

ميزانية النتائج في التجربة المغربية: القضية التعليمية في صلب الإصلاح

Results-Based Budgeting in the Moroccan Experience: Education at the Heart of Reform

د. سعيد خفيف

أستاذ باحث بالمدرسة الوطنية للتجارة والتسيير

جامعة الحسن الأول بسطات

ملخص:

ينطلق هذا البحث لتقييم بعض البرامج التي اعتمدها المغرب ومنها البرنامج الاستعجالي لسنة 2009-2012، من منطلق التعاقد بين الدولة والجامعات التعليمية وفق منطق جديد في التدبير والذي يركز على المردودية الانتاجية يتم فيها تحديد التزامات لكلا الطرفين وفق خطة عمل ومؤشرات دالة على الفعالية. وهي تجربة التي حاولت الدولة المغربية الاستئناس بها قبل تعديل القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 1998م بقانون التنظيمي لسنة 2015. وهي تجربة مستوحات من التجارب المقارنة خاصة التجربة الفرنسية عند تطبيقها لقانون التنظيمي لقانون المالية (LOLF) لسنة 2001 والذي دخل حيز التنفيذ سنة 2006، في بيئة قد تختلف من حيث طبيعتها، ونوعية مشاكلها عن القضايا المجتمعية للمغرب.

كلمات مفتاحية: التعاقد ، ميزانية البرامج، إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية.

Abstract:

This research aims to evaluate certain programs adopted by Morocco, notably the Emergency Program (2009–2012), based on a contractual approach between the State and universities within a new management paradigm grounded in performance and productivity. Under this approach, commitments are defined for both parties according to an action plan and performance indicators reflecting effectiveness. This experiment was one that the Moroccan State sought to draw upon prior to the reform of the Organic Law of the Finance Act of 1998 through the new Organic Law adopted in 2015.

This experience is inspired by comparative models, particularly the French experience in implementing the Organic Law on Finance Laws (LOLF) of 2001,

which entered into force in 2006, within a context that may differ in its nature and in the types of societal challenges faced by Morocco.

Keywords: Contractualization, Program Budgeting, Reform of the Organic Finance Law.

مقدمة:

عمل المغرب لمعالجة قضاياها المجتمعية بتوظيف إصلاحات تم جوانب متعددة من منطلق التجارب المقارنة، وفي بيئة قد تختلف من حيث طبيعتها، ونوعية مشاكلها عن القضايا المجتمعية للمغرب. ومن المشاكل المطروحة على مستوى النقاش نجد المسألة التعليمية، والتي صدرت بصدها مجموعة من التقارير الوطنية والدولية حول مردوديتها، ولعل ما يقلق كل مهتم بهذا الميدان هو استمرارية تفاعلها، رغم المبادرات الإصلاحية والتي يتصدرها البرنامج الاستعجالي لسنة 2009-2012، والذي طبق كذلك على مستوى الجامعة التعليمية¹.

ينطلق هذا البحث لتقييم هذا البرنامج الذي اعتمد منطق جديد في التدبير والذي يركز على المردودية الانتاجية عبر آلية التعاقد بين الدولة والهيئات العمومية يتم فيها تحديد التزامات لكلا الطرفين وفق خطة عمل ومؤشرات دالة على الفعالية. وهي تجربة التي حاولت الدولة المغربية الاستئناس بها قبل تعديل القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 1998م² بقانون التنظيمي لسنة 2015.³

هذا المعطى التدبيري الجديد في العلاقة البنينة (الدولة والإدارة) له أهميته الخاصة على أساس أنه سينقلنا من نمط تسييري يعتمد على المشروعية القانونية، إلى نمط تدييري يتوخى الإنتاجية⁴. ولذلك استحسنه المدبر العمومي، باعتبار أنه سيعطي ديناميكية للعمل العمومي.

والملاحظ على أن هذا التوجه هو نفسه الذي سلكته التجربة الفرنسية عند إصلاحها للقانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2001م بحيث أحدثت بعض الهيئات العمومية كعينة للتجربة قبل تطبيقه سنة 2006م ومنها الجامعة التعليمية بالجنوب. في ظل هذا المعطى الجديد، يحق لنا أن نتساءل حول هذه المقاربة الجديدة في التدبير، سواء بالنسبة للتجربة الفرنسية أو المغربية؟ حول قدرة الهيئات العمومية أن تسير هذا المنطق الجديد والذي يعتمد على النتائج؟ هل يمكن تطبيق هذا النظام الجديد في بيئة إدارية اتسمت مند سنوات بالسكون والجمود؟ هي أسئلة سنحاول من خلالها إبراز التجريبتين (المغربية والفرنسية) في

¹ - من القطاعات العامة التي نجت أسلوب التعاقد مع الدولة نجد: قطاع الصحة، والمالية، والفلاحة والصيد البحري، والتخطيط، والتجهيز، والنقل، والسكنى، والمياه والغابات والماء، والشؤون الاقتصادية والعامة، والداخلية، والشؤون الخارجية والتعاون، المرجع دليل وزارة المالية لسنة 2005.

² - ظهير الشريف رقم 138-198 الصادر في 7 شعبان 1419 الموافق 26 نوفمبر 1998 بتنفيذ القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 7.9 .

³ - ظهير شريف رقم 1.15.62 صادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130.13 من قانون المالية.

⁴ - Le gouvernement du Maroc, au cours des dix dernières années, a mis de l'avant diverses initiatives visant à adapter la gestion publique à l'évolution de la société et aux attentes des citoyens. La modernisation de la gestion publique s'inscrit dans un processus continu visant à modifier et à adapter les modes d'intervention publique, ses structures ainsi que son cadre de gestion. El hassania Aiden, la réforme budgétaire au Maroc cadre juridique et institutionnel, revue marocaine d'audit et de développement, imprimerie el mâarif aljadida, Rabat, N°21, décembre 2005,p43.

معالجة القضايا المجتمعية ومنها القضية التعليمية بالجامعات، بحيث سنتطرق للتجربة الفرنسية في المطلب الأول تم سنسعى في المطلب الثاني الحديث عن التجربة المغربية من خلال تطبيق البرنامج الاستعجالي لسنة 2009-2012.

المطلب الأول: إصلاح نظام الجامعة التعليمية الفرنسي

ينطلق إصلاح نظام التعليمي الفرنسي وفق مقارنة جديدة تعتمد على الإنتاجية والمردودية من خلال برامج تكون محددة وفق مؤشرات دالة على الفعالية. يستمد هذا النهج الجديد أسسه من قانون الإصلاح الفرنسي المتعلق بقانون التنظيمي لقانون المالية (LOLF) الذي صودق عليه من قبل الجمعية العامة سنة 2001م، والذي دخل حيز التنفيذ بتاريخ فاتح يناير 2006م. جاء هذا القانون ليلازم التدبير العمومي الفرنسي، وكذلك للمواضيع المرتبطة بالفعالية والتحليل، والفعل العمومي، والمسؤولية لدى الفاعل العمومي¹.

وقد ساهمت مجموعة من العوامل في ظهوره والتي أثرت في مضمونه (الفقرة الأولى) وقبل دخوله حيز التنفيذ ارتأت الدولة أخذ بعض القطاعات العمومية لتطبيقه قصد التجربة، ومنها قطاع التعليم العالي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : العوامل لبروز هذا النظام

أتى هذا النظام ليصحح محدودية القانون السابق لسنة 1959م والمتعلق بتدبير المالية العمومية، والمراقبة القبلية، وكذلك لعملية التصويت على الميزانية العامة والترخيص للاعتمادات المرصودة للحكومة²، إذ كانت توزع النفقات العامة حسب الفصول على مستوى الوزارات، والبنود على مستوى المصالح، وكانت كل مؤسسة توزع النفقات حسب طبيعتها (نفقات التسيير ونفقات الاستثمار) وفق هذا المفهوم في التدبير، كانت الميزانية تعاد وتملاً بنفس المحتوى والمضامين، باستثناء بعض النفقات الجديدة التي تحتاج للتصويت عليها. يتأسس هذا الفهم البسيط للميزانية من العوامل التالية:

- محدودية التفكير السياسي للمدى البعيد، إذ أن التصويت على الميزانية بنفس الأسلوب ولنفس السنوات يصعب من عملية المعرفة الدقيقة لسياسة الدولة؛
- الثقة الزائدة وغير المحدودة في قدرات المديرين والذين في الواقع راكموا مساوئ كثيرة في تدبير المال العمومي؛
- الضعف التحفيزي لتحسين فعالية العمل العمومي، إذ أن العمل بمنطق الوسائل يؤدي بالضرورة إلى استهلاك الاعتماد بدون النظر إلى المردودية؛

¹- EF et réforme du secteur public: retour d'expérience d'un établissement universitaire, mil Turc, LOL collection études de cas, édition ems, mangement et société, 17 rue des métiers cormelles le royal 114123 , 2012, P32.

² - Le texte de l'ordonnance de 1959 était fondé sur une conception très juridique et formelle de la dépense, excluant toute conception fonctionnelle la reliant à une mission, a un objectif. Alain Buzelay, D'une budgétisation par dépense à une budgétisation par objectifs, Revue REMAD n°28, Imp. El Maârif Al Jadida, Rabat, 2009, p75.

- عدم قدرة البرلمان لتحليل الفعالية لدى الفاعل العمومي؛

- محدودية عقلنة عمل الإدارة.

كل هذه الاعتبارات ساهمت بضرورة إدخال إصلاحات في التدبير للميزانية.

الفقرة الثانية : مضمون الإصلاح

يهدف القانون التنظيمي لقانون المالية الفرنسي، والذي دخل حيز التنفيذ بتاريخ 2006م، إلى تنظيم عمق تدبير الميزانية، ومنها تغيير قواعد التصويت على الميزانية العامة، تعزيز من وسائل المراقبة وإعلام البرلمان حول المالية العمومية، تحديد محاسبة عمومية تتميز بالمصدقية ومصادق عليها من قبل هيئات خارجية (مجلس الحسابات).

يرتكز القانون التنظيمي الفرنسي على ثلاث مبادئ أساسية:

- تحويل مهام المسؤول العمومي من مهام التنفيذ إلى مهام التدبير، بحيث يصبح حرا في اختياراته لتدبير الميزانية، ومن ناحية أخرى فهو مسؤول عن هذه الاختيارات.

ويتم الاعتماد الممنوح له وفق الغرض والمهمة المحددة، ومثال على ذلك فإن الاعتماد لا يمنح لوزارة الداخلية بل يمنح لبرنامج أممي معين، وكذلك فإن الإعانات لا تقدم لوزارة الصحة بل لبرنامج محاربة بعض الأمراض.

ولتفعيل منهجية تدبير الميزانية، تم تحويل التقسيم الكلاسيكي إلى تقسيم عبر برامج، وفق مخطط يستهدف تحسين أهداف السياسة العمومية.

- تحقيق الفعالية، إذا كان الفاعل العمومي حرا في تدبير ميزانيته، فهو مطالب بتحقيق الفعالية عند تدبيره للاعتماد، إذ أن تقييم أداء الإدارة يكون من خلال تقرير سنوي يتضمن الأهداف المحققة، أو التي لم يتم بلوغها، وفق مؤشرات دالة على ذلك، والعمل وفق هذا المبدأ سيتم ترسيخ ثقافة الفعالية في الإدارة¹.

- تقوية وتعزيز دور الرقابي للبرلمان، عبر تقييم أداء الإدارة وفق البرامج التي تستهدف السياسات العمومية.

وبالإضافة إلى ذلك فإن الميزانية العمومية تركز على ثلاث مجالات رئيسية :

- المجال الأول، يتكون من مهمات، والتي تحدد مجموعة من الميادين للتدخل تكون موضوع تصويت من قبل البرلمان؛

- المجال الثاني، عبارة عن برامج، يضم هذه المهمات، والذي يتم فيه تحديد المسؤولية السياسية العمومية؛

- المجال الثالث، ويتضمن الاعتماد، فلكل برنامج الذي يتكلف به الوزير المختص اعتماد شامل، الذي سيمكنه من

اختيار الوسائل المعتمدة لتحقيق الأهداف، وفق مشروع وخطط ومؤشرات الفعالية.

ومن شأن هذا البناء الجديد لتدبير الميزانية، تحميل المسؤولية المزدوجة لكل من السلطة التشريعية والحكومة في التنفيذ،

خاصة فيما يتعلق بالإجراءات التي يقومون بها في تعديل الميزانية.

¹ - Marc Leroy, Performance et évaluation de l'action publique: Une lecture sociologique de la LOLF, Revue REMAD n° 28, 2009, Rabat, p123.

ويقصد بالمسؤولية التشريعية، أن لكل برلماني الحق التدخل في صلب المهمة لطلب إعادة توزيع الاعتماد لبرنامج معين. وأما المسؤولية الحكومية، فتتجسد في كون الوزير مسؤول عن فعالية البرنامج، لهذا فإنه مطالب باتخاذ "التوجيه الإستراتيجي" على صعيد كافة الإدارة التابعة له، بمعنى آخر أن المسؤولين عن البرنامج من مدراء الإدارات العمومية والميزانية مطالبين بمناقشة الاعتمادات في علاقتها بالنتائج والتزام بالفعالية. كما أن تقديم مشروع قانون المالية وجب أن يتضمن العناصر المتعلقة بتكلفة الأهداف والمؤشرات، بمعنى أن المشروع يجب أن يرفق بتقرير سنوي للفعالية. ومن أجل تجربة مضامين هذا القانون التنظيمي لقانون المالية، فقد تم أخذ بعض القطاعات العمومية، ومنها الجامعة التعليمية، وذلك لأخذ فكرة عن طبيعة التغيير، ولأهم الإكراهات التي ستعترضه.

الفقرة الثالثة : دراسة حالة جامعة الجنوب لفرنسا

عملت الوزارة الوصية، انطلاقاً من سنة 2004م، على تطبيق هذا التنظيم الجديد الذي جاء به قانون التنظيمي لقانون المالية، بحيث تم اختيار أربعة مؤسسات جامعية نموذجية توجد في جنوب فرنسا¹، واعتبارات التي استندت إليها الحكومة في اختيارها لهذه المؤسسات، هو عراقتها في التاريخ وتطور نظامها التكويني، ومن أجل ذلك تم تطبيق هذا النظام من أجل إنعاش وتطوير التجربة، قبل تعميمه على باقي القطاعات عند بداية سنة 2006م².

تشتغل الجامعة وفق نظام مؤسسي، يستند على مجالس منتخبة يتألف من مجلس الإدارة، ومجلس الدراسات، ومجلس الحياة الجامعية والمجلس العلمي، يهيمن على عضويتها أساتذة جامعيين، إذ يتم ترشيح رئيس من بينهم لقيادة الجامعة، الذي يمكن اعتباره السلطة العليا في الإدارة، وتسنده له مهام تسيير كل المؤسسات التابعة للجامعة، كما تفوض له صلاحية تدبير ممتلكات المؤسسات وتمثيلها في المحاكم، يساعده في مهامه نائب الرئيس المكلف بمهمة وكاتب عام مسؤول عن الشؤون الإدارية. يعتبر الرئيس، على المستوى المالي، الأمر بالصرف لميزانية الجامعة بالمقابل نجد المحاسب العمومي التابع لوزارة المالية هو المشرف على المراقبة القبلية للعمليات المالية للجامعة.

يرتبط التسيير في هذه الجامعة باستقلالية كل مؤسسة المكونة لها بمعنى أن لكل مؤسسة الحق التأثير في الشؤون الداخلية والتنظيمية الخاصة بها، ولكل عميد أو مديرالحق في اتخاذ القرار منعزل عن المكونات الأخرى للجامعة، خاصة فيما يهم التنظيم التربوي (وحدات التكوين والبحث UFR).

¹- Les quatre Université sont : *Université de Rennes 1*, Université Aix Marseille 3, Université Orléans et l'institut national polytechniques de Grenoble. La Revue des secrétaires généraux n°14, France, Avril 2005, p 5. Pour en savoir plus voir l'adresse électronique: <http://www.amue.fr/2005/04/25>

²- شمل تطبيق الإصلاح جميع القطاعات، باستثناء الجماعات المحلية،

Emil Turc, LOLF et réforme du secteur public: retour d'expérience d'un établissement universitaire, collection études de cas, op cite, P34.

نجد بالنسبة للمهام الإدارية، مصلحة الشؤون الطلابية، والمصلحة الطبية ومصلحة الخزانة والتوثيق، ومصلحة العلاقات الخارجية، ومصلحة الطلابية، ومصلحة المعلومات، ومصلحة الشؤون الموارد البشرية، ومصلحة الشؤون المالية والحسابية، ومصلحة الموارد والممتلكات، والكتابة العامة، والعلاقة التي تربط بين هذه المصالح هي علاقة السلطة التراتبية على المستوى العمودي، بحيث أن عملية التواصل تنطلق من القمة إلى الأسفل. ويعتبر الموظفون العاملون في المؤسسة موظفي العميد أو المدير، كما أن القرارات يكون مصدرها مجلس الكلية.

غير أن الإشكالية المرتبطة بهذا التنوع في المصالح هو ضعف وغياب نظام التواصل والتنسيق، إذ أن البرامج تصدر من مصادر غير رسمية. ويمكن اعتبار القوة المضيفة في هذا التنظيم القديم هو وجود نظام معلوماتي وبرمجيائي (Apogée, Jefyco) لمصلحة الشؤون الطلابية والاقتصادية¹.

إصدار المعلومات حول الحسابات الجامعة يكتنفها الغموض، وعلاقة الجامعة بسلطة الوصاية غير واضحة على المستوى التنظيمي، باعتبار الزمالة داخل المجلس وتقسيم السلط ما بين الأساتذة، يحول دون وصول النزاعات إلى الوزارة الوصية قصد التحكيم.

تأتي الموارد التي تحصل عليها الجامعة من الوزارة الوصية، المصدر الوحيد، يتم توزيعها حسب عدد الطلبة، وعلى وحدات التكوين والبحث. وإذا كانت الوزارة تشجع على استقلالية الجامعة في التكوين والبحث، فإنها تحتفظ لنفسها حق معادلة الشواهد، وتعيين الأساتذة، والبحث عن المناصب المالية، وهو الشيء الذي يضعف استقلالية الجامعة.

ولتجاوز وتصحيح هذه الوضعية، فقد تبني القانون الإصلاحي المتعلق بقانون التنظيمي لقانون المالية، بعض الإجراءات تتجسد فيما يأتي:

- على المستوى المركزي، تم تعيين مدير التعليم العالي هو المسؤول وممثل الإدارة المركزية والمخاطب الوحيد في علاقته مع الجامعة.

- على المستوى الجامعة، نجد كل من رئيس الجامعة ونائب رئيس الجامعة المكلف بالمالية، المسؤولان في علاقتهما مع المركز.

وتطبيق هذا النظام سيتم عبر هذه العلاقة (الوزارة والجامعة) سواء في التفاوض، وفي تحديد الأهداف، ويسمح للجامعة الحق في تحويل الاعتماد داخل الميزانية، مع تحويل رواتب الموظفين إلى ميزانية الاستثمار، الحد من تدخل الوزارة في تدبير للموارد البشرية ومراقبتها، التفاوض حول المناصب المالية.

ولتحسين أداء المالي للجامعة، فهذه الأخيرة مطالبة بوضع نظام محاسبة مالية يتميز بالمصداقية والدقة، وميزانية تتوخى الفعالية، وتفعيل لنظام المراقبة، وتطوير شفافية المعلومات.

رغم بساطة هذا النظام فقد طرح عدة إشكاليات عند التطبيق، والتي يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

¹ La Revue des secrétaires généraux n°14, op cit, p 6et 7.

- غياب النصوص التطبيقية، التي توضح المبادئ التي يقوم عليها القانون التنظيمي لقانون المالية، فقراءته قد تختلف من شخص لآخر.

- الديون الداخلية الموروثة عن النظام السابق، إن العمل وفق هذا النظام، يتطلب عدم وجود التزامات سابقة تنقل كاهل الإدارة ماليا، وبالتالي تحول دون الانطلاق الفعلي للإصلاح.

- حذف الحسابات السابقة، ونقلها إلى حسابات السنة الموالية تؤثر على عملية التدبير للميزانية.

- البطء الإداري وثقل الموروث للتسيير البيروقراطي الذي تعرفه الجامعة، والتي عملت على تعطيل البرنامج الإصلاحي.

ونجد بالمقابل، أن هذه التجربة منحت للمؤسسة مجال للنقاش والتفاوض حول الاعتماد، بمعنى أنها أسست للثقافة الحوار داخل الإدارة، كما أنها مهدت الطريق لمسألة الحكامة في التنظيم، من خلال انتخاب المجالس والهيئات المكلفة بالتكوين والبحث، كما أنها أعطت للجامعة الاستقلالية في التدبير للشأن المحلي، كما ساهم هذا التنظيم على العمل بمنطق الأهداف وفق برامج، وخطة عمل، مع تحديد المسؤولية والمصاحبة والتقييم للعمل.

يعتبر النظام الإصلاحي للقانون التنظيمي الفرنسي، والذي استهدف في تجربته الجامعة قبل تعميمه على القطاعات الأخرى، نموذجا باعتبار النتائج المحصل عليها في السنوات الموالية في التطبيق بالرغم من وجود بعض الإكراهات.

ونتيجة لذلك فقد حاولت بعض الدول سلك هذا النوع من التنظيم الفرنسي، ومن بينها المغرب الذي حاول إصلاح منظومته المالية، وفق مفهوم ميزانية الأهداف والتي حاول تطبيقها في بعض القطاعات كتجربة قبل التحضير لتغيير القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 1998، وذلك عبر التعاقد بين الدولة وبعض الهيئات العمومية¹ ومنها الجامعة التعليمية من خلال البرنامج الاستعجالي 2009-2012.

المطلب الثاني: إصلاح الجامعة التعليمية والبرنامج الاستعجالي

أدت اعتبارات كثيرة نحو ضرورة إصلاح المنظومة التعليمية، والتي يمكن اختزالها في النقاط التالية:

- وضعية التعليم بالمغرب في التقارير الوطنية والدولية؛

- تواضع البرامج ومحتوى التعليم؛

- ارتفاع نسبة الأمية؛

- ارتفاع نسبة البطالة؛

- عدم ملائمة الشواهد مع متطلبات الشغل؛

- ضعف البنية التحتية للمؤسسة التعليمية؛

¹ - إن الغاية الأساسية التي تم على ضوءها التوجه نحو الأخذ بنظام التعاقد، هو البحث عن أنجع الوسائل لإصلاح الميزانية، والتي من خلالها يمكن معالجة القضايا المطروحة على المجتمع من خلال التركيز على الجودة وترشيد النفقة العامة، عملا بمذكرة وزير الأول رقم 12-2001، التي تحت على العمل بالبرامج في تنفيذ ميزانية الدولة في إطار نظام اللامركز، الصادرة بتاريخ 25-12-2001.

- عدم القدرة وكفاية البنيات التعليمية لاستيعاب تزايد عدد الطلبة؛

- ضعف التكوين للهيئة التدريسية والإدارية؛

- الاشتغال بمنطق الوسائل بدون التركيز على النتائج.

ولذلك عملت الدولة¹ على نهج مقارنة جديدة لإصلاح الجامعة من خلال تبني برنامج استعجالي (الفقرة الأولى) الذي غابت عنه مجموعة من الإجراءات المصاحبة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إصلاح الجامعة عبر البرنامج الاستعجالي.

يعتبر البرنامج الذي وضعته الوزارة الوصية، والذي امتد من سنة 2009 إلى سنة 2012، خارطة الطريق الذي يرسم ويحدد الأهداف وفق محتوى ميثاق التربية والتكوين، وما جاء في التقرير للمجلس الأعلى للتعليم لسنة 2008 م. إذ تم وضع 23 مشروع يهتم الإصلاح يرتكز على أربع مجالات للتدخل وهي:

- المجال الأول، جعل إلزامية التعليم فعالة إلى حدود سن 15 عاما؛

- المجال الثاني، تحفيز المبادرة والتميز في المدارس الثانوية والجامعات؛

- المجال الثالث، مواجهة القضايا والإشكاليات؛

- المجال الرابع، توفير الوسائل لتحقيق النجاح².

وظفت هذه المجالات في برامج ومشروعات ووفق تدابير، وخطة عمل ومؤشرات وموارد من أجل التعبئة. كما تمت

العملية الإصلاحية من خلال التعاقد بين الجامعة والدولة تتضمن الأهداف التي وجب تحقيقها.

أولاً: التزامات الجامعة اتجاه البرنامج

جاء في البرنامج تدير 12 مشروع خاص بالجامعة، من أصل 23 مشروع يهتم المجال الثاني والثالث والرابع. ومن أجل

تعزيز التجربة نلاحظ، من الناحية النظرية، وجود ثلاث مبادئ محورية أطرت لهذه العملية، وتمثل في الاستقلالية والاحترافية والتعاقد، وشكلت بالتالي أهم أهداف البرنامج وذلك من أجل الاستجابة للحاجيات الواقعية للجامعات التعليمية والمتمثلة في:

- البنية التحتية؛

- تنوع التكوين؛

- تشجيع التميز؛

- الحكامة والانفتاح على المحيط السوسيو-اقتصادي.

¹ - بتاريخ 12 أكتوبر 2007 دعا الملك محمد السادس في خطابه للحكومة المقبلة، الاشتغال في المقام الأول بوضع منهج جديد للتربية والتكوين، تكون له الأولوية الوطنية في مشروعها، وأهدافها، وذلك لإعطاء نفس جديد للتنظيم التربوي والتعليمي، يتماشى مع التوجهات التي يرمي إليها ميثاق التربية والتكوين، ويتنسيق مع المجلس الأعلى للتعليم. وفي هذا الإطار، أكد العاهل المغربي على بلورة مشروع البرنامج الاستعجالي متعدد السنوات، تمنح له الوسائل المالية المناسبة من أجل تدعيم مكتسبات وتطوير التعليم مع التركيز على الجودة والفعالية.

² - تقرير السنوي للبرنامج الاستعجالي لسنة 2011.

هذه العناصر المكونة للبرنامج الاستعجالي ستشكل أهم الأهداف التي يجب على الجامعات الوصول إليها لمواجهة التحديات¹ من خلال الاشتغال في مجالين هما:

أ- المجال الثاني: تحفيز المبادرة والتميز

في إطار العقد المبرم بين الدولة والجامعة، ستحاول هذه الأخيرة الاشتغال على عنصرين هامين هما:

- تنمية وتطوير العرض في مجال التعليم العالي؛

- تعزيز البحث العلمي.

ويتجلى مضمون تنمية وتطوير العرض في مجال التعليم العالي، في زيادة الطاقة الاستيعابية للجامعة، وذلك من أجل مواكبة التطور المتوقع للطلبة، عبر المحاور الرئيسية التالية:

- توسيع للمؤسسات الموجودة؛

- إقامة مؤسسات جامعية جديدة؛

- استغلال البنيات المتوفرة من خلال إعادة ترميمها.

ولتوضيح الفكرة، فالجدول البياني التالي يوضح أهم الأهداف المرسومة من أجل تنمية وتطوير العرض في المجال الجامعي والنسب المتوقعة:

جدول رقم 1: المتعلق بتنمية وتطوير العرض في مجال التعليم العالي.

نسبة المتوقع انجازه في أفق 2012	تحديد الأهداف
36 %	توسيع الطاقة الإستيعابية للمؤسسات الجامعية بإحداث 112000 قسم للدراسة
خلق 97 مؤسسة	إعادة تأهيل وصيانة مرافق الجامعة وترميم المؤسسات وتحديث تجهيزاتها.
2 و 3 مرات من أعداد الطلبة. 25 % بالنسبة للإجازة المهنية و50% للمستمر المتخصص.	- توجيه الطلبة للتكوينات العلمية والتقنية والمهنية. - زيادة عدد الطلبة في المؤسسات الوصول تنظيمها. - تطوير فروع المهنية في المؤسسات ذات الاستقطاب المفتوح ومضاعفة أعداد الطلبة في فروع علوم المهندسين وتقنيين والتجارة والتسيير والعلوم والتقنيات. - توجيه الطلبة للدراسة في الإجازة المهنية والمستمر المتخصص.
معدل التخرج ستنقل من 45 % إلى 69 %	- تحسين الكفاءة الداخلية والخارجية للنظام بالرفع من نسبة التحصيل على الشواهد العليا.

المصدر: تركيب شخصي وفق معطيات التقرير السنوي للبرنامج الاستعجالي لسنة 2011.

¹ - التقرير السنوي للبرنامج الاستعجالي لسنة 2011.

والملاحظ من خلال هذا الجدول أن الجامعة ستلتزم، في إطار تنمية وتطوير العرض في مجال التعليم الجامعي، بتعزيز البنية التحتية وذلك للرفع من الطاقة الاستيعابية، والرفع من جودة التكوين من أجل مواكبة الأورش الكبرى التي قد بدأتها الدولة، ونخص بالذكر الميثاق الوطني لإبراز الصناعات والمهن العالمية الجديدة، التنمية البشرية، ومخطط للطاقة، ومبادرة 00010 مهندس و3300 طبيب.

وفيما يتعلق بتعزيز البحث العلمي، فقد التزمت الجامعة بتحقيق مجموعة من الأهداف سنحاول اختزالها من خلال

الجدول التالي:

جدول رقم 2: والمتعلق بتعزيز البحث العلمي

نسبة المتوقع انجازه في أفق 2012	تحديد الأهداف
الانتقال من 69% إلى 92% من الهياكل المعتمدة	الاعتماد على نطاق واسع للوحدات البحثية عبر تطوير بنية البحث العلمي.
الانتقال من 2000 إلى 3500 إصدار	زيادة عدد المنشورات في المجلات الدولية من خلال الرفع من عدد الأبحاث العلمية ونشرها في المجلات العالمية.
تغطي إلى 1700 مشاريع البحوث التطبيقية في السنة	زيادة عدد مشاريع الأبحاث التطبيقية التي أجريت مع شركات.
الانتقال من 820 إلى 2300 أطروحة للدكتوراه سنويا	زيادة عدد أطروحات الدكتوراه.
330 براءة اختراع لتقدمها خلال الفترة 2009-2012.	تشجيع البحوث العلمية.

المصدر: تركيب شخصي وفق معطيات التقرير السنوي للبرنامج الاستعجالي لسنة 2011.

يتضح من خلال قراءة لهذه الأهداف، أنه تم إعادة اعتبار للوحدة البحثية، لأن النص المنظم للتعليم العالي قد أعطى اهتماما للتكوين أكثر من البحث العلمي¹، لكن البرنامج الحالي استدرك هذا المعطى عبر تشجيع البحوث العلمية من خلال الاهتمام بالبحوث التطبيقية، والزيادة في عدد المنشورات.

ب- المجال الثالث: مواجهة قضايا نظام عرضية

ويتكون المجال الثالث، والمرتبط بمواجهة قضايا نظام عرضية، من المحاور التالية:

- المحور الأول، والمتعلق ببناء قدرات العاملين في الجامعة، إذ حدد البرنامج تكوين 25% سنويا من الأساتذة العاملين

بالجامعة، وتكوين بيداغوجي للأساتذة الجدد، وتكوين 35% سنويا من الموظفين الإداريين والتقنيين العاملين بالجامعة.

¹ - القانون رقم 00-01، المتعلق بتنظيم التعليم العالي، المرجع السابق.

- المحور الثاني، والخاص بتحسين حكامه الجامعة وتعزيز استقلاليتها وذلك عبر:
تحسين وترشيد الموارد البشرية؛ إدارة الموارد المالية (تحسين، وتبسيط معدل تنفيذ الميزانية، تنويع موارد)؛ الرقابة الداخلية داخل الجامعة؛ بناء القدرات المؤسساتية عبر هياكل الرصد والتطوير الاستراتيجي للجامعة.
والملاحظ من خلال سرد هذه الأهداف والموزعة حسب المجالات، أن التقرير السنوي لسنة 2011 لم يتطرق للمسألة المتعلقة بالحكامة، والانفتاح على المحيط السوسيو-اقتصادي، ولا نعلم ما هو سبب في عدم التعرض لهذه النقطة، هل هو سهو؟ أم أن هذا المجال لم يتحقق فيه أي شيء؟ مع العلم أنه يتضمن محورين هامين، الأول مرتبط بالحكامة في الوسط الجامعي على مستوى التنظيم، والمحور الثاني المتعلقة بعلاقة الجامعة بالمحيط الخارجي، خاصة علاقة التكوينات بالمحيط سوسيو-اقتصادي.

وعلى العموم يمكن اعتبار المقتضيات التي جاءت في المشروع مهمة بالنسبة للجامعة. والتساؤل الذي يمكن طرحه ما هي أهم التزامات الدولة اتجاه هذا البرنامج؟

ثانيا: التزامات الدولة اتجاه الجامعة

وقعت الدولة، في شخص وزير التعليم العالي، مع الجامعة عقد يتم بمقتضاه تنفيذ المشاريع التي تم الاتفاق عليها، بالمقابل التزمت الدولة بتمويلها عبر تقديم ميزانية تقدر ب 12,6 مليار درهم تغطي فترة البرنامج الممتد ما بين 2009-2012، والموزعة كالتالي:

- 8 205 413 583 مليار درهم تخصص لحاجيات التسيير (لا يشملها مرتبات الموظفين)؛

- 4 430 731 750 درهم تخصص للاستثمار؛

- إحداث 2400 منصب.

تمنح الإعانات عبر مرحلتين: الأولى، تصل إلى 50% في بداية السنة المالية وبعد الموافقة على ميزانية الجامعة، وتتم الدفعة الثانية بعد تقييم النتائج من خلال التقرير المرحلي.

إن منح الاعتماد للجامعة لا يكفي لانطلاق الإصلاح، بل لا بد من المواكبة والمصاحبة للبرنامج، وذلك عبر تدابير تهدف إلى تفعيل مضامينه، وخاصة في ظل نقص التجربة لذا العاملين في الجامعة.

جاء البرنامج بإجراءات وتدابير تنظيمية عبر إنشاء آلية للرصد والتقييم متكاملة تتمحور حول:

- إنشاء لجان للتنسيق، سواء على مستوى وزارة التعليم العالي، وأخرى محلية على مستوى الجامعة؛

- إقامة تقرير نصف سنوي يتضمن تقييم مرحلي عن التقدم، وتقرير سنوي عن نسبة الإنجاز؛

- توظيف خطة العمل السنوي؛

- وضع مؤشرات للرصد، وتتكون من 40 مؤشر للتحليل خلال التقييم المرحلي، و52 مؤشرا إضافيا عبر التقرير

السنوي، والجدول التالي يوضح موضوع المؤشرات وعددها :

جدول رقم 3: يتمحور حول مؤشرات الرصد والتتبع

عدد المؤشرات	موضوع المؤشرات
2	تشجيع التميز
19	تحسين عرض التعليم العالي
6	تحسين البحث العلمي
8	بناء قدرات العاملين في الجامعة
4	تعزيز الإشراف والرصد والتقييم للعاملين في التدريس
7	تحسين تقييم وإدارة الموارد البشرية
19	الانتقال من عدم التركيز إلى اللامركزية
12	تخطيط وإدارة نظام التعليم والتدريب
8	المهارات اللغوية
7	إنشاء نظام معلومات والتوجيه

المصدر: تركيب شخصي وفق معطيات التقرير السنوي لسنة 2011 للبرنامج الاستعجالي.

إن الهدف من وضع هذه المؤشرات، هو مساعدة لجان المتابعة من تقييم مراحل تطبيق الإصلاح، وهي تبتدئ من السنة الأولى (نهاية شهر يونيو من كل سنة) وعند نهاية السنة (نهاية شهر ديسمبر من كل سنة) والغاية من ذلك، هو الوقوف على مكان الخلل في التنظيم ووضع حلول للمعالجة، ويمكن اعتبار تقرير لسنة 2011 آخر تقرير وضعته الوزارة الوصية والذي يتضمن أهم المنجزات التي عرفها الإصلاح.

جاء التقرير السنوي حول حصيلة البرنامج الاستعجالي، لسنوات 2009م إلى حدود نهاية ماي 2011م، بتفاؤل كبير إذ اعتبر ما تم تحديده من أهداف قد لامست نسب مهمة، سواء فيما يخص تنمية وتطوير العرض في مجال التعليم العالي، وتعزيز البحث العلمي، أو فيما يتعلق بمواجهة القضايا العرضية لكن الواقع بين عن وجود نواقص كثيرة تفاقمت مع سنوات تطبيق الإصلاح.

الفقرة الثانية: محدودية المردودية للبرنامج الاستعجالي

إن التطبيق النظري لأي تنظيم وفق ما تقتضيه التجارب المقارنة، أن يشمله تدبير التغيير لمختلف العناصر المصاحبة، منها المجتمع¹، العقلية¹، البيئة التشريعية، معرفة السياسة العامة للدولة علاقة سلطة الوصاية، نظام الميزانية والتمويل، كفاءة الموارد

¹ - يتمثل العنصر الرئيسي في عملية الإصلاح في تحقيق مطلب رئيسي، وهو مطلب تفاعل الفئات الاجتماعية إيجابيا مع دينامية هذه العملية. لتحقيق ذلك يفترض، أن تستجيب العملية لانتظاراتهم ومطالبهم، إذ ما تكتفي المخططات ببعض التعابير العامة كاستجابة لمقومات الأمة أو المجتمع، أو العمل على تنمية المجتمع، مع أنه ينبغي التفصي والبحث في أعماق المجتمع لاستكشاف مطالبه وانتظاراته، مما قد يكون له تأثير عميق على الإصلاح. مُجدُّ أشهب، جدلية المدرسة والمجتمع قراءة في عوائق الاجتماعية للإصلاح التربوي مجلة المدرسة المغربية، مطبعة مكتبة المدارس والتوزيع ساپريس، العدد 6، الرباط، فبراير 2014 ص 13.

البشرية، نظام المعلومات معرفة خارطة التغيير تحديد السيناريوهات البديلة من أجل إثارة أو دعم أو إصرار في وتيرة النظام وكل ذلك من أجل الإجابة عن مجموعة من الأسئلة، مثل ماذا نريد أن نغير؟ كيف يمكن تنظيم هذا التغيير؟ ما هي النتائج والتحليل وأنواع التدخلات؟

هي أسئلة تنطلق بالأساس ما تقدمت به الوزارة الوصية للتعليم العالي في تقريرها لسنة 2011م حول إنجاز البرنامج الاستعجالي، والذي تضمن معطيات وأرقام كل ما يقال عنها أنها متفائلة حول الحصيلة، لكن ما تعرفه وضعية التعليم العالي إلى حدود الآن من مشاكل لا تتمشى ومحتوى التقرير، ويكمن هنا أن نعطي بعض الملاحظات منها:

أولاً: منهجية الإصلاح

هذه الملاحظة ستقودنا إلى منهجية تدبير البرنامج الاستعجالي، بحيث أنه كان على الوزارة الوصية لقطاع التعليم العالي أخذ عينة لبعض الجامعات للتجربة قبل تعميمه على باقي المؤسسات، وذلك للوقوف عند مكان الضعف والقوة لهذا البرنامج وتصحيح ما يمكن تصحيحه على غرار التجربة الفرنسية عند تطبيقها للتنظيم المالي لقانون المالية في الجامعات الجنوبية. وبالإضافة أن البرنامج تم في ظل غياب منهجية تشاركية في الإعداد والتنفيذ، بحيث لاحظنا أن العملية تمت فقط بين اللجنة الوطنية للتنسيق واللجنة المحلية في غياب كل من ممثلي الطلبة، والمجتمع المدني، والفاعلين الاقتصاديين. وبخصوص اللجنة المركزية لمتابعة تنفيذ البرنامج الاستعجالي، يلاحظ على أن تشكيلها لم يتم بقرار رسمي والذي يوضح أسماء أعضائها ومسؤولياتهم.² كما أن منهجية اشتغالها غير واضحة، ويتبين ذلك عبر غياب محاضر ووثائق والقرارات التي تتخذها، باستثناء التقرير السنوي (2010 و 2011) عن إنجاز البرنامج الاستعجالي.

يقودنا هذا الاستنتاج إلى معرفة عمل اللجان المحلية للجامعات. فقد لاحظ المجلس الأعلى للحسابات في تقريره لسنة 2016-2017 عن غياب هذه اللجان باستثناء جامعتين من أصل ثلاث جامعات تمت زيارتها واللاتان تتوفران على لجان داخليتين

ثانياً: قصور استقلالية الجامعة

سعى البرنامج، من خلال ما جاء في مقتضياته، تعزيز استقلالية الجامعة ولكن الممارسة أكدت أن هذا المطلوب لازال لم يتحقق حتى اليوم، ويتجلى ذلك في الوصاية المفرطة التي تمارسها السلطة الحكومية، من خلال وزارة التعليم العالي، التي باشرت عملية الإصلاح منذ انطلاقه وتدخلها في كل الأمور، ومنها المسألة البيداغوجية، كما أن الوزارة لازالت تحتفظ لنفسها على مسألة

¹ - إن الرهان على إصلاح النظام التعليمي لا بد أن يكون مصحوباً بمجهودات تراهن على تغيير الذهنيات والتمثيلات وتعمل على نشر وعي جديد وترسيخ قيم واتجاهات جديدة نحو المدرسة. محمد أشهب، جدلية المدرسة والمجتمع قراءة في عوائق الاجتماعية للإصلاح التربوي، المرجع نفسه، ص 17.

² - (وفي الواقع، ومن خلال المقابلات التي أجريت مع بعض أعضاء هذه اللجنة، لوحظ أن تكوينها لم يكن مستقراً، وقد شهد عدة تغييرات لم تسمح بالاستفادة من الخبرة المكتسبة من طرف أعضائها. وبالإضافة إلى ذلك، تجدر الإشارة إلى أن اللجنة المذكورة لم تضع نظاماً داخلياً يحدد طريقة عملها فضلاً عن البرنامج التوعوي لاجتماعاتها...) التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات 2016-2017.

اعتماد الشواهد، وتحديد المناصب، وتديير الموارد البشرية، كما تعتبر الجهة المانحة، كل ذلك شكل إحدى العوائق المسببة في بطء الإصلاح.

ثالثا: ضعف الإنجازات

عرفت السنة الجامعية لسنوات التطبيق البرنامج، أزمة تسجيل للطلبة الجدد والحاصلين على شهادة البكالوريا، إذ أن الطلب فاق العرض، والنسب التي تكلم عنها التقرير فيما يخص تطور عدد المؤسسات والبنائيات لم تكن واقعية، باعتبار أنها لم تستوعب التدفق الهائل للطلبة الحاصلين على الشواهد وفق نظام البرنامج الاستعجالي الذي شمل كذلك التعليم الأساسي والذي اعتمد على الكم أكثر من الكيف.

وفيما يتعلق بالموارد البشرية، نجد أن عدد الأطر الإدارية والأساتذة لم تعد بإمكانها التحكم في عدد الطلبة، نظرا لقلتها، والتقرير الذي تحدثت عن خلق 2400 منصب لم يتم احترامه، لذلك تعتمد المؤسسات على الأساتذة الزائرين في تديير الحصص التكوينية.

رابعا : عجز في تمويل البرنامج

والملاحظ من خلال مسار تطبيق البرنامج أن الدولة لم تمنح للجامعات إلا جزءا من هذه المبالغ، والذي لا يمكن أن يغطي الحاجيات التي التزمت بها الجامعة اتجاه المقاولين والموردين والخدمائين، وكذلك بالنسبة للساعات الإضافية للأساتذة. ونتج عن هذه الوضعية اختلال في تسيير وتطبيق الإصلاح، إذ نجد مجموعة من أوراق العمل بقيت معلقة، خاصة بالنسبة للجامعات التي تعتمد كليا على إعانات الدولة، أما بالنسبة للجامعات التي لها موارد ذاتية المتأتية من مداخيل التكوين المستمر، فقد عاجلت مشاكلها من خلال تحويل صرف النفقات إلى ميزانية التسيير.

ويمكن إرجاع العوامل الموضوعية التي ساهمت في عجز الدولة في تنفيذ التزاماتها إلى الظرفية الاقتصادية وامتدادات الأزمة المالية العالمية لسنة 2008م، والتي كان تأثيرها واضحا على باقي الدول ومنها المغرب، وكان من الطبيعي أن تنهج الدولة سياسة التقشف لمواجهة هذه الأزمة من خلال ترشيد نفقاتها، وذلك بتقليص الاعتمادات المخصصة للوزارات ومنها وزارة التعليم العالي.

خامسا: غياب المصاحبة القانونية للبرنامج

أثرت مجموعة من العوامل على البرنامج الاستعجالي، منها أنه لم تكن له مصاحبة قانونية، إذ أن التعاقد وفق ميزانية البرامج تقتضي التوفر على غطاء قانوني يشرعن لهذه العملية والقانون التنظيمي للمالية العمومية المغربي ل سنة 1998م لا يتحدث عن ميزانية التعاقد ولا عن البرامج، مع العلم أن ميزانية الدولة المعتمدة على النتائج تم العمل بها انطلاقا من سنة 2001م.

ومن المشاكل كذلك، التي حدثت من بروز نتائج جيدة للبرنامج، نجد مساطر تنفيذ الميزانية التي شكلت إحدى العوائق، فالنصوص التنظيمية المنظمة للممارسة المالية ومنها قانون المحاسبة العمومية لسنة 1967م حافظت على طابعها التقليدي من خلال هيمنة وزارة المالية في المراقبة المالية القبلية والبعدي، بالإضافة إلى محدودية حرية تحويل الاعتمادات في الميزانية من قبل الأمر بالصرف، وضعف سلطة الرقابة البرلمانية للتتبع وتقييم التجربة التي خاضتها الجامعات لتحديد المسؤولية والمحاسبة. ومن هنا تتبين

صعوبة تنزيل نظام مثل نظام البرنامج الاستعجالي وفق منطق التدبير المستند على النتائج، في ظل غياب لمجموعة من وسائل النجاح.

خرج المغرب من هذه التجربة بدون أن يحصل على نتائج مهمة¹، نتيجة لإغفاله مجموعة من الجوانب المعيقة للإصلاح. فالرؤية الضيقة لدوي مدبري الشأن العام حصرت الإشكالية التعليمية في بعض العناصر المتعلقة بتدبير النظام التربوي، يمكن إصلاحها بمقتضى التعاقد مع المؤسسة الجامعية وتوفير الدعم المالي لها، وفق برامج ومشاريع وخطط تلتزم الإدارة بتحقيقها، متناسين أن الإشكالية التعليمية هي إشكالية بنيوية يتداخل فيها ما هو سياسي² واجتماعي وثقافي³ وإداري ومالي.

¹ - عبر السيد وزير التربية الوطنية صراحة أمام البرلمان خلال شهر يوليوز 2012 عن فشل البرنامج الاستعجالي، الذي كلف ميزانية الدولة 33 مليار درهم خلال أربع سنوات. مُجّد شهب، جدلية المدرسة والمجتمع: قراءة في العوائق الاجتماعية للإصلاح التربوي، مجلة المدرسة المغربية، مطبعة مكتبة المدارس، العدد 6، الرباط، فبراير 2014، ص18.

² - إذا كان الانتقاد البارز الذي يوجهه الفاعل في المجتمع المدني للفاعل الحزبي هو غياب الديمقراطية داخل الأحزاب واحتكار الزعامات وغياب فرص تداول السلطة وتجديد النخب، فكل هذه الوضعيات التي تكون موضوع انتقاد يعتل بها المجتمع المدني نفسه وبصيف أكثر شذوذاً وكارثية، فثمة أعطاب معينة تعاني منها نخب المجتمع المدني بالمغرب، وهي ذات الأعطاب التي تنضاف إلى باقي المشاكل التي تحد من فاعلية هذا المجتمع وتساهم في تحجيم دوره في صياغة القرار وتدييره. عبد الرحيم العطري، صياغة النخبة بالمغرب: المخزن والمال والنسب والمقدس طرق الوصول إلى القمة، دفاتر وجهة نظر، العدد 9، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الرباط، 2006، ص132-133.

³ - يمكن القول بأن مفهومي الثقافة والمثقف قد أشبعنا درساً من قبل باحثين يصعب حصرهم بدقة متناهية ومن مختلف العلوم والمعرفة، ولعل هذا الانشغال المعرفي بسؤال الثقافة والمثقفين هو الذي يجعل من الصعوبة بمكان الوصول إلى تعريف موحد لذات المفهومين... وفي هذا الإطار يشير الباحث هشام شرابي إلى أن للمثقف صفتين رئيسيتين " الأولى هي الوعي الاجتماعي الكلي بقضايا المجتمع من منطلق بناء فكري محكم، والثانية هي الدور الاجتماعي الذي يلعبه بوعيه ونظريته". عبد الرحيم العطري، صياغة النخبة بالمغرب: المخزن والمال والنسب والمقدس طرق الوصول إلى القمة، المرجع السابق، ص143 و146.