

## الحكامة المحلية وميثاق الجماعات المحلية: مساهمة في تدعيم الشفافية والحكامة الجيدة

### الجماعات المحلية أمام امتحان الحكامة الجيدة

من الأهداف الأساسية التي حدد ميثاق الجماعات المحلية لسنة 2009 بلوغها: تمكين الجماعات المحلية المغربية من هيئات تسيير مناسبة قادرة على إعداد مشاريع تنموية ملائمة، وتفعيلها، وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين وضمان تدبير عقلاني وشفاف للمال العام. وبعد مرور أكثر من سنة على تحمل مسؤولية الولاية الجماعية الحالية (2009-2015)، ما هي الدروس التي يمكن استنتاجها من مسلسل الديمقراطية المحلية؟ وهل نفذت فعلا الإجراءات الجديدة؟ وهل ساهمت تلك الإجراءات الجديدة في تحسين التدبير اللامركزي؟ وما الذي يجب فعله لتحسين وقعها؟ هل تحسنت العلاقات مع الجهة الوصية؟ هل تتوفر الجماعات المحلية على الإمكانيات التي تمكنها من تطبيق التشريع الجديد (الخطة الجماعية للتنمية، اللجان المتخصصة، لجنة النوع...)?

لمناقشة مختلف هذه القضايا المشروعة وقضايا أخرى نظمت ترانسبارانسي المغرب، بتاريخ 9 يوليوز 2010 بالرباط مائدة مستديرة خُصصت للحكامة المحلية، بمشاركة منتخبين و مسؤولين إداريين وجامعيين وصحفيين وممثلين عن المجتمع المدني.

ولقد انصب النقاش أساسا حول الإطار المؤسسي الجديد للحكامة المحلية بالمغرب وحول العديد من الاختلالات التي كشف عنها تقرير مجلس الاعلى الحسابات المتعلق بسنة 2008، والذي نشر في مارس 2010، وهو التقرير الذي خصص جزؤه الثاني لأنشطة تسعة مجالس جهوية للحسابات في مجالات المراقبة القضائية ومراقبة التسيير ومراقبة قوانين الميزانية.

يتناول هذا الملف مختلف الاختلالات المتعلقة بالحكامة المحلية التي أدانتها مؤسسات المراقبة، أي مجلس الحسابات والمفتشية العامة للإدارة الترابية، وكذا الاختلالات التي كشفت عنها الصحافة الوطنية. وتتساءل هذه الوثيقة كذلك عن مدى ملاءمة التعديلات التي أجريت على ميثاق الجماعات المحلية ومدى قابليتها للتطبيق، وتبرز إمكانيات بديلة لتتمكن من المساهمة في تدعيم مبادئ الشفافية والحكامة الجيدة في تدبير الشأن المحلي.

## الميثاق الجماعي المعدل يعاني من عدم التطبيق

يهدف الميثاق الجماعي المعدل سنة 2009، الذي تمت بلورته في إطار الإعداد للانتخابات المحلية لنفس السنة، إلى خلق ثورة في الديمقراطية المحلية وكذا في نظام وحدة المدينة. وبعد مرور سنة على بداية الولاية الحالية (2009-2015)، تظل الحصيلة هزيلة فيما يتعلق بتطبيق التوصيات الجديدة التي تم إدخالها. فمن جهة، تعتبر معاينة مؤسسات المراقبة (مجلس الحسابات، المفتشية العامة للإدارة الترابية) بصدد موضوع الاختلالات مُفحمة. ومن جهة أخرى، يشهد ما كشفت عنه الصحافة إبان السنة الأولى من ممارسة الولاية الحالية (2009-2010) عن هذا الواقع.

### - المعاينة المقلقة لمؤسسات المراقبة

#### - خلاصات تقرير مجلس الحسابات

كشف التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2008، والمنشور في مارس 2010 عن العديد من الخروقات والاختلالات في تدبير وحكامة الجماعات المحلية. وحتى وإن كان هذا التقرير لا يخص إلا السنة المالية 2008، فإن خلاصاته تظل راهنة. وبالتالي فهي تستحق أن يتم التذكير بها. فهي تعكس حجم الاختلالات المثارة من طرف قضاة المجالس الجهوية للحسابات عند متم إنجازاتهم لمهامهم الخاصة بتدقيق حسابات العديد من الجماعات المحلية الحضرية والقروية. ويثير هذا التقرير مثل سابقه (أنظر أخبار ترانسبارانسي عدد 4، فبراير، 2009)- خروقات فاضحة للقانون ويوجه أصابع الاتهام بالخصوص للعناصر التالية:

### - الضعف في البرمجة والتخطيط:

- عدم تبني خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية من طرف المجالس الجماعية؛
- لا تعكس الميزانيات الجماعية التوازن الحقيقي ما بين المداخيل والنفقات (فالعديد من الفوارق تم تسجيلها بين التوقعات المتعلقة بالميزانيات والتنفيذ كما تم تسجيله في الحسابات الإدارية)؛
- إطلاق مشاريع في غياب إنجاز دراسات قبلية حول القابلية للتطبيق؛
- التأخر في تنفيذ مشاريع الجماعات المحلية.

### - نقص في تدبير الموارد الخاصة بالجماعات المحلية:

- مراكمة المهام التي لا تتلاءم مع تدبير المداخل؛
- عدم استخلاص حقوق الاستغلال المؤقت للملك العمومي والمداخل الخاصة بإيجارات الجماعات المحلية؛
- مراكمة الأرصدة التي يجب استردادها.

#### - اختلالات في تنفيذ مصاريف الجماعات المحلية :

- وضع موظفين تابعين للجماعات المحلية في وضعية الإلحاق الإداري بإدارات عمومية أخرى مع الاستمرار في اقتطاع رواتبهم من ميزانيات الجماعات المحلية؛
- تحمل مسؤولية مصاريف لا علاقة لها بالتكاليف التي تتحملها الجماعات المحلية؛
- عدم احترام القواعد الخاصة بتنفيذ الصفقات العمومية؛
- أداء مصاريف قبل تنفيذ الخدمة المؤدى عنها؛
- منح إعانات في غياب معايير جد محددة.

#### - النقص في تدبير ممتلكات الجماعات المحلية وضعف مراقبة المصالح التي يتم تدبيرها عبر التدبير المفوض

##### - ضعف المراقبة الداخلية:

- غياب مخططات بعض الجماعات المحلية؛
- تمركز السلطات ومراكمة المهام التي لا تتلاءم فيما بينها؛
- عدم إنجاز سجلات الحسابات وغياب تحيينها.

وفضلا عن ذلك، فقد تم، حسب تقرير المجلس الأعلى للحسابات، إنجاز أكثر من 130 مهمة مراقبة تتعلق بالتدبير سنة 2008. ومن بين 82 هيئة خضعت لمراقبة تدقيق الحسابات من طرف المجالس الجهوية للحسابات، توجد 72 جماعة محلية من بينها 42 جماعة حضرية و30 جماعة قروية، وتم إنجاز، بناء على هذا العدد، 36 تقريرا تم دمجها في التقرير السنوي لسنة 2008. كما أن التقارير الخاصة والمتعلقة بالجماعات المحلية، بما في ذلك التقارير التي لم تنشر، تقدم فكرة جد دقيقة عن نقائص التدبير والأخطاء المرتكبة. وتعود هذه الأخطاء، في بعض الحالات، لمصير الإجراءات القانونية الزجرية. ويتعلق الأمر، باختصار، بما يلي:

- خرق الإجراءات القانونية والأنظمة ووثائق التعمير (رخص تنفيذ مشاريع سكنية أو تعديل التصاميم في غياب موافقة الوكالة الحضرية)؛
- انتهاك الجماعات المحلية للقوانين الخاصة بتنفيذ المصاريف العمومية بالنسبة لمعظم مقتنياتها؛
- غياب الشفافية إبان تنفيذ تصفية أشغال الإنارة العمومية؛
- عدم احترام الهدف الذي حددته الصفقات؛
- اختلالات في تدبير الأرشيف، وبالأخص غياب ملفات "طلب عروض أثمان غير الفعالة خلال جبي الضرائب؛
- اختلالات في تتبع ملفات انتهاك قوانين العمران والجهل بالعواقب التي يخصصها القضاء للأفعال المتعلقة بهذه الانتهاكات؛
- اقتصار الاستفادة من طلبيات الجماعة المحلية على عدد محدود من المومنين , واللجوء لـ"سندات الطلب" عوض الصفقة العمومية؛
- استشارة مقاولين ومومنين لا علاقة لنشاطهم بموضوع طلب البضاعة؛
- عقد صفقات للحصول على مواد لتجهيز والخدمات مع مقاولات يملكها مستشارون جماعيون أو أبناؤهم المباشرون.

### **مهام المفتشية العامة للإدارة الترابية في مجال تدقيق الحسابات التي كشفت عنها الصحافة:**

تتكلف المفتشية العامة للإدارة الترابية بتدقيق الحسابات ومراقبة التدبير الإداري والتقني والمحاسباتي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية. وتتدخل المفتشية العامة للإدارة الترابية لما يتم إشعارها من طرف السلطات الإدارية والمجالس الجهوية للحسابات أو البرلمانين. وحسب وزير الداخلية، قامت المفتشية العامة للإدارة الترابية، إبان سنة 2010، بـ176 مهمة تفتيش. وتعلقت هذه العمليات على وجه الخصوص بالمراقبة المالية والإدارية للجماعات المحلية (30 تفتيشا)، فحص الحساب الخاص بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية (70 تفتيشا) ومهمة تفتيش لأعوان السلطة على المستوى المحلي. ومكنت هذه المراقبة من تسجيل سلسلة من الخروقات - فيما يتعلق بتدبير الجماعات المحلية - والتي تتعلق بالأساس بالتدبير السيئ لشؤون وممتلكات الجماعات محلية، استعمال موارد الجماعات المحلية لأغراض شخصية، الغش في الصفقات العمومية (الصباح). وعلى سبيل المثال، قامت المفتشية العامة للإدارة الترابية بالقيطرة بالبحث والتقصي في العديد من ملفات اختلاس المال العام، وهو ما مكن مسؤولين من الاغتناء السريع بفضل صمت المجلس البلدي

السابق. ولقد استمع مفتشو المفتشية العامة للإدارة الترابية لعمر لرغو رئيس مديرية الضرائب، وقرروا فحص الوثائق في جميع مديريات الجماعة للتدقيق في الخروقات التي كشفت عنها العديد من لتقارير (المساء).

وفي المجال الخاص المتعلقة بتقويت الصفقات العمومية، دقت المفتشية العامة للإدارة الترابية بالفعل ناقوس لخطر في عدة مناسبات، معتبرة أنه تم انتهاك قاعدة المنافسة على مستوى دراسات وأشغال مصلحة الطرق التي أطلقتها الجماعات المحلية، فالعديد من التواطؤات تسمح لنفس مجموعة لمقاولات، وبشكل منتظم، بأن يتم اختيارها من طرف لجان عروض الأثمان. هذه الاختلالات الخطيرة تتعلق بتقويت هذه الصفقات وبتنفيذها، وهو الأمر الذي اثر سلبيا على جودة الأشغال، وأدى إلى تكاليف إضافية تجاوزت بعشرة مرات الأسعار الاعتيادية في بعض الحالات، رغم أن الأمر يتعلق بنفس الخدمات والمسافات. وكشفت خلاصات مهام المفتشية العامة للإدارة الترابية أن 3 مكاتب دراسات "متواطئة وشريكة" وهي "Fabet، Marados (biécitra)، و (Rahab (Bi-point)، (ليكونومست). فضلا عن ذلك، فإن لجان المفتشية العامة للإدارة الترابية قامت بإلغاء العديد من عروض الأثمان التي شابتها خروقات فاضحة (المجالس البلدية لحد السوالم، برشيد، الجديدة، سيدي سليمان، لفيقه بن صالح، تاويرت، والمنصورية...). وكشفت هذه اللجان في جميع الحالات عن وجود مكتب تقني يلجأ إلى جميع العوائق التمييزية وغير الشرعية للفوز بالدراسات التي يتعهد بإجرائها لدى الجماعات المحلية المذكورة (لوبنيون).

### **اختلالات كشفت عنها الصحافة سنة 2009 و2010:**

لقد نقلت الصحافة الوطنية العديد من الاختلالات والخروقات إبان السنة الأولى من الولاية الحالية (2009-2015). وتتعلق هذه الاختلالات بالأساس بما يلي: التشريع الجماعي (الخروقات في اتخاذ القرارات الخاصة بالتعمير، التنازل اللامشروع عن الأراضي، تزوير رخص البناء، البناء بدون رخصة...)، تقويت الصفقات العمومية، التدبير السيئ لشؤون وممتلكات الجماعات المحلية (الرشوة، الاختلاسات، التنبذير، السرقة، النصب إلخ...)، واختلالات خطيرة على المستويين الإداري والمالي.

وفيما يتعلق بخروقات التشريع الخاص بالجماعات المحلية الجاري به العمل، يمكن أن نذكر كمثال مجلس عمالة الدار البيضاء الذي دشن ولايته بخرق سافر لمقتضيات الميثاق الجماعي. فهذه الهيئة المنتخبة والتي يقودها حزب الأصالة والمعاصرة صادقت على مشروع ميزانيتها فيما يخص السنة المالية 2010 في غياب السلطات المحلية والتي هي، رغم ذلك، الأمرة بالصرف بالنسبة لهذه الهيئة (جريدة البيان). وتناولت الصحافة أيضا تكاثر البناء العشوائي، إلى جانب منح رخص لا تتلاءم مع القوانين الجاري بها العمل وعدم اتخاذ الإجراءات في حق المخالفين.

وسجلت الوكالة الحضرية بالخميسات، إبان إجرائها لـ 12 زيارة ميدانية، 74 مخالفة، ولاحظت أيضا وجود 90 بناية بدون رخصة (الأحداث المغربية). وفي الصويرة، رفض العامل قرارات البيع التي صادقت عليها الدورة العادية لشهر أكتوبر والدورة الاستثنائية في 11 دجنبر 2009 للمجلس البلدي بالمدينة. وتتعلق هذه القرارات ببيع 5 بقع أرضية تقع في الأحياء الأكثر غلاء في المدينة بأثمنة زهيدة (600 درهم للمتر المربع) للعديد من المستفيدين من بينهم مسؤول رئيسي في الأمن الوطني بالصويرة، والرئيس السابق لإدارة الشؤون العامة. ولقد تسببت عمليات البيع هذه في العديد من الاحتجاجات من طرف سكان المدينة على إثر النداء الذي وجهه الفرع المحلي للجمعية المغربية لحقوق الإنسان، والذي أرسل بهذا الصدد مراسلة إلى عامل مدينة الصويرة، وذلك لإدانة الخروقات التي شابته دورة المجلس البلدي وخصوصا ما يتعلق بقرارات التخلي عن هذه البقع (الاتحاد الاشتراكي).

أما فيما يتعلق بالاختلالات في مجال الصفقات العمومية، فإن قضية الجرف الأصفر هي قضية ذات دلالة، في أكثر من مستوى، على درجة الرشوة التي تنخر هذا القطاع. وكانت جريدة المساء قد نقلت خبرا مفاده أن الاتفاق الذي أبرم ما بين المغرب وإمارة أبو ظبي سنة 2009 لإنجاز وحدتين كهربائيتين بالجرف الأصفر تعثره عدة مساوئ. فحسب بنود هذا العقد، تلتزم شركة "JLEC/TAQA" بإعداد وتمويل وبناء وتشغيل هذين الوحدتين الكهربائيتين الجديدتين. لكن التحقيق إبان عن اتهامات أطلقها P.B.Homek، المدير التنفيذي السابق لشركة "جليك-طاقة" والتي تناقلتها بشكل موسع الصحافة الأمريكية. وبالفعل، قد أكد الرجل الذي أجبر على الرحيل في يوليو الأخير، في شكاية ضد مشغليه السابقين وضعها في المحكمة الأمريكية، على أن شركة "طاقة" طلبت منه إرشاء مسؤولين مغاربة وذلك بأن يدفع لهم 5 ملايين دولار سنويا، ولمدة 5 سنوات للحصول على حق بناء محطة كهربائية بالجرف الأصفر.

وأخيرا، نقلت الصحافة أنواعا أخرى من الخروقات. فوجود أكثر من 190 موظفا شبعا في الجماعة الحضرية بتطوان، يتقاضون شهريا أجورا من ميزانية الجماعة، كما نقلت ذلك المساء، هو أمر غريب. وعلى إثر الكشف عن هذا الأمر، اضطر الوالي المدير العام للجماعات المحلية بوزارة الداخلية إلى فتح تحقيق من طرف المجلس الجهوي للحسابات، وهو التحقيق الذي كشف أن بعضا من هؤلاء الموظفين الأشباح يوجدون في الخارج منذ أكثر من 5 سنوات، بينما يمارس آخرون وظائف أخرى، ويحصلون على أجور وتعويضات تتجاوز 7000 درهم شهريا. وفيما يتعلق بإرشاء بعض المنتخبين المحليين، فإن استجواب مدير ملحقة الوكالة الحضرية لسيدى قاسم والذي ضبط متلبسا بالارتشاء وذلك لما كان يتلقى مبلغ 40 ألف درهم من شخص كان يضع مشروعا لمحطة بنزين يوضح هذه الوضعية، ولقد صدر في حقه حكم من طرف المحكمة الابتدائية بسبب الارتشاء بتاريخ 18 فبراير 2010 بـ 18 شهرا سجنا نافذة وغرامة مالية تقدر بـ 5000 درهم (الأحداث المغربية).

ولقد تطرقت الصحافة بشكل مفصل للقضية المتعلقة بشريط الفيديو الذي تم بثه على موقع اليوتوب، والذي يظهر فيه رئيس مجلس بلدية ميدلت المنتمي لحزب العدالة والتنمية، إلى جانب رئيس اللجنة المالية لنفس البلدية، حمو صريري من حزب الأصالة والمعاصرة، في حالة تلبس بالارتشاء، وبعد فحص الملف، اتهم الوكيل العام للملك بمحكمة الاستئناف بمكناس محمد حنيني بتكوين عصابة إجرامية، والنصب، والرشوة واستغلال النفوذ. وتم تقديم المتهم لقاضي التحقيق (لوسوار). وأخيرا، أدانت المحكمة الابتدائية بمكناس يوم الخميس 16 دجنبر 2010، محمد حنيني وحمو صريري بـ18 شهرا حبسا و10 آلاف درهم غرامة لكل واحد منهما، بسبب الارتشاء واستغلال النفوذ (المساء).

### أسباب اختلال الإطار المؤسسي للحكامة المحلية:

في الوضع الحالي، يتضح أنه لم يتم احترام الميثاق الجماعي. ومن المشروع اليوم التساؤل عن الوسيلة التي تمكن من تحقيق الأهداف الكبرى المحددة من طرف الميثاق المعدل فيما يتعلق بالحكامة المحلية؟ وبالفعل، فإن التشريع الجديد المتعلق بالجماعات والعمالات يهدف إلى عقلنة تدبير الجماعات المحلية وتحسين المشاركة والشفافية وتوحيد مناهج العمل وتقوية سلطات الرئيس والمجالس على حد سواء. وكان العامل المحفز لإنجاز هذا الإصلاح بالأساس هو تحسين الحكامة.

وتخص المستجدات التي تم إدخالها في مجال الحكامة، الجماعات المحلية بصفة عامة، والمدن الكبرى التي تتكون من مقاطعات، وتحسين العلاقات ما بين الجماعات المحلية والمواطنين. وبشكل ملموس، فإن هذه المستجدات تتعلق بنمط انتخاب رئيس المجلس الجماعي وبوضع الموظف رهن الإشارة، كاختيار بالنسبة للموظفين الذين انتخبوا الرؤساء، والمتعلق بتحديد وعقلنة تفويض السلطات، وبهندسة جديدة للجان الدائمة، وتدعيم البنيات الإدارية للجماعات المحلية. وبعد ذلك، فإنها تهدف إلى تحقيق تدبير أفضل للمدن بإنشاء - على وجه الخصوص - مجموعة التجمعات الحضرية وتقوية نظام وحدة المدينة. وأخيرا، فإن الإصلاح ينص على تحسين العلاقات ما بين الجماعات والمواطنين وذلك بإقامة الحق في المعلومة والحق في المشاركة، ومن ثمة، الاعتراف بحق المواطنين في المعلومة فيما يخص التدبير المحلي الذي يسمح بمراقبة العمل المحلي ويساهم في تدعيم الشفافية من جهة، ومن جهة أخرى، إمكانية إشراك المواطنين في سيرورة اتخاذ القرار.

إذا كان صحيحا أن التعديلات التي أجريت على الميثاق الجماعي لسنة 2009 تشكل، من الناحية النظرية تقدما مهما بالنسبة لخلق ديناميكية في الحكامة المحلية، فإنه يظل مع ذلك صحيحا أن مسألة ملاءمتها وتطبيقها - بالنظر إلى الاختلالات والخروقات التي سبق ذكرها - تطرح بحدّة كبرى، وي طرح السؤال حول ما إذا كانت الجماعات المحلية قادرة على تطبيق التشريع الجديد (الخطة الجماعية للتنمية، اللجان

المتخصصة، لجان النوع...). وفي الحالة التي وصلت إليها الأمور، فإن أهداف الميثاق الجماعي المعدل تبدو كمثال نموذجي يجب تحقيقه ومشروعاً مستقبلياً لا يمكن تحويله إلى واقع ملموس إلا تدريجياً. هناك أسباب متنوعة يمكنها تفسير هذه الوضعية. ومن بين تلك الأسباب المهمة توجد حدود فعالية عمل الجماعات (حدود الاختصاصات المخولة للجماعات المحلية وحدود أخرى هيكلية) ونقائص تقنين الصفقات العمومية.

## حدود فعالية عمل الجماعات المحلية:

هناك نوعان من الحدود: حدود تخص الاختصاصات المخولة للجماعات المحلية، وحدود هيكلية.

- **الحدود المتعلقة بالسلطات المخولة للجماعات المحلية:** إنها حدود مرتبطة من جهة بالوصاية التي تمارسها السلطة الإدارية، والتي تضيق عملياً حقل سلطات المجالس الجماعية، ومن جهة أخرى، بالحد من سلطات رؤساء الجماعات وذلك بالإبقاء على العديد من الاختصاصات في مجال صلاحيات السلطة الإدارية المحلية. وتوجد بالفعل قائمة بالعديد من القرارات لا تصبح نافذة إلا بعد التصديق عليها من طرف السلطات الوصية (المادة 69). كما أن الصلاحيات المعترف بها لرؤساء المجالس الجماعية حُرمت من جميع المجالات المتعلقة بالحفاظ على الأمن العام، أو المتعلقة بالمجال السياسي. وتضاف إلى هذه التقييدات المنصوص عليها قانونياً، حدود تخص قدرة الجماعات على استعمال السلطات الجديدة المخولة لها. فعلى المستوى المالي، لا تستطيع الجماعات المحلية تعبئة الموارد بسبب تعقد تدبير المالية المحلية. فالجماعات المحلية لا تتمتع بسلطة مستقلة لإيجاد مصادر ضريبية، لأن هذه السلطة تظل من اختصاص الجهاز التشريعي، فالجماعات اللامركزية يظل في نطاق اختصاصاتها تحديد نمط الوعاء الضريبي، الأسعار وقواعد جبي مختلف الرسوم والضرائب وحقوقاً أخرى. ونتيجة لذلك، لا نكون فقط إزاء تدخل للسلطة الوصية في التدبير الجماعي، ولكننا أيضاً إزاء نقص في الموارد المادية والمالية الناتجة عن الصرف المتأخر لعائدات الضريبة على القيمة المضافة، والمصادقة المتأخرة على الميزانية من طرف الجهة الوصية. وفي ظل هذه الظروف، نتساءل كيف يمكن للجماعات أن تطبق الأهداف المحددة لها من طرف الميثاق الجماعي؟

- **الحدود الهيكلية:** وتتعلق بمشكلة الموارد المالية والبشرية. وأحد المؤشرات الأكثر أهمية الذي يستعمل لتقييم كفاءة عمل الجماعات هو مستوى استقلاليتها في تعبئة الموارد المالية، وهذا المستوى من الاستقلالية متدني جداً في جميع الجماعات. فالمساعدة المركزية التي تقدمها الدولة، وبالأخص على شكل إعادة جزء من الضريبة على القيمة المضافة، لكونها محددة سلفاً، لنترك إلا هامشاً ضيقاً جداً للمجالس الجماعية لتقييم مدى ملاءمة الوضع للاستثمار أو برمجة أموال جماعاتها. دون أن نأخذ بعين الاعتبار وجود مجموعة من المشاكل المتعلقة بمساطر التأخر. والحال هذه، فإن ميزانية التسيير، التي تضم بالأساس أجور الموظفين،



تبتلع الجزء الأكبر من الميزانية في بعض الجماعات. لذلك يطرح مشكل كبير متعلق بالموارد وينضاف على ذلك مشكل كفاءة وأهلية المنتخبين. ودون الإلحاح على أمية البعض منهم، فإن المشكل الأساسي يتعلق بثقافة المنتخبين المحليين والذين لا يملكون سياسة حقيقية تتوقع إقامة بنية تحتية اقتصادية واجتماعية.

### **نقص التقنين المنظم للصفقات العمومية:**

إن تقنين الصفقات العمومية يعاني من ضعف الفاعلية. كما أن النقائص الأكثر انتشارا التي تم تسجيلها هي نقائص تهم الجانب التنظيمي والتدبير الفعال. كما أن أوجه الضعف الأساسية تم تسجيلها من طرف المفتشية العامة للإدارة الترابية إبان إجراء تدقيق الحسابات وعمليات الفحص والمراجعات. وهكذا، لاحظت المفتشية العامة إبان مرحلة الإعداد والتفويت ما يلي:

- نشر إعلانات عروض الإئتمان في الجرائد ذات السحب الضعيف بغية إخفاء الإعلان عن المنافسين؛
- غياب الدراسات أو وجود دراسات ضعيفة؛
- قصور في إعداد القوانين التنظيمية المتعلقة بالاستشارة ودفاتر المواصفات الخاصة، وفيما يتعلق بالقوانين التنظيمية لاحظت المفتشية العامة للإدارة الترابية وجود بنود تمييزية تهدف إلى إقصاء المنافسين لأسباب غير موضوعية؛
- اللجوء المكثف لإنجاز أشغال البناء عبر سندات الطلب (Bons de commande)، واللجوء للصفقات العمومية بحثا عن الغطاء القانوني.

وفي مرحلة التنفيذ، أبانت تدقيقات الحسابات التي قامت بها المفتشية العامة للإدارة الترابية أن أصحاب المشاريع يلجؤون "لأوامر غير حقيقية بأداء الخدمات" من أجل التملص من أداء غرامات التأخير، كما أبانت كذلك عن وجود عيوب ونقائص في تنفيذ إنجاز بعض الأشغال. كما أن المفتشية العامة للإدارة الترابية لاحظت أيضا أن الموارد البشرية للجماعات المحلية تنقصها الكفاءة لاستلام بعض الخدمات (الدراسات، الأشغال المعقدة...) (وبخصوص الخروقات في قطاع الصفقات العمومية، أنظر أخبار ترانسبارانسي، عدد 6، يونيو 2009).

هذه الأسباب غير الحصرية التي تفسر اختلال الإطار المؤسسي للحكامة المحلية، تتطلب حولا تشجع تدعيم تدبير الجماعات المحلية بشكل مباشر.

**من أجل تدعيم الشفافية والحكامة الجيدة في تدبير الجماعات المحلية:**

بما أن الهدف الأساسي من إصلاح التشريع المتعلق بالجماعات المحلية هو تحسين الشفافية في التدبير وتحميل المسؤولية للمنتخبين المحليين، فإن تطبيقه الملموس يتطلب معالجة الاختلالات المسجلة في مجال التدبير المحلي. وتقتضي الحلول الممكنة التي يجب استخراجها في هذا الاتجاه تمتيع الجماعات المحلية بالموارد المالية والبشرية الملائمة، وتخليق التدبير المحلي وتقوية الزجر في محاربة الإفلات من العقاب.

### **تمكين الجماعات المحلية من موارد مالية وبشرية ملائمة:**

يوجد اليوم نقاش ما بين النخب المحلية والأحزاب السياسية والمجتمع المدني حول جودة الحكامة المحلية. وبالفعل، بما أن الولوج للمرافق العمومية هو حق أساسي، فإن الأمر يتعلق بمعرفة كيف يجب على الجماعات المحلية أن تحدد المعايير الدنيا بالنسبة لهذه المرافق العمومية. وهنا تطرح مسألة تعبئة الموارد المالية والبشرية.

وعلى المستوى المالي، إذا كانت 90 في المائة من الجماعات المحلية تتمكن من تغطية مصاريفها، فإنها لا تمكن من تقديم خدمات جديدة (النظافة، شروط الصحة، الأمن...) ولقد ركز أحد المتدخلين في الورشة المنظمة حول "الحكامة المحلية" على أن هذا النقص في الوسائل المالية يؤدي إلى تبعية الجماعات المحلية للدولة، لأنها لا تتوفر على القدرات التي تمكنها من البحث عن التمويل. إن النقص في الموارد المالية يشكل إذن عائقا أمام تطبيق الميثاق الجماعي المعدل، وهو ما يجبر الجماعات المحلية لإعداد الخطة الجماعية للتنمية وتكوين لجنة متخصصة ولجنة خاصة بالنوع. ولتجنب مشكل الموارد المالية، على المنتخبين أن يتحلوا بالدينامية ويتمتعوا بالقدرة على تعبئة الموارد. ولذلك عليهم القيام بعملية التسويق الترابي ( Marketing territorial ) من أجل الحصول على التمويل وعلى الموارد البشرية. ولتحقيق ذلك، على الجماعات المحلية أن تتعاون مع مصالح الدولة، والمؤسسات العمومية وجمعيات المجتمع المدني، وعلى الجماعات المحلية أن تتجنب الاعتماد على وسائلها الخاصة فقط، لذلك عليها أن تجد شركاء لتجاوز مشكل التمويل. وعلى مستوى الموارد البشرية، تعاني الجماعات المحلية من نقص في المستخدمين المؤهلين والأكفاء. يجب إذن العمل على تمكين مستخدمي الجماعات المحلية من المهنية العملية. وبما أن لكل جماعة محلية سلطة توظيف مستخدميها، فيجب محاربة الزبونية على حد قول أحد المشاركين في الورشة المنظمة من طرف ترانسبارانسي المغرب.

### **ضرورة تخليق الحكامة المحلية:**

إن تخليق الحكامة المحلية يشكل سلاحا ضد الخروقات التي تطل التشرية المتعلقة بالجماعات المحلية، و ضد الرشوة واختلاس المال العام والتدبير السيئ لشؤون الجماعات المحلية. هذا التخليق لا يمكنه أن يصبح واقعا ملموسا إلا عبر تبني عدد من التدابير الملموسة. وفي هذا الاتجاه، تبنت الحكومة سنة 2010 خطة لمدة سنتين ضد الرشوة تستهدف تخليق الحياة العامة وتكريس مبادئ الشفافية والنزاهة في تدبير الشأن العام (لبراسيون، الصباح). فضلا عن ذلك، هناك مشروع نص جديد قيد الإعداد حول الصفقات العمومية لدى أمانة الحكومة. وسيُنظم هذا النص جميع الصفقات العمومية، ويعتبر هذا الأمر إحدى المستجدات الرئيسية. وسيغطي صفقات الدولة والجماعات المحلية ومجموع تجمعاتها الحضرية وكذلك المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري. ويدخل العديد من الإجراءات التي من شأنها تخليق الصفقات العمومية. وهذا ما يخص، على سبيل المثال، حالة منع صراع المصالح، وتحديد مضمون وكيفيات نشر البرنامج التقديري للصفقات العمومية، وتحديد مهلة من 3 أشهر لتهيئ تقارير إنهاء تنفيذ الصفقات. ويبسط النص بعض المساطر. كما تمت الإشارة أيضا إلى شروط تقييم العروض المنخفضة جدا أو المرتفعة جدا بشكل غير عادي. أما فيما يتعلق بالقرعة لتعيين ممثلي الإدارة في لجان عروض الأثمان قد تم التخلي عنها. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن هذا النص يظل في حالته الجنينية، وقد عبرت ترانسبارانسي المغرب عن موقفها من مشروع المرسوم المتعلقة بالصفقات العمومية الذي تم نشره على موقع أمانة الحكومة. وأكدت ترانسبارانسي المغرب على مواقفها القاضية بضرورة إقامة نظام مستقل ومتخصص لتلقي الطعون حول الحد من السلطة التقديرية "لصاحب المشروع" وحول تدعيم المسؤولية والمراقبة. وبصفة أكثر عمومية، يجب أن نلاحظ أن دور المجتمع المدني في تخليق الفاعلين في مجال الحكامة المحلية هو دور رئيسي. ولذلك، يجب على وسائل الإعلام ومختلف الفاعلين في المجتمع المدني أن يقوموا بدورهم الكامل في اليقظة الدائمة من أجل تغيير السلوكات والمساعدة على إعداد نظام للأخلاقيات والشفافية يخص المنتخب المحلي.

### ضرورة تدعيم الزجر عبر محاربة الإفلات من العقاب:

على الرغم من تبني السلطات العمومية للعقوبات الإدارية والتأديبية (التوقيف، التوبيخ، الطرد) ولجوؤها أحيانا لمتابعات قضائية ضد منتخبين محليين ارتكبوا مخالفات في إطار قيامهم بمهامهم، فلا زالت هناك ضرورة للقيام بجهد كبير لمحاربة الإفلات من العقاب. وبالفعل، حتى وإن تم التعبير عن إرادة سياسية لتحسين الحكامة المحلية، فإن ذلك يظل غير كاف إلى حد كبير، لأن بعض الفوارق في السلوك تظل منفصلة

من العقاب. هذا الإفلات من العقاب يشكل عائقا كبيرا أمام تفعيل الميثاق الجماعي. ولقد تطرقت الصحافة لعدد من الوضعيات حيث ظلت العديد من المخالفات المؤكدة بدون عقاب. ففي قضية "أورير"، مثلا، وبالرغم من اعتقال مستشار في حالة تلبس بالارتشاء، تراجع المشتكي عن المتابعة القضائية لأن جماعة "أورير" القروية وعدته بالترخيص له لتوسيع مشروعه على شاطئ البحر بـ"إيموران" مقابل التخلي عن أية متابعة قضائية. ومع ذلك، تم اتهام المنتخب المرتشي بأمر من وكيل الملك بالمحكمة لابتدائية بأكادير، ولقد تطرقت الصحافة لهذه القضية وخصوصا جريدة "البراسيون". وليست هذه القضية هي الوحيدة بهذا الشأن، بل توجد حالات مشابهة عديدة. ولقد تبين عجز العديد من لجان التفتيش في الكشف عن السرقات الكبرى في الجماعات المحلية. وفي سنة 2009، عبرت جريدة المساء عن سخطها تجاه لجان التفتيش التي تقوم بمهامها في العديد من الجماعات الحضرية، مؤكدة أن هذه اللجان تتوقف عند تفاصيل لا معنى لها عوض الانقلاب على المصاريف المهمة وغير المبررة على مستوى ميزانية الجماعات المحلية. وتضيف نفس الجريدة أن غياب المتابعة القبلية والمحاثة والبعدية لهذه الأموال تمنع المفتشين من الكشف عن السرقات واختلاس المال العام.

وفي قضية تتعلق ببناء غير شرعي تورط فيها 57 عون سلطة، أوقفت وزارة الداخلية العديد من أعوان السلطة عن العمل دون الكشف عن الأسباب الحقيقية وراء ذلك، مفسرة ذلك بالاستقالة والتقاعد. ويتضح بجلاء أن سلبية وزارة الداخلية شجعت إفلات هؤلاء المنتخبين المرتكبين للخروقات من العقاب، رغم أن سلوكهم يدخل أحيانا في إطار القانون الجنائي. ولقد كشفت الوكالة الحضرية بالراشدية عن حق أن من بين الأسباب الأساسية التي تحول دون تحسين إطار الحياة على مستوى الجماعات المحلية غياب سياسية حاسمة ضد المخالفات المتعلقة بالعمران ومتابعة المخالفين، وبالخصوص، رؤساء الجماعات المحلية الذين يمنحون رخص البناء دون الحصول مسبقا على رخصة من الوكالة الحضرية (الصباح). وعلى إثر تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم السنة المالية 2008 الصادر سنة 2010، دعت ترانسبارانسي المغرب السلطات إلى اللجوء للمتابعة القضائية في حق المسؤولين عن المخالفات المكتشفة في هذا التقرير وذلك لأن "الطبيعة الجنائية للعديد من الأفعال المذكورة تبرر اللجوء للدعوة العمومية ضد مرتكبيها، وكذا إرجاع المال العام المختلس". إن محاربة الإفلات من العقاب أمر ضروري، بل هو أمر لا مفر منه للنهوض بالشفافية والحكامة الجيدة في تدبير الجماعات المحلية، كما أن للزجر نتيجة وقائية وردعية.

ولكي يكون الزجر فعّالا ويحقق النتيجة المرجوة منه، يجب أن يتابع المسؤولون ويعاقبوا عن المخالفات بدون إهمال. ولذلك، يجب على السلطات العمومية أن تتجنب تبني سياسة "الكيل بمكيالين" والتي تتجسد في محاكمة المسؤولين عن نفس المخالفات بشكل مختلف، وحسب الأشخاص والظروف والمصالح. وبهذا الصدد، انفجر سجال حاد، مؤخرا، على إثر اعتقال وحبس جامع المعتصم، النائب الأول لرئيس مجلس مدينة سلا، ورئيس جماعة تابريكت وعضو قيادة حزب العدالة والتنمية، والذي تمت متابعته، إلى جانب

17 شخصا آخر، من طرف العدالة، بتهمة الارتشاء، والشطط في استعمال السلطة واختلاس وتبذير العامل العام وتزوير وثائق رسمية وإدارية ونشاء تجمعات سكنية في خرق لمعايير العمران الجاري بها العمل. واحتج حزب العدالة والتنمية على قرار اعتقال وسجن المعتصم مركزا على الطابع التحيزي والسياسي والموجّه لهذا القرار. وبالنسبة لعبد الإله بن كيران، الأمين العام لحزب العدالة والتنمية، فإن اعتقال المعتصم هو "محاولة لزعة" حزبه كما أن الذين قاموا بهذا الفعل هم "أعداؤه السياسيون" (لكونومست). بل لجأ حزب العدالة والتنمية إلى بث شريط فيديو ينكر فيه جامع المعتصم ارتكابه لمخالفات استغلال النفوذ والارتشاء والتزوير المنسوبة إليه إبان قيامه بمهامه. وصرح في هذا الشريط أن الشكاية التي قُدمت ضده هي "مؤامرة" تهدف إلى وضع حد للتحالف المسؤول عن تدبير شؤون مدينة سلا (الصباح). وعبرت أصوات أخرى عن قلقها بخصوص هذه القضية مشيرة إلى أنها تحدث في إطار صراع سياسي داخل مجلس مدينة سلا. و بالفعل، قالت جريدة "لوربوتر" أن "بوادر صراع سياسي واتهامات ضد المعتصم مرتبطة بصراع داخلي ما بين الأحزاب السياسية على مستوى تشكيلة مكاتب بعض الجماعات". ويعتقد أوعمو، المنتخب من حزب التقدم والاشتراكية والمحامي بأكادير، والذي نقلت "لوربوتر" أقواله، أن اعتقال المعتصم تم في ظروف سياسية مائة في المائة. ولم تكن هناك حصة أية ضرورة لتدخل الدولة عن طريق اعتقال منتخب لأسباب تتعلق بصفته كرئيس أمضى عدة وثائق تتعلق باختصاصات المنتخبين. وتبين هذه القضية إلى أي حد يجب أن يتم تطبيق الزجر بطريقة تمكن من تجنب إحساس المواطنين بالظلم. ويجب أن يخضع جميع المنتخبين المحليين المسؤولين عن ارتكاب خروقات لنفي المتابعات، ويجب أن تتخذ في حقهم نفس العقوبات مع احترام مبادئ العدالة والإنصاف أمام القانون والعدالة. يجب طرح العديد من الأسئلة حول الطابع الانتقائي وحول غياب رد فعل الهيئات المعنية عن حالات عديد أخرى ومن بينها تلك التي أشار إليها مجلس الحسابات.