسؤولة أمام السكان، تحظى ببعض المهام الإدارية التي تقوم الحكومة المركزية بتوزيعها عليها، و تؤدي وظيفتها تحت إشراف هذه الأخيرة ورقابتها.

و هي بذلك تعتبر أسلوبا من التنظيم الإداري للدولة، تقوم على توزيع نشاطات الدولة ومهامها بين أجهزة مركزية ومحلية ذات كفاءة في تسيير الشأن المحلي.

و لقد وجدت الدولة نفسها مضطرة إلى اعتماد أسلوب الحكم المحلي لإدارة شؤون مناطقها انطلاقا من عدة عوامل مبررة منها ما هو سياسي بحيث تسعى الدولة التي تأخذ بهذا النظام إلى تعزيز الديمقراطية والمشاركة من خلال اختيار السكان لممثلهم على المستوى المحلي عن طريق الانتخابات، ما يخولهم المشاركة في اتخاذ القرارات التي تخص شؤونهم في جو ديمقراطي، عوض إحتكار المركز لسلطة اتخاذ القرار، و هو ما ينعكس إيجابا على تقوية البناء السياسي والإقتصادي والإجتماعي للدولة و تحقيق الرضاء العام على ما يتم إنجازة في هذا الصدد.

و من الناحية الإدارية تسعى إلى القضاء أو على الأقل التقليل من

بيروقراطية الإدارات المركزية الحكومية، التي غالبا ما تشكل عائقا أما تحقيق الأهداف التنموية و تحد من وثيرة النمو نتيجة تعقد المساطر الإدارية و مركزة القرار، و في المقابل خلق دينامية محلية نابغة من المرونة الناتجة عن نقل الاختصاصات من المركز إلى المحلي.

أما من الناحية الاجتماعية فإن الجماعات المحلية تساهم في تلبية حاجيات السكان، و ترسيخ الثقة في المواطن وإحترام رغباته في المشاركة في إدارة الشأن العام، كما تنمي الإحساس لديه بالإنتماء للوطن.

الفقرة الثانية: التمييز بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي

غالبا ما يختلط مفهوم الإدارة المحلية بمفهوم الحكم المحلي، لدرجة بروز اتجاهين مختلفين في تناولهما لهذه القضية، بحيث اعتبر الاتجاه الأول أن كلا المصطلحين يؤديان إلى نفس المعنى على اعتبار أن الإدارة المحلية ممثلة في المؤسسات المنتخبة و الحكم المحلي الذي يقتضي وجود حكومات محلية منتخبة كذلك عوض إدارة محلية يجسدان كلاهما نظاما لامركزيا للدولة، في حين ذهب الاتجاه الآخر إلى التمييز بينهما و الإصرار على هذا التمييز من منطلق أن الإدارة المحلية هي تعبير عن لامركزية إدارية و الحكم المحلي تعبير عن لامركزية سياسية، و الفرق شاسع بين كلا النظامين بحيث يتميز الأول بتوفره على اختصاصات ضمن النظام القانوني الموحد و المطبق على كامل إقليم الدولة، في حين أن الحكم المحلي يتوفر على اختصاصات قضائية و تشريعية و تنفيذية مستقلة عن سلطة الدولة في هذه المجالات، و هو ما يفضي إلى تعدد القوانين بين ما هو محلي و وطني، و اضطلاع الحكومات المحلية بتدبير شؤون المناطق في المجالات التعليمية و الضريبية و الأمنية... الخ ما يؤهلها لتكون عبارة عن دويلة داخل الدولة غير أنها لا تحظى بالشخصية القانونية الدولية و لا تضطلع بمهام الدفاع الذين يبقيا

حكرا على الحكومة المركزية.

و بناء عليه فإن السمة الفارقة بين كلا المفهومين هو مدى درجة استقلالية المؤسسات اللامركزية عن المركز، و هل هي مجرد استقلالية إدارية و مالية، أم استقلالية سياسية كما هو الشأن في الأنظمة السياسية الفدرالية، أو الأنظمة التي تقوم على مبدأ الحكم الذاتي للمجموعات المستقلة كما هو الشأن في الجارة الإسبانية.

الفرع الثاني: أسس الإدارة المحلية

لقد تبين من خلال استجلاء مفهوم الإدارة المحلية، أن هذه الأخيرة تركز على أساسين متكاملين هما توافر مؤسسات لامركزية و تمتع تلك المؤسسات بالشخصية المعنوية.

و يتم التمييز عند الحديث عن اللامركزية بين لامركزية إدارية و لامركزية مرفقية، فاللامركزية الإدارية تتجسد في مجالس محلية منتخبة ذات شخصية معنوية، أما اللامركزية المرفقية فتتجسد في الهيئات العامة التي تضطلع بممارسة مهامها على إقليم محدد أو مجموعة أقاليم ممثلة للإدارة المركزية كالمندوبيات الوزارية في العمالات و الأقاليم المغربية، و هي بالتالي لا تتمتع بالشخصية المعنوية و غير منتخبة و تمارس صلاحيات مفوضة لها من المركز و تحت سلطته الرئاسية، و الغرض منها هو التخفيف من البيروقراطية، و مواكبة المؤسسات اللامركزية الإدارية و هو ما عبر عنه الملك محمد السادس في خطابه الذي ألقاه بمناسبة اجتماعه مع المسؤولين بالولايات و العمالات و الأقاليم بالدار البيضاء بتاريخ 12 أكتوبر 1999، حيث قال: "... إن اللامركزية لا يمكن أن تحقق الأهداف المتوخاة منها إلا إذا و اكبها مسلسل عدم التركيز الذي يقضي بنقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى مندوبيها المحليين...".

و لمزيد من التوضيح، يتوجب تحديد المقصود باللامركزية و بالشخصية المعنوية كأساسين للإدارة المحلية من خلال الفقرتين التاليتين.

الفقرة الأولى: اللامركزية الإدارية

تتجسد اللامركزية الإدارية في المجالس المنتخبة و التي تتمتع باستقلالية إدارية و مالية عن الحكومة المركزية و تحت رقابتها لضمان السير الحسن لمهامها وفق الأهداف العامة ووفق السياسات المسطرة للقيام بمتطلبات الشأن المحلي للسكان، وذلك وفقا لنصوص قانونية تحدد المهام وكيفية القيام بها على أحسن وجه. و من هذا المنطلق، يتبين أن العملية الانتخابية هي جوهر المؤسسات اللامركزية، و التي تميزها عن باقي المؤسسات الشبيهة بها كالمؤسسات اللامركزية التي تعنى بتقديم الخدمات العامة داخل رقعة جغرافية معينة من إقليم الدولة لكنها ترتبط بالإدارة المركزية في علاقة رئاسية و العاملين بها و المسؤولين عن إدارته هم موظفون يخضعون للسلطة الرئاسية للإدارة المركزية و لا تضم في بنيتها أعضاء منتخبون.

و هي بذلك تتماهى مع المبررات التي دفعت الدولة إلى اختيار أسلوب اللامركزية في تقسيمه الإداري و الذي يتمحور أساسا حول إشراك السكان المحليين في تدبير الشأن العام لمناطقهم من خلال ممثليهم الذين يختارونهم من خلال صناديق الاقتراع، في إطار تقاسم الأدوار بين الدولة و الجماعات الترابية لتقريب الخدمات العامة للمواطنين من جهة و لمراعاة خصوصية المناطق عند اتخاذ القرارات من جهة أخرى، و ذلك بعد ما أثبتت التجارب التاريخية أن مركزة القرار في العاصمة ينتج عنه تباعد بين مضامين القرارات المركزية و تطلعات السكان المحليون نتيجة غياب المعطيات و آليات التشاور بين الإدارة المركزية و سكان المحليات في الدولة.

الفقرة الثانية: الشخصية الاعتبارية

الشخصية الاعتبارية هي الأساس الذي يحدد استقلالها عن الحكومة المركزية ويؤشر على لامركزية الإدارة من عدمه، والمقصود بالشخصية المعنوية هو أهليتها

القانونية لتحمل مسؤولياتها كاملة فيما يخص ممارسة مهامها وفق التفويض الممنوح لها من قبل الحكومة المركزية، وهي بذلك مستقلة عن منشئها والمنتسبين إليها، وتتمتع بذمة مالية مستقلة وشخصية معنوية تقاضي الغير أمام القانون.

و نجد المشرع المغربي سواء من خلال الدستور أو القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية نص صراحة على تمتع هذه الأخيرة بالشخصية الاعتبارية، و ذلك تأكيدا منه على أن الجماعات الترابية في المغرب تعكس مفهوم الإدارة المحلية و تعبيراً عنه، و هو بذلك يكون قد مكنها من الأسس التي تجعل منها إدارة محلية بكل ما تحمل الكلمة من معنى.

فالشخصية الاعتبارية على هذا الأساس إضافة إلى اللامركزية المرتكزة على العملية الانتخابية، تمثل سمات الإدارة المحلية المغربية و شرطا من شروطها، و هنا تجدر المقارنة بين مستويات الجماعات الترابية الثلاث، و بين المقاطعات كنظام معمول به بالنسبة لبعض الجماعات في المغرب، فهي و إن كانت تدار من قبل منتخولون و تتمتع باستلالية إدارية و المالية، و إن كانت تعتبر مؤسسة لامركزية شأنها في ذلك شأن الجماعات الترابية، إلا أنها لا تعتبر جماعة ترابية و ذلك نظرا لعد تمتعها بالشخصية الاعتبارية، و بقائها كمؤسسات تشكل إمتدادا للجماعة الأم غرضها تقوية سياسة القرب تجاه سكان الأحياء المشكلة للجماعات الكبيرة، و هذا دليل علمي و عملي على أن الشخصية الاعتبارية و اللامركزية الانتخابية هي سمات الإدارة المحلية و عوامل التمييز بينها و بين المؤسسات الشبيهة بها.

المطلب الثاني: مفهوم الجماعات الترابية المغربية

الجماعات الترابية المغربية هي تجسيد للمؤسسات اللامركزية و الإدارة المحلية كما هي متعارف عليها علميا و سياسيا، و هي بذلك تشكل مستويات التقسيم الإداري للمملكة الذي ينبني على ثلاثية ممثلة في المجالس الجهوية، و مجالس

العمالات و الأقاليم، و الجماعات، و التي كان يصطلح عليها قبل دستور 2011 بالجماعات المحلية.

و رغم أن الدولة المغربية في طبيعتها هي دولة بسيطة موحدة و مركزية، إلا أنها تبنت خيار اللامركزية قديما و حديثا، و يتميز كل مستوى من الجماعات الترابية باختصاصات معينة و صلاحيات محددتين بحكم القانون .
و للإحاطة بمفهوم الجماعات الترابية المغربية، يتوجب تعريفها (الفرع الأول) و بيان مسار تطورها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الجماعات الترابية

تستمد الجماعات الترابية في المغرب مفهومها من الوثيقة الدستورية لسنة 2011 و التي خصصت لها الباب التاسع، كما يترسخ ذلك المفهوم من خلال القوانين التنظيمية المكملة للوثيقة الدستورية و المتعلقة بالمستويات الثلاث للجماعات الترابية، و يتعلق الأمر بالقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، و القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم، و القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

و كانت الجماعات تصنف قبل دستور 2011 كجماعات حضرية و جماعات قروية، غير أن هذا التصنيف تم تجاوزه مع الوثيقة الدستورية الجديدة و القوانين التنظيمية المذكورة، و من ثم أصبح مصطلح الجماعة يطلق على الجماعات ذات الطابع الحضري و الجماعات ذات الطابع القروي دون تمييز.

و بصدد التعريف بالجماعات الترابية، لا يقتصر البحث على تحديد التعريف القانوني لها و الذي سيكون موضوع الفقرة الأولى، بل يمتد ليشمل بنية هذه الجماعات من حيث مستوياتها و مكوناتها البشرية في الفقرة الثانية.

الفقرة الأولى: التعريف القانوني للجماعات الترابية المغربية

يعرف الدستور المغربي لسنة 2011 الجماعات الترابية للمملكة على أنها هي: الجهات، و العمالات و الأقاليم، و الجماعات، تتمتع بالشخصية الاعتبارية، و تخضع للقانون العام، و تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية. و تحدث الجماعة الترابية بالقانون، و يمكن أن تحل عند الاقتضاء، محل جماعة ترابية أو أكثر (54).

و يترسخ هذا التعريف من خلال القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية حيث عرفت هذه الأخيرة على الشكل التالي:

- الجهة جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية و الاستقلال الإداري و المالي، و تشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، باعتباره تنظيما لامركزيا يقوم على الجهوية المتقدمة (55).
- العمالة أو الإقليم جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية و الاستقلال الإداري و المالي، و تشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة (56).
- تشكل الجماعة أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، و هي جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية و الاستقلال الإداري و المالي (57).

(54) الفصل 135 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

(55) المادة 3 من القانون التنظيمي رقم 111.14.

(56) المادة 2 من القانون التنظيمي رقم 112.14.

(57) المادة 2 من القانون التنظيمي رقم 113.14.

و تجدر الإشارة إلى أن الجماعات تنقسم على أساس القانون التنظيمي رقم 113.14 إلى جماعات و جماعات ذات نظام المقاطعات، و هي بحس المادة 216 من القانون التنظيمي المذكور: الدار البيضاء و الرباط و طنجة و مراكش و فاس و سلا، بحيث تحدث لدى هذه الجماعات مقاطعات مجردة من الشخصية الاعتبارية غير أنها تتمتع باستقلال إداري و مالي و تتوفر على مجالس منتخبة وفق القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية(58).

يدبر شؤون الجماعات الترابية مجالس منتخبة وفق أحكام القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق المذكور سالفاً(59) ، إما بالاقتراع العام المباشر كما هو الشأن

(58) بحسب المادة 128 من القانون التنظيمي رقم 59.11: يتألف مجلس الجماعة المقسمة إلى مقاطعات من 81 عضواً بالنسبة للجماعة التي لا يتجاوز عدد سكانها 750.000 نسمة مع إضافة عشرة أعضاء عن كل شريحة سكان تعادل 250.000 نسمة على ألا يتجاوز عدد أعضاء المجلس 131 عضواً على الأكثر.

يحدد بمرسوم يتخذ باقتراح من وزير الداخلية عدد المقاعد المخصصة لمجالس الجماعات السالفة الذكر و توزيع هذه المقاعد بين المقاطعات المكونة لها أخذاً بعين الاعتبار عدد السكان القانونيين في كل مقاطعة.

ينتخب أعضاء مجالس الجماعات المذكورة و أعضاء مجالس المقاطعات في نفس لائحة الترشيح.

و بحسب المادة 129: تشكل الجماعة التي ينتخب أعضاء مجلسها عن طريق الاقتراع باللائحة دائرة انتخابية فريدة.

غير أنه بالنسبة للجماعات المقسمة إلى مقاطعات، فإن النفوذ الترابي لكل مقاطعة يشكل دائرة انتخابية واحدة ينتخب فيها أعضاء مجالس الجماعات المذكورة و أعضاء مجالس المقاطعات التابعة لهذه الجماعات.

بالنسبة للجماعات التي ينتخب أعضاء مجالسها عن طريق الاقتراع الفردي، فإن الدوائر الانتخابية تحدث و تحدد بقرار لوزير الداخلية حسب المعايير التالية:

(أ) يجب أن يراعى في تحديد الدوائر الانتخابية قدر الإمكان تحقيق توازن ديمغرافي فيما بينها؛

(ب) يجب أن يكون النفوذ الترابي للدوائر الانتخابية متجانساً و متصلاً؛

(ج) يجب أن يتم تحديد الدوائر الانتخابية دون المساس بالحدود الإدارية للجماعة.

(59) القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، صدر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.173 في 24 كم ذي الحجة 1432 الموافق لـ 21 نوفمبر 2011، و صدر بالجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر بتاريخ 25 من ذي الحجة 1432 الموافق لـ 22 نوفمبر 2011.

بالنسبة لمجالس الجهات(60) و الجماعات(61)، أو بالانتخاب غير المباشر كما هو الشأن بالنسبة لمجالس العمالات و الأقاليم(62).

و يركز التنظيم الجهوي و الترابي على مبادئ التدبير الحر، و على التعاون و التضامن و يؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم و الرفع من مساهماتهم في التنمية البشرية المندمجة و المستدامة(63).

و تساهم الجهات و الجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة، و في إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثليها في مجلس المستشارين(64).

يقوم رؤساء مجالس الجهات و رؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى، بتمفيذ مداوالات هذه المجالس و مقرراتها(65).

للجماعات الترابية، و بناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية و اختصاصات مشتركة مع الدولة و اختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة، و هي

(60) تنص المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 59.11 على أن: "ينتخب أعضاء مجالس الجهات بالاقتراع العام المباشر عن طريق الاقتراع باللائحة و بالتمثيل النسبي على أساس أكبر بقية و دون استعمال طريقة مزج الأصوات و التصويت التفاضلي، غير أن الانتخاب يباشر بالاقتراع الفردي بالأغلبية النسبية في دورة واحدة إذا كان الأمر يتعلق بانتخاب عضو واحد في إطار دائرة انتخابية واحدة".

(61) تنص المادة 130 من القانون التنظيمي رقم 59.11 على أن: "ينتخب أعضاء مجالس الجماعات التي لا يفوق عدد سكانها 35.000 نسمة بالاقتراع الفردي بالأغلبية النسبية في دورة واحدة. يجري انتخاب أعضاء مجالس الجماعات التي يفوق عدد سكانها 35.000 نسمة و أعضاء مجالس المقاطعات عن طريق الاقتراع باللائحة في دورة واحدة و بالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية و دون استعمال طريقة مزج الأصوات و التصويت التفاضلي".

(62) تنص المادة 102 من القانون التنظيمي رقم 59.11 على أن: "ينتخب أعضاء مجالس العمالات و الأقاليم من طرف هيئة ناخبة تتألف من أعضاء مجالس الجماعات التابعة للعمالة أو الإقليمي المعني عن طريق الاقتراع باللائحة و بالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية، غير أن الانتخاب يباشر بالاقتراع الفردي بالأغلبية النسبية في دورة واحدة إذا كان الأمر يتعلق بانتخاب عضو واحد".

(63) الفصل 163 من الدستور.

(64) الفصل 137 من الدستور.

(65) الفصل 138 من الدستور.

تتوفر داخل دائرتها الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها⁽⁶⁶⁾، كما تتوفر على موارد مالية ذاتية و موارد مالية مرصودة من قبل الدولة⁽⁶⁷⁾.
يمثل الولاية و عمال الاقاليم و العمالات السلطة المركزية في الجماعات الترابية

يعملون باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون و تنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة و مقرراتها كما يمارسون المراقبة الإدارية.

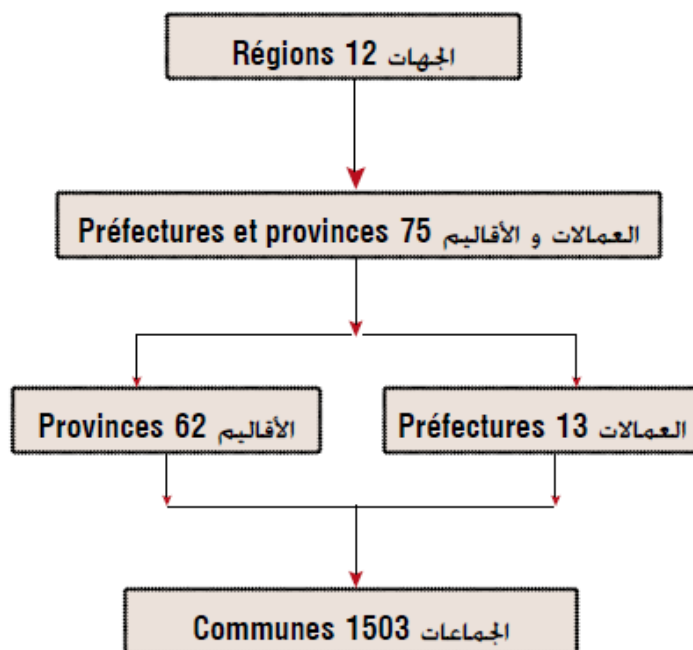
الفقرة الثانية: بنية الجماعات الترابية المغربية

بحسب المرسوم رقم 2.15.10 الصادر في 20 فبراير 2015 المتعلق بتحديد عدد الجهات و تسمياتها و مراكزها و العمالات و الأقاليم المكونة لها فإن تراب المملكة ينقسم إلى 12 جهة 13 عمالة و 62 إقليم و 1503 كما هو مبين في الصورة التالية:

(66) الفصل 140 من الدستور.

(67) الفصل 141 من الدستور.

أنواع الجماعات الترابية
Catégories des Collectivités Territoriales
سنة 2015 Année



و تضم الجماعات الترابية ما مجموعه 32704 من المستشارين موزعين على الشكل التالي (68):

- 30663 مستشارا بمجالس الجماعات، 6007 منهم ذكورا و 1864 إناثا.

(68) مصدر المعلومات المتعلقة بالمستشارين بالجماعات الترابية و توزيعهم على مستوياتها و كذا مستواهم التعليمي مأخوذ من إصدار (اللامركزية في أرقام 2014-2015) الصادر عن المديرية العامة للجماعات الترابية، و الذي يعتمد على المعطيات الناتجة عن انتخابات 4 شتنبر 2015.

و يبلغ عدد غير المتدرسين 4739 مستشارا منهم 3369 من الذكور و 1370 من الإناث، في حين يبلغ عدد الحاصلين على تعليم ابتدائي 8792 مستشارا 7348 من الذكور و 1444 من الإناث، و الحاصلين على التعليم الثانوي 9261 يبلغ عدد الذكور منهم 7426 و الإناث 1835، أما الحاصلين على التعليم العالي فيبلغ 7871 مستشارا 6007 منهم ذكورا و 1864 إناثا.

- 1363 مستشار بمجالس العمالات و الأقاليم، 602 منهم ذكورا و 35 فقط من الإناث.

يبليغ عدد غير المتدرسين 53 كلهم من الذكور، أما الحاصلين على التعليم الابتدائي فيبلغ 301 مشارا 3 منهم فقط إناثا، و الحاصلين على التعليم الثانوي 462 مستشارا منهم 19 من الإناث، أما الحاصلين على التعليم العالي فيبلغ عددهم 637 مستشارا منهم 35 من الإناث.

- 678 مستشار بمجالس الجهات، 285 منهم ذكورا و 175 إناثا.

يبليغ غير المتدرسين 7 من المستشارين منهم 2 الإناث، و الحاصلين على التعليم الابتدائي 44 منهم 8 من الإناث، و التعليم الثانوي 462 منهم 19 من الإناث، و الحاصلين على التعليم العالي فيبلغ 460 مستشارا منهم 175 من الإناث و 285 من الذكور.

و في حين يبلغ عدد الموظفين بها 147.673 موظفا بحسب المعطيات الإحصائية لسنة 2014، تتوزع 82 % منها على الجماعات، و 17.4 % على العمالات و الأقاليم، و 0.3 % على الجهات، و تتميز الوظيفة العمومية الترابية بتوزيع متباين على مختلف الجهات، ففي الوقت الذي تصل فيه نسبة الموظفين الترابيين بجهة العيون الساقية الحمراء 8.4 موظف لكل 1000 نسمة و 7.2 بجهة الداخلة وادي الذهب، لا يتجاوز هذا المعدل نسبة 3.3 موظفا لكل 1000 نسمة بجهة

درعة تافيلالت و 3.4 بحجة سوس ماسة و هو ما يؤشر على أن توزيع موظفي الجماعات الترابية لا يركز على أساس اقتصادي أو ديمغرافي. و تعاني الجماعات الترابية في هذا الصدد من اختلالات بنيوية ناتجة عن غياب التناسب بين تركيبة الموارد البشرية من حيث العدد و الكفاءة و المهام المنوطة بها و هذا ما يطرح إشكالية مدى قدرتها على الاضطلاع بمهامها و خاصة ما يتعلق بالتخطيط الاستراتيجي، و يزيد من حدة هذه الاختلالات عدو توفر الإطار المناسب لتحفيز ذوي الكفاءات للتطلع إلى مناصب المسؤولية و التي غالبا ما تسند لذوي الولاء⁽⁶⁹⁾.

الفرع الثاني: مسار الجماعات الترابية المغربية

المغرب بلد يتميز بتجربة طويلة في ميدان تدبير الشأن المحلي، حيث يعود أصل اللامركزية حسب المؤرخين إلى عهود قديمة، ويستحضرون في هذا الشأن القوانين العرفية و أشكال التنظيم الجماعي التي سادت إلى غاية تبني الجماعات في شكلها الحالي. بيد أن نظام اللامركزية الحقيقي لم ير النور إلا بعد الاستقلال، حيث عمل المغرب منذ فجر الاستقلال على تطوير تجربته في مجال اللامركزية والتي عرفت إصلاحات متواصلة، مست كل من جوانب تسيير و تنظيم المجالس المنتخبة، و تحسين مستوى التأطير الترابي، بالإضافة إلى تقوية الموارد المالية للجماعات المحلية .

وبالفعل، فاللامركزية هي واقع معاش حيث تم توسيع حقل اختصاصات الهيآت المنتخبة و أصبحت الجماعة المحلية تفرض وجودها كشريك لا غنى عنه. إلا أن ممارسة اللامركزية و تطور السياق الوطني و كذا الدولي يغذيان تطلعات جديدة، و

(69) خلاصة تقرير حول تقييم نظام الوظيفة العمومية بالمغرب، المجلس الأعلى للحسابات، أكتوبر 2017.

بالتالي يظهر ان بعض النواقص التي قد يساهم تجاوزها، بدون شك، في الارتقاء بالتجربة الوطنية إلى مستوى أفضل .

وإيماناً منه بفضائل اللامركزية تم تفعيل جيل جديد من الإصلاحات التي تهدف إلى تحسين الحكامة المحلية، و جعل تدخلات الجماعات أكثر مهنية ودعم قدراتها في ميادين الإشراف على المشاريع والتفاعل مع محيطها .

تلك هي المحاور الأساسية للإصلاحات التي ستطبع المرحلة الجديدة للامركزية والتي تهدف إلى إعادة تموقع الجماعة خاصة في مهامها المتمثلة في تقديم خدمات للمواطن و تنشيط التنمية المحلية.

الفقرة الأولى: نشأة الجماعات الترابية في المغرب

تعتبر سنة 1959 سنة مرجعية في تاريخ اللامركزية بالمغرب، حيث عرفت بوضع اللبانات الأولى للتنظيم الجماعي خاصة عن طريق المصادقة على الظهير المؤرخ في 2 دجنبر 1959 بمثابة التقسيم الإداري للمملكة، والذي أسفر لأول مرة عن احداث 108 جماعة حضرية وقروية. إلا أن سنة 1960 عرفت العديد من الإصلاحات وشكلت الانطلاقة الأساسية للامركزية بالمغرب.

و بالفعل، فبتاريخ 23 يونيو 1960، تم اعتماد أول ميثاق جماعي يعلن عن نظام تمهيدي لنظام اللامركزية، مع اختصاصات محدودة وجهاز تنفيذي مزدوج ووصاية قوية. وقد تزامن هذا المسلسل مع وضع أول دستور للمملكة سنة 1962، الذي كرس وجود الجماعات المحلية وفتح آفاقاً جديدة لنظام اللامركزية وذلك بإحداث جماعات محلية جديدة، ويتعلق الأمر بالعمالات و الأقاليم .

و تعتبر سنة 1975 نشأة ثانية للجماعات الترابية، حيث أعلن المغفور له جلاله الملك الحسن الثاني رحمه الله عن رغبته السامية في توسيع حقل اختصاصات و مسؤوليات المنتخبين و ذلك بإعطاء المزيد من الإمكانيات للمسؤولين المحليين و اعدا

بمرحلة جديدة في تدعيم الديمقراطية المحلية. وبعد مرور سنة على ذلك، تم إلغاء الميثاق الجماعي الأول ووضع إطار جديد للممارسة الجماعية. حيث شكل تبني الميثاق الجماعي لسنة 1976 منعطفا تاريخيا و مرحلة جديدة في مجال اللامركزية. وهكذا أسندت للجماعة التي تعتبر أساس ممارسة ديمقراطية القرب اختصاصات جد واسعة، وتم تعزيز دورها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وإلغاء نظامها المزدوج وتخفيف الوصاية عليها. وبصفة عامة فقد شكل التنصيب على دور الجماعة الاقتصادية بدون شك أبرز مظاهر هذا الإصلاح الذي ازداد توسعا و ترسخا مع صدور القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي.

و تعود نشأة مجالس العمالات والأقاليم إلى سنة 1963 بصدور ظهير 13 شتنبر من نفس السنة و القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم مجالس العمالات والأقاليم.

و كان لنشأة المجالس الجهوية دور كبير في تعزيز اللامركزية بصدور ظهير 1971، لكن الانطلاقة الحقيقية للجهوية بالمغرب يمكن اعتبارها منذ سنة 1992 بحيث تم دسترتها و الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، غير أن استمرار محدودية دور المنتخب لم يجعل منها تجسيدا حقيقيا للإدارة المحلية.

الفقرة الثانية: تطور الجماعات الترابية المغربية

عرفت سنة 2009 تعزيزا لمسار اللامركزية من خلال تعديل الميثاق الجماعي و عصرنة التدبير المالي للجماعات المحلية⁽⁷⁰⁾، و قد شملت هذه التعديلات تحسين

(70) تخفيف الوصاية عن طريق حصر الأعمال الخاضعة للمصادقة القبلية، وتحديد مجالاتها، وإلغاء الوصاية القبلية التي كانت تمارسها وزارة المالية، و جعل القواعد والمساطر المتعلقة بالميزانية أكثر مرونة، لتكريس استقلالية المجالس و مسؤولية الأميين بالصرف و السماح بتعديل الميزانية خلال السنة.

الحكامة الجماعية عبر دعم دور المنتخب المحلي⁽⁷¹⁾ والإدارة الجماعية⁽⁷²⁾ وتعزيز آليات التعاون والشراكة.

و في ظل الدستور الجديد بتاريخ 29 يوليوز 2011، جاءت إصلاحات جديدة تتمثل أسسها في دعم استقلالية الجماعات الترابية إداريا وماليا وممارسة اختصاصاتها في إطار مبدأ التدبير الحر مع تدعيم قواعد الحكامة المحلية. و تفصلت تلك الإصلاحات في القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات و القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم ، و القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، بحيث تمحورت حول تفعيل مجموعة من المبادئ الدستورية، و تعزيز صلاحيات الرئيس، و تعزيز مبدأ المناصفة، تقوية دور المعارضة⁽⁷³⁾، تحسين الوضعية الاعتبارية و المادية للمنتخب، تكريس دور القضاء الإداري، السهر على التكامل و التوزيع الحصري للاختصاصات بين المستويات الثلاث للجماعات الترابية، تعزيز قدرات الإدارة، ترسيخ مبادئ الحكامة

تشجيع إنجاز برامج متعددة السنوات تندرج في إطار المخطط الجماعي للتنمية. وضع مساطر و ميكانيزمات لتسوية الحالات الناجمة عن عدم المصادقة أو رفض الحساب الإداري. ضبط عمليات الإعداد، والتصويت و الموافقة على الميزانية بشكل يضمن تنفيذها في بداية السنة المالية. وأخيرا وضع إطار للمراقبة و محاسبة الجماعات المحلية.

(71) يتجلى هذا الدعم في توفير شروط تكوين أغلبية بالمجالس وضمنان التفافها حول الرؤساء عن طريق تبني اقتراح من ثلاثة أدوار لانتخابهم، تحديد قواعد تسيير لجان المجلس وتوسيع مجال تدخلها، خاصة فيما يتعلق بالعنصر البشري وتدبير المصالح العمومية المحلية، تحسين وضع المنتخب بالتنصيص على إمكانية التفرغ لمزاولة مهام رئيس المجلس بالنسبة لموظفي وأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، وتوسيع نطاق الاستفادة من نظام التعويضات ليشمل رؤساء اللجان الجماعية (72) دعم دور الإدارة المحلية عن طريق مراجعة اختصاصات الكاتب العام، تحسين تدبير التجمعات الكبرى، وذلك باعتماد مبدأ وحدة المدينة، وتوضيح اختصاصات مجالس المقاطعات .

(73) في هذا الصدد تخصيص رئاسة إحدى اللجان الدائمة للمعارضة من أجل تكريس المشاركة الفعالة للمعارضة في تسيير شؤون الجماعات الترابية

في تدبير شؤون الجماعات الترابية و لا سيما في مجالات المساواة بين المواطنين و المواطنين في ولوج المرافق العمومية، و تكريس قيم الديمقراطية و الشفافية و المحاسبة و المسؤولية و ترسيخ سيادة القانون، التنصيص عل ضرورة اعتماد الأساليب الفعالة للتدبير كتحديد المهام و وضع دلائل للمساطر و تبني التدبير بحسب الأهداف و البرمجة متعددة السنوات و وضع منظومة لتتبع المشاريع و البرامج و اعتماد مبادئ التقييم المستمر و المراقبة الداخلية و الافتحاص. كما تم تفعيل مبدأ التفريع كأساس لتحديد الاختصاصات الذاتية و المشتركة و المنقولة لكل جماعة ترابية و اعتماد مبدئي التدرج في الزمان و التمايز في المجال عند ممارسة الاختصاصات المشتركة أو عند نقلها، و مأسسة مبدئي التضامن و التعاون بين الجماعات الترابية

المبحث الثاني: الأدوار الجديدة للجماعات الترابية

إن مسار التطور الذي عرفته الجماعات الترابية المغربية أفضى بها إلى مؤسسات لا تعنى فقط بالقضايا ذات الطابع الإداري المحظ، بل أصبحت تعنى أكثر من أي وقت مضى بالأمر ذات الطابع الاقتصادي، بحيث أصبح التوجه لدى الدولة المغربية يهدف إلى جعل الجماعات الترابية جماعات مقابلة بكل ما تحمل الكلمة من معنى، و هو ما حذا بالملك الراحل الحسن الثاني إلى القول بأنه " ...علينا أن ننظر إلى تسيير الجماعة المحلية بعين ذلك المسير للمقاولات، عين يقظة و جدية... " (74)،

(74) مقتطف من خطاب جلالة المغفور له الحسن الثاني بمناسبة افتتاح المناظرة السابعة للجماعات المحلية الدار البيضاء، 19-21 أكتوبر 1998.

المطلب الأول: الجماعات الترابية و التدبير التنموي

المشاركة في المبادرات التنموية الكبرى، ويتعلق الأمر هنا بالمبادرة الملكية التي أطلق عليها اسم "المبادرة الوطنية للتنمية البشرية"، التي تهدف إلى تحسين الوضع الاجتماعي للمواطنين سواء عن طريق التدخلات الميدانية أو عن طريق الدعم المالي، و لقد عبر الملك محمد السادس عن هذا التوجه غير ما مرة، و في هذا الصدد أعلن في الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية بأكادير بأنه "...كان لزاما على مدننا التوجه نحو نظام يمكن من فتح المجال لمبادرات، تقوم على مقارنة تعاقدية وتشاركية، بين الدولة والمدن، ومن انخراط مختلف الفعاليات السياسية، والاقتصادية والاجتماعية، وإشراك المواطنين في مختلف مراحل انجاز البرامج المحلية...." (75).

الفرع الأول: التدخل الاقتصادي

إن النظريات الاقتصادية الحديثة تأخذ بعين الاعتبار الإطار الاقتصادي المحلي، كعنصر أساسي للتحليل الاقتصادي ولتطبيق المخططات الاقتصادية. ولأجل ذلك، فقد أصبحت الجماعات الترابية المنشط الرئيسي للدورة الاقتصادية على الصعيد المحلي، وإحدى الميادين والمجالات التي أضحت علم الاقتصاد يهتم بها من كل الجوانب المرتبطة بالمجال الاقتصادي.

إن تنامي دور الشأن العام المحلي في الآونة الأخيرة لخير دليل على الدور

(75) مقتطف من خطاب جلالة الملك محمد السادس، الموجه الى المشاركين في الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية بأكادير، جريدة الصحراء المغربية، العدد: 6523، 13 دجنبر 2006.

الجديد الذي تلعبه الجماعات المحلية على أكثر من مستوى، حيث أن هذه الأخيرة تجاوزت الإطار العام الذي كان مرصودا لها، وهو لعب دور المنشط الإداري المحض، إلى لعب دور الفاعل النشط في العمليات الاقتصادية، والمساهم الأساسي في النسيج الاقتصادي المحلي مستغلة في ذلك توفرها على موارد مهمة من قبل الضرائب والرسوم والأملاك أو التي تأتيها عن طريق الدولة كبعض الضرائب الوطنية مثل الضريبة على القيمة المضافة أو ناتج عن الضريبة العامة على الدخل أو نصيب من الضريبة على الشركات، هذا إضافة إلى القروض.

ولم تكن لتبلغ الجماعات المحلية هذا الدور، لولا تدخل جهات خارجية كصندوق النقد الدولي، والبنك العالمي وبعض الهيئات العالمية الأخرى من خلال التقارير الصادرة عنها والتي تحت الدولة على إشراك فاعلين اقتصاديين آخرين في عمليات التدبير الاقتصادي، وعلى رأسهم الجماعات المحلية، إلى جانب القطاع الخاص والمؤسسات العمومية والمجتمع المدني.

وفي هذا الإطار يمكن الإشارة إلى الأدوار التي تقوم بها الجماعات المحلية على مستوى أوروبا الغربية في مجال التدخلات الاقتصادية. ويمكن الاستشهاد على ذلك بجماعات « اللاندرس Landers » الألمانية التي تغطي بنسب عالية جدا عدة حاجيات، منها الطاقة والغاز وغاز التدفئة.

كما أن الجهات في إيطاليا استأثرت باختصاصات مهمة، وذلك بمقتضى دستور 1948. ونفس الشيء يقال عن إسبانيا الذي أحدثت جماعات مستقلة في إطار شبه فيديريالي وذلك بموجب دستور 1978. ولم تخرج الدول الإسكندنافية عن هذا المنحى حين حولت الدولة اختصاصات مهمة لفائدة الجماعات المحلية، على غرار النموذج الفرنسي مع قانون 2 مارس 1982، والإصلاحات التي تلتها.

ولم يخرج المغرب بدوره عن هذا الاتجاه العام، حيث قامت الدولة عبر مراحل وبطريقة تدريجية بمنح اختصاصات جد مهمة لفائدة جماعاتها المحلية، وبذلك أصبحت الجماعات المحلية بالمغرب تقوم بتدبير الشأن العام المحلي تدبيراً شمولياً، يشمل جل القطاعات-عدا السياسية- كالقطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية والرياضية ومجال التشغيل والتعمير.

الفقرة الأولى: البنيات التحتية الاقتصادية

تضطلع الجماعات الترابية بمهام توفير و تقوية البنيات التحتية و التجهيزات الأساسية على مستوى نفوذها الترابي، بما في ذلك تلك البنيات المرتبطة بشكل أو بآخر بالميدان الاقتصادي، كمد الطرق و توسيعها، و خلق مناطق صناعية، و تنظيم الأنشطة الاقتصادية المختلفة، و توسيع شبكة الماء و الكهرباء و التطهير، و إحداث المحطات الطرقية، و الأسواق... الخ

كما تعمل الجماعات على خلق مناصب الشغل ، و تقديم المساعدة للتولوج إلى عالم الشغل من خلال تشجيع المبادرات الفردية أو وضع الإمكانيات المتوفرة لديها من أجل مساعدة المواطنين لتولوج حقل الشغل.

كما أتاح المشرع للجماعات الترابية إحداث و إدارة مرافق عمومية محلية بما في ذلك ذات الطابع الاقتصادي سواء بمفردها أو بالشراكة مع جماعات أخرى أو القطاعين العام و الخاص متيحاً لها العديد من الإمكانيات القانونية التي تخولها الاضطلاع بدورها الاقتصادي.

و في هذا الصدد تنص المادة 82 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات في البند (أ) على اختصاصات الجهة الذاتية فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية

و المتمثلة في: دعم المقاولات، توطين و تنظيم مناطق للأنشطة الاقتصادية بالجهة، تهيئة الطرق و المسالك السياحية في العالم القروي، إنعاش أسواق الجملة الجهوية، إحداث مناطق للأنشطة التقليدية و الحرفية، جذب الاستثمار، إنعاش الاقتصاد الاجتماعي و المنتجات الجهوية.

كما نصت المادة 91 البند (أ) على الاختصاصات المشتركة مع الدولة في مجال التنمية الاقتصادية و المتمثلة أساسا في: تحسين جاذبية المجالات الترابية و تقوية التنافسية، التنمية المستدامة، الشغل، و البحث العلمي التطبيقي.

كما تنص المادة 87 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات على قيام هذه الأخيرة بتنمية الاقتصاد المحلي و إنعاش الشغل، و القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش و تشجيع الاستثمارات الخاصة و لا سيما إنجاز البنيات التحتية و التجهيزات و المساهمة في إقامة مناطق للأنشطة الاقتصادية و تحسين ظروف عمل المقاولات.

الفقرة الثانية: إدارة المشروعات الاقتصادية

تختلف إدارة المشروعات الاقتصادية عن التدبير الإداري بحكم الاختلافات الجوهرية بين القطاعين، و لما كانت المعاملات الاقتصادية تجد ضالتها في القانون الخاص، فإن المشرع أتاح للجماعات الترابية اختيار القانون الذي تراه مناسبا لإدارة مشروعاتها، سواء أكان خاص أم عاما.

و في هذا الصدد قد تلجأ الجماعات الترابية إلى أسلوب التدبير المفوض، أو إبرام عقود الإمتياز، أو التسبير المباشر، أو خلق شركات الاقتصاد المختلط.

و يمكن للجهة و مجموعاتها و مجموعات الجماعات الترابية إحداث شركات مساهمة تسمى "شركات التنمية الجهوية" أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص و ذلك بغرض ممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجهة أو تدبير مرفق عمومي تابع للجهة(76).

كما يمكن للجماعات و مؤسسات التعاون بين الجماعات و مجموعة الجماعات الترابية إحداث شركات التنمية المحلية أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص(77).

و بالنسبة للعمالات و الأقاليم و مجموعاتها الجماعات الترابية إحداث شركات التنمية وفق نفس الشاكلة أيضا(78).

و تدخل آليات التعاون اللامركزي الداخلي بين جماعات الترابية ضمن الوسائل المتاحة لهذه الأخيرة لإدارة مشروعاتها المشتركة، و تنفرد الجهات بإحداث الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع المنصوص عليها في المواد من 128 إلى 144 من القانون التنظيمي رقم 111.14.

و يتضح من خلال الاختصاصات الموكولة للجماعات الترابية في المجال الاقتصادي، و كذا الوسائل المتنوعة التي قد تلجأ لها لإدارة مشروعاتها مدى مواكبة التشريع المغربي للأدوار الجديدة التي أصبحت الجماعات الترابية معنية بها، و

(76) المادة 145 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

(77) المادة 130 من القانون التنظيمي رقم 113.14.

(78) المادة 122 من القانون التنظيمي رقم 112.14.

مدى التركيز على البعد الاقتصادي و مقوماته باعتباره ركيزة التنمية المحلية.

و بما أن الموارد المالية للجماعات تبقى محدودة بالرغم من تنوعها، فقد توجب عليها العمل على تشجيع الاستثمارات من خلق نهج أسلوب التسويق الترابي.

الفرع الثاني: التسويق الترابي

يحيلنا مصطلح التسويق إلى حقل إدارة الأعمال و المشاريع الاقتصادية، التي تنبني أعمالها على الإنتاج و التوزيع\التسويق، فلا يمكن تصور نجاح أية منظمة من منظمات الأعمال دون أن تكون لها استراتيجية لتسويق منتجاتها في ظل المنافسة المحلية و الدولية، لكن الحديث عن التسويق بالنسبة للمنظمات العامة، و خاصة الجماعات الترابية يظل مفهوما جديدا و حديثا لا تستقيم معانيه بالنسبة للكثيرين، فهل الجماعات الترابية تضطلع بمهام إنتاج السلع لكي نتحدث عن دور تسويقي لها؟ ما ذا ستسوق الجماعات الترابية إذن؟

من المعروف أن المنظمات العامة لم تعد تقتصر أنشطتها على الأعمال الإدارية المحضة، و بالتالي فالجماعات الترابية كذلك في مسار تطورها، لم تعد أنشطتها تقتصر على تقديم الخدمات ذات الطابع الإداري و فقط، بل تعدت ذلك إلى القيام بأنشطة ذات طابع اقتصادي، و في هذا الصدد فيهي تحدث مرافق اقتصادية محلية، فهل الحديث عن التسويق بالنسبة لها هو مرتبط بالسلع التي تنتجها تلك المرافق؟

ثم إن التسويق الترابي يحيلنا إلى مفهوم التراب، و بالتالي أليس من البديهي هنا أن يفهم من التسويق الترابي تسويقا لمقومات الجماعة الترابية فيما يتعلق بمواردها الطبيعية مثلا؟ أو حتى الفرص التي تتيحها لاستقطاب الأعمال و السياحة و الرفع بالتالي من مؤشرات التنمية المحلية لديها؟

إن هذه الأسئلة و غيرها، سيعمل الباحث على محاولة استجلاء الإجابات

الموضوعية عليها من خلال تحديد ما المقصود بالتسويق الترابي في الفقرة الأولى، ثم إبراز دور التسويق الترابي في تحقيق التنمية في الفقرة الثانية.

الفقرة الأولى: ما المقصود بالتسويق الترابي

التسويق الترابي هو "مجموع الأنشطة التي يقوم بها الخواص أو الجماعات نفسها بغاية توسيع شبكة الوحدات الاقتصادية المتواجدة بالجماعة عبر جلب أنشطة اقتصادية جديدة"⁽⁷⁹⁾، و يعرف بأنه "منهجية تديرية حديثة لجلب المقاولات لتراب الجماعة و كذا تسهيل أنشطة المقاولات و تسويق صورة جيدة عن الجماعة المعنية بالأمر، و هو يساعد على وضع استراتيجيات تنموية و تشكيل شخصية اقتصادية للجماعة"⁽⁸⁰⁾.

و يعرف فانسون كولان Vincent Gollain التسويق الترابي على أنه "الجهد المراد به تقييم التراب و إمكاناته في الأسواق التنافسية، لجعله ذو مؤهلات جذب فعالة، و هذا النشاط يدبر عموما من طرف وكالات التنمية لصالح السلطات العمومية و القطاع الخاص"⁽⁸¹⁾.

و يركز التسويق الترابي على ثلاثة عناصر أساسية و هي:

1- **التشخيص الترابي:** و يتمثل في تقييم التراب و تشخيصه بناء على مؤهلاته الجغرافية و الجيوستراتيجية و الطبيعية و المناخ السياسي و العوامل البشرية و الثقافية، و التي تندرج ضمن ما يصطلح عليه بالثوابت المجالية، فمن خلال تحديد الرأسمال الترابي يمكن تكوين نظرة شاملة عن

) 79(Chakor.A, Le Marketing territorial au services de la bonne gouvernance locale, REMALD, serie : Managements Strategiques, n 5, 2004, p 165.

) 80(Ben Abdel;ader.M, la communication des collectivites locales, REMALD, n 19, decembre, 2004, p 117.

) 81(Vincent Gollain, Reussir son marketing en 9 etapes, aout 2008, p 4.

وضعية العرض الترابي و تقييم مدى قدرته على المنافسة مقارنة بعروض المجالات الأخرى، و بالتالي تشكيل بطاقة تعريفية تشمل كل المؤهلات و تهم مختلف الفئات.

2- **التقسيم الترابي:** و يتجلى في التعرف على الأسواق التنافسية في المحيط و رصد إمكانياتها و خصوصياتها و هذا لا يقتصر فقط على السوق الدولية بل يتجاوز ذلك إلى الجهات داخل التراب الواحد، و الهدف من ذلك هو تحديد الأسواق التي تحضى باهتمام أكبر بطريقة تمكن من الحصول على مجموعات متنافسة تتيح لمطالبات و رغبات الزبناء بطريقة أفضل من تلك التي تقدمها المجالات المتنافسة باعتماد معايير عملية دقيقة تساعد على تحليل السوق الكبرى.

3- **التموقع الترابي:** و هو بحث إمكانات تطوير العرض الترابي و تموقعاته داخل السوق الدولية من خلال آليات الجذب التي تتخصص فيها الوكالات و المؤسسات المهمة بجذب الإستثمارات و تنمية المجالات الترابية، و تتميز هذه الاستراتيجية التسويقية بالتموقع و التميز داخل أسواق المنافسة و التعريف بالتراب، كما تعرف هذه المرحلة باختيار علامة للمجال الترابي⁽⁸²⁾، تمكنه من التعبير عن هويته، تنافسيته، و أصالته، و تساعد على التموقع.

(82) أعن عبد العزيز العماري رئيس المجلس الجماعي لمدينة الدار البيضاء أن هذه الأخيرة هي أول مدينة إفريقية يكون فيها علامة في مجال التسويق الترابي والجمالي، أن الأمل من الإعلان عن هذه العلامة الترابية المميزة للمدينة، هو أن تعكس انتظارات مختلف الشرائح والفئات، سواء ساكنة مدينة الدار البيضاء أو زوار المدينة أو الذين يريدون أن يستثمروا في العاصمة الاقتصادية للمملكة، بما من شأنه الرفع من جاذبية المدينة.

الفقرة الثانية: دور التسويق الترابي في تحقيق التنمية

تكمن أهمية التسويق الترابي في كونه يجعل الجماعات الترابية مقولات حقيقية ذات مردودية مباشرة تمكن من مجاورة الدولة في حل الرهانات المطروحة عليها، و ذلك من خلال إظهار مؤهلاتها الطبيعية و التقنية و البشرية، كما تكمن أهميته في كونه يساعد على تحسين إمكانية التواصل داخل التراب المحلي بغرض تحقيق تنمية الجماعات الترابية و هو بذلك يدخل ضمن استراتيجية التنمية المحلية. فتطوير التدبير الترابي و إخضاعه للمبادئ الحديثة للتدبير المعتمدة في القطاع الخاص يحتم على الجماعات اعتماد التسويق الترابي، الذي يهدف إلى إبراز مؤهلات ومميزات المجالات الترابية الاقتصادية والاجتماعية لجذب الاستثمارات و رؤوس الاموال، الامر الذي يجعلها أكثر تنافسية وقادرة على تنفيذ التزاماتها وبرامجها التنموية.

إن اعتماد مفاهيم السوق المعمول بها لبيع "المنتوج الاستهلاكي" يفرض على الجماعات الترابية أن تتعامل مع ترابها "كمنتوج" يحتاج إلى تسويق لدى المستثمر بما يجعله الإطار الأكثر إجرائية لتنفيذ السياسات العمومية. وذلك بناء على ما يتوفر عليه من خصائص و إمكانيات، وخاصة مجالس الجهات التي نص قانونها التنظيمي في المادة 80 منه على أن من مهام الجهة تحسين جاذبية مجالها الترابي وتقوية تنافسيته الاقتصادية"، وهو ما يمكن أن يؤهل الجهات لاستقطاب رؤوس أموال لتنفيذ مشاريع ومرافق وتجهيزات عمومية ضرورية على تراب الجهة، لتجاوز اكراه محدودية الموارد المالية المتوفرة لها خاصة وان الميزانيات المخصصة للاستثمار تبقى ضعيفة مقارنة بتلك المرصودة لأمر التسيير، كما ان قيمة إيراداتها الاجمالية ضعيف مقارنة بعائدات باقي اصناف الجماعات. بالتالي فان تنمية الامكانيات المالية المخصصة للتدبير المحلي، سيخلق دينامية اقتصادية

كبيرة وتوفير فرص شغل وتنمية الدور الاقتصادي للجهات، وذلك في إطار اتفاقيات وعقود شراكة بين الهيئات المنتخبة و مختلف الفاعلين بما يحسن مستوى العيش ومن جودة الخدمات المقدمة للمواطنين⁽⁸³⁾، ومن بين أهم هؤلاء الفاعلين القطاع الخاص، الذي ينبغي الاستفادة أكثر من قدراته التمويلية والتدبيرية. حيث تبقى مساهمته في التنمية المحلية حاليا محدودة جدا بالنظر الى عدة معيقات من بينها ضعف اهتمام الجماعات الترابية بشكل عام بالجوانب التسويقية وضعف حكمة انجاز وتدبير المشاريع.

بالتالي فمجالس الجهات مدعوة الى تجاوز الامر عبر ابراز مؤهلاتها وإمكانياتها والفرص التي تمنحها للفاعلين الخواص، الذين بإمكان استثماراتهم سد الخصاص الذي تعاني منه خاصة على صعيد البنية التحتية. بالتالي فان مقاربة الشراكة بين القطاعين العام والخاص ينبغي تفعيلها على المستوى المحلي باعتبارها فرصة لانجاز او تدبير المرافق العمومية.

وفي هذا السياق نصت المادة 80 من القانون التنظيمي للجهات كذلك على اهمية "اعتماد الجهة التدابير والاجراءات المشجعة للمقولة ومحيطها والعمل على تيسير توطين الانشطة المنتجة للثروة والشغل". وهكذا فان التسويق الترابي قد يمثل وسيلة هامة لتوفير موارد مالية هامة وتجاوز إشكالية ضعف الإيرادات الذاتية وضعف أو غياب التجهيزات و الخدمات العمومية الأساسية ومحدودية مساهمتها في التنمية المحلية. وهو ما يتطلب بذل جهود كبيرة من الجماعات الترابية وتحديد مجالس الجهات على مستوى التخطيط التنموي و التنظيم الداخلي وتثمين الموارد، فأعداد مجالات تنافسية يستوجب قدرا هاما من حسن التنظيم وجودة التدبير و القدرة على التشخيص الحقيقي للحاجيات. مما يحتم استحداث منظومات جهوية للمعلومات

(83) عبد اللطيف الشداوي، الحكامة الترابية على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، ريمالد، عدد 84، 2013، ص 294.

تستهدف الدقة والموثوقية، للإحاطة بمختلف المعطيات الاقتصادية والاجتماعية، بما يساعد المسؤولين الجهويين والمركزيين على اتخاذ القرار، حيث ان المعرفة المعمقة بالواقع تسهل عملية ايجاد الحلول الملائمة(84)، كما ان منطق التسويق يفرض الانتقال من مجرد العمل على تقديم الخدمة للمواطن الى استهداف الجودة في ذلك، من خلال تحديث بنيات الاستقبال و تطوير اليات التواصل وتقديم المعلومة للمواطن، وهو معطى طبيعي اذا ما ارادت مجالس الجهات الانخراط في مسار عصرنة منظومة تدبيرها على غرار ما هو معمول به في القطاع الخاص.

المطلب الثاني: الجماعة الاستراتيجية

يرتبط مفهوم الجماعة الاستراتيجية بمفهوم الإدارة الاستراتيجية، فالجماعات الترابية كمنظمات عامة هي بالضرورة عبارة عن إدارة محلية، و لقد رفعت وزارة الداخلية المغربية في وقت سابق هدف الوصول إلى جماعة استراتيجية في أفق 2015، أي من المفروض أن الجماعات الترابية في الوقت الحاضر تكون قد أصبحت فعلا جماعات استراتيجية.

و المقصود بأن تكون الجماعات الترابية جماعات استراتيجية هو أن تتحلى إدارتها بمقاربة تديرية تركز على التخطيط الاستراتيجي، فالإدارة الاستراتيجية بحسب التعريفات التي أعطيت لها من قبل المتخصصين هي "أسلوب تفكير إبداعي و ابتكاري يدخل فيه عامل التخطيط و التنفيذ معا..."(85)، و هي "الطريقة التي تقوم بها الإدارة العليا بمعاونة جميع أعضاء المنظمة بصياغة و تنفيذ استراتيجية أو استراتيجيات معينة للوصول إلى الاتجاه الذي اختارته المنظمة لنفسها

(84) متطلبات الجهوية و تحديات اندماج السياسات القطاعية، تقرير المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي، مارس 2016،

ص 102.

(85) محمد عبد الغني حسن هلال، مهارات التفكير و التخطيط الاستراتيجي، مرجع سابق، ص 19.

في المستقبل" (86)، و هي "تتضمن جميع أوجه الإدارة من التخطيط و تنظيم و قيادة و رقابة و لكن على مستوى استراتيجي أي على مستوى المنظمة ككل و في نطاق زمن طويل" (87)، و هي "تصور الرؤى المستقبلية للمنظمة، و رسم رسالتها و تحديد غاياتها على المدى البعيد و تحديد أبعاد العلاقات المتوقعة بينها و بين بيئتها بما يسهم في بيان الفرص و المخاطر المحيطة بها، و نقاط القوة و الضعف المميزة لها، و ذلك بهدف اتخاذ القرارات الاستراتيجية المؤثرة على المدى البعيد و مراجعتها و تقويمها" (88)، و هي أيضا "فن صياغة و تنفيذ و تقييم القرارات التنظيمية التي تساعد المنظمة على تحقيق أهدافها" (89).

و ما دامت الجماعات الترابية تتكون من مكونين بشريين هما المنتخبون و الموظفون، و بما أن لكل منهما دور في قيام الإدارة بمهامها، و لكي تكون الإدارة الترابية إدارة استراتيجية بالمعني المبين، فهذا يقتضي بالضرورة أن تتوفر على منتخب استراتيجي (الفقرة الأولى) و موظف استراتيجي أيضا (الفقرة الثانية).

الفرع الأول: المنتخب الاستراتيجي

المنتخب هو جوهر الإدارة المحلية، و لقد سبق في صدد التطرق لأسس الإدارة المحلية اعتبار الصبغة اللامركزية في ارتباطها بانتخاب مجالس لإدارة الجماعات الترابية بالإضافة إلى تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية الاعتبارية ركيزتان تتبني عليهما اللامركزية الإدارية كما هي معتمدة في المغرب و العديد من الدول.

و المنتخب بحسب هذا المحدد هو جوهر العمل اللامركزي بدون أي شك، و

(86) مدحت محمد أبو النصر، مقومات التخطيط الاستراتيجي المتميز، مرجع سابق، ص 63.

(87) مدحت محمد أبو النصر، نفس المرجع، ص 63.

(88) مدحت محمد أبو النصر، نفس المرجع، ص 64.

(89) مدحت محمد أبو النصر، مرجع سابق، ص 65.

يتجلى ذلك بوضوح أكثر من خلال القوانين المنظمة للجماعات الترابية و المتعلقة بها، و أما الأدوار الجديدة التي أصبحت منوطة بالجماعات الترابية و بخاصة تلك المرتبطة بالتخطيط الاستراتيجي المحلي، أصبح الحديث عن نوعية المنتخب القادر على الاضطلاع بهذا الدور مبررا من الناحية العلمية و السياسية و القانونية أيضا، و في هذا الصدد عملت وزارة الداخلية منذ 2009 على طرح برنامج الجماعة في أفق 2015 و الذي كان يهدف في محصلته إلى جعل هذه الأخيرة جماعات استراتيجية و جعل المنتخب الجماعي منتخبا استراتيجيا، و هذا الترابط في الهدفين لخير دليل على الأهمية التي تكتسيها مسألة تأهيل الموارد البشرية للجماعات بالشكل الذي يكفل لها مقومات العمل المرتكز على التخطيط الاستراتيجي.

فكيف يكون المنتخب استراتيجيا؟ و من المسؤول عن ذلك؟

إن مسؤولية الأحزاب السياسية قائمة فيما يتعلق باختيار المرشحات الأكفاء (الفقرة الأولى) كما أن خضوع المنتخب للتكوين من الأهمية بمكان (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: دور الأحزاب السياسية في اختيار المرشح

لقد تم التركيز على دور الأحزاب السياسية باعتبار أن الغالبية العظمى من المرشحات يدخلون غمار الانتخاب تحت المظلة السياسية لها، و إن كان القانون المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية يتيح إمكانية الترشح المستقل، و لكن نتيجة تعقد المساطر و الشروط فغالبا ما يلجأ المرشحات إلى الأحزاب للحصول على التزكية عوض تزكية المواطنين مباشرة بحيث يتطلب ذلك كم محدد من التوقيعات.

كما أن العملية السياسية لا تستقيم حقيقة إلى في ظل وجود أحزاب و برامج على أساسها يتعاقد المرشح مع الناخبين، و من ثم يتأتى دور تلك الأحزاب السياسية في انتقاء المرشحات الأكفاء القادرين على الاضطلاع باختصاصات المجالس

الترابية، و تأطير أولئك المرشحون الذين لا يرون في الجماعات الترابية و خاصة الجماعات إلا تلك المهام المحدودة المرتبطة بالحياة اليومية للمواطن كالحصول على بعض الوثائق الإدارية المتعلقة بالأحوال الشخصية أو الاجتماعية و يعتقدون أنهم أدوا ما عليهم بمجرد مواكبة ناخبهم و الترافع عليهم أو أحيانا النيابة عنهم في استخراج الوثائق التي تلزمهم.

و رغم أن المؤشرات تبين تزايد نسبة المتعلمين بالمقارنة مع نسبة الأميين في هذه المجالس، إلا أن نوعية التحصيل العلمي للمنتخب لا يفترض فيه أنه ذو علاقة لصيقة بالإدارة و علومها و هو ما يتطلب خضوعه للتكوين بمجرد انتدابهم في المجالس الترابية.

الفقرة الثانية: دور التكوين الموجه للمنتخب

حرص المشرع المغربي على التنصيص على التكوين المستمر كحق لأعضاء المجالس في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، و في هذا الصدد نجد المادة 56 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات تنص على أنه: "يحق لأعضاء مجلس الجهة الاستفادة من تكوين مستمر في المجالات المرتبطة بالاختصاصات المخولة للجهة.

و تحدد بمرسوم⁽⁹⁰⁾ يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية كليات تنظيم دورات التكوين المستمر و مدتها و شروط الاستفادة منها و مساهمة الجهات في تغطية مصاريفها." كما أوجب على المشغلين⁽⁹¹⁾ و على القطاع العام⁽⁹²⁾ منح العاملين لديهم و الذين انتخبوا أعضاء في المجلس الجهوي رخصا بالتغيب

(90)

(91) المادة 59 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

(92) المادة 58 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

المشاركة في دورات التكوين المستمر، و تحميل الجهة الأضرار الناجمة عن الحوادث التي قد يتعرضون لها أثناء مشاركتهم في تلك الدورات(93)، كما حددت الاختصاصات الذاتية للجهة في مجال التنمية مهمة الإشراف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجالس و موظفي الجماعات الترابية(94).

و بالنسبة للعمالات و الأقاليم تنص المادة 54 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بها على حق أعضاء مجالسها الاستفادة من تكوين مستمر في المجالات المرتبطة بالاختصاصات المخولة لها على أن يحدد مرسوم كفاءات تنظيم الدورات التكوينية و مدتها و شروط الاستفادة منها و مساهمة العمالات و الأقاليم في تغطية مصاريفها، و تتحمل هذه الأخيرة الأضرار التي يتعرض لها الأعضاء أثناء مشاركتهم في تلك الدورات (المادة 55)، و على حقهم في الحصول على رخص بالتغيب بيتمكونا من المشاركة فيها (المادتين 56 و 57).

أما الجماعات فقد نظمت نفس المقترحات المواد من 23 إلى 56 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

و إضافة إلى ذلك فقد لعبت المناظرات الوطنية للجماعات الترابية دورا هاما في إطار تكوين المنتخب الترابي و خاصة المناظرة الوطنية السادسة التي نظمت تحت شعار "تكوين و إعلام المنتخبين" حيث شكلت إطارا للتحسيس بأهمية تكوين المنتخب و إثراء معارفه من خلال الخروج بتوصيات و ملاحظات حول سبل إعداد نخبة متمرسة و قادرة على القيام بمسؤولياتها و تنفيذ اختصاصاتها(95).

و لقد عملت المديرية العامة للجماعات الترابية بإصدار سلسلة دليل المنتخب

(93) المادة 56 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

(94) الفقرة الأخيرة من البند (ب) من المادة 82 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

(95) عتيق السعيد، الجماعات الترابية و تأهيل الموارد البشرية الجماعية، [https://www.marocdroit.com/الجماعات-](https://www.marocdroit.com/الجماعات-الترابية-و-تأهيل-الموارد-البشرية-الجماعية_2789.html)

الترابية-و-تأهيل-الموارد-البشرية-الجماعية_2789.html

شملت دليل منتخبي الجهات، دليل منتخبي العمالات و الأقاليم، و دليل منتخبي الجماعات سعيا منها في تأهيل المرء البشري المنتخب بالجماعات الترابية. و يمكن النظر بعين التفاؤل تجاه المبادرات التي أصبحت تعرفها الجماعات الترابية تجاه الجامعات من خلال إبرام اتفاقيات للتعاون المشترك بينهما بحيث تعمل الجامعات على القيام بتنظيم تكوينات للمنتخبين مقابل قيام الجماعات باستقبال أفواج الطلبة للتدريب في الميادين المرتبطة بالجماعات الترابية(96).

و لقد عمدت مديرية تكوين الأطر الإدارية و التقنية بوزارة الداخلية إلى إعداد دليل للتكوين لفائدة المنتخبين المحليين ركزت فيه على عدة توجهات تتمحور حول المساهمة في مصاحبة و تنفيذ مضامين المخطط الاستراتيجي لمواكبة الجماعات، الأخذ بعين الاعتبار محتوى النقاشات و الملاحظات التي أثيرت بمناسبة اللقاءات الجهوية التي نظمت لفائدة رؤساء الجماعات لتحسيسهم بمضامين الإصلاحات التي عرفها النظام اللامركزي، منح الأولوية في التكوين إلى الجماعات، التركيز في التكوين على الاختصاصات و المهن المتواجدة بالجماعات، توسيع قاعدة المستفيدين من العمليات التكوينية لتشمل المنتخبين و الأطر الجماعية، توخي الجودة في التكوين لمساعدة المستفيدين على تجاوز معوقات التدبير الجماعي وفق مقاربات بيداغوجية هادفة، و تضمن هذا الدليل مواضيع الدورات التكوينية و مضامينها، الفئة المستهدفة، عدد الأيام المخصصة لكل دورة، بالإضافة إلى الأهداف المرجوة منها(97).

كما تم إحداث دار المنتخب تحت رئاسة رؤساء الجهات لتقوية قدرات الفاعلين المحليين.

(96) عتيق سعيد، نفس المرجع السابق.

(97) دليل التكوين لفائدة المنتخبين المحليين، مديرية تكوين الأطر الإدارية و التقنية، 2011-2015.

و بالنسبة للمرسوم رقم 2.16.297 الصادر في 29 يونيو 2016 و المتعلق بتحديد كفايات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية و مدتها و شروط الاستفادة منها و مساهمة الجماعات الترابية في تغطية مصاريفها، فقد حدد الدورات التكوينية في الندوات و اللقاءات و حلقات و ورشات التكوين و كذا التكوين المنظم عن بعد، بالإضافة إلى الزيارات الميدانية المرتبطة بمواضيع التكوين، و تشرف الجهة على التكوين المستمر لفائدة أعضاء الجماعات الترابية بحيث تتولى خلال السنة الأولى من مدة انتداب المجلس، إعداد التصميم المديرى الجهوي للتكوين المستمر، و ذلك بتنسيق مع العمالات و الأقاليم و الجماعات الواقعة داخل النفوذ الترابي لها، و هو عبارة عن وثيقة جهوية تحدد انطلاقا من تشخيص أولي لمؤهلات أعضاء مجالس الجماعات الترابية و المهام التدبيرية المسندة إليهم، و الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية.

و لهذا الغرض تحدث لجنة جهوية للتكوين المستمر تحت رئاسة مجلس الجهة يناط بها إعداد التصميم المديرى و تحيينه و وضع البرنامج السنوي لدورات التكوين المنبثق عن التصميم المديرى و تحديد الفئات التي يمكن أن تستفيد منها و المدة الزمنية التي تستغرقها و الغلاف المالي المتوقع لتغطيتها، و إعداد تقرير سنوي في متم شهر نونبر من كل سنة حول حصيلة برنامج التكوين .

كما يمكن للجهة عقد اتفاقيات مع وزارة الداخلية في مجال التكوين المستمر من أجل تنظيم و تأطير دورات تكوينية خاصة لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية. كما تقوم المصالح المركزية لوزارة الداخلية المكلفة بالتكوين المستمر بمواكبة الجهة في تدبير مجال التكوين المستمر، إعداد و نشر الوثائق المرجعية و البيداغوجية ذات الصلة بالتكوين المستمر، تقديم الاستشارة للجهة في مجال هندسة التكوين، تدبير شبكة المكونين، تنظيم لقاءات تحسيسية عند بداية مدة انتداب مجلس الجهة حول طرق تدبير و عمل المجالس، و تنظيم دورات تكوينية لفائدة منتخبو

الجماعات الترابية.

الفرع الثاني: الموظف الاستراتيجي

إذا كان المنتخب يرجع له الاختصاص في إعداد الخطة الاستراتيجية للجماعة، فإن ذلك يقتصر حقيقة الأمر على إصدار القرارات اللازمة لذلك، و المصادقة على مشاريع الخطة و كذا الاعتمادات المالية المخصصة لتنفيذها، و قد يساهم أيضا في إطار اللجن الموضوعاتية في عملية الإعداد و مراحلها، غير أن الممارسة الفعلية للعملية التخطيطية يقوم بها الموظف في إطار الفريق التقني الذي رأسه أيضا المدير العام للمصالح أو مدير المصالح بحسب الجماعة الترابية. و لما كان التعيين في مناصب الإدارة الجماعية يعود إلى رئيس هذه الأخيرة المنتخب، بما في ذلك تعيين المدراء الذين يشكلون القيادة العليا في الإدارة، و يختارون لتحمل المسؤولية القيادية موظفون ممن قد لا تكون لديهم الكفاءة أو التكوين اللازمين لممارسة الدور القيادي في الإداري فيصبحون قادة بحكم المنصب فقط، و هذا من شأنه أن ينعكس على أداء الإدارة الجماعية خاصة فيما يتعلق بوظيفة التخطيط التي يراهن عليها في وضع الجماعات الترابية على السكة الحقيقية لقطر التنمية المحلية.

فما دام الموظف الترابي يفتقر إلى مهارات التخطيط باعتباره غير متخصص، فإن سد هذه الفجوة إنما يتأتى من خلال التكوين (الفقرة الأولى) و التحفيز (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: التكوين

إن حقول المعرفة المختلفة بما فيها حقل العلوم الإدارية، يعرف تطورا مستمرا، و إنتاجات منبثقة عن تجارب الشعوب في مضمار تحسين الأداء الإداري عامة، و هو ما يخلف فجوة شاسعة بين دول العالم المتقدم و دول العالم الثالث، و

ذلك راجع لاعتماد آليات التوظيف في هذه الأخيرة على معايير لا علاقة لها بالكفاءة في غالب الأحيان، مما اقتضت معه الضرورة خضوع الموظفون إلى التكوين المستمر في المجالات التي يرتبطون بها في أعمالهم .

و تجدر الإشارة إلى أن برامج التكوين المستمر من بين الأسس التي تركز عليها الإدارة الحديثة، و تعرف التجربة الترابية في المغرب هذه الآلية التي تجدر تحفيزا لها من طرف المديرية العامة للإدارة الترابية، غير أن ذلك لا يخلو من بعض الاختلالات التي تفقد العملية التكوينية هدفها الرئيس.

فهذه الاختلالات تتجسد أساسا في عدم إلزاميتها بالنسبة للموظف إذ تبقى موافقته على الخضوع للتكوين ضرورية و لا تمتلك الإدارة سلطة الإيجار في هذا الشأن خصوصا و أن برامج التكوين التي تعدها الوزارة غالبا ما تتطلب السفر إلى العاصمة و المكوث بها طيلة مدة التكوين و هو ما يستعصي من الناحية الاجتماعية على الموظف و خاصة الموظفة القيام به، كما أن نوعية و مضمون تلك البرامج غالبا ما لا تستحضر الاحتياجات الحقيقية للموظف التي يعبر عنها لرؤسائه، و التعامل بمنطق الامتياز عندما يتعلق الأمر بتكوينات خارج التراب الوطني حيث نجد أن فئة معينة هي التي تستفيد من السياحة العلمية دون أن ينعكس ذلك على الأداء و المرودية من ناحية الكم و النوع.

كما أن انغماس الموظف في الأعمال اليومية بحكم طبيعة الأعمال التي يؤديها تجعله يعتمد على تراكم الخبرة التي يحصلها أثناء تأدية مهامه و لا يفكر في تطوير تلك الخبرات اعتقادا منه أن محيط بكل ما يلزمه لتأدية مهامه على أحسن وجه، و بالتالي تقل عدد المبادرات لدى الموظفين فيما يتعلق بطلب الخضوع للتكوين.

فإذا كان العملية التخطيطية هي شأن القادة يساعدهم فيها فريق تقني محدود العدد، فإن العملية من الناحية الواقعية تعني كافة العاملين بدون استثناء، فغياب التأهيل اللازم لدى العاملين لن ينتج خطة جيدة و لن تتم تنفيذ تلك الخطة على أحسن

وجه، فأشراك العاملين ضروري و لكن يجب أن تكون مشاركتهم منبثقة من أرضية معرفية و ليس مجاملة من القادة.

و في هذا السياق تجدر الإشارة إلى أن المستفيدين من تداريب استكمال التكوين بالخارج بلغ سنة 2015، 117 إطارا بالجماعات الترابية فقط و المستفيدين من تداريب استكمال التكوين بالمؤسسات المغربية 154 فقط من مجموع موظفو الجماعات الترابية(98).

و على العموم، فقد عملت وزارة الداخلية منذ سنة 2008 على إعداد أول دليل للتكوين لفائدة الجماعات الترابية لتمكين هذه الأخيرة من تحديد حاجيات أطرها من التكوين في مختلف الميادين المرتبطة باختصاصاتها و مهامها، خاصة تلك المتعلقة بتدعيم القدرات المهنية للموارد البشرية و مواكبة مسلسل عصرنة الإدارة الترابية و تحسين جودة المرافق العامة المحلية، و تضمن هذا الدليل ميادين تم ترتيبها حسب نوعية الأنشطة التي تضطلع بها الجماعات الترابية (اللامركزية، تدبير الموارد المالية، تدبير الموارد البشرية، المرافق العمومية المحلية، إعداد التراب و التعمير و الممتلكات، التنمية الاجتماعية و الاقتصادية، التدبير، التواصل و تدبير الوثائق، و الإعلاميات و أنظمة المعلومات).

و ينظم المرسوم رقم 2.05.1366 الصادر في 29 شوال 1426 (2 ديسمبر 2005) التكوين المستمر لفائدة موظفو و أعوان الدولة الذي ينص في مادته الثالثة على أن يعد كل قطاع حكومي مخططا للتكوين خاصا به بناء على استراتيجية التكوين المستمر يتضمن المبادرات المتخذة لتطوير برامج التكوين المستمر في المجالات المرتبطة بالقطاع و الاستفادة من الإمكانيات المتاحة في إطار اتفاقيات الشراكة مع القطاعات الوزارية الأخرى و الجماعات المحلية و الهيئات المختصة،

(98) اللامركزية في أرقام، المديرية العامة للجماعات الترابية، 2014-2015، ص 14.

و هو ما من شأنه تعميم مضامين تلك المخططات على الموارد البشرية للجماعات الترابية.

الفقرة الثانية: التحفيز

التحفيز من المقومات التي تتبناها مدرسة الموارد البشرية إلى جانب التكوين و تصميم العمل و توصيفه... الخ، غير أن أهمية التحفيز تكمن في تشجيع الموظف الترابي على الانخراط في المجهود الجماعي التخطيطي بقناعة و إخلاص و عدم مقاومة خطط التغيير من منطلق المصلحة الشخصية.

فإذا كان الموظف يتمتع في الانخراط في العملية التخطيطية فذلك راجع في الغالب إلى عدم وجود محفزات على الأقل في مستواها المعنوي، بل بالعكس تجد هذه التحفيزات توجه للقادة دون الاهتمام بمن هم أدنى مرتبة إدارية، مما يولد الشعور بالغبين و الإحباط و ذلك راجع للطبيعة الانسانية التي تجعل من الانسان محبا للافتخار بمنجزاته و تقدير الآخرين له على ذلك.

فالعلمية التخطيطية لا تتطلب من الموظف القيام بالمهام الموكولة إليه بشكل آلي بدون روح العطاء و من دون تقاسم الحلم المستقبلي مع كافة المنتسبين للمنظمة و المعنيين بها، و في الحالات التي يفتقد فيها إلى الحافز الداخلي أيضا، فعلى المدراء السعي إلى اعتماد أسلوب التحفيز الخارجي لرفع همم موظفيهم عوض أسلوب العقاب أو التهديد به.

و في ظل المناخ العام الذي تتسم به الجماعات الترابية حيث تنعدم الحوافز المالية حتى بالنسبة لأولئك الذين يقومون بهام قيادية حيث يفتقدون إلى حقهم في التعويض عن تلك المهام كباقي الموظفين في القطاعات العامة الأخرى، و أحيانا يفتقدون حتى للإمكانيات التقنية المتعلقة بالنقل و الاتصالات، أو المادية المتعلقة بالتغذية... الخ مما يجعل المرودية لا ترقى إلى مستوى الطموح الذي تتطلع إليه

الساكنة، و مما يزيد من حدة هذا الخلل هو المس بالحق في الترقى بالنسبة لبعض الموظفين و تفضيل زملائهم عليهم على أرضية الولاء للسياسي و ليس على أرضية الكفاءة المهنية خصوصا في ظل غياب معايير للاختيار من أجل الترقى و انعدام التوصيف العلمي للعمل المكلف الموظف بأدائه.

خاتمة القسم الأول

يبدو جليا أن التخطيط الاستراتيجي كمفهوم قد مر بالعديد من المحطات التاريخية التي تركت بصماتها على مدلولاته، و كيف انتقل هذا المدلول من الحقل العسكري إلى الحقل الاقتصادي و السياسي و من ثم إلى حقل الإدارة العامة، و نتيجة لهذا التطور فقد ظل مفهومه بعيدا عن التحديد العلمي الدقيق، بشكل جعل منه عبارة عن مقولة تحمل في دلالاتها الكثير من المعاني المستوحاة من سياق الخطاب الذي يستعمله، أكان خطابا إداريا أم سياسيا أم عسكريا بل و حتى خطابا ثقافيا و رياضيا...

لكن المحصلة التي خرج بها الباحث في هذا القسم من البحث، تكمن في اتفاق مجمل التعاريف - سواء تلك التي تبلورت في المدرسة الغربية بشقيها الأمريكي و الأوروبي أو التي تبلورت في المدرسة العربية كجزء لا يتجزء من المدرسة الشرقية و كيف استلهمت البيئة العربية الإسلامية و من بينها البيئة المغربية التي تشكل موضوع اهتمام الباحث بدرجة أولى مفهوم التخطيط الاستراتيجي و تكييفه مع خصوصياتها - على أن التخطيط الاستراتيجي هو منهجية علمية تتوخى منها إدارات المنظمات تحقيق أهداف تتجاوز الحدود بعيدة المدى و كيفية الوصول إلى تلك الأهداف من خلال الإمكانيات و المقومات المتوفرة لديها حالا و استقبالا، و هو ما يشكل ضرورة ملحة بالنسبة للدولة المغربية خاصة للنهوض بالمشروع التنموي من خلال مؤسساتها الدستورية و على رأسها المؤسسات اللامركزية.

و تتجلى هذه الضرورة بوضوح من خلال الوقوف على الفوائد الجمة للتخطيط الاستراتيجي و المتمثلة أساسا في غاياته و أهدافه بحيث تبين كيف أن التخطيط الاستراتيجي يتوخى الوصول بالمنظمة إلى مكانة مرموقة تعبر عن حلمها المستقبلي و حلم من هم معنيون بها، أي المواطنون بالنسبة للمنظمات العامة، و

بالتالي يكون الرضاء العام هو الغاية من التخطيط الاستراتيجي و تكون الأعمال التي تنجزها المنظمة هي الأهداف التي تتحقق من خلالها تلك الغاية، و بذلك يكون القسم الأول من البحث قد بين بوضوح ارتباط التخطيط الاستراتيجي بمبررات وجود المنظمة و مساعد لها على تحقيق ما تضطلع به.

و مزيدا من التعمق في بحر التخطيط الاستراتيجي، و انطلاقا من تفكيك لعناصره من رؤية و رسالة و منظومة القيم التي تستند إليها المنظمة في بلورة رؤيتها و رسالتها، تم استجلاء مراحل التخطيط الاستراتيجي من إعداد للخطة الاستراتيجية انطلاقا من تشخيص للبيئة الداخلية و البيئة الخارجية للمنظمة و تحليل المعطيات المتوفرة في وثيقة الحالة الراهنة، و من ثم استجلاء أيضا للمعوقات و التحديات التي تواجه العملية التخطيطية .

و نظرا لارتباط التخطيط الاستراتيجي في هذا البحث بالجماعات الترابية، فقد تبين من خلال التأصيل لموضوع الإدارة المحلية و إسقاط ذلك على التجربة المغربية نشأة و تطورا و بيان قدرة الجماعات الترابية في صيغتها الحديثة المنبثقة عن التصور الدستوري لها في الوثيقة الدستورية للمملكة المغربية لسنة 2011، أن التخطيط الاستراتيجي للجماعات الترابية يشكل إشكالا حقيقيا لا يعتبر معه الخوض في النقاش حوله من باب الترف المعرفي، بل هو (أي النقاش) يدخل في صلب المسيرة العلمية للتطور الحاصل في الجماعات الترابية بنية و نسقا.

و رغم أن المغرب عرف نظام الجماعات الترابية منذ القدم، إلا أن التجربة اللامركزية المغربية تتميز بدينامية تتماهى مع المتغيرات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، و هي ما زالت تصبو إلى تحقيق المكانة التي تستحقها و التي ينطلع إليها المجتمع المغربي و يرسخها المشرع بثبات.

فإذا كان التخطيط الاستراتيجي للجماعات الترابية ضرورة ملحة لا تستقيم العملية التنموية من دونها، و إذا كانت هذه الجماعات قد حسمت النصوص القانونية

في الدور التخطيطي بالنسبة لها، و مع أن العمل التخطيطي الجماعي تطور بدوره مصاحبا للتطور الذي عرفته الجماعات، فهل الواقع العملي يؤكد قدرة هذه المؤسسات اللامركزية على القيام بهذا الدور على الوجه الأكمل؟
إن هذا الإشكال سيشكل محور القسم الثاني من البحث، لبيان مدى تطابق الجانب التطبيقي بالجانب النظري من إشكالية التخطيط الاستراتيجي للجماعات الترابية المغربية، و أي دور للقيادات العليا فيها في إطار العملية التخطيطية.

القسم الثاني: واقع التخطيط
الاستراتيجي للجماعات الترابية

مقدمة القسم الثاني

عرفت الجماعات الترابية في المغرب التخطيط الاستراتيجي منذ صدور ظهير 1976 الذي نص على أن الجماعات الحضرية و القروية تعد مخططا للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية، و في ظل القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره و تنميته بمقتضى القانون رقم 17.08 أصبحت الجماعات مطالبة بإعداد المخطط الجماعي للتنمية.

و نظرا للظروف السياسية و الاجتماعية التي صاحبت موجة ما سمي بالربيع العربي، و التي تبلورت في الاحتجاجات التي نظمتها حركة 20 فبراير و ما انبثق عنها من إصلاحات سياسية عميقة توجت بصدور دستور 2011 وفق آلية تشاركية عبرت عن إرادة النظام السياسي في ظل الملكية الثانية الساعية إلى إحداث تغييرات جوهرية في المؤسسات الدستورية إن على المستوى المركزي أو اللامركزي، و هو ما انعكس بالضرورة على الإدارة الترابية ممثلة في الجماعات الترابية في مستوياتها الثلاث: الجهات، العمالات و الأقاليم، و الجماعات بحيث أصبحت معنية بإعداد برنامج عمل يمتد على 6 سنوات بموجب مقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية و هي: القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم، و القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

إن القوانين التنظيمية المذكورة و إن كانت جاءت في سياق الاحتقان السياسي و الاجتماعي، إلا أن الضرورة التاريخية كانت تفرض إحداث إصلاحات عميقة في مؤسسات الدولة و على رأسها المؤسسات اللامركزية انطلاقا من اعتبارها المؤسسات المعنية مباشرة بتحقيق التنمية و الديمقراطية المحليتين كأساس للتنمية و الديمقراطية الوطنيتين كما سبق و أن عبرت الملكية في عهد الحسن الثاني عن قناعتها بهذه المعادلة، و ما الإصلاحات التي عرفتها المنظومة القانونية التي توّطر

الجماعات الترابية في المغرب - و إن كان البعض يرى أن تلك الإصلاحات دافعها الرئيسي هو الهاجس الأمني و ليس التنموي - إلا تعبيراً عنها بشكل أو بآخر، و هذا مع جعل من القوانين التنظيمية للجماعات الترابية نصوصاً حاسمة في العديد من الإشكالات التي شملت عبر عقود من التجربة الجماعية في المغرب اختلالات حقيقية معيقة للتنمية، و جعلت المؤسسات اللامركزية تتخبط في انشغالاتها اليومية كمؤسسات للقرب دون أن ينصرف أداؤها إلى الرؤية المستقبلية التي تعكس انتظارات الساكنة و تشكل عامل رضاء أو سخط عامين.

إن تقييم الإدارة الترابية يهدف إلى معرفة مدى سير هذه الأخيرة نحو الهدف الذي رسمته وزارة الداخلية بصفتها الوصية على الجماعات الترابية و المتمثل في الوصول في أفق 2015 إلى جماعة استراتيجية و منتخب استراتيجي، و هذا ما فرض على الباحث اتخاذ واقع الإدارة الاستراتيجية لدى الجماعات الترابية عنواناً لهذا القسم، و الذي ستسير فيه الدراسة وفق خطة البحث المرسومة سلفاً و ذلك بغرض الوقوف على البعد الاستراتيجي في الأداء الجماعي منذ نشأته و في سياق تطوره وصولاً إلى صيغته الحالية.

عندما تطرح مسألة التخطيط الاستراتيجي بالنسبة للجماعات الترابية، فإن ذلك يحيلنا إلى المستويات الإدارية المسؤولة و المعنية بالعملية التخطيطية، ألا وهي أعلى مركز إداري على اعتبار أن التخطيط الاستراتيجي مرتبط بالقيادة العليا في حين يرتبط التخطيط التفصيلي/ التشغيلي بالقيادة الوسطى و وصولاً إلى التخطيط التنفيذي/الإجرائي المرتبط بالقيادة الدنيا، و عليه فإن موضوع البحث سيركز في هذا القسم على دور مدراء المصالح/الكتاب العامون في قيادة عملية التخطيط.

و لأجل ذلك سيضم هذا القسم فصلين، الفصل الأول سيتطرق إلى موضوع التخطيط الإداري للجماعات الترابية، في حين يتطرق الفصل الثاني إلى البرامج التنموية للجماعات الترابية التي تشكل عينات البحث ألا و هي: جهة طنجة تطوان

الحسيمة، عمالة المضيق الفنيق، و جماعة المضيق.

الفصل الأول: التخطيط الإداري للجماعات الترابية

كما تبين من خلال القسم الأول من هذا البحث، فإن التخطيط الاستراتيجي يدخل ضمن المهام الأصلية للقيادة العليا في إدارة المنظمات، و إن كان الأسلوب التخطيطي الأمثل يقتضي إشراك كافة المستويات الإدارية، لما يوفره ذلك من عوامل نجاح الخطة الاستراتيجية إعدادا و تنفيذًا و تقييمًا، إلا أن دور التخطيط هو من صلب مهام المدراء.

و حري بالذكر، أن الجماعات الترابية في مستوياتها الثلاث، تتوفر على إدارة، بحيث نجد أن الجهة تتوفر على إدارة يحدد تنظيمها و اختصاصاتها بقرار لرئيس المجلس يتخذ بعد مداولة المجلس، و تتألف هذه الإدارة وجوبا من مديرية عامة للمصالح و مديرية لشؤون الرئاسة و المجلس⁽⁹⁹⁾، و يتم التعيين في جميع المناصب بإدارة الجهة بقرار لرئيس مجلس الجهة، غير أن قرارات التعيين المتعلقة بالمناصب العليا بها فتخضع لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية⁽¹⁰⁰⁾.

في حين تتوفر العمالة أو الإقليم على إدارة أيضا يحدد تنظيمها و اختصاصاتها بقرار لرئيس المجلس يتخذ بعد مداولة المجلس، و تتألف وجوبا من مديرية عامة للمصالح و مديرية لشؤون الرئاسة و المجلس⁽¹⁰¹⁾، و يتم التعيين في جميع المناصب بقرار لرئيس مجلس العمالة أو الإقليم استنادا إلى مبدأي الاستحقاق و الكفاءة، و بعد فتح باب الترشيح لشغل هذه المناصب، غير أن قرارات التعيين

(99) المادة 123 من القانون التنظيمي رقم 111.14.

(100) المادة 124 من القانون التنظيمي رقم 111.14.

(101) المادة 117 من القانون التنظيمي رقم 112.14.

المتعلقة بالمناصب العليا بها تخضع لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية(102). أما بالنسبة للجماعات، فتتوفر هي الأخرى على إدارة يحدد تنظيمها و اختصاصاتها بقرار لرئيس المجلس يتخذ بعد مداولة المجلس، و تتألف وجوبا من مديرية للمصالح، أو مديرية عامة للمصالح بالنسبة لبعض الجماعات التي تحدد لائحتها بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية(103)، و يتم التعيين في جميع المناصب بها بقرار لرئيس مجلس الجماعة، غير أن قرارات التعيين المتعلقة بالمناصب العليا بها تخضع لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية(104).

و الملاحظ من النصوص القانونية المتعلقة بإدارة الجماعات الترابية، إن إدارة العمالة أو الإقليم تشكل استثناء فيما يتعلق بمنهجية التعيين في المناصب حيث ينص صراحة على اعتماد مبدأي الاستحقاق و الكفاءة و الترشيح، كما أن كل من الجهة و العمالة أو الإقليم تتألف الإدارة فيهما من مديرية عامة للمصالح و مديرية لشؤون الرئاسة و المجلس، في حين تتألف إدارة الجماعات من مديرية للمصالح و استثناء من مديرية عامة للمصالح بالنسبة لبعض الجماعات.

و السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: ما هي الفروق بين المديرية العامة للمصالح و مديريةية المصالح و دورهما في التخطيط الاستراتيجي؟ و ما هو دور مديرية شؤون الرئاسة و المجلس في العملية التخطيطية؟ و بالتالي ما هي المقومات الواجب توفرها في المدراء للقيام بمهمة التخطيط في بعده الاستراتيجي؟ و هذا ما سيتطرق إليه الباحث من خلال تخصيص المبحث الأول للحديث عن

(102) المادة 118 من القانون التنظيمي رقم 112.14.

(103) المادة 126 من القانون التنظيمي رقم 113.14.

(104) المادة 127 من القانون التنظيمي رقم 113.14.

مقومات المدير، ثم في المبحث الثاني الحديث عن الإدارة في الجماعات الترابية.

المبحث الأول: مقدمات حول المدير

لما كان تركيز البحث على التخطيط المدير للجماعات الترابية بالمغرب، باعتبار أن المدراء هم من يجسدون القيادة العليا في هذه الأخيرة، و لكي يحيط الباحث بالدور المنوط بهذه الفئة من الأطر العليا، استوجبت خطة البحث التطرق إلى تحديد من هو المدير، ليس تحديدا يتمحور حول المنصب ذاته، وإنما تتمحور مسألة التحديد تلك حول معرفة ما هي نوعية المدير الذي تحتاجه الجماعات الترابية بالنظر إلى الدور التخطيطي الذي أصبح يشكل ركيزة عملها و أنشطتها.

و بالتالي فإن المقومات التي يتوجب توفرها في شخص المدير هي الكفيلة أولا و أخيرا بالحكم على مدى استراتيجية الإدارة الجماعية

المطلب الأول: من هو المدير

مصطلح المدير يطلق عادة على من يتولى هرم الإدارة في أية منظمة، غير أنه يتوافر بالنسبة لبعض المنظمات كثير من المدراء، فتجد المدير العام، و مدراء قطاعيون، ثم مدراء تنفيذيون.... الخ.

و عادة ما نجد بالنسبة للجماعات الترابية و في إطار عملية التخطيط لجنة للقيادة مكونة من مدير المصالح إضافة إلى رؤساء الأقسام و رئيس المجلس أيضا، فهل تعني لجنة القيادة أن أعضاؤها هم قادة الإدارة الجماعية؟

كما نجد من بين فئات الموظفين بالجماعات الترابية فئة الأطر العليا، فهل المقصود بذلك أنهم قادة في تلك الجماعات؟

فتعدد المصطلحات الدالة على القيادة العليا في الجماعات الترابية قد تتنوع بين المدير، و المدير العام، و الأطر العليا، و رؤساء الأقسام... الخ لكن ما يشكل محور

هذا البحث هو المدير المنصوص على منصبه قانونا، و من ثم يستوجب البحث تحديد دقيق لهوية هذا المدير، المدير القائد (الفرع الأول) و المدير الاستراتيجي (الفرع الثاني)

الفرع الأول: المدير القائد

قيادة المنظمات ليست بالأمر الروتيني، الذي يستوجب توافر إدارة و على رأسها مدير يعمل على تنفيذ قرارات مجلس الإدارة و يسهر على توجيه العمل الإداري بما يخدم توجهات القادة الإداريون من أعضاء المجلس الإداري، بل إن القيادة هي ظاهرة اجتماعية بحيث لا يخلو أي تجمع إنساني من قائد إن على مستوى الأسرة أو العائلة فالعشيرة فالقبيلة فالمدينة فالدولة..... الخ

و حتى في المنظمات المختلفة لا تخلو من قائد سواء أكانت تلك المنظمات ذات طبيعة الاقتصادية أو الاجتماعية أو ثقافية أو حتى رياضية...

و من المثير للنظر أيضا أن القيادة ليست ظاهرة اجتماعية فقط بل هي ظاهرة طبيعية أيضا، بمعنى أنها لا تقتصر على التجمعات الإنسانية بل تمتد لتشمل مملكة الحيوان و الحشرات أيضا و لعل المطلعين على الحياة البرية يجدون القيادة مبلورة بشكل واضح لدى أسراب الطيور و تجمعات الحيوانات و مملكة النمل و النحل بحيث لا تستقيم حياة تلك التجمعات و استمراريتها من دون قيادة.

فإذا كانت القيادة الطبيعية محكومة بعوامل فطرية لا تتغير و لا تتبدل و لا تعرف أية اختلالات، فإن القيادة من الزاوية الاجتماعية تعرف أنماطا مختلفة بحسب المدارس العلمية و النظريات و طبيعة المنظمات و بيئتها الداخلية و الخارجية إلى غير ذلك من العوامل التي تحدد سمات القيادة بحسب الحالة، حتى أن بعض العلماء اعتبر أن القائد الذي يصلح في منظمة ما قد لا يصلح في منظمة أخرى و هذا ينعكس أيضا على كافة المتغيرات الأخرى كالفترة الزمنية و الدولة و المرحلة التي تمر منها المنظمة، و الظروف المحيطة بها...

من هذا المنطلق، و حتى نكون ملمين بالمقومات التي يتوجب على القائد في الجماعات الترابية التوفر عليها حتى يستطيع إدارة العملية التخطيطية في ظل العلاقة الهجينة بين ما هو سياسي و ما هو إداري و ترسيخ القوانين لحالة الغموض التي تشوب تلك العلاقات، فإنه من الضرورة العلمية التعرف على أنواع القادة (الفقرة الأولى) ثم التعرف على النظريات المختلفة المتعلقة بالقيادة (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: أنواع القادة

القائد هو الشخص الذي يستعمل نفوذه و قوته ليؤثر على سلوك و توجهات الأفراد من حوله ليوجههم لإنجاز أهداف محددة، يكون قادرا على سياسة نفسه. و هناك العديد من أنماط القادة بحيث نجد(105):

- **القائد السلبي:** و يتصف بقله اهتمامه بالناس و العلاقات و بالعمل و الإنتاج، و من صفاته أيضا أنه حذر و محافظ و منظم و يفضل الأعمال الورقية و يهتم بالإجراءات، صبور و هادئ و متواضع، و يحرص على تطبيق اللوائح حتى و لو اضررت بالعلاقات.
- **القائد الرسمي:** يهتم كثيرا بالعمل و تحقيق النتائج العاية، قليل الاهتمام بالمشاعر و العلاقات مع العاملين، يستخدم السلطة مع المرؤوسين لإنجاز العمل، يفرض أساليب الرقابة على أعمالهم، من صفته كونه مصمم و متحدي و واثق من نفسه، مشغول و محرك، يحدد مهام الآخرين و يعتمد على نفسه، مستغل و طموح.

- **القائد المتأرجح:** متقلب في الأساليب، يمارس أسلوب منتصف الطرق، يغلب عليه الفشل في تحقيق التوازن، و من صفاته أنه متردد، يحب التعلم، ضعيف الثقة بالنفس، غير منجز.
- **القائد الجماعي:** يهتم بالعمل و العاملين على حد سواء، و يعتبر أن العمل الجماعي ركيزة أساسية لتحقيق الأهداف و يعمل بروح الفريق لتسيير المنظمة، يؤمن بأهمية العنصر البشري و إشباع الحاجات الإنسانية، يحقق المشاركة الفعالة للعاملين، من صفاته أنه يستمد سلطته من الأهداف و الآمال و المثل العليا، و يربط الأفراد بالمنظمة، و يهتم كثيرا بالتغيير.
- **القائد الانسحابي:** عديم الاهتمام بالعمل و العلاقات الإنسانية، غير فعال و تأثيره سلبي على روح المنظمة، ينسحب من العمل و يعيق الآخرين عن التقدم، و يميل إلى حجب المعلومات اللازمة عنهم.
- **القائد المجامل:** يضع التناسق و الانسجام بين الأفراد و العلاقات الطيبة فوق كل اعتبار، تغيب عنه الفاعلية نتيجة رغبته في رؤية نفسه لدى الآخرين كشخص طيب، غير مجازف و لا مخاطر بأي اضطراب في العلاقات السائدة.
- **القائد الإنتاجي:** يضع اهتمامه بالعمل و يجعله فوق كل اعتبار، تظهر عدم فاعليته نتيجة إعلانه الواضح عن عدم اهتمامه بالعلاقات، ثقته بالآخرين منخفضة و يخافه الآخرون، و لا يحبونه، و يعمل مرؤوسيه فقط عندما يمارس ضغوطه عليهم.
- **القائد الوسطي:** يعرف مزايا الاهتمام بالجانبين و لكن غير راغب أو غير قادر على اتخاذ قرار سليم، يعتمد أسلوب حلول الوسط في العمل، و يركز على الضغوط التي يواجهها في الحاضر، يحاول الإقلال من المشاكل

- الحاضرة و لو تم ذلك على حساب الاعتبارات المستقبلية المرتبطة بالانتاج، و يحاول جهده لإرضاء من يملكون التأثير على مكانته أو وظيفته.
- **القائد الروتيني:** لا يهتم بأمور العمل أو العلاقات مع الأفراد، و يتبع حرفيا التعليمات و القواعد و اللوائح، تأثيره محدود على الروح المعنوية للعاملين، و يظهر درجة عالية من الفاعلية نتيجة اتباعه التعليمات.
 - **القائد التطوري:** يضع ثقته الضمنية في الأفراد و يعمل على تنمية مهاراتهم، يهيئ مناخ عمل يؤدي إلى تحقيق أعلى درجات الإشباع لدوافع العاملين، تتبع فاعليته من المناخ الذي يصنعه لتشجيع الأفراد فيزداد بالتالي ارتباطهم به و بالعمل، و ينجح في تحقيق مستوى عال من الانتاج لإلا أن اهتمامه بالعاملين يؤثر على تحقيق بعض الأهداف.
 - **القائد الأوتوقراطي العادل:** يضع ثقته الضمنية في نفسه، يهتم بالأجل القصير و الطويل الأمد من عمله، تركز فاعليته على قدرته و مهارته على دفع العاملين لأداء ما يرغب دون مقاومة من جانبهم، يعمل على كسب طاعة و ولاء مرؤوسيه بمهارة خلق مناخ يساعد على ذلك.
 - **القائد الإداري المتكامل:** يوجه أقصى الطاقات تجاه العمل المطلوب في الأجل القصير و الطويل، يحدد مستويات طموحة للأداء و الإنتاج، يتفهم التنوع في القدرات الفردية و يتعامل معها على هذا الأساس، تظهر فاعليته من خلال اهتمامه و تركيزه على كل من العمل و العاملين، و يحقق أهداف إنتاجية عالية.
- فمفهوم القائد يختلف بحسب نمط القيادة و موقع العالم من النظريات التي تحدد تلك الأنماط، لكن ما يهم الباحث حقيقة، و ما سراه أي حريص على المصلحة العامة، هو توفر قائد جيد للجماعات الترابية كمنظمات عامة، فما هي نظرية القيادة التي تعكس تلك الجودة و الفعالية؟

الفقرة الثانية: نظريات حول القادة

توجد العديد من النظريات العلمية التي تدرس القيادة و تركز كل منها على عوامل معينة في دراساتها و تنتج معايير محددة لاختيار القائد الجيد و الفعال للمنظمة بحسب المرتكزات التي تقوم عليها، و في هذا الصدد يمكن التمييز بين النظريات التالية(106):

- **نظرية الوظيفة:** و تركز على دراسة المهام و الوظائف التي تقوم بها القيادة، و تعتمد في ذلك على المعايير التي تتصل بالمهام الوظيفية التي يقوم بها القائد، و يهتم أصحاب هذه النظرية بكيفية توزيع المسؤوليات و المهام القيادية التس تشمل بحسب رأيهم على التوجيه و اتخاذ القرارات و التخطيط و التنسيق، و تتمحور شخصية القائد حسب هذه النظرية حول كونه القدوة و النموذج، و تنصف الإدارة في ظل هذه القيادة بكونها فردية و تستند في تعيين شخصية القائد على اللوائح البيروقراطية.
- **النظرية الموقفية:** و ترتبط بالسلوك القيادي بحيث تؤكد على أن القائد الذي يصلح لقيادة مرحلة ما حسب ظروف ما قد لا يصلح لظروف و مرحلة و أخرى، فالقيادة هنا ترتبط بالظروف و بالتالي فهي ظرفية، و تعتمد هذه النظرية على سمات القائد الشخصية و قواه و قدراته، كما تعتمد على سمات الأتباع و استعداداتهم و قدراتهم، و كذا على سمات الموقف و طبيعة الظروف، و هي ذات طابع إداري و عسكري و فردية و تتميز بكونها دكتاتورية.
- **النظرية الخصائصية:** و هي التي تركز على القائد من حيث شخصيته و سماته و خصائصه، و تميز بين خمسة أنواع من السمات أو الخصائص و

(106) محمد أكرم العلوي، نفس المرجع السابق، ص من 30 إلى 37.

هي: السمات الجسمية كالطول و العرض و الصحة، السمات المعرفية القدرات العقلية و القدرة على التنبؤ و الذكاء و الثقافة، السمات الاجتماعية كالقدرة على التعامل و كسب محبة الآخرين و ثقتهم، السمات الاتفاعلية كالنضج و القدرة على ضبط النفس، و السمات الشكلية كحسن المظهر و الذوق العام.

و هذه النوعية من القيادة ذات طبيعة تشاورية و ديمقراطية و إقناعية و تعتمد أسلوب الإدارة الجماعية.

- **النظرية التفاعلية:** و تدور حول مسألة التفاعل و التكامل و الأولويات و المتغيرات الرئيسية في القيادة كالقائد و الأتباع و الجماعة و المواقف، و تعتبر القيادة عملية تفاعل اجتماعي تركز على السمات و عناصر الموقف و خصائص المنظمة، و تطرح هذه النظرية معيارا أساسيا لاختيار القائد تتمحور حول قدرته على التفاعل مع عناصر الموقف و المهام المحددة و أعضاء المنظمة و قدرته على قيادة الجميع نحو الأهداف المنشودة بنجاح و فاعلية، و هي شخصية تتصف بالديمقراطية و التساهل و تعتمد أسلوب إدارة جماعية.

- **النظرية الإلهامية:** و هي تؤكد على أن هناك رجالا عظاما بسبب ما يتصفون به من قدرات و مواهب غير عادية، قادرين على تحقيق التغييرات في الحياة الجماعية و الاجتماعية كونهم يتحركون من خلال معايير و شروط مادية و معنوية، فشخصية القائد الإلهامي ذات طبيعة إقناعية و ديمقراطية و تشاورية و تركز على أسلوب جماعي للإدارة.

- **النظرية التبادلية:** و تقوم على أساس عملية تبادل أو مبادلة بين القائد و الأتباع و هو ما يتيح توضيح المطلوب من المرؤوسين و التعاطف معهم، فالقائد التبادلي يدعم المرؤوسين بشروط أو بقانون الترغيب و الترهيب، و

- هو هنا يتبع أسلوب الإدارة بالإستثناء أي التدخل عند الضرورة، و يركز على النوع و على تحسين الرضا الوظيفي.
- **النظرية التحويلية:** يعتبر القائد التحويلي صاحب رؤية و صاحب رسالة، و يهتم بنقل الناس حوله نقلة حضارية، فأهدافه عالية و معايير مرتفعة و يتمتع باحترام الآخرين فهو ذو جاذبية يدير بالقيم و يطلق شعارات و مصطلحات مفعمة بالمعاني.
- **النظرية المركزية المبادئ:** فالقائد المبدئي يعمل لتحقيق العدالة و الرفق، و الكفاءة و الفاعلية، و يتعامل مع الأتباع بكليتهم ككائنات روحية، فهو يعمق الإحساس بديهم بالمعاني و المقاصد السامية من وراء العمل، و هو يؤمن بوجود طاقات إبداعية كامنة في الأفراد يعمل على تشجيعها على الخروج إلى الوجود، و يجمع بين تحقيق أهداف المنظمة و أهداف الأفراد.

الفرع الثاني: المدير الاستراتيجي

إن منتهى ما تسعى المنظمة الاستراتيجية، أي تلك التي تعتمد أسلوب التخطيط الاستراتيجي لإدارة أعمالها، هو توفرها على مدير استراتيجي.

و مما لا شك فيه أن الجماعة الاستراتيجية كما سبق و أن أشرنا هي التي تتوفر على موارد بشرية مشبعة بعلم التخطيط الاستراتيجي و على رأسهم القادة.

و اعتبارا لهذا المحدد، فإن البحث في شخصية المدير الاستراتيجي تقتضي التعرف على من هو هذا المدير الاستراتيجي (الفقرة الأولى) ثم دراسة علاقة المدير بالقرار الاستراتيجي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: من هو المدير الاستراتيجي

المدير الإستراتيجي هو "الشخص الذي يقوم بعملية الإدارة الإستراتيجية" (107).

و تجدر الإشارة إلى أن المحاولات كانت عديدة لتحديد مفهوم "المدير الإستراتيجي"، و ذلك بالرغم من وجود إتفاق جزئي على بعض الأوصاف التي يفترض أن تتوافر فيه، و هذا ما جعله من المفاهيم الإستراتيجية التي لا تزال تعاني من القصور.

بحيث جاء التعريفات لدى أبرز الكتاب على الشكل التالي:

-Leontiades "هو الشخص المسؤول عن وضع الأهداف الإستراتيجية الشاملة و قيادة النشاطات التي تسهم في تحقيق تلك الأهداف "

- Steiner: "السلطة التي تمارس إدارة الأعمال الكلية للمنظمة و قد تمثل تلك السلطة بفرد واحد كالرئيس أو قد يشترك فيها الرئيس مع نائبه و تتعدى ذلك في المنظمات ذات الأقسام المتعددة، إذ يمكن أن يمارس تلك السلطة مدير القسم".

- Thompson & strickland: "هو الشخص المسؤول عن إدارة الأنشطة الكلية للمنظمة أو وحداتها الإستراتيجية مقترنة بسلطة إصدار القرارات التي ترتبط بوظائف تشغيلية أو إستراتيجية".

- Jauch & glueck: "هم الأشخاص الذين يقومون برسم خطوات الإدارة الإستراتيجية في المنظمة المتضمنة مسح البيئة الداخلية و الخارجية ووضع و تنفيذ الأهداف و الإستراتيجيات و تقييم و مراقبة النتائج، فهم أشخاص يرون الأعمال ككل و يوازنون بين الإحتياجات الآنية و المستقبلية للأعمال من خلال قرارات نهائية و فعالة".

- THOMAS: "هو الشخص المسؤول عن إدارة الأنشطة الكلية للمنظمة أو الوحدات الرئيسية لأعمال الإستراتيجية فيها، فمسؤوليته الأساسية تتمثل في إعطاء التوجيهات للمنظمة عن طريق صياغة خطط العمل الإستراتيجية لتحقيق الاداء الأفضل."

- Rue & holland "هو الشخص الوحيد المسؤول مسؤولية شاملة عن عملية الإدارة الإستراتيجية في المنظمة، و يصبح بقية أعضاء المنظمة تابعين له، إذا ما اظهر مشاركته و إهتمامه بتلك العملية ."

- Mintzberg: "الشخص الذي يمتلك السلطة الرسمية في السيطرة و الإشراف على المنظمة بأكملها أو قسم من أقسامها أو وحداتها الإستراتيجية".

و يلاحظ من المفاهيم الواردة وجود أربع إتجاهات رئيسية هي :

الأول : يشير إلى أن الإستراتيجي هو الذي يمتلك السلطة ويمارسها في المنظمة .

الثاني : ينظر إلى المسؤولية التي يتحملها المدير الإستراتيجي بوصفه المسؤول الأول عن إدارة المنظمة .

أما الثالث: يميل إلى الجمع بين الإتجاهين السابقين، أي الجمع بين السلطة و المسؤولية .

و الأخير : و هو الإتجاه الحديث، يميل إلى تحديد ماهية الإستراتيجي من خلال التركيز على الرؤية و التفكير الإستراتيجي كصفة مميزة .

و يتميز المدير الإستراتيجي عن غيره بميزتين هما:

* القدرة على فهم مغزى الأحداث دون التأثر بظواهر الأمور، و التغير في

الإتجاهات أو التحفظات .

* القدرة على اتخاذ القرارات بسرعة دون أن يمنعه الخطر المتوقع .

و بتعبير أوضح يميل المدير الإستراتيجي الجيد إلى إصدار النقاط الرئيسية أو الأدلة لاتخاذ القرار المستقل، و عادة ما تمتلك هذه التوجيهات تأثيرا محفزا، و تجمع بين الغاية و الإستراتيجية للإدارة العليا، مع المبادرة و الإبداع وأن لا تكون التعليمات مفصلة أو تتضمن أوامر خاصة أو حدود معينة، كما أنه يميل إلى إثارة الأسئلة و ليس إيجاد الأجوبة، ذلك أن هدفه طرح الأسئلة الصحيحة بدلا من إيجاد الأجوبة الصحيحة .

و خلاصة القول أن : المدير الإستراتيجي الجيد هو رمز أكثر من كونه مثال، ذلك لأن كل فرد في المنظمة كيان قائم بذاته، ولكن المدير الإستراتيجي يقوم بتدريبه على التفكير و العمل الإستراتيجي الخلاق، و يشجع على المبادرة الفردية و الإبداع عند ذلك تصبح المنظمة وحدة إستراتيجية متكاملة.

الفقرة الثانية: المدير و القرار الاستراتيجي

تتجسد مهارة المدير الإستراتيجي عند أداء مهامه في القرار الإستراتيجي الصائب و الناجح، و الذي يتخذه في سبيل معالجة هادفة وفق منظور قادر على استيعاب تطورات المستقبل و ما يتضمنه من متغيرات تؤثر على قدرته، على التنبؤ و اعتماد القرارات الإستراتيجية الرشيدة في هذا الخصوص، و تواجه الإدارة في العصر الحالي حالة من التحدي نتيجة للثورة العلمية و التكنولوجية، التي اكتسحت جميع الميادين، و ما نجم عنها من تعقد و تشابك في وظائف الإدارة و متطلبات أدائها، و عليه فإن الوسائل التقليدية كمجرد الاعتماد على الخبرة الشخصية و استخدام أسلوب التجربة و الخطأ، لم تعد قادرة على تحقيق أهداف المؤسسة التي تستدعي القرارات الوجيهة للاستغلال الأمثل للموارد، و لا بد إذن أن يمثل القرار الإستراتيجي مرتكزا فاعلا في تمكين المدير الإستراتيجي من الوصول إلى أداء

المؤسسة إلى التميز، و الوفاء بمتطلبات المحيط و مواكبة متغيراته.
و تكمن الأهمية البالغة التي توليها مختلف المؤسسات لمسؤولية اتخاذ القرار الإستراتيجي في كون النشاطات التي تمارسها المؤسسات في ظل التحولات العالمية الجارية تتطلب اعتماد الرؤية العلمية الثاقبة في اتخاذ القرار الإستراتيجي، سيما و أن الارتجال أو مجرد الرجوع إلى المعارف المتراكمة أو أسلوب التجربة و الخطأ فقط، لم يعد كافيا لاتخاذ القرار الإستراتيجي فقد أصبحت القرارات الإستراتيجية اليوم بمثابة المرآة العاكسة لمدى النجاح أو الفشل، الذي يحققه المدير الإستراتيجي، و غالبا ما يحقق القرار العلمي السديد أعلى مستويات الأداء للمؤسسة بأقل تكلفة و ذلك بالمقارنة مع القرارات الغير علمية.

مما سبق يمكن تعريف القرارات الإستراتيجية بأنها: "القرارات التي تختص في حل المشاكل أو تحديد السياسة العامة أو العريضة للمؤسسة على المدى البعيد من أجل إختيار أفضل السبل فاعلية للوصول إلى الأهداف المنشودة".

و أما عن مراحل اتخاذ القرار الإستراتيجي :

مرحلة التشخيص و التحليل : و تعد من أصعب المراحل و أكثرها تعقيدا، إذ لا بد على المدير الإستراتيجي أن يمتلك القدرة الكافية لتشخيص الموفق، و التعرف على مختلف المتغيرات حتى يسهل الوصول إلى القرار الصحيح، و في هذا الصدد يقول DRUCKER : " إن المصدر العام الأساسي للخطأ في القرارات الإدارية هو التركيز على إيجاد الإجابات الصحيحة، بدلا من الأسئلة الصحيحة".

مرحلة خلق و تطوير البدائل : يتم خلق و تطوير البدائل الإستراتيجية و التي يجب أن تكون متعددة، و إلا فليس هناك قرار يتخذه المدير الإستراتيجي، و من النماذج المعتمدة في هذا الشأن : نموذج العصف العقلي (عصف الأفكار) و بالرغم من أهمية خلق البدائل الإستراتيجية إلا أن المدير مطالب بإدراك مختلف القيود التي قد تعيق تحقيقها... و هي مختلفة...

- تقييم البدائل : و ذلك من خلال مرحلتين :
- دراسة جدوى لكل بديل " إمكانية التنفيذ "
- الاستمرارية في جميع المعلومات في كل بديل من حيث درجة فاعليته...و أخيرا يقوم بدراسة انعكاسات هذا البديل
- اختيار أفضل البدائل : بناء على الخطوة السابقة نقوم بمفاضلة بين البدائل و يتم إختيار البديل .
- وضع البديل حيز التنفيذ : إن عملية اتخاذ القرار الإستراتيجي لا تنتهي بمجرد إختيار البديل، بل تستمر إلى تنفيذ الذي يتم من طرف أعوان التنفيذ.
- المتابعة و التقييم: بعد تنفيذ القرار، تأتي آخر مرحلة في اتخاذ القرار الإستراتيجي، و التي من خلالها يتابع المدير الإستراتيجي نتائج قراره حتى يتأكد من مدى فاعليته و كفاءته. بعد تحقيق للنتائج المرغوبة، و في حالة ما إذا ثبت عدم جدوى قراره فإن المدير الإستراتيجي يمكنه التصرف بعدة طرق كأن يقوم بالرجوع إلى بعض البدائل...

المطلب الثاني: مقومات المدير الناجح

مما لا شك فيه أن المنظمة الناجحة هي التي تتوفر على مدير ناجح، و هذا ما نجده في منظمات الأعمال حيث تركز على اختيار مدرائها من بين الكفاءات العلمية العالية، إيماناً منهم بأن المدير القائد ليس مجرد منصب تقتضيه عملية تسيير دولا ب إدارة المنظمة.

فإذا أردنا توصيف عمل المدير نجده يتضمن كل وظائف الإدارة المعروفة من توجيه و تنظيم و رقابة و تخطيط و تنسيق... الخ و بالتالي تنعكس الإدارة مفهومها و وظيفة في منصب المدير.

فالتطرق إلى سمات القائد الجيدة و التعرف على القيادة الفعالة، في تمييز

منهجي بين القائد و القيادة، على اعتبار أن سمات القائد الناجح تتركز على المواصفات الشخصية الذاتية في حين سمات القيادة الفعالة تتركز على جودة المهام التي تنجزها مؤسسة القيادة، تتيح للباحث استجلاء تلك المقومات التي تجعل من شخصية المدير شخصية ناجحة في أداء مهامها و تجعل القيادة من حيث محصلة إنجازاتها ذات كفاءة و جودة، و هذا يأتي أيضا من خلال التعرف على نوعية المهام المنوطة بالمدير و المهارات التي تساعد على القيام بها على أحسن وجه. و عليه سيتم التطرق إلى خصائص القائد و القيادة في الفرع الأول، ثم إلى مهام و مهارات المدير في الفرع الثاني.

الفرع الأول: خصائص القائد و القيادة

إن التمييز المنهجي بين القائد و القيادة يجد مبرراته في الجماعات الترابية أكثر من أية منظمة أخرى نتيجة طبيعة تلك المؤسسات التي يتداخل فيها السياسي مع الإداري، فهل يمكن اعتبار القيادة مجسدة في المجلس المنتخب و بالتالي في رئيسه في حين تتجسد في المدير مهام تسييرية فقط؟ أم أن المدير هو القائد في تلك المنظمات؟

إن موضوع البحث لا يتناول مسألة فصل المقال فيما بين الإدارة و السياسة من اتصال، و لكن يركز على تسليط الضوء على دور المدراء في العملية التخطيطية بحسب المقتضيات القانونية و الضوابط التنظيمية و الممارسات الواقعية لمهامهم.

و بناء عليه، و حتى تتجلى الصورة بشكل أفضل سيتم الغوص في تحديد سمات القائد الناجح من جهة في الفقرة الأولى و من ثم التطرق في كشف مقومات القيادة الفعالة في الفقرة الثانية.

الفقرة الأولى: سمات القائد

- من أهم سمات القائد الفعال (108):
- **خصائص ذاتية:** كالذكاء، الشجاعة، الكرم، الحزم، الصدق، التواضع، التفاؤل، القوة، الاعتدال، الاستقامة، الثقة، و الفواء....
 - **خصائص مكتسبة:** كالإيمان ، العلم، ضبط النفس، الشعور بالمسؤولية، النضج، الجرأة و الطموح...
 - **خصائص اجتماعية:** كاللطف، الرفق، العدل، المساواة، الشورى، المشاركة، العفو، كظم الغيظ، قبول النصيحة، حسن اختيار الأعوان...
 - **خصائص ذهنية:** كالتفكير، التخطيط، الإبداع، الابتكار، و القدرة على التصور.
 - **خصائص إنسانية:** كالعلاقات، الاتصال، و فن الاستماع و التحفيز.
 - **خصائص فنية:** كالقدرة على التنظيم و التنفيذ و اتخاذ القرارات و حل المشكلات.
 - إن توافر الإمكانيات القيادية في شخص ما يتوقف على ائتلاف عوامل بيولوجية و اجتماعية و نفسية و مركبة كما ينبغي أن توظف تلك الإمكانيات القيادية في ممارسات ناجحة لتحقيق الفعالية، فقد يمتلك المرء صفات قيادية عالية، لكنه لا يمارس القيادة، و قد تبرز الخصائص القيادية عند مختلف الناس في مواقف معينة و في مراحل مختلفة كما أن ممارسة القيادة أمر يتأثر بالبيئة و الفرص و القيود التي تواجه الفرد (109).

(108) محمد أكرم العدلوي، نفس المرجع السابق، ص 21.

(109) هشام الطالب، دليل التدريب القيادي، سلسلة التنمية البشرية، المعهد العالمي للفكر الإسلامي، الاتحاد الإسلامي العالمي للمنظمات الطلابية، الطبعة الثانية، هيرندن- فيرجينيا - الولايات المتحدة الأمريكية، 1995، ص 52 و 53.

الفقرة الثانية: القيادة الفعالة

القيادة الفعالة هي عملية ابتكار الرؤية البعيدة الرحبة و صياغة الهدف و وضع الاستراتيجية و تحقيق التعاون و استنهاض الهمم للعمل، و القائد الناجح هو الذي يصوغ استراتيجية راشدة للتحرك في اتجاه تلك الرؤى، و يضمن دعم مراكز القوة الرئيسية له و التي يعد تعاونها أو توافقها أو العمل معها أمرا ضروريا في إنجاز التحرك المطلوب، و يستنهض همم النواة الرئيسية للعمل من حوله و التي يعد تحركها أساسيا لتحقيق استراتيجية الحركة.

القيادة هي القدرة على التأثير و تحفيز الأفراد للقيام بأمر ما يوصل لتحقيق الأهداف، و تعد القيادة من أهم العناصر التي يجب توافرها في الشخص الإداري، لتكون سببا في تحقيق أهداف المؤسسات بأعلى درجات الكفاءة و الفاعلية، و يعد توجيهه هو جوهر عملية القيادة.

فالقيادة الإدارية تستطيع تحويل الأهداف المطلوبة إلى نتائج، فبدون قيادة يفقد التخطيط و التنظيم و الرقابة تأثيرها في تحقيق أهداف المنظمة و يصعب عليها التعامل مع متغيرات البيئة الخارجية.

الفرع الثاني: مهام المدير و مهاراته

بطبيعة الحال، فإن مهام المدير هل كل ما يتعلق بوظائف الإدارة، غير أن الباحث لن يتطرق إلى كل تلك الوظائف، و ذلك انسجاما مع خطة البحث التي تقتضي الغور في المهام التخطيطية للمدراء و خاصة على مستوى الجماعات الترابية المغربية، و بما أن هذا الفصل يركز على مقومات المدير و الإدارة الجماعيين، فإنه يتعين التطرق إلى مهمة التخطيط و ما يرتبط بها باعتبارها من الأدوار الأساسية للمدير الاستراتيجي (الفقرة الأولى) و هو ما يتطلب أيضا التعرف على المهارات الواجب توافرها في شخص المدير ليضطلع بتلك المهام (الفقرة

(الثانية)

الفقرة الأولى: الأدوار الأساسية للقائد المدير

فيما يتعلق بالتخطيط الإستراتيجي و الإدارة الإستراتيجية للمؤسسة، فإن المدير الإستراتيجي مسؤول عن أداء أدوار بالغة الأهمية و الدقة فيهما، و فيما يلي وصف لهذه الأدوار:

القيام بكل الأدوار الهامة و الأساسية ذات العلاقة بحاضر و مستقبل المؤسسة، و المقصود بأداء الأدوار الأساسية و الهامة هنا هو القيام بمجموعة من النشاطات المترابطة و المتكاملة التي تضمن تطور المؤسسة إلى الأمام و الإستمرار، و قد توصل الباحث: هنري منتزبرغ إلى تحديدها فيما يلي :

أ- أدوار العلاقة فيما بين الأفراد:

1- دور المجامل: بحيث يتمتع المدير الإستراتيجي بالشخصية الإعتبارية

و القانونية و الرمزية للمؤسسة، حيث يقوم بقيادة الفعاليات الاجتماعية و الاحتفالية و القانونية نيابة عن المؤسسة.

2- دور القائد: بحيث يقود و يرشد و يحفز المدراء الآخرين في المؤسسة، و

يقوم بالإشراف على برامج تطوير العاملين و تدريبهم، و إدخال الأساليب الحديثة في الإدارة للمؤسسة و تطوير أجواء العمل.

3- دور المنسق: يحتفظ بشبكة من الاتصالات و العلاقات من أفراد و مديرين

و زملاء ذوي العلاقة بعمل المؤسسة و مصادر المعلومات للحصول على المعلومات الضرورية لاتخاذ القرارات الإستراتيجية.

ب- أدوار المعلومات:

- 1- **دور المراقب**: يقوم المدير الإستراتيجي بالبحث الدائم عن المعلومات في البيئة المحيطة و من الأقسام والأفراد المحيطين به، و بذلك يكون بمثابة النظر الثاقب للمؤسسة و الموجه الإستراتيجي لأعمالها.
- 2- **دور ضابط الاتصالات** : حيث يقوم بنقل المعلومات إلى بقية المدراء و العاملين و ذلك من خلال : إصدار التعليمات و اللوائح و توضيح السياسات و عقد اجتماعات مع العاملين.
- 3- **المتحدث الرسمي باسم المؤسسة** : حيث تنقل المعلومات إلى البيئة الخارجية للمؤسسة كالموردين أو الموزعين... و يلقي الندوات و المحاضرات في الغرف التجارية و الجامعات و النوادي ووسائل الإعلام...

ج- أدوار إتخاذ القرار :

- 1- **مبادر و مروج القرارات** : فمن خلال دوره كباحث عن المعلومات ،قد يلتقط شيئاً جديداً من هنا أو هناك يكون سبباً في مبادرته بفكرة قرار أو مشروع جديد يقوم هو به أو يفوض غيره للقيام به.
- 2- **معالج المشكلات و الأزمات** : بحيث يرأس فريقاً خاصاً بإدارة الأزمات يقوم بوضع الخطط المناسبة لمواجهة الأزمات التي تطرأ و يقود الجهود الإدارية في مواجهتها.
- 3- **مخصص للموارد** : بحيث يقوم بتخصيص الموارد المطلوبة لتشغيل الجوانب المختلفة من نشاطات المؤسسة، و يوافق أو يرفض الميزانيات المخصصة للمصروفات الإدارية و غيرها.
- 4- **المفاوض** : حيث يقوم بتوقيع الإتفاقيات المهمة و مناقشتها، و إجراء المفاوضات مع الأطراف الأخرى نيابة عن مؤسسته، كما قد يتدخل لحل النزاعات بين الأقسام المختلفة في المؤسسة.

هذا بالإضافة إلى أدوار أخرى مختلفة منها :

- تقديم نموذج أو نماذج للقيادة المتميزة المبدعة للمؤسسة و العاملين فيها.
- إدارة عملية التخطيط الإستراتيجي للمؤسسة.
- ممارسة عملية إتخاذ القرارات الإستراتيجية بصورة فعالة.

و يمكن القول بأن هذه الأدوار لا تعتبر منفصلة، بل هي متكاملة و متداخلة بصورة لا يمكن فصل بعضها عن البعض الآخر، و إلا حدث الخلل في الأداء العام للمنشأة.

و تنفرد مهام المدير الإستراتيجي عن سائر المهام الإدارية الأخرى بكون معظمها غير منتظم و غير مستمر : فمن النادر أن ينشغل بها المدير طوال اليوم، و لكن عند ظهورها فإنها تكون ذات أهمية قصوى، كاختيار شخص لرئاسة وحدة معينة، أو تنحية مدير معين من منصبه، و بكونها تحتاج إلى قدر كبير من المراجعة و الدراسة المتأنية: و ذلك بتحليل و تقويم البدائل المختلفة و أثارها المحتملة، و الحسابات المتعلقة بها، و ردود أفعال الغير تجاهها .

الفقرة الثانية: مهارات القيادة الإدارية الحديثة

لا شك أن القيادة لا تأتي بالتنصيب أو الاعتبارات الخاصة و لا تأتي بالمال أيضا، بل هي قدرات خاصة و مواهب يعتمد عليها القائد تضي عليها التجارب و قوة التفكير وسعة الأفق و رحابة الصدر مهارات رائعة تجعله يمسك بزمام الأمور بثقة و اقتدار بل لا بد أن يتولى القائد مهامها أساسية في المنظمة التي يديرها حتى يصلح أن يكون في هذا المقام.

اختلف الكتاب في توجهاتهم حول المهارات اللازمة للقيادة إلا أنهم اتفقوا

جميعا على عدد من المهارات السلوكية و التنظيمية اللازمة للقيادة الإدارية و من أهمها(110):

- إدارة الذات: و هي عملية الاستفادة القصوى من المهارات و الإمكانيات لإنجاز أهداف ذات قيمة اعتمادا على نظام قيمي صحيح، فالقيم التي يؤمن بها الفرد تنعكس على سلوكه و هي بالتالي الأساس للإدارة الذاتية الناجحة.
 - إدارة الوقت: أي توفير استغلال وقت العمل الرسمي للتركيز على النشاطات التي تجعل من المدير قائدا فعالا و من المسؤولين الآخرين كالموظفين أشخاص يسعون إلى الإنجاز بكفاءة و إنتاجية عالية و إخلاص و أمانة.
 - إدارة الاجتماعات: إن الطريقة التي يتم بها التعامل مع الاجتماعات التي يتم عقدها، تحدد بشكل أساسي مدى النجاح الذي يمكن أن تحققه هذه الاجتماعات في بلوغ أهدافها.
 - إدارة الإخفاق: لإدارة الإخفاق بنجاح على القائد اتباع عدد من الإجراءات منها توقع حدوث الإخفاق و المبادرة إلى تحليل الخطأ أو الفشل لمعرفة أسبابه و كيفية علاجه، و وضع خطة لمواجهة الإخفاق بمشاركة العاملين في المنظمة و عدم اليأس و بث الروح المعنوية العالية عند المرؤوسين.
- كما يضيف آخرون بعض المهارات التي يتوجب على المدير التحلي بها(111):
- إجادة التعامل مع الآخرين: أثبتت الأبحاث أن المدير يقضي 90% من وقته في العمل بالاتصال، بحيث ينفق 20% من وقته في الاتصالات الخارجية

(110) عمر الفاكحاني، مدرب و محاضر في مجال التنمية البشرية، رئيس مركز إشرافات للتنمية البشرية المستدامة

https://www.slideshare.net/omarfakhani/ss-48826262?next_slideshow=1

(111) مهارات القائد الناجح، برنامج تدريب مديري المراكز الصيفية، مركز أساليب

للتدريب <https://www.slideshare.net/medicah/ss-14437485>

الخاصة بالعمل و 30% في الاتصالات بالمرؤوسين و المنفذين و 40% في الاتصالات بالمستوى الإداري الأعلى.

و تكمن أهمية اكتساب مهارات الاتصال في توجيه سلوك الأفراد اتجاه الأهداف المرغوبة و توفير البيانات و المعلومات و نقلها إلى مركز اتخاذ القرار و التقريب بين الأفكار و المفاهيم للعاملين و توحيد أنماط العمل.

- **مهارات الحوار و إدارة النقاش:** فلحوار آداب يجب التحلي بها كالتعامل بالحسنى مع المحاور أو المخالف و اختيار الوقت و المكان المناسبين و مراعاة المقاصد الإيجابية عند الطرف الآخر و احترامه و الإنصاف و العدل مع الخصوم.

و من صفات المحاور الناجح أن يتقن فن الانصات و الاستماع للآخر و أن يكون لبقا في العبارات و التعاملات و أن يتحلى بالهدوء و قوة البديهة و ضبط النفس و التواضع.

- **تشكيل و إدارة الفريق الجماعي:** بحيث يتم اختيار عدد من الأفراد بخلفيات مختلفة في المهارة و المعرفة من مجالات مختلفة بالمنظمة لأداء مهمة محددة و معروفة، على أساس الاشتراك في القيم و المبادئ المتفق عليها لتنظيم سلوك و تصرفات الفريق أثناء أداء المهمة و الشعور بالانتماء للفريق.

المبحث الثاني: دور الإدارة الجماعية في التخطيط الاستراتيجي

بعد أن تطرقنا في المبحث الأول إلى تحديد مقدمات حول المدير من حيث بيان مقوماته من سمات و أدوار و مهارات خاصة تلك التي تتعلق بوظيفة التخطيط الاستراتيجي، سننطلق في البحث الثاني هذا إلى دور الإدارة الجماعية في التخطيط الاستراتيجي.

و المقصود بالإدارة الجماعية، تلك الإدارة المحدثة لدى المجالس الجهوية و مجالس العمالات و الأقاليم بمقتضى القوانين التنظيمية المتعلقة بها، و الإدارة بالجماعات كما تم تطويرها و تحديثها وفق القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات. و بذلك تكتمل الصورة الكمتعلقة بالتخطيط المديرى للجماعات الترابية التي شكلت موضوع الفصل الأول من هذا القسم تمهيدا للغوص في التخطيط الاستراتيجي بها من الناحية العملية و الواقعية من خلال عينات البحث المختارة. و نظرا لدور الريادة بالنسبة للمجالس الجهوية في علاقتها مع باقي المستويات الترابية، فقد أفردنا المطلب الأول للإدارة الجهوية، في حين خصصنا المطلب الثاني للإدارة الإقليمية و الجماعية.

المطلب الأول: الإدارة الجهوية

نص القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات في بعض مقتضياته على أن تحدث لدى الجهات مديريات و الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع يرأس كل منها مدير.

و من المنطقي في هذه الحالة التعرف على كل مستوى من مستويات الإدارة الجهوية لبيان مدى ارتباطها بالعملية التخطيطية و بالتالي معرفة الأدوار التي تقوم بها مدراء تلك المؤسسات المحدثة لدى الجهة. و بناء عليه، فقد تم تخصيص الفرع الأول لتناول المديريات الجهوية بالدراسة اللازمة، في حين تم تخصيص الفرع الثاني للحديث عن الوكالة الجهوية لتنفسذ المشاريع في الفرع الثاني.

الفرع الأول: المديريات الجهوية

تماشيا مع روح مبدأ التدبير الحر المنصوص عليه في الفصل 136 من الدستور، تتوفر الجهة على إدارة يحدد تنظيمها و اختصاصاتها بقرار لرئيس

المجلس يتخذ بعد مداولة المجلس و تتألف وجوبا من مديرية عامة للمصالح تشرف على التدبير و التنسيق الإداري يسيرها المدير العام للمصالح و مديرية لشؤون الرئاسة و المجلس يعهد إليها بتنظيم عمل المجلس و أجهزته و يسيرها مدير الفقرة الأولى)، كما تتوفر على وكالة جهوية لتنفيذ المشاريع يسرها مدير (الفقرة الثانية)، و هكذا يتبين أن الجهة تتوفر على ثلاث مدراء كل له دوره و اختصاصاته، فهل تصب تلك الأدوار و الاختصاصات في التخطيط الاستراتيجي لهذه المؤسسة اللامركزية؟

الفقرة الأولى: المديرية العامة للمصالح

اختص القانون الجهات بمديرية عامة للمصالح يسيرها المدير العام للمصالح الذي يشرف على التدبير و التنسيق الإداري تحت مسؤولية الرئيس و مراقبته، بحيث يتولى المدير العام إدارة الجهة و تنسيق العمل الإداري بمصالحها و السهر على حسن سيره، و يقدم التقارير لرئيس المجلس كلما طلب منه ذلك. و نظرا للمهام المنوطة به، فإنه يتموقع في صلب العمل الإداري و وظائفه، بما فيه وظيفة التخطيط الاستراتيجي التي تشكل محور هذا البحث، و رغم أن النصوص القانونية ركزت على مخاطبة الجهاز المنتخب و اعتبرته المعني الأساسي بإعداد برنامج التنمية الجهوية، إلا أن دور المدير العام للمصالح يتجلى بوضوح من الناحية العملية باعتباره رئيسا للفريق التقني المكلف بإعداد هذا البرنامج، ناهيك عن مهامه في التنسيق الإداري بين المصالح الداخلية للجهة و هي وظيفة تدخل ضمن الممارسة التدبيرية للمدير المرتكزة على توجيه كافة المصالح للقيام بالمهام المساعدة على التخطيط و التنفيذ، على اعتبار أن الجسم الإداري بالجهة المكون من الموظفون هم الأداة العملية لقيام مؤسسة الجهة باختصاصاتها. و على هذا الأساس يستشف دور المدراء العامون بالجهات من خلال

الممارسة الواقعية فقط، في حين تبقى النصوص القانونية بعيدة كل البعد عن مأسسة هذا المنصب و تحديد صلاحياته و اختصاصاته التي بقيت رهينة إرادة رئيس المجلس باعتباره المعني أساسا بتنظيم المديرية و تحديد اختصاصاتها، و باستثناء دليل منتخبي الجهات الذي حاول توضيح دور المدراء العامون فإن النصوص الأخرى تخلو من هذا التوجه، و هي معضلة حقيقية بالنسبة للجماعات الترابية، و لا تتماشى بنية النص القانوني المنظم للجهات بروحه التي عبر عنها المشرع خصوصا عند تطرقه في المواد المتعلقة بالوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع كما سيتبين من خلال الفرع المخصص لهذه المؤسسة.

الفقرة الثانية: مديرية شؤون الرئاسة و المجلس

يسهر مدير مديرية شؤون الرئاسة و المجلس على تنظيم عمل المجلس و أجهزته من خلال تحضير الوثائق و توفير الحاجيات الضرورية لاشتغال المجلس و لجانه الدائمة و السهر على كل الجوانب الإدارية المتعلقة بذلك.

و لما كان المجلس و أجهزته منخرطا بشكل مباشر و غير مباشر في إعداد و تنفيذ برنامج التنمية الجهوية من خلال الاجتماع الاخباري و التشاوري الذي يعقده رئيس مجلس الجهة مع أعضاء تلك الأجهزة (أعضاء المكتب، و رؤساء اللجان الدائمة و نوابهم، و كاتب المجلس ...) قبل اتخاذه لقرار إعداد مشروع البرنامج، و من خلال عرض المشروع على اللجان الدائمة لدراسته 30 يوما على الأقل قبل عقد المجلس للدورة العادية أو الاستثنائية المخصصة للمصادقة عليه، و من خلال تدارس المجلس للبرنامج و المصادقة عليه و كذا تدارسه للتقرير المتعلق بتقييم و تنفيذ البرنامج و قبله تدارسه من قبل اللجان الدائمة أيضا.

و لما كان مدير شؤون الرئاسة و المجلس يضطلع بمهام تتعلق بالسهر على عمل المجلس و أجهزته، فهو يكون معنيا بتوفير الوثائق المتعلقة بالبرنامج و

حضور مناقشاته على مستوى اللجان و المجلس، و الأخذ بعين الاعتبار النقاط و الملاحظات المنبثقة عن تلك الاجتماعات، و إحالة المحاضر و المقررات على المديرية العامة قصد تفعيل مقتضياتها ... الخ و هو بذلك يبقى معنيا بالعملية التخطيطية و لكن ليس من موقع الريادة و المبادرة، لأن ذلك من اختصاص الجهاز المنتخب، و لعل دوره لا يتساوى مع المدير العام للمصالح لأن هذا الأخير يشرف و يوجه العمل الإداري برمته و بالتالي فهو أقرب إلى العملية التخطيطية.

الفرع الثاني: وكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع

نظرا للاختصاصات الواسعة المنوطة بالجهة و الموارد المالية المهمة التي صارت تتوفر عليها، أصبحت الحاجة ملحة للتدبير الاحترافي للمشاريع، و في هذا الصدد و لتمكين مجلس الجهة من آليات الاشتغال و تعزيز قدراته التنفيذية و التدبيرية، تم إحداث وكالة تحت إسم "الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع.

فهل ينحصر دور الوكالة فقط في تنفيذ المشاريع كما هو واضح من تسميتها؟ و هل هي المعنية الرئيسية بتنفيذ تلك المشاريع التي تشكل الخطة الاستراتيجية للجهة و المضمنة ببرنامج التنمية الجهوية؟

للجواب على هذه الأسئلة و غيرها مما يتيح استجلاء دور الوكالة في عملية التخطيط الاستراتيجي إعدادا أو تنفيذا، أو هما معا، توجب على الباحث التطرق للجوانب المتعلقة بإحداث هذه الوكالة و بيان أدوارها في الفقرة الأولى، ثم التطرق إلى مدير الوكالة نفسه في الفقرة الثانية.

الفقرة الأولى: إحداث الوكالة و دورها

يخضع إحداث الوكالة لمجموعة من المقتضيات المنصوص عليها في القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

فالوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع هي شخص اعتباري خاضع للقانون العام،

يتمتع بالاستقلال الإداري و المالي، و يكون مقرها داخل الدائرة الترابية للجهة، و تخضع لوصاية المجلس الجهوي للتأكد من احترام أجهزتها المختصة لأحكام القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، و خاصة ما يتعلق منها بالمهام المنوطة بها، و هي مسؤولة أمام المجلس عن تنفيذ و تدبير المشاريع الموكولة إليها.

و تقوم بمد مجلس الجهة كلما طلب رئيسه ذلك، بكل أشكال المساعدة القانونية و الهندسة التقنية-المالية عند دراسة و إعداد المشاريع و برامج التنمية، و تنفيذ مشاريع و برامج التنمية التي يقرها مجلس الجهة، كما يمكن تكليفها من طرف المجلس باستغلال أو تدبير بعض المشاريع لحساب الجهة طبقا للشروط و الكيفيات التي يحددها بمقرر.

و يمكن لها أيضا أن تقترح على مجلس الجهة إحداث شركة من شركات التنمية الجهوية تخضع لوصاية الوكالة.

و نظرا لكونها شخص اعتباري خاضع للقانون العام يتمتع بالاستقلال الإداري و المالي فهي تتوفر على ميزانية تتضمن:

المداهيل:

- مخصصات التسيير و الاستثمار المرصودة لها من قبل مجلس الجهة
- الموارد المتأتية من استغلال و تدبير المشاريع.

النفقات:

- نفقات التسيير و الاستثمار
- المبالغ المدفوعة للجهة المتأتية من استغلال أو تدبير المشاريع
- جميع النفقات الأخرى المرتبطة بنشاط الوكالة

و لتدعيم عملها للقيام بمهامها على أكمل وجه تتوفر الوكالة على مستخدمين

يتكونون من:

- الأعران و المستخدمين الذين يتم توظيفهم أو التعاقد معهم من قبل الوكالة طبقا للنظام الأساسي لمستخدمي الوكالة.
- الموظفين الملحقين لدى الوكالة من طرف الجهة أو من لدن إدارات عمومية أخرى.
- الموظفين و الأعران الذين تضعهم الدولة أو الجماعات الترابية الأخرى رهن إشارتها.

الفقرة الثانية: مدير الوكالة

من أجل ترسيخ مبادئ و آليات الحكامة الجيدة المنصوص عليها في الفصل 146 من الدستور و من أجل إقرار المنافسة الشريفة في التعيينات، يعين مدير الوكالة، استنادا إلى مبدئي الاستحقاق و الكفاءة، بقرار لرئيس المجلس، بعد فتح باب الترشيح لشغل هذا المنصب، و يخضع هذا القرار لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، و تتنافى مهام مدير الوكالة مع العضوية في أي جماعة ترابية أو مهام انتدابية داخل هيئة منتخبة بتراب الجهة، و مع مهام أو مسؤوليات في القطاع العام أو الخاص.

سعيًا لتفعيل مبدأ الاستقلال المالي و الإداري الذي تتمتع به الوكالة كمؤسسة قائمة بذاتها، يمارس المدير جميع الصلاحيات و السلط اللازمة لتسيير الوكالة، و في هذا الإطار يقوم بـ:

- تنفيذ قرارات لجنة الإشراف و المراقبة
- تسيير شؤون الوكالة و التصرف باسمها، تحت سلطة و مراقبة رئيس لجنة الإشراف و المراقبة.
- تمثيل الوكالة أمام المحاكم، و يقيم كل الدعاوى القضائية للدفاع عن مصالحها.

- إعداد مشروع ميزانية الوكالة.
 - إعداد تقرير سنوي حول أنشطة الوكالة و سيرها و وضعيتها المالية و المنازعات التي قد تكون الوكالة طرفا فيها.
 - يعد مدير الوكالة الرئيس التسلسلي لمستخدمي الوكالة و المسؤول عن تعيينهم و إعفائهم من مهامهم.
 - تفويض إمضاءه، و ذلك تحت سلطته و مسؤوليته، إلى مستخدمي إدارة الوكالة.
 - الأمر بقبض مداخيلها و صرف نفقاتها.
- فإذا كان مدير الوكالة يضطلع بمهمة تسييرها، فإن إدارتها تخضع للجنة الإشراف و المراقبة التي تتألف من:
- عضوين من مكتب مجلس الجهة يعينهما الرئيس.
 - عضو من فرق المعارضة يعينه المجلس.
 - رئيس لجنة الميزانية و الشؤون المالية و البرمجة للجهة.
 - رئيس لجنة التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و البيئية للجهة.
 - رئيس لجنة إعداد التراب للجهة.
- و تتداول أثناء دوراتها حول:
- وضع برنامج عمل الوكالة
 - حصر الميزانية السنوية و البيانات المتعددة السنوات
 - حصر الحسابات و التقرير في تخصيص النتائج عند الاقتضاء
 - المصادقة على القوائم المحاسبية و المالية المتعلقة بمالية الوكالة
 - تحديد النظام الأساسي لمستخدمي الوكالة
 - المصادقة على المخطط التنظيمي للوكالة

- المصادقة على التقرير السنوي حول أنشطة الوكالة و سيرها و وضعيتها المالية و المنازعات التي قد تكون الوكالة طرفا فيها
- طلب إجراء عمليات الافتحاص و المراقبة و التقييم عند الاقتضاء.

إذن يتضح مما سبق أن دور الوكالة في إعداد الخطة الاستراتيجية يبقى محدودا في حدود تقديم المساعدة للمجلس، إلا أن دورها يكون أكثر بروزا و ملحاحية عند مرحلة التنفيذ، و بالتالي فمدير الوكالة يتموقع في صلب العملية التنفيذية بكل ما تتطلبه من أعمال لتقنيات التتبع و التقييم. و لما كان تصميم البحث يحتوي على فرع خاص (112) بتنفيذ و تقييم برنامج التنمية الجهوية لجهة طنجة تطوان الحسيمة كعينة للبحث، حيث سيتم التطرق بتفصيل لدور الأجهزة المكلفة بتنفيذ البرنامج بما فيها الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع و دور مديرها في ذلك، فقد ارتأى الباحث عدم التطرق في هذه الفقرة إلى تلك التفاصيل احتراما لمنهجية البحث و لعدم تكرار سرد المعطيات.

المطلب الثاني: الإدارة الإقليمية و الجماعية

الفرع الأول: الإدارة الإقليمية

يورد دليل منتخبي العمالات و الأقاليم الصادر عن المديرية العامة للجماعات الترابية في صفحته 65 على أنه و تماشيا مع روح مبدأ التدبير الحر المنصوص عليه في الفصل 136 من الدستور، تتوفر العمالة أو الإقليم على إدارة يحدد تنظيمها و اختصاصاتها بقرار لرئيس المجلس يتخذ بعد مداولة المجلس و تتألف قجتها من

(112) المقصود هنا هو الفرع الثاني من من المطلب الأول من المبحث الأول من الفصل الثاني من القسم الثاني.

جهازين إداريين هما:

مديرية عامة للمصالح تشرف على التدبير و التنسيق اfdاري، يسيرها مدير عام للمصالح.

و مديرية لشؤون الرئاسة و المجلس يعهد إليها بتنظيم عمل المجلس و أجهزته، يسيرها مدير.

و بناء عليه، فإننا سنخصص الفقرة الأولى للحديث عن المديرية العامة للمصالح، في حين سنخصص الفقرة الثانية للحديث عن مديرية شؤون الرئاسة و المجلس.

الفقرة الأولى: المديرية العامة للمصالح

تشرف المديرية العامة للمصالح على التدبير و التنسيق الإداري يسيرها مدير عام للمصالح تحت مسؤولية الرئيس و مراقبته.

و يتولى المدير العام إدارة العمالة أو الإقليم و تنسيق العمل الإداري بمصالحها و السهر على حسن سيره.

كما يقدم المدير العام تقارير لرئيس المجلس كلما طلب منه ذلك (113).

و شأنها شأن الإدارة في الجماعات الترابية، فإن المديرية العامة للمصالح لا تتضح مهامها بدقة إلا من خلال دليل منتخبي الجماعات و العمالات، كما أنها تتضح بجلاء من خلال الممارسة الواقعية التي تجعل المدير العام في صلب العملية التخطيطية بحكم دوره في تسيير الإدارة المحدثة لدى هذه المجالس، رغم افتقادها إلى التراكم الذي خلفته مؤسسة الكاتب العام بالنسبة للجماعات.

(113) دليل منتخبي العمالات و الأقاليم على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم،

الفقرة الثانية: مديرية شؤون الرئاسة و المجلس

تحدث هذه المديرية لدى مجالس العمالات و الأقاليم بحيث يسيرها مدير و يعهد إليها بتنظيم عمل المجلس و أجهزته، كما تعمل على تحضير الوثائق و توفير الحاجات الضرورية لاشتغال المجلس و لجانه الدائمة، و تسهر المديرية أيضا على كل الجوانب الإدارية(114).

و يجوز لرئيس المجلس تعيين مكلفين بمهمة اثنين على الأكثر يشتغلون تحت إشراف مدير شؤون الرئاسة و المجلس.

و من موقعه هذا يساهم المدير في تسهيل عمل المجلس و أجهزته أثناء قيامها بدورها في عملية للتخطيط

الفرع الثاني: الإدارة الجماعية

كانت الإدارة الجماعية في السابق تسير من طرف الكاتب العام المنصوص على تعيينهم في المرسوم رقم 2.77.738 بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات المحلية بحيث نص الفصل 16 منه على أن يحدث منصب الكاتب العام للجماعة الذي يقوم في حدود الاختصاصات المسندة إليه من لدن رئيس المجلس الجماعي بتنشيط و تنسيق أعمال المصالح التابعة للجماعة و السهر على تطبيق مقررات رئيس المجلس، في حين نص الفصل 17 منه على أن يعين الكاتب العام من بين موظفي الجماعات و الدولة بمقرر يصدره رئيس المجلس الجماعي بعد موافقة وزير الداخلية.

غير أن هذا المنصب قد ألغي بموجب المادة 126 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و عوض بمنصب المدير العام للمصالح أو مدير

(114) دليل منتخي العمالات و الأقاليم، المرجع السابق، ص 66.

المصالح على أن يحدد مرسوم يتخذ بناء على اقتراح السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية الجماعات التي تتوفر على المديرية العامة للمصالح. و هذا ما سنتطرق له في فقرتين متتاليتين.

الفقرة الأولى: المدراء العامون للمصالح

يحدد المرسوم رقم 2.15.995 الصادر في 18 ربيع الأول الموافق 30 ديسمبر 2015، في مادته الأولى لائحة الجماعات التي تتوفر على مديرية عامة للمصالح في 24 جماعة و هي: الدار البيضاء، فاس، طنجة، مراكش، سلا، الرباط، مكناس، وجدة، القنيطرة، أكادير، تطوان، تمارة، آسفي، العيون، المحمدية، خريبكة، الجديدة، بني ملال، الناظور، جماعة تازة، كلميم، الداخلة، الرشيدية، الحسيمة.

و يحيل المرسوم على المادة 126 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات الذي ينص في فقرته الأخيرة على أنه يمكن لبعض الجماعات التي تحدد لائحتها بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلي، التوفر على مديرية عامة للمصالح، و ما عدا ذلك فإنه لا يبين الاعتبارات التي دفعت بالسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية إلى اقتراح هذه الجماعات بالذات لكي تتوفر على مديرية عامة للمصالح من بين 1503 من الجماعات.

كما أنه و لحد الساعة لم تتحدد الفوارق بين المديريات العامة للمصالح و المديريات المصالح و هل ذلك ينعكس على اختصاصاتهما مثلا، أم أن المسألة سترتبط فقط بعدد الأقسام و المصالح بالنسبة لكل جماعة التي تأخذ بعين الاعتبار في الأساس نسبة السكان بحسب المذكرة التوجيهية لوزارة الداخلية بشأن التنظيم الإداري للجماعات.

و إلى غاية صدور النصوص التوضيحية، و التي ربما تتمثل في المراسيم

التطبيقية الموضحة لكيفية التعيين في هذه المناصب المحدثّة بموجب القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، يبقى من غير جدوى البحث في معايير التمييز و أسسه بل محاولة استجلاء دور كليهما في العملية التخطيطية

الفقرة الثانية: مدراء المصالح

المدير هو المسؤول المباشر عن إدارة الجماعة نيابة عن الرئيس و تحت مسؤوليته و رقابته، لذلك يبرز دوره في وضع الاستراتيجية لكونه يمتلك معرفة شاملة عن عمل الجماعة و مجرى أنشطتها و فعاليتها و بإمكانه وضع الأهداف المستقبلية منسجمة مع قدرات المنظمة بحيث تكون الأهداف متوازنة لا تواضع و لا مغالاة فيها.

كما يبرز دوره الاستراتيجي على اعتباره دينامو المنظمة و موجهها و حلقة الوصل بين الفريق المكلف بإعداد الاستراتيجية و المجلس المنتخب من جهة و الجهات الأدنى مسؤولية و الجمهور من جهة أخرى، و هو المتحدث باسم الفريق عن تطور العمل و تطلعات و طموحات المنظمة و هو المسؤول عن حل جميع الإشكالات العالقة فيها.

الفصل الثاني: التخطيط الاستراتيجي للجماعات الترابية

شكل ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي الانطلاقة الحقيقية للتخطيط الاستراتيجي لدى هذه الأخيرة حيث نص في البند 2 من الفصل 30 منه على أن يضع المجلس الجماعي "مخطط التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للجماعة" طبقا للاتجاهات و الأهداف المقررة في المخطط الوطني... "(115)، و كان الميثاق

الجماعي الصادر في 23 يونيو 1960 بشأن الجماعات الحضرية و القروية و استمر هذا البعد الاستراتيجي في العمل الجماعي مع القانون رقم 78.00 الذي نص في مادته 36 على إعداد مخططا للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية من طرف المجالس الجماعية قبل أن تعدل المادة 36 بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم 17.08 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.153 بتاريخ 18 فبراير 2009 الذي نص على إعداد المخطط الجماعي للتنمية عوض مخطط التنمية الاقتصادية و الاجتماعية.

و فيما يتعلق بمجالس العمالات و الأقاليم فقد نص الظهير رقم 1.63.273 الصادر في 13 شتنبر 1963 المتعلق بمجالس العمالات و الأقاليم في البند 7 من الفصل 63 منه على أن المجلس في تصاميم أو برامج التنمية الإقليمية و الاستثمار التي تهم العمالة أو الإقليم، و هي صيغة لم توحى إلى البعد الاستراتيجي في التخطيط كما هو الشأن مع القانون رقم 79.00 المتعلق بالعمالات و الأقاليم الذي نص في مادته 36 صراحة على أن يدرس مجلس العمالة أو الإقليم مخطط التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للعمالة أو الإقليم.

أما فيما يتعلق بالمجالس الجهوية فقد نص البند 2 من المادة 7 من القانون رقم 47.96 على إعداد مخطط التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للجهة.

فمن خلال ما سبق، يتضح أن الجماعات الترابية قبل سنة 2015 تاريخ دخول القوانين التنظيمية حيز التنفيذ، كانت النصوص القانونية المنظمة لها تنص على إعداد مخططات للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية على مستوى الجهات، العمالات و الأقاليم، و الجماعات، قبل أن تنفرد الجماعات بإعداد المخططات الجماعية للتنمية على عكس باقي المستويات الأخرى من الجماعات الترابية المغربية.

المبحث الأول: التخطيط على مستوى الجهات و العمالات

قبل صدور القانون التنظيمي 111.12 المتعلق بالجهات، و القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم، و كما سبقت الإشارة إلى ذلك في موضع آخر من البحث، فإن هذين المستويين من الجماعات الترابية، و إن كانت معنية بوضع مخططات للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية، إلا أنها كانت تفتقد إلى مقومات الجماعة الترابية من حيث عد توفرها على إدارة، و عدم خضوعها لمبدأ التدبير الحر، بحيث انحصر الدور التنفيذي على الولاية و العمال، و بالتالي لا يمكن الحديث عن دور للإدارة المحلية في التخطيط الاستراتيجي على مستوى الجهات و العمالات و الأقاليم.

غير أنه، و مع صدور القانونين التنظيميين الجديدين يتغير بنية الجماعتين الترابيتين رأساً على عقب، و ستتوفر لديهما إدارة و مدراء يفترض أنهما سيلعبان دورهما الأصيل في توجيه العملية التخطيطية، لذلك سيركز الباحث على البرامج التنموية لكل من جهة طنجة تطوان الحسيمة و عمالة المضيق الفينيق كنموذجين للتخطيط الجهوي و الإقليمي لإبراز دور المدراء و الإجابة على سؤال هل يوجد تخطيط مديري في كل منهما؟

المطلب الأول: برنامج التنمية الجهوية لجهة طنجة تطوان الحسيمة

أكد السيد إلياس العماري رئيس مجلس جهة طنجة تطوان الحسيمة على أن هذا الأخير عمل على إعداد برنامجه التنموي الجهوي، وفق مقاربة تشاركية، حرصت على تضمينه أهداف التنمية المستدامة بشكل عرضاني.

و لقد تم إعطاء الأولوية للمشاريع التي من شأنها التقليل من مؤشرات الفقر و الهشاشة، و محاربة الفوارق الاجتماعية و المجالية، من خلال خلق أنشطة اقتصادية

منتجة لمناصب الشغل، وكذلك تشجيع الاقتصاد الاجتماعي والتضامني. وأكد العماري أن مجلس جهة طنجة تطوان الحسيمة بكل مكوناته، قد انتبه، حتى قبل إعداد برنامج التنمية الجهوية، إلى أهمية الإستثمار في أهداف التنمية المستدامة. ووجه وفق ذلك مجهوداته البشرية والمالية، رغم تواضعها، إلى القطاعات الاجتماعية التي تعاني الجهة من ضعف مؤشرات التنمية. وفي هذا الإطار خصص المجلس دعماً كبيراً لقطاع التعليم ومكافحة الأمية وللصحة والاقتصاد الاجتماعي والتضامني، ودعم قطاع الصيد البحري الذي يوفر فرصاً مهمة للشغل ويساهم في ضمان الأمن الغذائي للمواطن.

ونوه العماري أن الفرصة أتاحت للجهة لتوجيه الاهتمام لقضايا المناخ والبيئة من خلال تنظيمها لمؤتمر البحر الأبيض المتوسط للأطراف حول التغيرات المناخية ميدكوب22، الذي توج بصور توصيات مهمة تهم مسؤولية الجماعات الترابية على حماية البيئة ومواجهة الأخطار البيئية والبشرية والاجتماعية للتغيرات المناخية(116).

و كان برنامج التنمية الجهوية لجهة طنجة تطوان الحسيمة لفترة 2017-2022 قد صادق عليها مجلس الجهة خلال دورته العادية المنعقدة في 25 أبريل 2017.

الفرع الأول: الإعداد

اعتمد الفريق التقني المكلف بإعداد برنامج التنمية الجهوية لجهة طنجة تطوان الحسيمة على مقارنة منهجية ارتكزت على تحليل الوثائق و البيانات التي تم جمعها من أصحاب المصالح المحليين من مصالح خارجية و الوزارات و الفاعلون

/العماري: -أعددنا-برنامجنا-التموي-الجهوي-وفق-مقاربة-تشاركية-متضمنة- [http://crrta.ma/article/375\(116\)](http://crrta.ma/article/375(116))

المؤسساتيون إضافة إلى المندوبية السامية للتخطيط، و تنظيم مقابلات فردية و متعددة الجهات الفاعلة في المنطقة و على رأسها الغرف المهنية و المديرية الإقليمية للتخطيط و وكالة إنهاش و تنمية الشمال، و ورشات عمل حول المواضيع المتعلقة بالمجال الاقتصادي و الاجتماعي و البنية التحتية و التجهيز، إضافة إلى الزيارات الميدانية للأقاليم الثمانية المكونة للجهة حيث تم اللقاء بالعمال و الكتاب العامون و رؤساء المجالس الإقليمية و رؤساء الجماعات و منتخبى المجلس الجهوي و ممثلي المصالح الخارجية.

و تتمحور الرؤية الاستراتيجية للجهة حول ثلاث هويات مميزة و يتعلق الأمر بالتنوع البيولوجي و الهوية السياحية و الثقافية و كذا اعتبار الجهة رائدا صناعيا مرجعيا على الصعيدين الوطني و الإفريقي:

- التنوع البيولوجي: تعتبر الجهة حوضا متميزا للتنوع البيولوجي بفضل تعدد مواقعها البيولوجية و البيئية إضافة إلى ثروتها الغابوية الممتدة على 487.300 هكتار و التي تزخر بأزيد من 2.000 كائن نباتي و حيواني.
- الهوية السياحية و الثقافية: تزخر الجهة بموروث ثقافي و تاريخي غني يشمل عددا مهما من المواقع الأثرية بالليكوس، مسرح سيرفانتيس الكبير بطنجة، مرورا بمدنها العتيقة في العديد من الأقاليم كتطوان، وزان... و مواقعها الروحية التي تستقطب وفودا مهمة من السياح المغاربة و الأجانب.
- الريادة الصناعية: بحيث تتموضع الجهة كقطب صناعي على الصعيد الوطني من خلال المشاريع الصناعية المهيكلة و التي تهم المنطقتين الحرتين و ميناء طنجة المتوسط.

De par son potentiel industriel et sa biodiversité floristique et faunistique , la Région Tanger Tétouan Al Hoceima souhaite s'affirmer en qualité de « **hub à 2 dimensions** » à fort rayonnement national et international, :

• **Industriel et logistique**

• **Biodiversité**

• Pour en assurer la mise en oeuvre, le Conseil Régional s'inscrit en **catalyseur de la transformation du territoire**, en déployant :

- *Des projets ou programmes au coeur de ses compétences,*
- *Des écosystèmes de partenaires pour porter / réaliser des projets relevant de leurs compétences.*
- La pérennisation de cette vision suppose son **appropriation par les Conseils provinciaux et communaux** et leur adhésion à un cadre cohérent de gouvernance.

انطلاقا من إمكاناتها الصناعية و تنوعها البيولوجية النباتية و الحيوانية، فإن جهة طنجة تطوان الحسيمة ترغب في تأكيد نفسها على أنها "محور ثنائي الأبعاد" له تأثير وطني و دولي قوي:

الصناعة و اللوجستيك

التنوع البيولوجي

و لضمان تنفيذه، يكرس المجلس الجهوي نفسه كمحفز لتحويل مجاله الترابي عن طريق:

- المشاريع أو البرامج في قلب مهاراته
- النظام للشركاء لتنفيذ المشاريع التي تدخل في نطاق اختصاصاتها
- استدامة هذه الرؤية تنطوي على اعتمادها من قبل المجالس الإقليمية و الجماعية في إطار متماسك و محكم.

الفقرة الأولى: التشخيص

خلص تشخيص الحالة الراهنة لجهة طنجة تطوان الحسيمة إلى تحديد ثلاث مؤشرات، مؤشرات عامة، مؤشرات اقتصادية، و مؤشرات اجتماعية. ففيما يخص المؤشرات العامة تم تحديد أهم العوامل المشكلة للجهة متمثلة في عدد الجماعات البالغ 146 جماعة يشكل الوسط القروي منها 41%، و يصل عدد السكان بها 3.540.012 نسمة، و تبلغ مساحتها 17202 كلم، تشكل الأراضي الصالحة للزراعة 710.000 هكتارا، أي 9% من مجموع الأراضي الزراعية على الصعيد الوطني، و تتميز الجهة بتوفرها على ساحل أطلسي و آخر متوسطي بما مجموعه 447 كلم.

أما المؤشرات الاقتصادية فتتحدد في كون الجهة تساهم في قيمة الناتج الوطني العام بـ 9.4%، و تبلغ حصيلة الناتج الوطني العام على نسبة السكان 24.650 درهما و هي تبلغ بذلك المرتبة 6 وطنيا، و بحكم أن الجهة تعتمد في اقتصادها على الصيد البحري فهي تحصل ما مجموعه 11% من القيمة الوطنية، أما مساهمتها في الانتاج الوطني فتصل إلى 10% و الصادرات 0.8%، و تتوفر أيضا على مناطق صناعية تتواجد على مساحة إجمالية قدرها 1.820 هكتارا، 80% من العاملين بها ينتمون لجهات أخرى، أما السياحة فتصل إلى 30% من طاقتها القصوى، فيما النقل الجوي يحتل المرتبة 6 من خلال النشاط الذي يشهده مطار ابن بطوطة المتواجد بمدينة طنجة.

و فيما يخص المؤشرات الاجتماعية فإن معدل البطالة بالجهة يبلغ 11.2%، و معدل النمو 1.42%، و معدل الأمية 31.7%، و معدل الفقر 10.08%، و يبلغ عدد السكان المسجلون لعجز على مستوى التمدرس و الأمية و الولوج إلى شبكة الماء الصالح للشرب، و العزلة، و الربط بالكهرباء 69.157 نسمة، في حين يصل عدد المسجلون للعجز في المستويات الأربع من المستويات الخمس المشار إليها 255.226 نسمة، و 20% من الساكنة الاجمالية تسجل عجزا في المستويات الثلاث فقط (117).

و على هذا الأساس فقد شكل الموقع الجغرافي للجهة بحكم القرب من الأسواق العالمية، و الرأسمال المادي و البشري ممثلا في العنصر البشري و الثقافي، و التنوع الطبيعي المكون من تضاريس جبلية و الساحل إضافة إلى الغابات...، و تموضع مهم في السلاسل الصناعية العالمية، و قوة الربط بشبكات النقل البحري، إضافة إلى خصوصية و تنوع المواد الفلاحية في الجهة و وجود مجتمع مدني متميز و منخرط نقط القوة التي أفرزها التحليل الاستراتيجي للجهة.

في تمثلت الفرص في وجود مشاريع مهيكلية كبرى كالسلاسل الصناعية الكبرى، المدينة الصناعية الصينية، ميناء طنجة المتوسط، و منارة المتوسط... و قطب صناعي مرجعي إضافة إلى التنوع البيولوجي الجهوي متمثلة في وجود مواقع بيولوجية و بيئية مهمة، و توفر الرياح و 2000 نوع من النباتات و الحيوانات، 487.300 هكتار من الغابات و 22 موقع بيولوجي و بيئي على 130.000 هكتار فرص للجهة لاستغلالها من أجل تحقيق رؤيتها المستقبلية.

(117) تتحدد المستويات الخمس لهذا المؤشر بالارتكاز إلى نسبة العجز في تلك المستويات على الشكل التالي: التمدرس أقل من 90%، الأمية أكثر من 45%، الولوج إلى شبكة الماء الصالح للشرب أقل من 10%، العزلة بالنسبة لشفاون و الحسيمة أكثر من 3 كلم و 5 كلم بالنسبة لباقي الأقاليم، الربط بالكهرباء، أقل من 91.6%.

أما نقط الضعف فتمثلت في:

- عزلة المناطق القروية خاصة المناطق الجبلية بحيث تعاني 58 من جماعة من العزلة.
- العجز الاجتماعي الهام المرتبط بالتعليم (35 جماعة)، و الأمية (59 جماعة)، و الصحة و المياه (79 جماعة)، و الربط بالكهرباء (95 جماعة)
- ضعف تثمين الإنتاجات الفلاحية و الصناعة التقليدية و مؤهلات السياحة القروية.
- انخفاض في الموارد البحرية نتيجة هجرة الموارد نتيجة التغيرات المناخية و مشكل الدلفين الأسود.
- ضعف تنظيم العرض التجاري
- توزيع غير متوازن لمرافق التعليم العالي بحيث توجد 6 مؤسسات من أصل 13 في مدينة طنجة.
- ضعف تثمين التراث التاريخي و الثقافي.

و تمثلت التهديدات في:

- الهجرة القروية و الداخلية و الأجنبية
- الكوارث الطبيعية كالزلازل و الفيضانات و حرائق الغابات
- ضعف القدرة على خلق فرص الشغل
- ضعف ملائمة التكوين مع القطاعات المشغلة في الجهة
- ضعف خدمات تطهير المياه و تدبير النفايات.
- و نتيجة لهذه المحصلة فقد تحددت الأهداف الاستراتيجية للجهة على الشكل التالي:

1- الحفاظ على معدل النشاط في حدود 43.90 %

- 2- تخفيض معدل البطالة إلى 9%.
- 3- تخفيض معدل الفقر إلى 8.5%
- 4- خلق 210.000 منصب شغل
- 5- تقليص عدد الفقراء إلى 65.000

الفقرة الثانية: وضع الخطة

شملت خطة عمل جهة طنجة تطوان الحسيمة عن الفترة الممتدة من 2017 و إلى غاية 2022 المضمنة ببرنامج التنمية الجهوية العديد من المشاريع كمخرجات للإجابة عن الاحتياجات التي تبينت خلال مرحلة لتشخيص، و قد غطى البرنامج 4 مجالات للتدخل تتعلق بـ:

تتمين الرأسمال المادي واللامادي من خلال 9 برامج 4 منها ضمن الاختصاصات الذاتية للجهة و 5 ضمن اختصاصات مشتركة و منقولة. التنمية الاجتماعية و تضمن 8 برامج ضمن الاختصاصات المشتركة و المنقولة.

التنافسية الاقتصادية بما مجموعه 16 برنامج 12 منها تدخل ضمن الاختصاصات الذاتي للجهة.

جاذبية المجال و ضم 12 برنامج 7 منها اختصاصات ذاتية للجهة أي بحصيلة 23 برنامجا في إطار الاختصاصات الذاتية و 22 برنامج في إطار الاختصاصات المشتركة و المنقولة.

و فيما اشتملت مشاريع الاختصاصات الذاتية تحسين النقل في المناطق القروية، تقوية القدرات و إنشاء المعهد الجهوي للتكوين، برنامج التكوين المهني، البرنامج الجهوي للمقاول، مرصد جهوي، التسويق الترابي، سوق الجملة الجهوي، مدينة محمد السادس، قطب امتياز صناعي، منصات لتنمين المنتجات الفلاحية،

منصات لتنمية المنتجات البحرية، تنشيط مقومات الساحل، برنامج تنمية التجارة، المنطقة الصناعية لقصر الكبير، برنامج تنمية و تنشيط المواقع ذات الفائدة البيولوجية و الإيكولوجية، برنامج تنشيط اقتصاد القرب، مدينة الترفيه، فضاء المعارض و قصر المؤتمرات، منصات لتنمية الصناعة التقليدية و المنتجات المحلية، إنشاء مسارات ثقافية و سياحية قروية، تطوير تقنيات إعادة الاستخدام و التدوير، النجاعة الطاقية، و برنامج تنمية الموروث الثقافي.

و قد هدفت المشاريع المبرمجة من الفترة 2017-2019 أي ثلاث سنوات الأولى من البرنامج تحقيق 39600 منصب شغل لتصل في نهاية مدة البرنامج إلى 68050 منصبا للشغل.

وقد قدمت هذه المشاريع بتوصيفات علمية على الشكل التالي:

- 1- برنامج تنمية التجارة: معالجة إشكالية التجارة حول مدينة سبتة، تطوير محركات تجارية خاصة بقطاع السياحة، تنشيط و إعادة هيكلة الفضاءات التجارية، و فضاء المعارض و قصر المؤتمرات.
- 2- قطب امتياز صناعي: الوحدات الصناعية لمدينة محمد السادس، تجهيزات لدعم الابتكار و التنمية الصناعية، المنطقة الصناعية للقصر الكبير.
- 3- تنمية نشاط تربية الأحياء المائية و تنشيط مقومات الساحل: إحداث مزارع لتربية الأحياء المائية لتنمية قرى الصيد التقليديين تقييم الساحل و تحسين جاذبيته.
- 4- برنامج اقتصاد القرب: الدعم لحاملي المشاريع و المهن الصغيرة حول التوجهات الترابية، و خلق أنشطة مدرة للدخل لفائدة الطبقات الهشة و الضعيفة.

- 5- برنامج ترمين الرأسمال المادي و اللامادي: ترمين الموروث الثقافي عبر تنمية اقتصاد الثقافة، و ترمين الموروث التاريخي.
- 6- اقتصاد التنوع البيولوجي و إعادة توزيع اقتصاد الجبل: برنامج متكامل لإعادة تنويع اقتصاد الجبل كالخشب و إعادة التدوير، و برنامج تهيئة متجمعات المياه.
- 7- برنامج النجاعة الطاقية: إضاءة عن طريق الطاقة الشمسية بـ 20 جماعة رائدة، و تطوير النجاعة الطاقية في وسائل النقل العمومي و تقنيات تدبير الماء.

أما مشاريع الاختصاصات المشتركة و المنقولة فقد وصفت على الشكل التالي:

- 1- برنامج التنقل: تحديث و تنمية شبكات الطرق الغير مصنفة في المناطق القروية، تبني طرق تنقل بديلة ملائمة لطبيعة المناطق الجبلية، تسريع مشروع تثنية الطريق الوطنية رقم 2 الرابطة بين الحسيمة و شفشاون، دراسة جدوى مشروع طرامواي الرابط بين تطوان و الساحل، توسيع عرض النقل البحري و الجوي، طريق يصل العرائش بالطريق السريع، طريق يصل القصر الكبير بالطريق السريع، طريق جهوي لربط القصر الكبير بوزان، ربط وزان بالطريق السيار فاس تطوان، دراسة الجدوى لطريق السكة الحديدية الرابطة بين تطوان-وزان-شفشاون-الحسيمة و العرض الجوي، تعزيز النقل الجوي بين طنجة -الحسيمة-الدار البيضاء، ربط الحسيمة بالناظور ويست ميد.

- 2- برنامج عرض التعليم العالي: إنشاء 3 ملحقات جامعية، و إنشاء قطب علمي ذو توجه بيئي.
- 3- تهيئة و تنمية المراكز القروية: ربط المراكز القروية في كل الأقاليم بالشبكة الطرقية الجهوية و الإقليمية، مواكبة تنمية البلديات، و تحسين الخدمات لفائدة الجماعات ذات الاقتصاد الموسمي.

كما شمل البرنامج توطين المشاريع بحسب العملات المكونة للجهة و تمويل المشاريع بالنسبة لكل سنة من سنوات البرنامج الستة، كما حدد الجدولة الزمنية لكل مشروع.

و بذلك تكون الخطة الموضوع مستوفية كافة المقومات العلمية لنجاحها، و يبقى مسألة تنفيذها و تقييمها و القدرة على تجاوز الفجوات و المعوقات التي قد تعرقل هذه العملية الأخيرة.

الفرع الثاني: التنفيذ و التقييم

لم تغفل وثيقة برنامج التنمية الجهوية مرحلة التنفيذ و التقييم، و هذا ما يعكس حرص الفريق المخطط على الاستجابة للأسس العلمية للتخطيط الاستراتيجي، و كذا الاستجابة للنصوص القانونية المؤطرة للعملية التخطيطية الجهوية كما هي منصوص عليها في المرسوم ذو العلاقة بتحديد مسطرة إعداد البرنامج...

و كما و سبقت الإشارة سابقا في متن هذا البحث، فإن ما يهم الباحث هو ليس إبراز مدى تشبث المخطط المغربي للجماعات الترابية بالجوانب الشكلية للعملية التخطيطية بقدر ما يهمه توافر مقومات النجاح للتخطيط الاستراتيجي للجماعات الترابية، و التي تأتي الجهة في موقع الريادة بالنسبة لباقي المستويات الأخرى التي يتوجب عليها ملاءمة برامجها مع البرنامج التنموي الجهوي، و هذا ما يجعل هذا المستوى من التخطيط أي التخطيط الجهوي في ارتباطه مع المخططات و التوجهات

الوطنية قاطرة التنمية بالنسبة لكافة المستويات الترابية. و نظرا لذلك فإن مسألة تنفيذ مشاريع البرنامج و تتبعه و تقييمها وفق منظومة علمية للتبع و التقييم محددة المسؤوليات و مجالات التدخل و محددة أيضا الأهداف من ورائها لهي المقومات الواجب توافرها لنجاح الخطة الاستراتيجية على اعتبار أن التنفيذ و التقييم هما المرحلة الحاسمة لإنجاح الخطة حتى و إن كانت هذه الخيرة تتوافر لديها مقومات النجاح، لأن التنفيذ السيء للخطة يحكم عليها بالفشل جزئيا أو كليا، و هذا ما يراعي علم التخطيط الاستراتيجي و كذا المشرع المغربي عدم الوقوع فيه نظرا للانتظارات و التطلعات المجتمعية. و على هذا الأساس سيتم التطرق في الفقرة الأولى من هذا الفرع إلى آليات التنفيذ ثم التطرق إلى منظومة التتبع و التقييم في الفقرة الثانية.

الفقرة الأولى: التنفيذ

في البداية تجدر الإشارة إلى أن تنفيذ برنامج التنمية الجهوية يصبح قابلا للتنفيذ بعد تأشير السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية على مقرر مجلس الجهة المتعلق بالبرنامج و ذلك طبقا لأحكام المادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، و هو ما تؤكد المادة 12 من المرسوم المتعلق بتحديد مسطرة إعداد البرنامج . و بناء عليه و بحسب المادة 101 من القانون التنظيمي و المادة 13 من المرسوم المذكورين فإن تنفيذ البرنامج يتولاه رئيس المجلس، غير أنه بالرجوع إلى اختصاصات الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع فإن هذه الأخيرة تقوم بتنفيذ المشاريع المدرجة في برنامج التنمية الجهوية و هو موكول لها بحكم القانون و هو ما يتبين من الفقرة (ب) من المادة 130، و ذلك وفق الضوابط القانونية المنصوص عليها في القانون التنظيمي المتعلق بالجهات و الذي ينص في مادته 133 على أن لجنة

الإشراف و المراقبة التي تدير الوكالة تصادق على برنامجها. و لما كان مدير الوكالة يعين بقرار لرئيس مجلس الجهة، فإنه لم يعد هناك تناقض بين إسناد المشرع لمهمة تنفيذ البرنامج للرئيس من جهة و للوكالة من جهة أخرى مادام رئيس لجنة الإشراف و المراقبة للوكالة هو نفسه رئيس مجلس الجهة و مديرها يعين من طرف الرئيس و أنها تخضع لوصاية مجلس الجهة و تحدث لتمكينه من تدبير شؤون الجهة التي يعتبر تنفيذ برنامجها التنموي من بين تلك الشؤون.

الفقرة الثانية: التقييم

اعتمدت الجهة نظاما للتتبع و التقييم يتمحور حول ثلاث مستويات:

- **المستوى الأول (لجنة قيادة برنامج التنمية الجهوية):** تضم مجلس الجهة، والي الجهة و عمال الأقاليم، و الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، و تعمل على تحديد أعضاء لجنة المتابعة و مجموعات العمل، الإشراف على برنامج التحول الترابي، التحقق من خطط عمل لجان المتابعة الإقليمية، اتخاذ القرارات الأساسية، و التقييم المستمر الصفة المؤسسية الفعالة لمجلس الجهة.
- **المستوى الثاني (لجنة المتابعة):** مكونة من مجلس الجهة، المجالس الإقليمية، المصالح الخارجية، و الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، و تعمل على التحقق من خطط عمل مجموعات العمل و تنشيطها و تقييم الإنجازات، تقديم الدعم، و دمج تقارير متابعة التنفيذ.
- **المستوى الثالث (مجموعات العمل):** مكونة من مجلس الجهة، الشركاء، و الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، و تعمل على تنفيذ الإجراءات و تحريك الموارد الخارجية الواجب تعبئتها و تقييم مستوى تقدم المشروع.

في حين سيرتكز التنفيذ العملي بحسب ما هو مدرج في برنامج التنمية الجهوية

للجهة عينة البحث على 4 لجان للرصد، 16 مجموعة عمل، و سيتم دمج بعضها في اللجان التقنية التابعة للمجلس الجهوي و ذلك على الشكل التالي:

- **لجنة متابعة محور جاذبية المجال:** و تضم مجموعات عمل تعنى بالمرصد، تقوية القدرات، الإدماج المهني للشباب و التكوين، الحركة و النقل، التسويق الترابي و التواصل المؤسستي.
- **لجنة متابعة محور التنمية التنافسية الاقتصادية:** و تضم مجموعات تتعلق بالتنمية التجارية، الترفيه و تنمية السياحة، تنمية الفلاحة و الصيد البحري، التنمية الصناعية، و اقتصاد القرب.
- **لجنة متابعة محور التنمية الاجتماعية:** و تضم مجموعات للإدماج الاجتماعي، تحسين العرض الصحي، و تحسين العرض المدرسي.
- **لجنة متابعة محور تثمين الرأسمال المادي و اللامادية:** و تضم مجموعات للثقافة و التراث، التنوع البيولوجي، و الفعالية الطاقية و المحافظة على البيئة.

أما المؤشرات المحدد لرصد التنفيذ فقد حصرت في 7 مؤشرات على الشكل التالي:

إدارة البرامج: معدل تحقيق أهداف البرنامج حسب المحاور، نسب الإنجاز حسب المحاور أو البرامج أو الإجراءات، مستوى المخاطر التي تواجه الإنجاز حسب المحاور و البرامج أو الإجراءات.

تعبئة الموارد: مستوى تعبئة الموارد حسب الأقاليم و الجماعات و المصالح الخارجية.

الالتزام المالي: مستوى توفير الميزانية حسب المحاور و مشروع التنمية، و خطر تجاوز الميزانية حسب المحاور و مشروع التنمية.

إدراك من طرف الساكنة: الآثار الملموسة للإنجازات كالشغل و الإدماج و الاستدامة.

هذا و قد أُلزمت المادة 14 من المرسوم المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية الجهوية رئيس مجلس الجهة بإعداد تقرير سنوي لتقييم تنفيذ برنامج التنمية الجهوية يتضمن على وجه الخصوص بيانات حول نسبة إنجاز المشاريع المبرمجة مع قياس مؤشرات الفعالية المتعلقة بها و المضمنة في منظومة تتبع المشاريع و البرامج إضافة إلى الإمكانيات المادية المرصودة للمشاريع و البرامج و الإكراهات المحتملة التي قد تعترض إنجازها، مع اقتراح الحلول الكفيلة بتجاوزها، و عرضه على اللجان الدائمة للمجلس لإبداء الرأي قبل أن يتدارسه المجلس لإي أول دورة عادية أو استثنائية يعقدها بعد التوصل بتقارير اللجان الدائمة و يعلق ملخص من التقرير السنوي بمقر الجهة كما يتم نشره بجميع الوسائل المتاحة.

المطلب الثاني: برنامج تنمية عمالة المضيق الفنيدق

يأتي إعداد برنامج تنمية عمالة المضيق الفنيدق في إطار المقترضات القانونية التي جاء بها القانون التنظيمي رقم 112.14 و خاصة المواد 80 و 81 و 82 منه، بحيث تنص تلك المقترضات على أن يضع مجلس العمالة أو الإقليم تحت إشراف رئيس مجلسها خلال السنة الأولى من انتداب المجلس برنامج التنمية للعمالة أو الإقليم و تعمل على تتبعه و تحيينه و تقييمه، و يحدد البرنامج لمدة 6 سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب العمالة أو الإقليم، اعتبارا لنوعيتها و توطيئها و كلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة و وفق منهج تشاركي و بتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم بصفته مكافا بتنشيط أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، و يجب أن يتضمن البرنامج تشخيصا لحاجيات العمالة أو الإقليم و تحديدا لأولوياتها و تقييمها لمواردها و نفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى و

أن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع (118).

كما يمكن تحيين البرنامج ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ (119)، و تحدد بنص تنظيمي مسطرة إعدادة و تتبعه و تحيينه و تقييمه و آليات الحوار و التشاور لإعدادة (120).

الفرع الأول: منهجية إعداد البرنامج

تطبيقا لمقتضيات القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم و كذا المرسوم رقم 2.16.300 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم... الذي يحدد مراحل إعداد البرنامج في:

أ- إنجاز تشخيص يبرز وضعية التجهيزات و الخدمات الأساسية في الوسط القروي للعمالة أو الإقليم و مؤشرات الإقصاء و الهشاشة في مختلف القطاعات الاجتماعية، و يتضمن هذا التشخيص علاوة على ذلك، مقومات و إكراهات التنمية الاجتماعية بالعمالة أو الإقليم و جرد المشاريع المبرمجة أو المتوقعة من طرف الدولة و الفاعلين العموميين الآخرين داخل النفوذ الترابي للعمالة أو الإقليم.

ب- وضع ترتيب الأولويات التنموية للعمالة أو الإقليم أخذا بعين الاعتبار سياسات و استراتيجيات الدولة و انسجاما مع توجهات برنامج التنمية الجهوية متى توفر.

ت- تحديد و توطين المشاريع و الأنشطة ذات الأولوية بالنسبة للعمالة أو الإقليم مع الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المادية المتوفرة لديها أو التي

(118) المادة 80 من القانون التنظيمي رقم 112.14

(119) المادة 81 من القانون التنظيمي رقم 112.14

(120) المادة 82 من القانون التنظيمي رقم 112.14

يمكن لها تعيبتها خلال السنوات الست التي سيتم العمل فيها ببرنامج التنمية.

ث- تقييم موارد العمالة أو الإقليم و نفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى لبرنامج تنمية العمالة أو الإقليم.

ج- بلورة وثيقة مشروع تنمية العمالة أو الإقليم، مع وضع منظومة لتتبع المشاريع و البرامج تحدد فيها الأهداف المراد بلوفها و مؤشرات الفعالية المتعلقة بها، و يتم إعداد مشروع برنامج تنمية العمالة أو الإقليم وفق منهج تشاركي.

تم انتقاء و تكوين فريق العمل و استصدار قرار رقم 60 عن مجلس عمالة المضيق الفينيق بتاريخ 18 أبريل 2017 مع نشره و إشهاره، و قد حدد المجلس منهجية عمله التي اقتضت:

- التشخيص و جمع المعطيات من خلال مراسلة الجماعات الترابية المكونة للإقليم، و المصالح الخارجية المتواجدة به، و عقد اجتماعات مع الهيئة الاستشارية المكلفة بتفعيل مبادئ المساواة و تكافؤ الفرص و مقارنة النوع، و بعض الجمعيات.
- بلورة و صياغة مشروع البرنامج
- ميزنة المشاريع
- عرض مشروع البرنامج على اللجان الدائمة للمجلس
- عرض مشروع البرنامج على المجلس التداولي و المصادقة عليه
- التأشير على مشروع البرنامج من طرف السيد عامل الإقليم.

و يبدو من هذه المنهجية أنها تتضمن بعض التدابير الإدارية إضافة إلى مراحل التخطيط الاستراتيجي خاصة ما يتعلق بالتشخيص و وضع الخطة، و هذا

هو ما يهتم الباحث لتبيان مدى البعد التخطيطي الاستراتيجي لدى عمالة المضيق الفنيدق في عملية صياغة برنامجها التنموي، و عليه فإن هذا الفرع، سيتناول تقنيات التشخيص في الفقرة الأولى، و وضع الخطة النهائية في الفقرة الثانية.

الفقرة الأولى: تشخيص الحالة الراهنة لمجلس عمالة المضيق الفنيدق

شمل التشخيص مستويات عدة انطلقا من الجماعات الترابية المكونة للعمالة و هي: جماعة المضيق، جماعة الفنيدق، جماعة مرتيل، جماعة العليين، و جماعة بليونش، مرورا بجمعيات المجتمع المدني و انتهاء بالقطاعات الوزارية و الفاعلين الاقتصاديين.

و قد اعتمد الفريق التقني المكلف بإعداد برنامج تنمية عمالة المضيق الفنيدق لتحديد الرهانات الكبرى التي يمكن اعتمادها في البرنامج، على أسلوب الاستثمار التي قام بتوزيعها على مختلف الجمعيات و الفاعلين الجمعويين و الاقتصاديين و المنتخبين و المصالح الخارجية و كذا الأطر التربوية بالإضافة إلى متدخلين آخرين، بحيث كانت النتائج على الشكل التالي:

- 1- قطاع السياحة: 17%.
- 2- قطاع التعليم: 17%.
- 3- قطاع الصحة: 14%.
- 4- قطاع الصيد البحري: 13%.
- 5- قطاع البنية التحتية: 11%.
- 6- قطاع الخدمات: 10%.
- 7- قطاع التجارة: 7%.
- 8- قطاع الفلاحة: 5%.

أما بالنسبة للإكراهات التي يمكن أن تعترض البرنامج فيأتي التمويل على رأس

هذه الإكراهات بنسبة 37%، تليه إكراهات عدم وجود الكفاءات بنسبة 28%، أما إكراهات تدبير المشاريع فبنسبة 21%، و في الأخير إكراهات متعلقة بالموارد البشرية بنسبة 14%.

كما تم اعتماد نفس تقنية الاستمارة لتحديد نسبة توزيع المشاريع ما بين العالم القروي و الحضري بحيث اختار أزيد من 60% ممن شملتهم الدراسة توزيع المشاريع بين العالمين بنسبة 50% لكل منهما، في حين رأى 21% منهم ضرورة أن يحضى العالم القروي بنسبة 60%، و الباقي فقد تراوحوا بين من اختار نسبة 70% و 80% للعالم القروي.

إن تقنية الاستمارة من بين التقنيات المعتمدة في عملية التشخيص مما لا شك فيه، و هي تقنية تكاد تكون عمالة المضيق الفنيدق الوحيدة التي اعتمدها و إن كانت نسبة التوزيع قد رجحت كفة العالم القروي فإن ذلك راجع للمعطيات التشخيصية التي أبانت عن افتقار العالم القروي بالعمالة إلى مقومات التنمية أكثر منها في العالم الحضري و إن كانت العمالة تتوفر على جماعتين فقط ينطبق عليهما الطابع القروي، و هو ما سيتجلى في المشاريع المبرمجة في خطة العمل. و على العموم كانت نتائج التشخيص على الشكل التالي:

نقط القوة:

- بوابة للمغرب على الواجهة المتوسطية
- قطاع استقبالي موسمي جد متطور
- قطاع تجاري نشيط و ذو مؤهلات تاريخية
- مناخ معتدل و أمطار وفيرة

نقط الضعف:

- فلاحية تقليدية معاشية في العالم القروي
- ضعف الانتاجية و عدم وجود سواقي حاليا

- الاستغلال العشوائي للشاطئ
- هشاشة البنية التحتية بمجموعة من الدواوير
- عقار غير محفظ

الفرص:

- فئة نشيطة و عاملة من الشباب
- انفتاح العمالة على الواجهة البحرية للبحر الأبيض المتوسط
- الاستثمار في القطاع التجاري باعتبار ديناميكية القطاع تاريخيا و مستقبليا
- الجامعة

المخاطر:

- هجرة الشباب و فراغ القرى و عزوفهم عن امتهان الفلاحة
- ارتفاع ثمن الأرض و أثرها على المجال القروي
- استغلال الأسواق بالجماعات.

الفقرة الثانية: وضع الخطة الاستراتيجية لمجلس عمالة المضيق

الفنيدق.

صادق مجلس عمالة المضيق الفنيدق على برنامج تنمية العمالة 2018-2022 خلال دورته العادية لشهر يونيو 2018 ،

- محور المشاريع المتعلقة بالبنيات التحتية و التجهيزات الأساسية، بحيث تضمنت مشاريع تتعلق بتجهيز شبكة التطهير السائل، و مشاريع لتجهيز المسالك الطرقية، بكلفة مالية قدرها 152.386.855.00 درهم.

- محور المشاريع المتعلقة بالمجال الرياضي و الثقافي: و ضمت مشاريع تتعلق ببناء مسبح و 5 ملاعب، و قاعة للرياضة و الألعاب الجماعية، و مسرح، بكلفة مالية قدرها 109.408.206.00 درهم.
- محور المشاريع المتعلقة بالمجال الاجتماعي: ضمت 4 مشاريع طبية، و 3 مشاريع في مجال التربية و التعليم، بكلفة مالية قدرها 18.188.489.00 درهم.
- محور المشاريع المتعلقة بالصناعة التقليدية و السياحة: و ضم 3 مشاريع بكلفة مالية قدرها 56.643.200.00 درهم.
- محور الحكامة الإدارية: مشروع واحد، بكلفة مالية قدرها 398.400.00 درهم.
- محور التعاون اللامركزي: تضمن القيام بنوع جديد من اتفاقيات الشراكة عام/عام و عام/خاص مع إشراك المجتمع المدني، تثمين و تعزيز الاتفاقيات المحلية و لا سيما ما بين الجماعات الترابية من بينها خلق مجموعة الجماعات الترابية، خلق شراكات جديدة خصوصا في الاختصاصات الذاتية و الاختصاصات المشتركة و الاختصاصات المنقولة، و تطوير اتفاقيات الشراكة مع مؤسسات الدولة خاصة ذات الطابع الاجتماعي و على الخصوص الصحة و التعليم، استغلال الموقع الاستراتيجي للإقليم و مجموعة من القواسم المشتركة و ذلك من أجل العمل على خلق شراكات مع الضفة الأخرى من المجالس الإقليمية الإسبانية و كذا الجماعات الإسبانية، التفكير في خلق شراكات أخرى مع بعض الدول الأوروبية (فرنسا، بلجيكا، و هولاندا)، و التفكير في وضع استراتيجية لتنمية علاقات التعاون مع العالم العربي و العمق الإفريقي (جنوب - جنوب).

الفرع الثاني: آليات التنفيذ و التقييم

الفقرة الأولى: آليات تنفيذ برنامج تنمية عمالة المضيق الفنيدق

لقد عهد بتنفيذ المشاريع المدرجة ببرنامج تنمية عمالة المضيق الفنيدق إلى لجنة تقنية، و حقيقة الأمر أن وثيقة البرنامج لم تحدد أعضاء هذه اللجنة على غرار ما تم ملاحظته بالنسبة لجهة طنجة تطوان الحسيمة و جماعة المضيق، مما حدى بالباحث إلى ربط الاتصال بمصادر المعلومات بالعمالة لاستيقاء توجه مجلسها فيما يخص آليات تنفيذ البرنامج، خصوصا و أن اللجنة التقنية المشار إليها في وثيقة البرنامج تقتضي من الناحية الإدارية إصدار قرار بتعيين أعضائها أو على الأقل اتفاق مجلس العمالة مع باقي الشركاء خصوصا و أن بعض المشاريع المدرجة في البرنامج كتلك المتعلقة بشبكات التطهير السائل مثلا تدخل فيها شركة أمانديس كجهة تدبير مفوض و بالتالي فهذه النوعية من المشاريع تحضى بتنفيذ هذه الأخيرة، و نجد أيضا مشاريع مرتبطة بأشغال الربط الكهربائي بحيث يشكل المكتب الوطني للماء و الكهرباء جهة الاختصاص بشراكة مع مجلس العمالة.

و في الحقيقة لم تتضح معالم هذه اللجنة التقنية، و كيفية إدارتها للعمليات التنفيذية للمشاريع، و هل ستكون الإدارة جماعية أم قطاعية في حين تعمل اللجنة كأداة قيادية على تنسيق الأداء بين المتدخلين و الشركاء على حد سواء.

و على العموم و كما رأينا فيما يتعلق بآليات إدارة المشروعات بالنسبة للجماعات الترابية بما فيهم مجالس العمالات و الأقاليم، فإن هذه الأخيرة تتوفر على العديد من الحلول القانونية لتنفيذ مشاريعها سواء بشكل مباشر أو من خلال شركات التنمية أو الرجوع لآليات التعاون اللامركزي الداخلي خاصة مع الجماعات المكونة لنفوذها الترابي.

و إلى حين تشكل تلك اللجنة التقنية المنصوص عليها في البرنامج و التأشير

عليه من طرف السلطات الإقليمية يبقى الغموض يكتنف مرحلة التنفيذ و هي مسألة تنتقص من الجهود التخطيطي و استشرافه للمستقبل بما في ذلك وسائل التنفيذ و منظومة التتبع و التقييم التي لا تستقيم من دون أن يعرف مسبقا جهة التنفيذ.

كما أن هذا الغموض من شأنه أن يسقط برنامج التنمية لعمالة المضيق الفنيدق في تخبط بعد دخوله حيز التنفيذ بمجرد تأشير السيد العامل على مقرر المجلس القاضي بالمصادقة على البرنامج، و سيكون التخبط ناتج عن عدم وضوح الجهة أو الجهات المنفذة و عوض البدء في التنفيذ سيجد المجلس نفسه مضطرا إلى أعمال خطة تنفيذية مع ما تحتاجه هذه العملية من وقت إضافي سيزيد من معضلة الزمن التي سقط فيها المخطط بأن أوضاع سنة كاملة من خطة المجلس الاستراتيجية بحيث يغطي البرنامج 5 سنوات فقط (2018-2022) عوض ست سنوات، و إبان أخذنا بعين الاعتبار أن سنة 2018 قد تجاوزت منتصفها دون استكمال مسطرة الإعداد فإن التنفيذ بالضرورة سيعرف تأخرا بشكل تلقائي، و بالأحرى إذا افتقد إلى خطة تنفيذية لحد الساعة.

الفقرة الثانية: تتبع و تقييم برنامج التنمية لعمالة المضيق الفنيدق.

أرفق مجلس عمالة المضيق الفنيدق ببرنامج تنمية العمالة، وثيقة تتعلق بمنظومة تتبع المشاريع و البرامج يشرح فيها نظام التتبع و التقييم المعتمد من لدنه، و يقصد المجلس بالتتبع و التقييم تلك العملية التي تمكن من إرساء منظومة عمل متكاملة تمكن من التكيف الدائم لسير الأشغال وفق المتغيرات الميدانية مع الأخذ بعين الاعتبار الانضباط للتصورات الأولية للأهداف و النتائج المتوقعة، و هي منظومة تمكن من اتخاذ الفوري لقرار التعديل و الملاءمة عند الإقتضاء، كما تمكن كذلك من إمكانية التعلم و مراكمة المعرفة الأساسية بالمجال، كذلك يمكن نظام التتبع و التقييم بالحكم على تقدم إنجاز المشاريع المدرجة في برنامج التنميو و

المراقبة عليها و تقدير مدى الوصول إلى النتائج و الأهداف المتوقعة، و كذلك التأكد من تنفيذ برنامج التنمية المسطر مع القيام بالتعديلات الضرورية لتوجيه كل اعوجاج قد يعرقل عملية تنفيذ البرنامج أو يحول دون بلوغ الأهداف و النتائج المنظرة.

فعلاوة على الحاجة العلمية و التقنية التي أضحت تفرض وضع منظومة للتبع و التقييم، فقد ألزم القانون المنظم من خلال المرسوم رقم 2.16.300 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم و تتبعه و تقييمه و تحيينه، و آليات الحوار و التشاور لإعداده في الفقرة الأخيرة من المادة السادسة ضرورة وضع منظومة لتتبع المشاريع و البرامج تحدد في الأهداف المراد بلوغها و مؤشرات الفعالية المرتبطة بها.

و تعتبر عملية التتبع و التقييم بحسب الوثيقة المذكورة جزء لا يتجزء من عمليات إعداد و تنفيذ برنامج التنمية، فالتتبع يسمح بمتابعة حالة تقدم إنجاز البرامج و المشاريع و يساهم في قياس مدى تحقق النتائج و الأهداف المسطرة و المراد بلوغها.

و حتى يتمكن المجلس من تتبع و تقييم درجة تنفيذ المشاريع المقترحة في برنامج التنمية و الوصول إلى النتائج المرجوة، فقد أكد على ضرورة تشكيل لجنة تقنية تسهر عليه، و التي سيعهد إليها بتنفيذ البرنامج، و يتم تزويدها بالإمكانيات البشرية و المادية اللازمة و تعتمد على مصادر و آليات للتبع و التقييم الكفيلة بالاستجابة للأهداف و ذلك عن طريق:

- رفع تقارير تبين درجة تقدم و تنفيذ المشاريع المسطرة في برنامج التنمية.
- رفع تقارير حول نجاعة الأهداف المسطرة.
- الحرص على تنفيذ المشاريع كما تم تسطيرها.

كما تسهر على رفع تقارير إلى لجنة التتبع و التقييم و التي تتألف من رئيس

- المجلس و المدير العام للمصالح و رؤساء اللجان الدائمة، بالإضافة إلى هيئة المساواة و تكافؤ الفرص و مقارنة النوع الاجتماعي و تعمل على ما يلي:
- المصادقة على البرامج السنوية
- إعداد تقارير تركيبية للمجلس تتضمن مقترحات عملية من أجل تجويد البرنامج و حسن تنفيذه.
- تحرص هذه اللجنة على اجتماعين كل سنة لمعالجة و تحليل المعطيات المرفوعة لها من طرف اللجنة التقنية كما تعمل إلى جانب رئيس مجلس العمالة على إعداد التقرير السنوي لتقييم تنفيذ تنمية العمالة طبقاً لأحكام المادة 14 من المرسوم رقم 2.16.300.

المبحث الثاني: التخطيط الاستراتيجي على مستوى الجماعات

بعد صدور القانون رقم 17.08 المغير و المتمم للقانون رقم 78.00 المتعلق بالجماعات، أصبحت الجماعات ملزمة بإعداد مخططا جماعيا للتنمية عوض مخطط التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، و نتيجة التحولات التي عرفت المنظومة القانونية المؤطرة للجماعات الترابية على ضوء دستور 2011 و المتمثلة في صدور القوانين التنظيمية و المراسيم التطبيقية المرتبطة بها، فقد عهد إلى الجماعات بإعداد برامج عمل عوض المخططات الجماعية للتنمية.

و بحكم أن الجماعات حظيت قبل 2015 تاريخ تطبيق القوانين التنظيمية بتطبيق مبدأ التدبير الحر على خلال المجالس الجهوية و مجالس العمالات و الأقاليم حيث كانت سلطة الوالي و العامل هي المهيمنة على سير تلك المستويين من الجماعات الترابية، و لما كانت الجماعات الحضرية و القروية آنذاك تتوافر على إدارة يسهر على تسييرها الكتاب العامون الذي أصبحوا يسمون فيما بعد بالمدراء و المدراء العامون، فقد أثر الباحث تناول تجربة المخططات الجماعية للتنمية و دور

الكتاب العامون فيها باعتبارهم يمثلون القيادة العليا في الجماعات آنذاك و ذلك في المطلب الأول، ثم التطرق إلى تجربة برامج عمل الجماعات و دور المدراء فيها في المطلب الثاني و ذلك من أجل مقارنة مسار التخطيط الاستراتيجي لدى الجماعات من خلال التجريبتين.

المطلب الأول: التخطيط المديرى على ضوء المخططات الجماعية للتنمية

و لقد شكل تعديل الميثاق الجماعي 78.00 سنة 2009 بمقتضى القانون رقم 17.08 منعظفا تاريخيا في سير الجماعات من خلال توسيع صلاحيات المنتخب و تنظيم العمل الجماعي بحيث وضع الجماعات في سكة التدبير العقلاني و انتشالها من الأساليب التقليدية التي تحكمت فيها منذ عقود من الزمن رغم تأكيد ظهير 30 شتنبر 1976 على ضرورة إعداد مخططات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، و يتجلى المنحى الحديث في التعديلات المدخلة على الميثاق الجماعي و الذي ظل وفيما لنهج ظهير 1976- في تحديده لملاح المخطط الجماعي للتنمية و مرتكزاته ما جعل من عملية إعداده عملا تخطيطيا جليا بغض النظر عن الحصيلة العملية الناتجة عن تجربة الجماعات في إعداد و تنفيذ مخططاتها التنموية.

و على هذا الأساس يمكن اعتبار هذه المرحلة بحق بداية تكريس البعد الاستراتيجي في التخطيط الجماعي الذي ظل مستندا لسنوات طوال على الخبرة الماضية و القدرة على التنبؤ لدى المخطط دون استعمال الأدوات العلمية للتخطيط الاستراتيجي التي أثبتت نجاعتها لدى المنظمات التي تعتمد في تدبير أعمالها، و يتجلى هذا المنحى بشكل أكثر جلاء من خلال مسطرة إعداد المخططات الجماعية للتنمية و التي صدر بشأنها المرسوم رقم 2.10.504 كتعبير عن إرادة المشرع المغربي و إصراره على اعتماد مقارنة جديدة للتخطيط الجماعي.

الفرع الأول: الأساس القانوني للمخطط الجماعي

للتنمية

شكلت المادة 1 من القانون رقم 17.08 المغيرة و المتممة للمادة 36 من القانون رقم 78.00 الأساس القانوني للمخطط الجماعي للتنمية (الفقرة الأولى) في حين شكل المرسوم 2.10.504 النص التنظيمي المحدد لمسطرة إعداده (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: التأصيل القانوني للمخطط الجماعي للتنمية

بحسب مقتضيات الميثاق الجماعي فإن المجلس الجماعي المنتخب يدرس و يصوت على مشروع مخطط جماعي للتنمية الذي يعده رئيس المجلس الجماعي و يتضمن برنامج تجهيز الجماعة في حدود وسائلها الخاصة و الوسائل الموضوعة رهن إشارتها، و كذا مقترح الأعمال الواجب إنجازها بالتعاون أو بشراكة مع الإدارة و الجماعات المحلية الأخرى أو الهيئات العمومية.

فالمخطط الجماعي للتنمية يحدد الأعمال التنموية المقرر إنجازها بتراب الجماعة لمدة ست سنوات، في أفق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي، يأخذ بعين الاعتبار على الخصوص مقارنة النوع، يمكن تحيينه ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ و يعمل به إلى غاية السنة الأولى من الانتداب الموالي التي يتم خلالها إعداد المخطط الجماعي للتنمية المتعلق بالمدة الانتدابية الموالية الجديدة.

كما يلزم النص القانوني على أن تتضمن وثيقة المخطط الجماعي للتنمية تشخيصا يظهر الإمكانيات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية للجماعة، و الحاجيات ذات الأولوية المحددة بتشارو مع الساكنة و الإدارات و الفاعلين المعنيين، إضافة إلى الموارد و النفقات التقديرية المتعلقة بالسنوات الثلاث الأولى التي تم فيها العمل بالمخطط الجماعي للتنمية.

و لقد شكل تعديل الميثاق الجماعي 78.00 سنة 2009 بمقتضى القانون رقم 17.08 منعظا تاريخيا في سير الجماعات من خلال توسيع لصلاحيات المنتخب و تنظيم العمل الجماعي بحيث وضع الجماعات في سكة التدبير العقلاني و انتشالها من الأساليب التقليدية التي تحكمت فيها منذ عقود من الزمن رغم تأكيد ظهير 30 شتنبر 1976 على ضرورة إعداد مخططات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، و يتجلى المنحى الحديث في التعديلات المدخلة على الميثاق الجماعي و الذي ظل وفيما لنهج ظهير 1976- في تحديده لملاح المخطط الجماعي للتنمية و مرتكزاته ما جعل من عملية إعداده عملا تخطيطيا جليا بغض النظر عن الحصيلة العملية الناتجة عن تجربة الجماعات في إعداد و تنفيذ مخططاتها التنموية.

و على هذا الأساس يمكن اعتبار هذه المرحلة بحق بداية تكريس البعد الاستراتيجي في التخطيط الجماعي الذي ظل مستندا لسنوات طوال على الخبرة الماضية و القدرة على التنبؤ لدى المخطط دون استعمال الأدوات العلمية للتخطيط الاستراتيجي التي أثبتت نجاعتها لدى المنظمات التي تعتمد عليها في تدبير أعمالها، و يتجلى هذا المنحى بشكل أكثر جلاء من خلال مسطرة إعداد المخططات الجماعية للتنمية و التي صدر بشأنها المرسوم رقم 2.10.504 كتعبير عن إرادة المشرع المغربي و إصراره على اعتماد مقاربة جديدة للتخطيط الجماعي.

المخطط الجماعي للتنمية يحدد الأعمال التنموية المقرر إنجازها بتراب الجماعة لمدة ست سنوات، في أفق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي، يأخذ بعين الاعتبار على الخصوص مقاربة النوع، و يمكن تحيينه ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ و يعمل به إلى غاية السنة الأولى من الانتداب الموالي التي يتم خلالها إعداد المخطط الجماعي للتنمية المتعلق بالمدة الانتدابية الموالية الجديدة.

كما يلزم النص القانوني على أن تتضمن وثيقة المخطط الجماعي للتنمية تشخيصا يظهر الإمكانيات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية للجماعة، و الحاجيات

ذات الأولوية المحددة بتشارو مع الساكنة و الإدارات و الفاعلين المعنيين، إضافة إلى الموارد و النفقات التقديرية المتعلقة بالسنوات الثلاث الأولى التي تم فيها العمل بالمخطط الجماعي للتنمية.

الفقرة الثانية: مسطرة إعداد المخطط الجماعي للتنمية

نصت الفقرة الأخيرة من المادة 36 من الميثاق الجماعي كما تم تغييرها و تتميها بمقتضى المادة 1 من القانون رقم 17.08 الصادر في 18 فبراير 2009 على أن مسطرة إعداد المخطط الجماعي للتنمية تحدد بنص تنظيمي، و في هذا الصدد صدر المرسوم رقم 2.10.504 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد المخطط الجماعي للتنمية بتاريخ 28 أبريل 2011 و نشر بالجريدة الرسمية عدد 5943 بتاريخ 16 ماي 2011، أي بعد أكثر من سنتين من التعديل المذكور، و بالتالي كان على المجالس الجماعية المنتخبة سنة 2009 انتظار أكثر من سنتين لتباشر مسطرة إعداد مخططاتها التنموية رغم أن النص القانوني يحدد السنة الأولى من الانتداب للقيام بهذه العملية، و هذا ما أدى إلى تأخير في إعداد هذه الوثيقة⁽¹²¹⁾.

و على العموم فقد حافظ المرسوم على المتطلبات الجوهرية للمخطط و التي سبق أن نص عليها الميثاق الجماعي في مادته 36 خصوصا تلك المتعلقة بالتشخيص و تحديد الأولويات و الوضعية المالية المتوقعة، كما أكد على إسناد مهمة إعداد المخطط لرؤساء الجماعات بتعاون و شراكة مع جهات أخرى، و هنا يطرح السؤال الجوهرى عن دور المدراء في العملية التخطيطية؟

فإذا كان الميثاق الجماعي و المرسوم المتعلق بتحديد مسطرة إعداد المخطط

(121) تنص الفقرة الأخيرة من المادة 5 من المرسوم رقم 2.10.504 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد المخطط الجماعي للتنمية على أن لم يتم إعداد المخطط الجماعي للتنمية داخل الأجل المحدد... لأي سبب من الأسباب يمكن لسلطة الوصاية بقرار معلل أن تمدد الأجل بمبادرة منها أو بطلب من رئيس المجلس، و بذلك يكون المشرع قد تدارك هذا الخلل.

الجماعي للتنمية لم يأتي على ذكر المدراء/الكتاب العامون و حصر مسؤولية العملية التخطيطية في رؤساء الجماعات، فهل يستشف من ذلك أن التخطيط المديرى بقى بعيدا عن اهتمام المشرع؟ و هل يستقيم فهم العمل الجماعي الذي يقوم به الرئيس المنتخب بمعزل عن طاقمه الإداري و خاصة المراكز العليا في الإدارة الجماعية المعنية من الناحية العملية و العلمية بالتخطيط الاستراتيجي للجماعات؟ و بالتالي هل تداركت وزارة الداخلية من خلال الدلائل التي أصدرتها المديرية العامة للجماعات المحلية/الترابية هذا الالتباس؟

الفرع الثاني: الوثائق التوجيهية لإعداد المخطط الجماعي للتنمية

مباشرة بعد دخول التعديلات التي جاء بها القانون رقم 17.08 على الميثاق الجماعي رقم 78.00 و المتعلقة بإعداد المخطط الجماعي للتنمية، و حتى قبل صدور المرسوم المتعلق بمسطرة إعداد، عملت وزارة الداخلية ممثلة في المديرية العامة للجماعات المحلية/الترابية على وضع دلائل لمساعدة الجماعات القروية و الجماعات الحضرية التي يقل عدد سكانها عن 35 ألف نسمة على القيام بعملية التخطيط الجماعي الاستراتيجي و عيا منها بافتقار الجماعات الصغيرة للكفاءات القادرة على إدارة هذه العملية، و هو مبرر لا يجد مرتكزا حقيقيا على اعتبار أن تلك الجماعات تتوفر على قيادة عليا ممثلة في الكتاب العامون/مدراء المصالح الذي من شأنهم و مهامهم إدارة عملية التخطيط.

و على العموم فقد ضمت الوثائق التوجيهية/الدلائل كل من كتيب المساطر الإدارية المتعلقة بإعداد المخطط الجماعي للتنمية و دليل المخطط الجماعي للتنمية.

الفقرة الأولى: كتيب المساطر الإدارية المتعلقة بإعداد المخطط

الجماعي للتنمية

صدر كتيب المساطر الإدارية المتعلقة بإعداد المخطط الجماعي للتنمية سنة 2009 و ذلك بالتزامن مع تطبيق المقتضيات التي جاء بها القانون التعديلي رقم 17.08 .

و لقد دقق الكتيب مجالات التدخل بالنسبة للجماعة في عملية الإعداد و خاصة مهام الكتاب العامون التي تحدد في:

- وضع الفريق التقني الجماعي الذي يترأسونه و الذي اسندت إليه إعداد مشروع مخطط عمل يتعلق بجمع المعطيات تبعا للتكوين و تحت مسؤولية الكتاب العامون للجماعات.
- كما ينظم الكاتب العام للجماعة جلسة عمل مع اللجنة الجماعية للتخطيط التشاركي و الفريق الإقليمي للمصاحبة بحضور الفريق التقني الجماعي بهدف وضع اللمسات الأخيرة لمخطط العمل المتعلق بجمع المعطيات .
- كما يضمن التتبع و التنسيق بين مختلف فرق المستقصين بدعم من المصالح الخارجية المتواجدة فوق تراب الجماعة.
- يحرر بدعم من المصالح الخارجية تقريرا يعرض أول بيان لحالة الأمكنة في نهاية عملية جمع المعطيات لدى الإدارات.
- يتم إدخال المعطيات المجمعة في قاعدة النظام المعلوماتي الجماعي تحت مسؤولية الكاتب العام للجماعة و فرق المستقصين و ينظم الكاتب العام تكويننا لهذه الفرق لضمان نجاح عملية إدخال المعطيات بالنظام المعلوماتي الجماعي.
- تحرير تقرير حالة الأمكنة انطلاقا من المعطيات المجمعة من الفاعلين العموميين و الخواص.

- تحديد المعلومات الواجب جمعها لدى السكان
- وضع برنامج عمل الفريق
- تقديم البرنامج للجنة الجماعية للتخطيط التشاركي
- معالجة المعلومات المجمعة

الفقرة الثانية: دليل المخطط الجماعي للتنمية

أصدرت المديرية العامة للجماعات المحلية/الترابية سنة 2010 دليل المخطط الجماعي للتنمية بحسب مقاربة التخطيط الاستراتيجي التشاركي، و قد أبرز هذا الدليل البعد الاستراتيجي للتخطيط الجماعي اعتبارا لكون الأهداف المسطرة في المخطط تنبع من القرار السياسي المحلي الذي يتخذ خيارات ذات طبيعة هيكلية ترهن مستقبل الجماعة و تحدد السبل الواجب اتباعها و الوسائل الواجب استخدامها لتحقيق تلك الأهداف، و بالتالي اعتبر التخطيط الجماعي بهذا المعنى تخطيطا استراتيجيا(122).

كما نجده أكثر تركيزا على المصطلحات المستعملة في حقل التخطيط الاستراتيجي و المعبرة عن عناصره و مقوماته، و في هذا الصدد نجده يبرز أهمية رؤية الجماعة كمنظمة، باعتبارها بوصلة العمل الجماعي، و اعتبارا لطبيعة الجماعات كمنظمات عامة، و انسجاما مع تم التطرق إليه في مقدمة القسم الأول، فإن الدليل قد بين أهمية مساهمة السكان في بلورة رؤية مشتركة لمستقبل جماعتهم(123)، كما نجده يركز على تدبير جيد للموارد المادية و البشرية المتوفرة

(122) دليل المخطط الجماعي للتنمية، منشورات مركز الاتصال و النشر، المديرية العامة للجماعات الترابية، 2010، ص 17.

(123) "... إن مسألة اختيار النموذج الأمثل للتخطيط لدى هذه الأخيرة (المنظمات العامة) يشكل أهمية بالغة تراعي خصوصيتها التي تؤثر على عملية بلورة رؤيتها المستقبلية و نوعية الأهداف المرجو تحقيقها، كما أن التبع و التقييم بالنسبة للمنظمة العامة تمتد لتشمل فئات عريضة من المجتمع و التي تشكل

لدى الجماعات أو التي يمكن تعبئتها و هو ما يعكس عملية تشخيص و تحليل للبيئة الداخلية التي تشكل إلى جانب البيئة الخارجية أرضية لصياغة وثيقة الحالة الراهنة للمنظمة كمنطلق للسير قدما نحو تحقيق الأهداف المستقبلية، و قد لأمس الدليل عوامل البيئة الخارجية للجماعات من خلال تأكيده على ضرورة ربط التخطيط الجماعي بالمشاريع المهيكلية و المبرمجة على المستويات الترابية العليا وبالسياسات العمومية الوطنية و كذا بالاتفاقيات الدولية التي صادق عليها المغرب في مجال التنمية و حقوق الإنسان(124).

المطلب الثاني: برنامج عمل الجماعة (جماعة المضيق نموذجاً)

صادق مجلس جماعة المضيق على برنامج عمل الجماعة برسم الفترة الممتدة من 2018 إلى 2023 خلال دورته العادية لشهر فبراير 2018 متضمنا رؤية(125) و رسالة (126) الجماعة و مرتكزا على خمسة محاور استراتيجية:

الفئات المستهدفة من المشاريع التي تتضمنها الخطة الاستراتيجية..."، مقدمة القسم الأول من هذا البحث، ص 21. و ينص دليل المخطط الجماعي للتنمية في صفحته رقم 20 على "التفكير في مساهمة السكان في رؤية مشتركة للمستقبل مما يتيح فرص الرفع من الإمكانيات و التفاعل السياسي".

(124) (المخطط الجماعي للتنمية حسب مقارنة التخطيط الاستراتيجي التشاركي، سلسلة دليل المنتخب، منشورات مركز الاتصال و النشر، المديرية العامة للجماعات المحلية، 2010، ص 20.

(125) (رؤية جماعة المضيق: "تسعى جماعة المضيق في أفق سنة 2023 إلى تطوير جاذبيتها السياحية و تعزيز قدراتها السوسيو اقتصادية و خدمة الساكنة المحلية وفق مقارنة ترابية مندمجة و مستدامة مبنية على التنوع الاجتماعي".

(126) (رسالة جماعة المضيق: " تلتزم الجماعة ب :

بأن تعمل على تجويدخدمات القربالجماعية، الإدارية منها والسوسيو ثقافية والترفيهية للساكنة وللزوار.

أن تضمن لساكنتها العيش الكريم في بيئة نظيفة وبنية تحتية جيدة وتنقل سلس،

أن تساهم في تطوير المرافق والتجهيزات العموميةالجماعية والمحافظة عليها بالتنسيق مع باقي المتدخلين ،

أن تعمل على تثمين وتسويق المنتوج السياحي للمدينة ؛وجعلها محطة سياحية جذابة على المستوى الوطني والمتوسطي والدولي مستفيدة من موقعها الجغرافي، وبنيات الاستقبال المتوفرة..

وأن تحترم مبادئ الشفافية والحكامة الجيدة والديمقراطية التشاركية،

- يهم المحور الأول مواصلة تعزيز البنيات التحتية والتجهيزات الأساسية وهو المحور الذي يشكل نسبة مهمة من مجال تدخل الجماعة وفق الاختصاصات الذاتية، كما ينظمها القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، ويضم هذا المحور ما مجموعه 37 مشروع تنموي تهم شبكة الطرق والإنارة العمومية وقطاع النظافة وشبكة الماء والكهرباء والتطهير إضافة إلى تنظيم السير والجولان وتدبير المرافق المحلية.
- أما المحور الثاني فيتعلق بالتعمير والعقار والبيئة والتنمية المستدامة ويضم ما مجموعه 9 مشاريع.
- المحور الثالث يتعلق بالتأهيل الاجتماعي المندمج والنهوض بالشأن الثقافي والرياضي ويتشكل من حوالي 20 مشروعاً تهم مجالات الثقافة والرياضة والشباب والتنمية الاجتماعية.
- المحور الرابع ويتعلق بتنمية الاقتصاد المحلي ويتوفر على ما مجموعه 11 مشروعاً تهم مجالات السياحة والصيد البحري ودعم الأنشطة الاقتصادية الأخرى.
- فيما المحور الخامس يتعلق بتعزيز الحكامة وتحسين التواصل وتشجيع الشراكات ويضم حوالي 7 مشاريع تهم مجال تحديث وتأهيل وتجويد الخدمات الإدارية والرفع من فعالية ونجاعة التواصل والشراكة والتعاون الدولي .

وتعتبر هذه الرسالة بمثابة التزام جماعي لخدمة المدينة وساكنتها وزوارها بإشراك مختلف المتدخلين والفاعلين في الشأن العام المحلي وإعمال مبادئ الحكامة الجيدة ومقتضيات الشفافية والنزاهة والنجاعة والتدبير التشاركي والمندمج والمنفتح على الجميع من أجل تطوير التجهيزات والمرافق والخدمات الجماعية لتوفير أفضل شروط العيش الكريم لسكان المدينة وزوارها.

وبلغ الفريق التقني المكلف بإعداد هذا البرنامج، والمشكل من بعض أطر وموظفي الجماعة، المحاور الاستراتيجية المذكورة انطلاقا من حصيلة التشخيص التشاركي المنجز على الصعيد الترابي لمدينة المضيق بمعية مختلف المتدخلين في الفعل التنموي محليا وإقليميا وخاصة المصالح اللامركزية للدولة والنسيج الجماعي والفاعلين السوسيواقتصاديين، إضافة إلى خلاصات تقارير هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع بالجماعة وخبرات بعض الفعاليات المحلية بالمدينة الذين ساهموا في بلورة الخطوط العريضة لهذا البرنامج، كما سعى الفريق التقني واللجان الموضوعاتية المكلفة بإعداد البرنامج إلى الانفتاح على مختلف البرامج التنموية المنجزة إقليميا وجهويا لتحقيق أكبر نسبة ممكنة من الالتقائية في إعداد هذه الوثيقة التنموية. كما حدد برنامج عمل الجماعة مجموعة من الأولويات التنموية التي سيتم الترافع بشأنها بغية تنزيلها على أرض الواقع وفق مقاربة تشاركية مع باقي الشركاء محليا إقليميا جهويا ووطنيا. كما حدد لمدينة المضيق رؤية استراتيجية تسعى الجماعة إلى بلوغها في أفق سنة 2023 وتتمثل في تطوير جاذبيتها السياحية وتعزيز قدراتها السوسيواقتصادية وخدمة قضايا الساكنة المحلية وفق مقاربة ترابية مندمجة ومستدامة مبنية على النوع الاجتماعي .

وبغية تحقيق نسبة مهمة من تنزيل مشاريع هذا البرنامج وضع الفريق التقني المكلف بالإعداد مجموعة من المؤشرات وسيناريوهات الإنجاز وخاصة في الثلاث سنوات الأولى من عمر البرنامج مبنية على مجموعة من الرافعات التي وجب استثمارها لتحقيق الأهداف المنتظرة .

الفرع الأول: إعداد برنامج عمل الجماعة

لقد انطلقت عملية إعداد برنامج عمل جماعة المضيق بالارتكاز على ثلاث دعائم، و يتعلق الأمر بمخطط التنمية الجهوية لجهة طنجة تطوان الحسيمة تطبيقا

نص المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الذي ينص على أن يتم إعداد برنامج الجماعة بانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية، التصميم الجهوي لإعداد التراب باعتباره وثيقة مرجعية للتهيئة المجالية لمجموع التراب الجهوي الذي تشكل جماعة المضيق جزء منه و الذي يهدف إلى تحقيق التوافق بين الدولة و الجهة حول تدابير نهئية المجال و تأهيله وفق رؤية استراتيجية و استشرافية، و تصميم التهيئة لجماعة المضيق باعتباره وثيقة مرجعية ضرورية في مجال التخطيط و التدبير العمراني و تنمية الجماعة.

كما اعتمد على المقاربة التشاركية⁽¹²⁷⁾ و مقاربة النوع الاجتماعي⁽¹²⁸⁾ و المقاربة الالتقائية⁽¹²⁹⁾.

لقد احترم الفريق التقني المكلف بإعداد برنامج عمل الجماعة⁽¹³⁰⁾ المراحل الرئيسية للتخطيط الاستراتيجي، و في هذا الصدد عمل الفريق على وضع وثيقة الحالة الراهنة من خلال تشخيص شمولي و تشاركي (الفقرة الأولى) كما قام بوضع

(127) ينص البرنامج في صفحته رقم 20 على أن المقاربة التشاركية تهدف إلى إشراك كافة المستهدفين من التنمية البشرية في تحديد و تشخيص مشاكلهم الحقيقية و مساهمة كل الأطراف الفاعلة في صياغة و إنجاز و تقييم المشاريع و جعلها أكثر مطابقة و ملاءمة للواقع، و جعلهم قادرين على تبني حلول يتقاسمون فيها المسؤولية.

(128) صادق المجلس الجماعي للمضيق خلال دورته العادية لشهر أكتوبر 2016 على إحداث هيئة المساواة و تكافؤ الفرص و مقاربة النوع، و تم تنصيب أعضاؤها يوم 30 نونبر 2016.

(129) يؤكد لبرنامج في صفحته رقم 21 على أن أهمية اعتماد المقاربة الالتقائية في برنامج عمل الجماعة من خلال التشخيص التشاكي مع عدد من المصالح الخارجية للدولة. تنبع مما جاء في الخطاب الملكي السامي في 18 ماي 2005 بمناسبة اعطاء الانطلاقة للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية: "نعتبر أن التنمية الفعالة والمستدامة لن تتحقق إلا بسياسات عمومية مندمجة ضمن عملية متماسكة و مشروع شامل و تعبئة قوية متعددة الجهات يتكامل فيها السياسي والاجتماعي والاقتصادي والترابي والثقافي والبيئي". وهو الأمر الذي يؤكد أهمية اعتماد المقاربة الالتقائية في برنامج عمل الجماعة من خلال التشخيص التشاكي مع عدد من المصالح الخارجية للدولة.

(130) يتكون الفريق التقني المكلف بإعداد برنامج عمل جماعة المضيق من 6 أشخاص بما فيهم مدير المصالح و ضمت لجنة القيادة في عضويتها: رئيس الجماعة، أعضاء المكتب المسير، مدير المصالح الجماعية، رؤساء الأقسام و المصالح الجماعية، و اللجان الموضوعاتية

خطة العمل بناء على النتائج المستمدة من عمليات التشخيص و تحديد الرهانات و الأهداف العامة (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: تشخيص الحالة الراهنة

و قد اعتمدت على تشخيص المعطيات المتعلقة بتعريف الجماعة من خلال إعطاء لمحة تاريخية عنها و موقعها الجغرافي و انتمائها الإداري و حدودها و مساحتها، و مكوناتها المتمثلة في بنيتها المادية و البشرية، المعطيات الطبيعية من مناخ و تضاريس و موارد مائية و غطاء نباتي، و المعطيات الديمغرافية، بيان البنيات التحتية الأساسية، و المرافق العمومية المحلية، الوضعية العقارية و العمرانية، الأنشطة الاقتصادية، معطيات تتعلق بالقطاعات الاجتماعية و الثقافية، و النسيج الجمعي المحلي.

لقد أبرز هذا التشخيص المؤهلات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للجماعة، بناء على حصيلة تحديد الحالة الراهنة، مع مراعاة مقارنة النوع. ولقد عالج هذا الجزء من البرنامج بشكل عام الجوانب التالية :

- تقديم الجماعة (الوسط الطبيعي والوضعية الديمغرافية)
- الحالة الراهنة للقطاعات الاجتماعية والبنيات التحتية الاقتصادية والإنتاجية
- إشكالية التنمية بالنسبة للجماعة
- الحاجيات ذات الأولوية المحددة بتشاور مع الساكنة والإدارات والفاعلين المعنيين .
- ملخص لنقاط القوة ونقاط الضعف التي يعاني منها كل مجال على حدة ، وكذا الفرص المتاحة أمام الجماعة و المخاطر التي من الممكن أن تهددها و تعرقل تنميتها .

الفقرة الثانية: وضع الخطة الاستراتيجية

شملت الخطة الاستراتيجية لجماعة المضيق خمسة محاور على الشكل التالي:

المحور الأول : مواصلة تعزيز البنيات التحتية والتجهيزات الأساسية

تم انتقاء المشاريع ذات الأولوية في انسجام تام بين ما هو آني وما هو استراتيجي، وانسجاما مع تدخلات المصالح اللامركزية وبرنامج التنمية الجهوية وبرنامج تنمية العمالة، منها ماسيمول عن طريق التمويل الذاتي للجماعة، والباقي سيتم تعبئته بشراكة مع الفاعلين الآخرين.

و لقد تضمن هذا المحور 37 مشروعا موزعة على مختلف القطاعات كالدراسات التقنية (مشروع واحد)، الطرق (5 مشاريع)، الإنارة العمومية (7 مشاريع)، النظافة (3 مشاريع)، الكهرباء و التطهير السائل (7 مشاريع)، السير الجولان (5 مشاريع)، و تدبير المرافق المحلية (9 مشاريع).

المحور الثاني: التعمير- العقار- البيئة والتنمية المستدامة

و تضمن هذا المحور مشروع واحد يتعلق بالدراسات التقنية للمشاريع المبرمجة فيه، إضافة إلى 3 مشاريع تتعلق بقطاع التعمير، مشروعين بقطاع العقار، و 6 مشاريع تتعلق بقطاع البيئة و التنمية المستدامة.

المحور الثالث : محور التأهيل الإجتماعي المندمج والنهوض بالشأن

الثقافي والرياضي

و ضم 23 مشروعا، مشروع واحد يتعلق بإعداد الدراسات التقنية، 5 مشاريع بقطاع الشباب و الرياضة، 11 مشروعا بالقطاع الاجتماعي، و 6 مشاريع بالقطاع الثقافي.

المحور الرابع : تنمية الإقتصاد المحلي

و ضم 18 مشروعا تتعلق بتهيئة و تأهيل بنيات الاستقبال بالعرض الساحلي للمدينة (5 مشاريع)، تثمين المنتج السياحي (5 مشاريع)، و فيما يتعلق بقطاع الصيد البحري ضم المحور 4 مشاريع، و 3 مشاريع لدعم الأنشطة الاقتصادية

الأخرى.

جاء هذا المحور من برنامج عمل الجماعة ليساهم في حل الإشكالات المرتبطة بالإقتصاد المحلي، وذلك بضرورة إعادة تنظيمه وتنميته وتشجيع الإستثمار وتنمية وتعزيز الطابع السياحي للمدينة، من خلال إنعاش وتطوير أشكال الشراكة وتشكيل شبكات بين مختلف الفاعلين، وذلك في أفق النهوض بالقطاعات الثلاث المشكلة للمنظومة الإقتصادية للمدينة، ألا وهي السياحة، الصيد البحري والتجارة الداخلية.

المحور الخامس: تعزيز الحكامة و تحسين التواصل و تشجيع الشراكات

و ضم 5 مشاريع تتعلق بقطاع تحديث و تأهيل و تجويد خدمات الإدارة الجماعية، و مشروعات للرفع من فعالية و نجاعة التواصل و الشراكة و التعاون الدولي.

و البرنامج الذي ضم 97 مشروعاً حددت كلفته الإجمالية في 721.120.000.00 درهم تساهم الجماعة بمبلغ 334.075.000.00 درهم و باقي الشركاء بمبلغ 387.045.000.00 درهم.

الفرع الثاني: تنفيذ و تقييم برنامج عمل الجماعة

يلزم القانون إرفاق برنامج عمل الجماعة بمنظومة لتتبع و تقييم تنفيذ المشاريع المضمنة بالبرنامج و تقديم التقرير السنوي لتقييم تنفيذ البرنامج بحيث خصصت المادتان 14 و 15 من المرسوم رقم 2.16.301 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة و تتبعه و تحيينه و تقييمه و آليات الحوار و التشاور لتقييم تنفيذه، اعتباراً لكون البرنامج وسيلة للعمل و لا ينتهي أمره بمصادقة المجلس و تأشيرة عامل العمالة أو الإقليم

الفقرة الأولى: آليات تنفيذ برنامج عمل الجماعة

يعهد بتنفيذ المشاريع المدرجة في برنامج عمل جماعة المضيق إلى لجنة

قيادية تعنى بالإضافة إلى التنفيذ بمهمة تتبعه و مكونة من رئاسة المجلس و مكتبه، مدير المصالح، رؤساء اللجان الدائمة، و رؤساء الأقسام، و 3 ممثلين عن هيئة المساواة و تكافؤ الفرص و مقاربة النوع.

و إذا كان البرنامج لم يحدد آليات تنفيذ تلك المشاريع بدقة إلا أنه أشار فيما يتعلق بالإدارة العمومية إلى إحداث شركة التنمية المحلية للاضطلاع بتنفيذ المشاريع المتعلقة بالقطاع و تديره.

و مثلها مصل باقي الجماعات فإن القانون التنظيمي رقم 113.14 يتيح لها العديد من آليات تنفيذ و إدارة المشروعات، بما فيها انتداب مجلس العمالة للقيام بذلك، أو تأسيس شركات للتنمية المحلية، أو إحداث آليات التعاون المركزي كؤسسات التعاون أو مجموعة الجماعات الترابية أو اتفاقية الشراكة فيما يتعلق بالمشاريع ذات الاهتمام المشترك.

و على العموم يبدو أن الجماعة لم تولي مسألة تنفيذ المشاريع الاهتمام الذي يليق به و اكتفت بألية قيادية تعن بالتنفيذ و التقييم معا، مما يرجح معه أن تضطلع المصالح الجماعية بالتنفيذ في إطار التدابير المعتادة.

و على أي حال، فإن البرنامج الذي من المفروض أن ينطلق سنة 2018 و إلى غاية 2023 متأخر بسنة و يمتد سنة إضافية عند الولاية الانتدابية المقبلة خلافا لما هو منصوص عليه قانونا، فإذا كانت الانطلاقة قد تعثرت نتيجة التأخر في عملية الإعداد بسبب تأخر صدور المرسوم المتعلق بتحديد مسطرة الإعداد كما عبرت عن ذلك الجماعة في وثيقة برنامج عملها إلا أن استمراره إلى غاية سنة 2023 لا يجد مبررا له، و هو ما قد يؤثر على مسطرة التأشير عليه من طرف السلطات الإقليمية مما قد يعثر تنفيذه مزيدا من الوقت.

الفقرة الثانية: منظومة التتبع و التقييم

ارتكزت منظومة التتبع و التقييم على لجنة قيادية، و لجنة تقنية، إضافة إلى مؤشرات قياس الأداء، و على هذا الأساس تم إحداث الآليات الموكول إليها هذه العملية وفق الشكل التالي:

لجنة قيادة للتتبع وتنفيذ المشروع تضم:

- رئيس المجلس الجماعي.
- مكتب المجلس الجماعي.
- مدير المصالح.
- رؤساء اللجان الدائمة.
- رؤساء الأقسام.
- ثلاث (3) ممثلين عن هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع.

تعقد اجتماعين في السنة على الأقل.

لجنة تقنية خاصة بكل محور تضم:

- رئيس اللجنة الدائمة التي لها علاقة بالمحور.
- نائب الرئيس المفوض له في القطاع.
- ممثلين عن الهيئة
- ممثلين عن المصالح التقنية للجماعة المعنية
- ممثلين عن الشركاء المساهمين

تعقد اجتماعات دورية كل ثلاث 3 أشهر لإعداد تقارير فصلية متعلقة بتتبع

إنجاز المشاريع وتنفيذ برنامج العمل.

و تعقد اجتماع سنوي تحت رئاسة السيد العامل: يضم المجلس: المصالح

اللامركزية، الشركاء، الهيئة، لتقييم تنفيذ البرنامج.

مناقشة التقرير السنوي من طرف اللجان الدائمة والمجلس.

- و من أجل تسهيل عملية المراقبة والتتبع تم اختيار مؤشرات رئيسية ودالة، لقياس مدى تحقق المشاريع والأنشطة ذات الأولوية بالنسبة للجماعة وهي:
- نسبة تقدم الأشغال المطابقة للمعايير التقنية المبرمجة.
 - نسبة احترام الجدولة الزمنية.
 - نسبة احترام البرمجة المالية.
 - قياس درجة انخراط الشركاء في البرنامج.
 - درجة وقع وتأثير المشروع على المستفيدين
 - وقد تم تحديد نسبة 85% كمؤشر إيجابي على تنفيذ مخطط العمل للثلاث سنوات الأولى.

كما تم الاعتماد على النظام المعلوماتي الذي سيمكن من إصدار تقييم للبرنامج على مستويات متعددة، إذ بإمكان الجماعة أن تحصل على تقييم يشمل المشاريع التي توجد في طور الإنجاز والبرمجة المقترحة بشكل مفصل على مستوى كل محور، وكل برنامج، وهو الشيء الذي سيمكن الجماعة من تقييم مخططها التنموي بشكل فعال، وكذا من تقييم العدالة المجالية من خلال المشاريع المخصصة لكل حي على حدة.

خاتمة القسم الثاني

التخطيط الاستراتيجي للجماعات الترابية المغربية، و بناء على مقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بها و كذا المراسيم المتعلقة بتحديد مسطرة إعداد برامج تلك الجماعات و تحيينها و تنفيذها و تقييمه و آليات التشاور و الحوار لإعدادها، تتوجه بالخطاب مباشرة إلى رؤساء المجالس و لا تخاطب المدراء العامون و المدراء على حد سواء، بحيث تعتبر عملية إعداد تلك البرامج و تنفيذها اختصاصا أصيلا لرؤساء الجماعات بمشاركة المجالس المنتخبة، و لا يتحدد دور المدراء كقادة في إدارة الجماعات الترابية إلا من خلال ما تنص عليه مقتضيات قوانينها التنظيمية من مساعدة هؤلاء الأخيرين للرؤساء في القيام بمهامهم.

و لما كانت الوثائق التوجيهية التي أعدتها وزارة الداخلية ممثلة في المديرية العامة للجماعات المحلية الترابية في ظل القوانين المنظمة سابقا تشير بوضوح إلى ترأس الكتاب العامون آنذاك للفرق التقنية المكلفة بإعدادات المخططات التنموية إلا أن النصوص الحالية لا تشير إلى ذلك، مما دعى الجماعات الترابية إلى الاستئناس بتلك الوثائق و هو ما تجلّى من خلال الممارسة العملية.

و رغم أن القوانين التنظيمية الجديدة نصت صراحة على توفر الجماعات الترابية على إدارة و مكوناتها و كيفية التعيين بها، إلا أنها جعلت تنظيمها و تحديد اختصاصاتها بيد رؤساء المجالس، كما أن تعيينهم لا يخضع لحد الآن لأي نص قانوني بحيث اكتفت القوانين التنظيمية إلى الإشارة إلى استمرار العمل بالمرسوم رقم إلى غاية صدور المراسيم التطبيقية، و لم تستند قرارات التعيين في منصب المدير العام للمصالح و مدير المصالح إلا إلى كتاب وزير الداخلية رقم بتاريخ 31 ديسمبر 2015 كإجراء استثنائي و مؤقت إلى حين صدور النصوص التنظيمية التي تحدد شروط التعيين في المناصب العليا و خصوصا المديرين و المديرين العامين للمصالح، و في ظل غياب تلك النصوص التطبيقية يصعب على الباحث تقييم

شروط و معايير التعيين في منصب المدير لاستجلاء مدى توافقه مع الأسس العلمية التي يتوجب التقيد بها عن التعيين في المناصب العليا كونها المعنية أساسا بالاضطلاع بوظيفة التخطيط.

و من ناحية أخرى نجد بعض الجماعات قد شرعت في إعداد برامجها لدخل الأجل القانوني المحدد في القوانين التنظيمية و هو داخل السنة الأولى من الانتداب التي توافق شتنبر من سنة 2016، إلا أن بعضها قام بالانتهاء من إعداد برامجها برسم سنة 2017 ليتمد إلى سنة 2022 و هي السنة الأولى من الفترة الانتدابية للمجلس القادم كما هو الشأن بالنسبة لبرنامج التنمية الجهوية لجهة طنجة تطوان الحسيمة (عينة البحث) في حين قام البعض الآخر بإعداده عن الفترة الممتدة من 2018-2022 متأخرة بسنة كما هو الشأن بالنسبة لبرنامج تنمية عمالة المضيق الفينديق (عينة البحث)، و قامت أخرى بإعداد برنامجها عن الفترة الممتدة من 2018 إلى 2023 و هو ما يتنافى مع نص القانون بحكم أن سنة 2023 و هي السنة الثانية من الانتداب حيث من المفروض على المجالس القادمة أن تكون قد أعدت برامجها منذ سنة 2022 و هو ما سارت عليه جماعة المضيق (عينة البحث).

و إن كانت بعض الجماعات أوعزت تأخرها في إعداد برنامجها إلى تأخر صدور المراسيم التطبيقية المتعلقة بتحديد مسطرة الإعداد، فإن البعض الآخر لم ينتظر صدور تلك المراسيم و استند إلى نص القانون التنظيمي الذي يعلو على القوانين العادية و بالأحرى المراسيم الحكومية و هو دليل على وجود ارتباك في التعاطي مع النصوص القانوني و عد وضوح الرؤية بصفة جمعية، و هذا التضارب ينعكس بشكل أو بآخر على البعد الاستراتيجي ناهيك عن صعوبة التوفيق بين تضارب النصوص نفسها التي تلزم الجماعات مثلا بإعداد برامجها بتوافق مع برامج التنمية الجهوية في حين أن المدة الزمنية المتوفرة للمستويين هي نفسها على اعتبار أن الانتخابات الجماعية تمت في نفس اليوم (4 شتنبر 2015)، و بالتالي فإن

مدة الانتداب بالنسبة لكافة المستويات هي نفسها، فهل يجدر بالجماعات انتظار صدور البرامج الجهوية حتى يتسنى لها إعداد برامجها؟

خاتمة عامة

الجماعات الترابية كوحدات لامركزية، يعول عليها كثيرا في مختلف الدول لقيادة البرامج التنموية المحلية بما يتماشى و خصوصيات تلك الوحدات من الناحية الجغرافية و التاريخية و البنية الثقافية و السكانية... الخ، و هي آلية تنظيمية ضاربة في التاريخ البشري، بحيث أن المجتمعات البدائية كلها عرفت شكلا من أشكال التنظيم الذاتي، و حتى عندما تحولت تلك التجمعات إلى تنظيمات سياسية عبارة عن دول مدينة ثم امبراطوريات و وصولا إلى الدولة الوطنية في الوقت الحديث و المعاصر بقيت المسألة التنظيمية على رأس الأولويات في تنظيم الدولة لشؤون مواطنيها و رعاياها.

و الشعب المغربي عرف منذ تاريخه القديم أشكال خاصة به تتوافق مع بيئته و منظومة قيمه و عاداته و تقاليد، و منفتحة على محيطه الإفريقي و الأوروبي انطلاقا من مرتكزاته الأصيلة و التي شكل الإسلام إحدى أبرز و أهم و أعمق مكوناتها، غير أن مرحلة الحماية أجادت عليه بمنظومة قانونية لتأطير كافة ظواهره السياسية بما فيها تقسيمه الإداري من خلال تنظيم الوحدات المحلية التي شكلت بعيد الاستقلال محور البناء السياسي و القانوني للدولة المغربية الفتية.

فالجماعات الترابية و من خلال مسار تطورها الطويل الذي تخللته الكثير من التدخلات التشريعية و الكثير من النقاشات السياسية و التفاعلات المجتمعية خلص إلى تجربة منظمة بمقتضيات دستورية و شبه دستورية ما زالت تدابير تنزيلها تعرف بعض التعثر، و بعض الغموض الذي لن ينجلي إلا بصدور النصوص التطبيقية و اللوائح التوجيهية و التوضيحية...

و نتيجة للتعثرات التي عرفتھا المسيرة التنموية على الصعيد الوطني و على أصعدة الوحدات المحلية و اعتراف النظام السياسي في المغرب بهذه التعثرات، و رغم أن الجماعات الترابية قد عرفت منذ نشأتها بعدا استراتيجيا في تخطيطها من ناحية ما اقتضته النصوص القانونية، إلا أن تطلعات المواطنين و الباحثين و السياسيين و كل المعنيين للدور التخطيطي لها في ظل القوانين التنظيمية الجديدة أكبر من أي مرحلة أخرى سابقة، و بالتالي أصبحت الجماعات الترابية موضوع دراسة و بحث علميين يبينان هذا الدور المنتظر.

و لقد شمل هذا البحث مجمل المستويات الواجب توافرها في عملية التخطيط الاستراتيجي على مستوى المحليات بدء من استخراج التراكمات المعرفية في مجال التخطيط عامة و التخطيط الاستراتيجي خاصة، مرورا بتفكيك بنية الجماعات الترابية من حيث مقومات التجارب الإنسانية و المغربية، وصولا إلى ملامسة الإدارة الجماعية على كافة مستوياتها و مقارنة مدى تلاؤمها مع ما يقتضيه علم التخطيط الاستراتيجي، و ذلك انطلاقا من فرضيات محددة استوجبتها خطة البحث كما استوجبت تحديد الاستنتاجات البحثية بخصوصها.

و في هذا الصدد و فيما يخص الفرضية الأولى، التي تفترض ضعف النظرة الاستراتيجية لدى الجماعات الترابية

أما الفرضية الثانية، التي تفترض تغليب القضايا اليومية على القضايا الرئيسية التي تشكل استراتيجية الجماعات الترابية،

أما الفرضية الثالثة، و التي تفترض ضعف الموارد المالية و البشرية كمعوقات لنجاح التخطيط الاستراتيجي لدى الجماعات الترابية،

و بخصوص الفرضية الرابعة، التي تفترض تجاوز التخطيط الاستراتيجي لبنية الجماعات الترابية،

المصادر والمراجع

الكتب

1. مدحت محمد أبو النصر، مقومات التخطيط الاستراتيجي المتميز، المجموعة العربية للتدريب و النشر، الطبعة الأولى، القاهرة، 2009.
2. مجيد الكرخي، التخطيط الاستراتيجي المبني على النتائج، وزارة الثقافة القطرية، مطبعة الريان، 2014.
3. طارق محمد السويدان و محمد أكرم العدلوني، كيف تكتب خطة استراتيجية، قرطبة للنشر و التوزيع، الرياض 1425 هـ.
4. شارلي دي ماكين، التخطيط الاستراتيجي في التعليم، ترجمة: فهد إبراهيم الحبيب، العبيكان للنشر، الطبعة الأولى، الرياض، 2008.
5. محمد عبد الغني حسن هلال، مهارات التفكير و التخطيط الاستراتيجي، مركز تطوير الأداء و التنمية، مصر الجديدة، 2007-2008.
6. عيد الدويهييس، نموذج الدكتور مساعد للتخطيط الاستراتيجي، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، 2013.
7. مجموعة مؤلفين، استراتيجية تنفيذية لتحقيق النجاح في الأعمال، سلسلة القيادي الناجح، مطبوعات كلية هارفرد لإدار الأعمال، ترجمة: هيثم نشواتي، العبيكان للنشر، الطبعة الأولى، الرياض، 2011.
8. عيد الدويهييس، التخطيط الوهمي، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، 2012.
9. خالد محمد بني حمدان، وائل محمد إدريس، الاستراتيجية و التخطيط الاستراتيجي، دار اليازوري، عمان، 2010.

10. السعيد مبروك إبراهيم، المعلومات و دورها في اتخاذ القرار الاستراتيجي، المجموعة العربية للتدريب و النشر، الطبعة الأولى، القاهرة، 2012.
11. محمود عبد الفتاح رضوان، الإدارة المرئية و التميز الإداري، المجموعة العربية للتدريب و النشر، الطبعة الأولى، القاهرة، 2012.
12. زيد منير عبوي، الإدارة الاستراتيجية، دار كنوز المعرفة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2006.
13. زيد منير عبوي، الإدارة و اتجاهاتها المعاصرة: وظائف المدير، دار دجلة، الطبعة الأولى، 2007.
14. مدحت محمد أبو النصر، التخطيط للمستقبل في المنظمات الذكية، المجموعة العربية للتدريب و النشر، الطبعة الأولى، القاهرة، 2009.
15. محمود عبد الفتاح رضوان، البرنامج العلمي لكتابة الخطة الاستراتيجية، المجموعة العربية للتدريب و النشر، الطبعة الأولى، القاهرة، 2012.
16. إبراهيم المنيف، استراتيجية الإدارة اليابانية، مكتبة العبيكان، الطبعة الأولى، الرياض، 1998.
17. رافت دسوقي، عولمة المدير في العالم النامي، دار العلوم للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، 2006.
18. محمد فتحي، معضلات إدارية تبحث عن حلول، دار التوزيع و النشر الإسلامية، القاهرة، 2002.
19. زيد منير عبوي، الإدارة بالأهداف، دار كنوز المعرفة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2006.

20. محمود عبد الفتاح رضوان، المدير المتميز و تطوير الأداء الإداري، المجموعة العربية للتدريب و النشر، الطبعة الأولى، القاهرة، 2012.
21. شوقي ناجي جواد، المرجع المتكامل في إدارة الاستراتيجية، الحامد للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2010.
22. جوين سوينبرن، سريرا جوجا، فيرجس ميرفي، التنمية الاقتصادية المحلية، دليل وضع و تنفيذ استراتيجيات تنمية الاقتصاد المحلي و خطط العمل بها، دراسة مشتركة صادرة عن مؤسسة مدن التغيير و البنك الدولي و مؤسسة بيرتلزمان ستيفتاج، شنتبر 2004.
23. عادل محمد زايد، إدارة الموارد البشرية رؤية استراتيجية، بدون دار نشر، القاهرة، 2003.
24. مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية، دليل التخطيط الاستراتيجي، 2015.
25. كيث جرينت، القيادة: مقدمة قصيرة جدا، ترجمة حسين التلاوي، مؤسسة هنداوي للتعليم و الثقافة، الطبعة الأولى، القاهرة، 2012.
26. تادانوري إينوماتا، التخطيط الاستراتيجي في منظومة الأمم المتحدة، وحدة التفتيش المشتركة، جنيف، 2012.
27. محمد نشوان الأتاسي، تحليل بيئة الإبداع الداخلية في المنظمات الاقتصادية، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، 2018.
28. أحمد بن داود المزاجي الأشعري، مقدمة في الإدارة الإسلامية، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، جدة، 2000.
29. إبراهيم الديب، مدير المستقبل مدير القرن الواحد و العشرون، مؤسسة أم القرى للترجمة و التوزيع، الطبعة الخامسة، المنصورة، 2009.

30. نواف بن صالح الحليسي، المنهج الاقتصادي في التخطيط لنبي الله يوسف عليه السلام، بدون دار نشر، الطبعة الرابعة، 1994.
31. بوجمعة بوعزاوي، المغرب الجهوي و رهان الجهوية المتقدمة، نشر وتوزيع EMALIV، مطبعة بني ازناسن، الطبعة الأولى، الرباط، 2015.
32. سعيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2016.
33. ديفيد هاريسون، الإدارة الاستراتيجية و التخطيط الاستراتيجي، تعريب علاء الدين ناظورية، دار زهران، عمان، 2009.
34. هوشيار معروف، التخطيط الاستراتيجي، دار وائل للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2009.
35. جمال عبد الله محمد، التخطيط الاستراتيجي، دار المعزز للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2016.
36. بشار يزيد الوليد، مفاهيم معاصرة في التخطيط الاستراتيجي، دار الراية للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2010.
37. زيد منير عبوي، الاستراتيجية الحديثة في إدارة التخطيط و التطوير، دار المعزز للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2017.
38. قاسم أحمد عامر، دور الإحصاء في دعم التخطيط الاستراتيجي، مركز بحوث الشرطة لشرطة الشارقة، الطبعة الأولى، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، 2014.
39. طاهر محسن منصور الغالبي و وائل محمد صبحي إدريس، الإدارة الاستراتيجية: منظور منهجي متكامل، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، عمان، 2009.

40. أحمد القطامين، الإدارة الاستراتيجية، مفاهيم و حالات تطبيقية، دار مجدلاوي للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، عمان، 2009.
41. أحمد جلال جمال، مبادئ في الإدارة و الإدارة الاستراتيجية، دار خالد اللحياني للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2016.
42. طلال محمد الجاوي و ساكنة السلطاني، swot لتقييم المصارف التجارية، دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع، عمان، 2014.
43. إسماعيل محمد الصرايرة، التحليل الاستراتيجي في إعادة هندسة العمليات الإدارية، دار الحامد للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2012.
44. John M. Bryson, strategic planning for public service and Non-Profit Organizations, Published by Jossey-Bass, USA 2004.

الأطاريح

1. حفصة الرمحاني، التدبير الاستراتيجي للتراب و المخططات الجماعية للتنمية أية أفاق و أية رهانات، أطروحة الدكتوراة في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2014-2015.
2. سناء قاسم محمد حسيبا، أطروحة "واقع و استراتيجيات تطوير الإدارة المحلية في الأراضي الفلسطينية"، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، نابلس - فلسطين 2006.

3. منال خلف الله جبارة الله حمد، التخطيط الاستراتيجي و أثره على أداء الموارد البشرية لقطاع النفط (دراسة حالة شركة سودابت)، بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراة في الدراسات الاستراتيجية، جامعة الرباط الوطني/كلية الدراسات العليا و البحث العلمي، الخرطوم/السودان، 2015.

4. سمر محمد محمود فوطه، أثر توافق التخطيط الاستراتيجي و التخطيط للموارد البشرية على أداء الشركات المساهمة العامة في الأردن، أطروحة نيل درجة دكتوراه "فلسفة في الإدارة"، كلية الدراسات الإدارية و المالية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، 2008.

5. فيصل خليفة الزعبي، أثر الرؤية الاستراتيجية للمنظمة و علاقته القادة الإداريين بالتابعين على عملية اتخاذ القرار في الشركات الصناعية، أطروحة لنيل درجة دكتوراة الفلسفة في الإدارة، كلية الأعمال، جامعة عمان العربية، الأردن، 2012.

6. رقية منصوري، توافق التخطيط الاستراتيجي للمنظمة و التخطيط الاستراتيجي لنظم المعلومات و أثره على تحقيق عوامل التفوق التنافسي، رسالة مقدمة كمتطلب لنيل شهادة دكتوراة علوم تخصص علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، الموسم الجامعي 2014-2015.

الرسائل

1. ليلي صوالحي، دور التخطيط الاستراتيجي و تطوير أداء الإدارة المحلية في الجزائر(دراسة حالة وزارة الداخلية و الجماعات المحلية)، مذكرة مكملة

لنيل شهادة الماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية.

2. AMANI YOUSEF KRUNZ, Local Planning In The West Bank An Analytical study towards an acceptable local planning approach, submitted in partial fulfillment of the requirements for the MASTER degree in urban planning and design from the faculty of engineering at BIRZEIT university, Palestine, 2009.

المقالات

1. هنري منتزبرج، صعود و سقوط التخطيط الاستراتيجي، خلاصات المدير و رجل الأعمال، إصدار: الشركة العربية للإعلام العلمي (شعاع)، السنة الثانية، العدد 15، القاهرة، غشت 1994.
2. جاري هامل و سي كيه براهالاد، التنافس على المستقبل، خلاصة كتب المدير و رجال الأعمال، إصدار الشركة العربية للإعلام العلمي (شعاع)، السنة الثانية، العدد 24، دجنبر 1994.
3. حامد الحدراوي و منتظر جاسم محمد، العلاقة التفاعلية بين عوامل نجاح تخطيط السيناريو الاستراتيجي و مؤشرات أدائه، و أثرهما على الإدارة الفاعلة للأزمات، دراسة تطبيقية لأراء عينة من قيادات الإدارة المحلية في محافظة النجف الأشرف، الغزي للعلوم الاقتصادية و الإدارية، السنة التاسعة، العدد 29.

4. عاصم محمد حسين الأعرجي، نحو منهج حركي للوقاية من أزمات التخطيط الاستراتيجي في الدول النامية في عصر العولمة و التغييرات اللاخطية، المجلة العربية للإدارة/ المجلد 34، العدد 1، يونيو 2014.
5. توفيق صالح عبد الهادي، السيناريوهات و نجاح الخطة الاستراتيجية (دراسة حالة شركة البوتاس العربية المساهمة المحدودة - الأردن)، مجلة البلقاء للبحوث و الدراسات، جامعة عمان الأهلية، المجلد 19، العدد 3، 2016-2017.
6. سفر بن مسفر عائض الحارثي و سليمان بن عبد الرحمن آل الشيخ، العلاقة بين مستوى الإدراك فوق المعرفي للأهداف الاستراتيجية و تمكين العاملين (دراسة ميدانية على موظفي الهيئة الملكية للجبيل و ينبع)، المجلة العربية للإدارة، المجلد 37، العدد 1، مارس 2017.
7. أحمد عدنان الطيط و سرى إبراهيم العايد، دور إدارة المعرفة في اختيار البديل الاستراتيجي لدى مديري شركات الاتصالات السعودية، المجلة العربية للإدارة، المجلد 37، العدد 1، مارس 2017.
8. طارق إسماعيل الفحل، متطلبات المهام التفاعلية - عند التخطيط- لدى أعضاء المجالس الشعبية المحلية (دراسة ميدانية على عينة من أعضاء بعض المجالس الشعبية المحلية بمحافظة القليوبية "المصرية")، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة الكويت، المجلد 40، العدد 3، شتنبر 2012.
9. محمد عزت عبد الموجود، التخطيط الاستراتيجي: معناه و فحواه و جدواه، المجلة العربية للعلوم الاجتماعية، المؤسسة العربية للاستشارات العلمية و تنمية الموارد البشرية، المجلد 2، العدد 3، الجزء 1، مصر، 2013.

10. عبد الفتاح الشملة، تدريب موظفي البلديات الفلسطينية في مجال التخطيط الاستراتيجي: نظرة تقييمية، مجلة أماراباك، الأكاديمية الأمريكية العربية للعلوم والتكنولوجيا، المجلد 7، العدد 23، 2016.
11. محمد الحوزي، قراءة في التدبير المالي للوحدات الترابية بالمغرب و متطلبات التنمية المحلية، مجلة المنارة للدراسات القانونية و الإدارية، مكتبة دار السلام للطباعة و النشر و التوزيع و الترجمة، عدد خاص، 2015.
12. أمين الصمعي، الجماعات الترابية في الدستور المغربي: نحو لامركزية سياسية؟ الدستور، الديمقراطية و الجماعات الترابية: محاولة تشخيص نقدي، مجلة المنارة للدراسات القانونية و الإدارية، مكتبة دار السلام للطباعة و النشر و التوزيع و الترجمة، العدد 20، 2017.
13. ناصر محمد سويري العجمي، المحددات العلمية للقيادة الاستراتيجية: رؤية نقدية و وجهة نظر عصرية، مجلة كلية التربية، جامعة بنها، المجلد 27، العدد 107، الجزء 2، مصر، 2016.

الخطابات و الرسائل الملكية

1. الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة الثانية من الولاية التشريعية العاشرة، بتاريخ 13 أكتوبر 2017.
2. الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في الندوة المنظمة سنة 1999 حول دعم الأخلاقيات في المرفق العام.

النصوص القانونية

1. دستور المملكة المغربية.
2. الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.
3. الظهير الشريف رقم 1.15.84 الصادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم.
4. الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 20 رمضان 1736 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.
5. الميثاق الجماعي بتاريخ 23 يونيو 1960.
6. الظهير الشريف رقم 1.63.273 بشأن تنظيم العمالات و الأقاليم و مجالسها، الصادر بالدريدة الرسمية عدد 2655 صفحة 255 بتاريخ 13 شتنبر 1963.
7. الظهير الشريف رقم 1.76.583 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) المعتبر بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي كما تم تغييره و تتميمه بمقتضى الظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون رقم 1.84.165 الصادر في 6 محرم 1405 (2 أكتوبر 1984) .
8. الظهير الشريف رقم 1.02.297 الصادر بتاريخ 25 رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره و تتميمه بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.03.82 الصادر في 20 محرم 1424 (24 مارس 2003) بتنفيذ القانون رقم 01.03 و

- الظهير الشريف رقم 1.08.153 الصادر في 22 صفر 1430 (18) فبراير (2009) بتنفيذ القانون رقم 17.08.
9. الظهير الشريف رقم 1.02.269 الصادر في 25 رجب 1423 (3) أكتوبر (2002) بتنفيذ القانون رقم 79.00 المتعلق بالعمالات و الأقاليم.
10. الظهير الشريف رقم 1.97.84 الصادر في 23 من ذي القعدة (2 أبريل 1997) بتنفيذ القانون رقم 47.96 المتعلق بالجهات.
11. المرسوم رقم 2.10.504 الصادر في 24 جمادى الأولى 1432 (28 أبريل 2011) يتعلق بتحديد مسطرة إعداد المخطط الجماعي للتنمية.
12. المرسوم رقم 2.16.299 الصادر في 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية و تتبعه و تحيينه و تقييمه و آليات الحوار و التشاور لإعداده.
13. المرسوم رقم 2.16.1300 الصادر في 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم و تتبعه و تحيينه و تقييمه و آليات الحوار و التشاور لإعداده.
14. المرسوم رقم 2.16.301 الصادر في 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة و تتبعه و تحيينه و تقييمه و آليات الحوار و التشاور لإعداده.
15. المرسوم رقم 2.15.40 الصادر في فاتح جمادى الأولى 1436 (20 فبراير 2015) بتحديد عدد الجهات و تسمياتها و مراكزها و العمالات و الأقاليم المكونة لها.

الوثائق

1. برنامج التنمية الجهوية لجهة طنجة-تطوان-الحسيمة
2. برنامج تنمية عمالة المضيق-الفنيدق
3. برنامج عمل جماعة المضيق
4. كتيب المساطر الإدارية المتعلقة بإعداد المخطط الجماعي للتنمية
5. المخطط الجماعي للتنمية حسب مقارنة التخطيط الاستراتيجي التشاركي، سلسلة دليل المنتخب، منشورات مركز الاتصال و النشر، المديرية العامة للجماعات المحلية، 2010.
6. تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية
7. الجماعة في أفق 2015، المديرية العامة للجماعات المحلية، أبريل 2009.
8. برنامج عمل جماعة طنجة، التقرير الأول: مقاربات و منهجية و مراحل إعداد برنامج عمل جماعة طنجة 2017-2022.
9. دليل استعمال النظام المعلوماتي الجماعي، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، المغرب، 12 فبراير 2010.
10. دليل منتخبي الجماعات على ضوء القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

الملاحق

المواقع الالكترونية

1. <https://ar.coca-colaarabia.com>
2. <https://www.hcww.com.eg>
3. <http://www.courdescomptes.ma/ar/Page-27/-/-/-/27-199/>



فهرس المحتويات

2.....	الشكر
3.....	الإهداء
4.....	مقدمة عامة
11.....	أهمية موضوع البحث
13.....	دواعي اختيار موضوع البحث
13.....	الدواعي العامة
14.....	الدواعي الخاصة
15.....	إشكالية البحث:
16.....	فرضيات البحث
18.....	حدود البحث
19.....	منهجية البحث
21.....	خطة البحث
23	القسم الأول: الإطار العام للتخطيط الاستراتيجي
23	و للجماعات الترابية
24	مقدمة القسم الأول
26	الفصل الأول: مفهوم التخطيط الاستراتيجي
27.....	المبحث الأول: ماهية التخطيط الاستراتيجي
28.....	المطلب الأول: تعريف التخطيط الاستراتيجي
29.....	الفرع الأول: تعريف التخطيط
30.....	الفقرة الأولى: التعاريف الأجنبية
31.....	الفقرة الثانية: التعاريف العربية
34.....	الفرع الثاني: تعريف الاستراتيجية
35.....	الفقرة الأولى: معنى الاستراتيجية
36.....	الفقرة الثانية: تطور مفهوم الاستراتيجية
37.....	المطلب الثاني: عناصر التخطيط الاستراتيجي
37.....	الفرع الأول: الرؤية الاستراتيجية
39.....	الفقرة الأولى: مفهوم الرؤية الاستراتيجية
40.....	الفقرة الثانية: سمات الرؤية الاستراتيجية الناجحة
43.....	الفرع الثاني: رسالة المنظمة

- 44.....الفقرة الأولى: مفهوم رسالة المنظمة
- 45.....الفقرة الثانية: خصائص الرسالة الجيدة
- 47.....المبحث الثاني: مراحل التخطيط الاستراتيجي
- 47.....المطلب الأول: مرحلة الإعداد
- 48.....الفرع الأول: التحليل الاستراتيجي
- 50.....الفقرة الأولى: تشخيص بيئة المنظمة
- 53.....الفقرة الثانية: تقنيات التحليل الاستراتيجي
- 57.....الفرع الثاني: وضع الخطة
- 58.....الفقرة الأولى: وضع الأهداف
- 60.....الفقرة الثانية: صياغة المشاريع
- 62.....المطلب الثاني: تنفيذ الخطة و تقييمها
- 62.....الفرع الأول: التنفيذ
- 63.....الفقرة الأولى: مقومات النجاح في تنفيذ الخطة الاستراتيجية
- 66.....الفقرة الثانية: معوقات تنفيذ الخطة الاستراتيجية
- 70.....الفرع الثاني: التتبع و التقييم
- 71.....الفقرة الأولى: التتبع
- 73.....الفقرة الثانية: التقييم
- 75 الفصل الثاني: الجماعات الترابية في المغرب**
- 76.....المبحث الأول: المقصود بالجماعات الترابية
- 77.....المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية
- 78.....الفرع الأول: ماهية الإدارة المحلية
- 78.....الفقرة الأولى: تعريف الإدارة المحلية
- 80.....الفقرة الثانية: التمييز بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي
- 81.....الفرع الثاني: أسس الإدارة المحلية
- 82.....الفقرة الأولى: اللامركزية الإدارية
- 82.....الفقرة الثانية: الشخصية الاعتبارية
- 83.....المطلب الثاني: مفهوم الجماعات الترابية المغربية
- 84.....الفرع الأول: تعريف الجماعات الترابية
- 85.....الفقرة الأولى: التعريف القانوني للجماعات الترابية المغربية
- 88.....الفقرة الثانية: بنية الجماعات الترابية المغربية
- 91.....الفرع الثاني: مسار الجماعات الترابية المغربية
- 92.....الفقرة الأولى: نشأة الجماعات الترابية في المغرب
- 93.....الفقرة الثانية: تطور الجماعات الترابية المغربية
- 95.....المبحث الثاني: الأدوار الجديدة للجماعات الترابية
- 96.....المطلب الأول: الجماعات الترابية و التدبير التنموي
- 96.....الفرع الأول: التدخل الاقتصادي
- 98.....الفقرة الأولى: البنيات التحتية الاقتصادية
- 99.....الفقرة الثانية: إدارة المشروعات الاقتصادية
- 101.....الفرع الثاني: التسويق الترابي
- 102.....الفقرة الأولى: ما المقصود بالتسويق الترابي
- 104.....الفقرة الثانية: دور التسويق الترابي في تحقيق التنمية
- 106.....المطلب الثاني: الجماعة الاستراتيجية

- 107..... الفرع الأول: المنتخب الاستراتيجي
- 108..... الفقرة الأولى: دور الأحزاب السياسية في اختيار المرشح
- 109..... الفقرة الثانية: دور التكوين الموجه للمنتخب
- 113..... الفرع الثاني: الموظف الاستراتيجي
- 113..... الفقرة الأولى: التكوين
- 116..... الفقرة الثانية: التحفيز
- 118..... خاتمة القسم الأول
- 121..... القسم الثاني: واقع التخطيط الاستراتيجي للجماعات الترابية
- 122..... مقدمة القسم الثاني
- 124..... الفصل الأول: التخطيط المدير للجماعات الترابية
- 126..... المبحث الأول: مقدمات حول المدير
- 126..... المطلب الأول: من هو المدير
- 127..... الفرع الأول: المدير القائد
- 128..... الفقرة الأولى: أنواع القادة
- 131..... الفقرة الثانية: نظريات حول القادة
- 133..... الفرع الثاني: المدير الاستراتيجي
- 133..... الفقرة الأولى: من هو المدير الاستراتيجي
- 136..... الفقرة الثانية: المدير والقرار الاستراتيجي
- 138..... المطلب الثاني: مقومات المدير الناجح
- 139..... الفرع الأول: خصائص القائد والقيادة
- 139..... الفقرة الأولى: سمات القائد
- 141..... الفقرة الثانية: القيادة الفعالة
- 141..... الفرع الثاني: مهام المدير ومهاراته
- 142..... الفقرة الأولى: الأدوار الأساسية للقائد المدير
- 144..... الفقرة الثانية: مهارات القيادة الإدارية الحديثة
- 146..... المبحث الثاني: دور الإدارة الجماعية في التخطيط الاستراتيجي
- 147..... المطلب الأول: الإدارة الجهوية
- 147..... الفرع الأول: المديرية الجهوية
- 148..... الفقرة الأولى: المديرية العامة للمصالح
- 149..... الفقرة الثانية: مديرية شؤون الرئاسة والمجلس
- 150..... الفرع الثاني: وكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع
- 150..... الفقرة الأولى: إحداث الوكالة ودورها
- 152..... الفقرة الثانية: مدير الوكالة
- 154..... المطلب الثاني: الإدارة الإقليمية والجماعية
- 154..... الفرع الأول: الإدارة الإقليمية
- 155..... الفقرة الأولى: المديرية العامة للمصالح
- 156..... الفقرة الثانية: مديرية شؤون الرئاسة والمجلس
- 156..... الفرع الثاني: الإدارة الجماعية
- 157..... الفقرة الأولى: المدراء العامون للمصالح

- 158.....الفقرة الثانية: مدراء المصالح
- 158.....الفصل الثاني: التخطيط الاستراتيجي للجماعات الترابية**
- 160.....المبحث الأول: التخطيط على مستوى الجهات والعمالات
- 160.....المطلب الأول: برنامج التنمية الجهوية لجهة طنجة تطوان الحسيمة
- 161.....الفرع الأول: الإعداد
- 164.....الفقرة الأولى: التشخيص
- 167.....الفقرة الثانية: وضع الخطة
- 170.....الفرع الثاني: التنفيذ و التقييم
- 171.....الفقرة الأولى: التنفيذ
- 172.....الفقرة الثانية: التقييم
- 174.....المطلب الثاني: برنامج تنمية عمالة المضيق الفنيدق
- 175.....الفرع الأول: منهجية إعداد البرنامج
- 177.....الفقرة الأولى: تشخيص الحالة الراهنة لمجلس عمالة المضيق الفنيدق
- 179.....الفقرة الثانية: وضع الخطة الاستراتيجية لمجلس عمالة المضيق الفنيدق
- 181.....الفرع الثاني: آليات التنفيذ و التقييم
- 181.....الفقرة الأولى: آليات تنفيذ برنامج تنمية عمالة المضيق الفنيدق
- 182.....الفقرة الثانية: تتبع و تقييم برنامج التنمية لعمالة المضيق الفنيدق
- 184.....المبحث الثاني: التخطيط الاستراتيجي على مستوى الجماعات
- 185.....المطلب الأول: التخطيط المديرى على ضوء المخططات الجماعية للتنمية
- 185.....الفرع الأول: الأساس القانوني للمخطط الجماعي للتنمية
- 186.....الفقرة الأولى: التأصيل القانوني للمخطط الجماعي للتنمية
- 188.....الفقرة الثانية: مسطرة إعداد المخطط الجماعي للتنمية
- 189.....الفرع الثاني: الوثائق التوجيهية لإعداد المخطط الجماعي للتنمية
- الفقرة الأولى: كتيب المساطر الإدارية المتعلقة بإعداد المخطط الجماعي للتنمية
- 189.....
- 191.....الفقرة الثانية: دليل المخطط الجماعي للتنمية
- 192.....المطلب الثاني: برنامج عمل الجماعة (جماعة المضيق نموذجاً)
- 194.....الفرع الأول: إعداد برنامج عمل الجماعة
- 196.....الفقرة الأولى: تشخيص الحالة الراهنة
- 196.....الفقرة الثانية: وضع الخطة الاستراتيجية
- 198.....الفرع الثاني: تنفيذ و تقييم برنامج عمل الجماعة
- 198.....الفقرة الأولى: آليات تنفيذ برنامج عمل الجماعة
- 199.....الفقرة الثانية: منظومة التبع و التقييم
- 202.....خاتمة القسم الثاني**
- 205.....خاتمة عامة**
- 207.....المصادر والمراجع**
- 207.....الكتب**

- 211..... الأطاريح
- 212..... الرسائل
- 213..... المقالات
- 215..... الخطابات و الرسائل الملكية
- 216..... النصوص القانونية
- 218..... الوثائق
- 218..... الملاحق
- 219..... المواقع الالكترونية
- 220 فهرس المحتويات

