

تقييم منجزات المرحلة الأولى
من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية
(2010-2005)

وأثارها على
الساكنة المستهدفة

خلاصة

أبريل 2013

الفهرس

1. مساهمات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية 5
- 2 . الأسئلة الرئيسية التي تبقى مطروحة..... 6
3. التوصيات الرئيسية للمرصد الوطني للتنمية البشرية 9
- إعادة تركيز مشاريع المبادرة الوطنية على التنمية البشرية 9
- تعزيز البرامج الموجهة للعالم القروي..... 10
- تحديد منهجية للوسط الحضري 11
- نحو تأطير أفضل للنفقات المخصصة للبرنامج الأفقي..... 11
- معالجة التحيز التوزيعي للدخل 12
- استهداف جغرافي أفضل يقوم على معايير متعلقة بالعجز في التنمية البشرية 13
- تكييف الحكامة الترابية للمبادرة الوطنية مع الوضع الجهوي الجديد 13
- نظام معلوماتي أكثر نجاعة 15

يَهْمُ هذا الملخص المرحلة الأولى من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي تغطي الفترة ما بين 2005 و2010. ويركز هذا التقييم على تحليل شامل لمشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ومدى تأثيرها على الساكنة المستهدفة. كما أنه يبرز العناصر الإيجابية وغيرها من النقط التي تثير التساؤلات.

1. مساهمات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

من بين مساهمات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، نشير على الخصوص إلى النقاط التالية:

- أعطت المبادرة الوطنية حصيلة تقنية و مالية جيدة قوامها ما يناهز 23000 مشروعاً منجزاً، 84 % منها قيد التشغيل أو تم إنجازه أو في طور الإنجاز خلال الفترة الممتدة ما بين 2005 و2010. إن مبلغ 8,7 مليار درهم المخصص في الميزانية الخاصة للمبادرة الوطنية كان بمثابة رافعة لجلب موارد مالية إضافية بنسبة 40,5 % أي ما يناهز 5.9 مليار درهم.
- يشكل مبلغ 14,6 مليار درهم المرصود، على الرغم من تواضعه على المستوى الماكرو اقتصادي، تحويلاً إرادياً و مقصوداً للموارد لفائدة الساكنة الفقيرة بمجموع التراب الوطني وهو ما يعادل سنوياً 0,4 % من الناتج الداخلي الخام . وقد تم إعادة توزيعها بين عامي 2005 و 2010.
- تميزت المبادرة الوطنية بمشاركة نسيج جمعي حيوي و ساهمت في خلق كفاءات مهنية مواطنة جديدة تروم تعبئة الساكنة كشركاء للسلطات العمومية في الإشراف على المشاريع التنموية. فمساهماتها في إدارة المشاريع تمثل 29 % من الغلاف الإجمالي للمشاريع في الوسط الحضري و 19.3 % في الوسط القروي. و بطبيعة الحال، لا يتميز هذا النسيج الجمعي بالتجانس، حيث أن هناك الجمعيات ذات الكفاءة العالية إلى جانب أخرى تحتاج إلى تعزيز قدراتها في المجال التقني ومجال التسيير.
- يرافق الدينامية التشاركية الملازمة للمبادرة الوطنية ظهورُ نخب محلية جديدة ذات مستوى تعليمي أفضل و تعكس تمثيلية أحسن للشباب و النساء. و تستمد هذه النخب شرعيتها في الفضاء العام من خلال استعدادها القوي للعمل على ضم جهودها للسلطات الحكومية في تنفيذ مشاريع التنمية.
- استفادت أقسام العمل الاجتماعي على مستوى الأقاليم و العمالات من تعزيز قدراتها في مجال الهندسة الاجتماعية. إن تموقعها القوي الذي يُعزى لخبرتها الميدانية و درايتها التي طورتها وعلاقتها بمجموع اللجان والفاعلين المحليين جعل منها "المحرك الأساسي" وأحد ميكانزمات دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على المستوى المحلي، وذلك على الرغم من معاناتها من الغياب الواضح للموارد البشرية ذات خبرة.
- تم تحليل التطور المقارن بين عامي 2008 و 2011 للخصائص الاجتماعية والاقتصادية للأسر المنتمية على التوالي إلى مجموعتين من الجماعات والأحياء، تتحدر إحداها من المناطق المستهدفة من لدن المبادرة الوطنية و تتحدر الأخرى من مناطق مماثلة للأولى لكنها غير معنية بالمبادرة الوطنية (الواقع المضاد)، و أسفر هذا التحليل عن النتائج التالية في المناطق القروية:

- ✓ نمو معدل دخل الأسر بنسبة 20,3% بالمناطق القروية المستهدفة من لدن المبادرة، أي ما يناهز ضعفي المعدل الذي تم تسجيله في المناطق غير المستهدفة، بوصفها عينة مرجعية (واقع مضاد).
- ✓ تحسن نسبي في الولوج إلى الخدمات الأساسية في الجماعات المستهدفة من لدن المبادرة الوطنية.
- ✓ تقدم هام بشأن تطور الفقر المتعدد الأبعاد للأسر المستهدفة، حيث انخفض معدل الحرمان بشكل لافت للنظر مقارنة مع الجماعات غير المستهدفة، و خاصة في ما يتعلق بالأبعاد المرتبطة بظروف العيش من قبيل الربط بشبكة الكهرباء و جودة وقود الطهي و شبكة التطهير.

أما في المناطق الحضرية، فقد شهد دخل الأسر زيادة بالفعل، غير أن ذلك تم بقدر أكبر في الأحياء غير المستهدفة مقارنة مع المناطق المستهدفة. و ينبغي توخي الحذر في تأويل هذه المفارقة.

في الواقع، إن كثرة المعايير التي تم اعتمادها قصد تحديد الأحياء الحضرية المستهدفة جعلت عملية الاختيار أقل وضوحاً من الناحية الإحصائية مقارنة مع الوسط القروي، حيث يتم اعتماد معيار وحيد و شفاف يستند إلى معدل للفقر يساوي 30% على الأقل. و أفضى هذا المعطى إلى تبعات هامة فيما يتعلق بدقة إحصائيات نتائج تقييم أثر المبادرة الوطنية، و التي تميز الوسط القروي أكثر من الوسط الحضري.

- أظهرت نتائج دراسة تقييم أثر المبادرة الوطنية للتنمية البشرية أن ارتفاع دخل الأسر المسجل في الجماعات القروية المستهدفة يُعزى بالفعل لأثر المبادرة.

إن اللجوء إلى استخدام منهجية مبتكرة تستلزم قياس شدة الإنارة الليلية على المستوى المحلي، كتلك الصور الملتقطة عبر الأقمار الصناعية، مكن من تأكيد هذه النتيجة.

في المقابل فإن النتائج التي تهم المناطق الحضرية لا تقضي إلى استنتاج تأثير ذي دلالة إحصائية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية على دخل الأسر المستهدفة.

2. الأسئلة الرئيسية التي تبقى مطروحة

بجانب هذه العناصر الإيجابية، يثير التحليل التساؤلات الآتية:

- إن توزيع موارد المبادرة لفائدة الساكنة لم يرتبط ارتباطاً إيجابياً مع معيار الفقر. وبالفعل، فإن اعتمادات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية للفرد المستهدف، بدلاً من أن تتبع منحى تصاعدياً حسب معدل الفقر في الإقليم، فإنها تعرف تزايداً في العمالات والأقاليم التي يتراوح معدل الفقر فيها بين 10% و 20% وتنخفض انخفاضاً ينم عن مفارقة واضحة في العمالات والأقاليم التي يفوق هذا المعدل فيها 20%. و يدعو هذا الاستنتاج لمراجعة طريقة الاستهداف الجغرافي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية قصد الوفاء بصورة أكثر ملاءمة لاحتياجات الساكنة المستهدفة.

- إن النفقات الخاصة ببرنامج مكافحة الفقر في المناطق القروية كانت أقل مما كان متوقفاً بنسبة 20.4%. و قد يُعزى هذا الوضع للجمود الذي يميز إجراءات تخصيص الموارد للمستفيدين من ناحية، وتدني قدرات هؤلاء المستفيدين على تصميم وتنفيذ المشاريع، من ناحية أخرى؛
- و علاوة على ذلك، فإن حصيللة الإنجازات تبين أنه إذا كان العالم القروي قد تلقى 54.3% من عدد المشاريع فإنه استفاد فقط من 36.4% من إجمالي الاعتمادات و 42% من الاعتمادات الخاصة بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية. مما يعني أن مساهمة الشركاء الآخرين أقل أهمية مما هو عليه الحال في المناطق الحضرية. و ينبغي إعادة النظر في هذا التباين من حيث الإنجازات لكلا الواسطين، تماشياً مع مبدأ المساواة باعتباره أحد ركائز المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وذلك من حيث مخصصات الميزانية، ومحاربة الفقر القروي و الإقصاء الحضري.
- شكلت الأنشطة المدرة للدخل 16.3% فقط من العدد الإجمالي للمشاريع و لم تستهلك سوى 8.6% من النفقات المخصصة. و في هذا الصدد، يبدو أن البرنامج الأفقي، و الذي تجاوزت نفقاته الأهداف الأولية بنسبة 794% لم يوجه لهذه الأنشطة رغم أنها تمثل أحد عناصره الرئيسية.

وبالإضافة إلى ذلك، مكنت التحقيقات و الدراسات الذي قام به المرصد الوطني للتنمية البشرية سنة 2012 في بعض أقاليم منطقة سوس- ماسة - درعة، والجهة الشرقية ومنطقة الريف من تأكيد الخلاصات الواردة في تقرير التقييم نصف المرحلي للمبادرة الوطنية والذي ينص على أن الأنشطة المدرة للدخل ضعيفة التنوع فيما يخص طبيعة المشاريع و ضعيفة الوضوح من حيث نجاعتها الاقتصادية، و هذا يعزى للافتقار إلى الاندماج المحكم فيما يخص سلاسل القيم، و البرامج القطاعية و الجموعية، فضلاً عن التوجيه و التأطير الملائم للجمعيات و التعاونيات التي تقوم بتنفيذها.

في هذا الصدد، لا تقدم بعض منها كافة الضمانات اللازمة لدعم القدرات التقنية و الإدارية، مما قد يؤثر على إنجاز المشاريع و استفادتها. و علاوة على ذلك، فإن تكلفة القروض الصغرى و مستوى المساهمة المطلوبة للانضمام إلى التعاونية أو الحصول على التمويل اللازم (10% إلى 30% من المبلغ الإجمالي للمشروع) غالباً ما تبدو مرتفعة للغاية بالنسبة لحاملي المشاريع، و خاصة الأكثر فقراً منهم، و هذا من شأنه أن يقوض الحس المقاولاتي لديهم.

وفق نتائج استقصاء أثر المبادرة الذي قام به المرصد الوطني للتنمية البشرية فإن نمو الدخل، المسجل في الجماعات و الأحياء المستهدفة على حد سواء، استفادت منه الأسر الفقيرة بنسبة أقل مقارنة مع الأسر المنتمة للطبقة الوسطى في هذه المناطق.

وتم تأكيد هذا التحيز التوزيعي للدخل عن طريق قياس تأثير المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. و تم تدعيم ذلك، في المناطق القروية، عبر نمط إنفاق الأسرة الذي يركز بالأساس على اقتناء الممتلكات غير المستهلكة عوض الاكتفاء بالاحتياجات الأساسية من المواد الغذائية.

إن السبب الأكثر احتمالاً لهذا الأداء الضعيف للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية يتعلق ربما بكون المشاريع التي أطلقتها المبادرة ليست مصممة بطريقة تضمن زيادة في دخل الساكنة الأكثر فقراً.

● فيما يخص الولوج إلى الخدمات الأساسية في الوسط القروي، لا يبدو أن للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية وقع بارز على وولوج الساكنة القروية إلى البنيات التحتية و الخدمات الأساسية، رغم أنها تشكل إحدى الأهداف الأساسية للمبادرة. و مع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن البرامج الوطنية للربط بشبكة الماء الصالح للشرب و الكهرباء، بوصفها منجزات ذات نتائج معترف بها، شملت تقريباً كافة المناطق القروية المستهدفة و غير المستهدفة من لدن المبادرة بوثيرة منتظمة، لاسيما منذ بداية الألفية الثالثة. و في ظل هذه المنجزات المهمة يمكن أن يكون الأثر الخاص بالمبادرة الوطنية أقل وضوحاً بالمناطق المستهدفة بخصوص الماء و الكهرباء.

و لم يكن للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية أي تأثير مقنع في مجالي صحة الأطفال و تدرسههم. بالمقابل، كان لها أثر إيجابي على صحة الكبار. وهكذا، فإن البعدين الرئيسيين للتنمية البشرية المتمثلين في التعليم و الصحة، باعتبارهما عاملين رئيسيين للحد من انتقال الفقر بين الأجيال، غير متأثرين لحد الآن بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

و في هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن قياس آثار المبادرة في مجالات التعليم و الصحة إلا على الأمد البعيد، ما دامت محدداتها متعددة. كما أن هذين المجالين ليسا من شأن المبادرة الوطنية بمفردها، بل تعني وزارتي التربية و الصحة فضلاً عن شركاء آخرين يؤثرون على هذين القطاعين.

● لا تغطي الجماعات في المعدل السنوي سوى نسبة 30.1% من إدارة المشاريع في الوسط القروي و بالكاد نسبة 9.1% في المناطق الحضرية. و يمثل هذا النقص في تعبئة و إشراك الجماعات إشكالية من حيث أن استدامة الاستثمارات المنجزة تعتمد على قدرة الجماعات المحلية على تملك هذه المنجزات و التزامها بتأمين تدبير شؤونها. و الحال أن معظم الأنشطة التي طلبتها الساكنة المستهدفة تندرج في إطار صلاحيات الجماعات المحلية.

● تبقى جودة مشاركة و تمثيلية المنتخبين في هيئات الحكامة غير كافية على العموم حتى وإن شملت هذه المشاركة وضعيات مختلفة. كما تم تسجيل بعض التحيز في منح المشاريع.

هذه المعايينات التي تم استنتاجها من مختلف الدراسات التي قام بها المرصد الوطني للتنمية البشرية منذ 2008، يجب التعمق في شأنها. وبهذا الصدد، هناك دراسة مبرمجة من طرف المرصد في غضون سنة 2013، للدراسة و التمحيص في نظام حكامه المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

● إن الالتقائية بين مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية و المشاريع التي تقوم بها الحكومة و الجماعات المحلية غالباً ما يتم اعتمادها بشكل بعدي عوض أن يتم اعتمادها بشكل قبلي. وقد كانت هناك محاولات لوضع التزامات تعاقدية مع بعض القطاعات الوزارية في إطار لجنة تتبع الالتقائية الذي أنشئت على مستوى الوزارة الأولى، لكنها لم تسفر عن نتائج مقنعة.

و علاوة على ذلك، يمكن أن نتساءل أيضاً عن دور هيئات الحكامة المركزية (اللجنة الاستراتيجية و اللجنة التوجيهية) في تطبيق الالتقائية خلال المرحلة الأولى من المبادرة الوطنية. و في هذا الصدد، يتعين أن نشير أن اجتماعات هاتين الهيئتين لا تتعقد بشكل منتظم طبقاً لجدول أعمال محدد، كما لا يوجد أي

نص تنظيمي يحدد العلاقة بين هاتين اللجنتين، و هكذا تتحمل التنسيق الوطنية لوزارة الداخلية كافة أعباء تنفيذ المبادرة الوطنية.

- وقد أظهرت دراسة تقييم أثر المبادرة الوطنية للتنمية البشرية أنها ليس لها آثار هامة على مستوى رضا الساكنة المستهدفة بشأن علاقتها مع الإدارة المحلية.

3. التوصيات الرئيسية للمرصد الوطني للتنمية البشرية

عموماً، تؤكد هذه النتائج أنه بمقدور المبادرة الوطنية للتنمية البشرية أن تكتسب مكانتها في إطار إستراتيجية للتنمية البشرية المستدامة في المملكة. إن التساؤلات التي أثرت لا تنقص من جدوى المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ولا في إبداعها، حيث أن إعادة تركيز الأهداف و المنهجيات من شأنه أن يساهم في تنفيذ مهامها على أكمل وجه على المدى البعيد.

و ذلك هو ما تروم إليه التوصيات التالية :

- إعادة تركيز مشاريع المبادرة الوطنية على التنمية البشرية؛
- تعزيز البرامج الموجهة للعالم القروي؛
- تحديد المنهجية المتعلقة بالوسط الحضري؛
- تأطير أفضل للبرنامج الأفقي؛
- تحسين الأثر التوزيعي للمبادرة على الساكنة المستهدفة؛
- استهداف جغرافي أفضل؛
- تكييف الحكامة الترابية للمبادرة الوطنية مع الوضع الجهوي الجديد؛
- تأهيل النظام معلوماتي المعتمد من لدن المبادرة الوطنية.

- إعادة تركيز مشاريع المبادرة الوطنية على التنمية البشرية

إذا كانت المبادرة الوطنية، في مرحلة انطلاقها، تصبو أساساً إلى التصدي للفقر و للإقصاء، فإن هدفها الأسمى يتجلى، طبقاً للخطاب الملكي بتاريخ 18 ماي 2005، في المساهمة في "الارتقاء بمؤشرات التنمية البشرية (في البلاد) إلى مستوى البلدان المتقدمة".

و الحال أن دراسة تقييم أثر المبادرة كشفت أن هذه الأخيرة لم يكن لها أثر مقنع في مجالي التعليم والصحة اللذان يشكلان، بالإضافة إلى الدخل، مكونين أساسيين للتنمية البشرية لهما انعكاس على مؤشر التنمية البشرية الذي وضعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. و بالتالي، فإن إعادة تركيز مشاريع المبادرة الوطنية على التنمية البشرية يصبح أمراً ضرورياً.

و على الرغم من بعض التقدم الذي لا يمكن إنكاره، سجل المغرب عجزاً غير مقبول في مجال التعليم والصحة تمت الإشارة إليه بقوة في تقرير الخمسينية، حيث أن هذا العجز يعيق تنمية البلاد و يحول دون

تحقيق "المغرب المأمول" في أفق 2025. و في هذا الصدد، بينت النتائج الواردة في دراسات الحالات التي أنجزها المرصد الوطني للتنمية البشرية حول التباين في الولوج إلى الخدمات الصحة و التعليم، أن كل تحسن وارد في هذا المجال يتطلب مقاربة مندمجة لجميع المتدخلين في هذين القطاعين و من ثمة خلق بيئة ملائمة للارتقاء بمحوري التربية و الصحة.

و يتجلى دور المبادرة الوطنية، دون أن تحل محل السياسات القطاعية في هذه المجالات، في تحفيز وتوحيد و اندماج الأنشطة الخاصة على مستوى الجماعات و الأحياء المستهدفة، و ذلك عبر الاستثمار في مجال تقوية القدرات و مواكبة جميع الفاعلين المعنيين (المجتمع المدني، و الجماعات المحلية، و وزارتي التربية و الصحة، و الوزارات القطاعية الأخرى و غيرها).

- تعزيز البرامج الموجهة للعالم القروي

إن برنامج محاربة الفقر في الوسط القروي هو البرنامج الوحيد الذي لم ترق منجزاته لمستوى توقعات المبادرة في هذا المجال، على خلاف البرامج الثلاثة الأخرى التي كانت نفقاتها أكثر ارتفاعاً. ومن المشروع أن نتساءل عن دواعي هذا التباين الذي عرفه البرنامج القروي.

و من أسباب ذلك يمكن أن نذكر عنصرين اثنين: ضعف القدرات بشأن تخطيط المشاريع و تنفيذها في الوسط القروي من جهة، و عدم مرونة مساطر تخصيص الموارد من جهة أخرى.

في إطار ضمان استمرارية المشاريع التي تُمولها المبادرة الوطنية، أشار تقرير استعراض منتصف المدة إلى ضرورة تقوية قدرات الفاعلين المحليين بما في ذلك الجمعيات و الجماعات القروية. و أوصى التقرير، و لو على سبيل التجريب، أن تقوم وزارة الداخلية على الأقل بدعم و تكوين موظفي إدارة الجماعة من طرف أطر ريفية المستوى في العمالات قصد التكوين في مجال الاقتصاد التنموي، و التخطيط الاستراتيجي، و تدبير المشاريع، و تقييم المشاريع الاجتماعية. و في ما يتعلق بمساطر تخصيص موارد المشاريع فيتعين تبسيطها لاسيما فيما يخص الأنشطة المدرة للدخل و على الخصوص بالنسبة لحاملي المشاريع الأكثر فقراً.

في ظل هذه الظروف، فإن تقوية هذين العنصرين المشار إليهما من شأنه أن يساهم في إعادة توازن تخصيص موارد المبادرة الوطنية لفائدة برنامج محاربة الفقر في الوسط القروي، لاسيما و أن الحد من الفقر في القرى يشكل العنصر الأساس لرفع تحدي التنمية البشرية للبلاد.

و يتعين أن يُلزم إعادة التوازن إعادة انتشار أنشطة المبادرة لاسيما في مجال التمدرس و الصحة والأنشطة المدرة للدخل كما تم اقتراحه أعلاه. و هكذا يمكن للمبادرة أن تلعب دوراً هاماً في محاربة ظاهرة الهدر المدرسي لاسيما في صفوف الإناث، و محاربة الأمية، و وفيات الأطفال و الأمهات فضلاً عن تشجيع تنويع مصادر الدخل بالمناطق القروية.

بالإضافة إلى ذلك، و حتى نضمن في نهاية المطاف تحسين دخل الأسر القروية و خلق ظروف مواتية لإرساء اقتصاد اجتماعي و تضامني حقيقي، ينبغي تقوية العلاقة بين المبادرة الوطنية في مرحلتها الثانية و الدعامة الثانية لمخطط المغرب الأخضر و برامج مختلف الوكالات الوطنية للتنمية. و في الواقع

استنتجنا من خلال حالات عديدة أن إنشاء التعاونيات، و لاسيما تلك التي تمارس فيها النساء أنشطة مدرة للدخل، كان له آثار تعبوية و نتائج اقتصادية أفضل من المشاريع الفردية فضلاً عن إمكانية الاستفادة من موارد مالية و من التكوين.

- تحديد منهجية للوسط الحضري

تتطلب مكافحة الإقصاء في الوسط الحضري مواءمة أفضل لبرامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية مع إشكاليات المدن، و ذلك عبر تجاوز منطق الحي الذي لا يمكن بأي حال من الأحوال عزله عن محيطه الحضري.

و بالإضافة إلى ذلك، فإن هذه الرافعة كانت أكثر فعالية في الوسط الحضري مقارنة مع الوسط القروي. فهو لا يطرح إشكالية في التمويل بقدر ما هو مشكل يتعلق بتنظيم التآزر الجيد بين مساهمات الجمعيات و إشراك الجماعات الحضرية في الإشراف على مشاريع المبادرة الوطنية.

و لتجاوز هذه الإشكالية، يبدو من المناسب حث المدن على ضرورة توفرها على "مشروع حضري" يتم بموجبه صياغة و برمجة الأنشطة التي سيتم إنجازها. و من أجل تحقيق فعالية أكبر يتعين أن تدرج الأنشطة المعتمدة في إطار المبادرة الوطنية ضمن منطق هذا المشروع الحضري.

و بالتالي يتمثل دور المبادرة الوطنية بوصفها محفزاً في تشجيع ظهور مشاريع في إطار هذا التصور الحضري تتضافر فيه الجهود مع العديد من المبادرات قصد تحسين جودة مستوى عيش الساكنة و لاسيما الأكثر فقراً (في ميادين النقل، و الأمن، و الشغل، و التعليم، و الصحة و أماكن العيش و غيرها)، و لتقوية التماسك الاجتماعي، و تشجيع الأنشطة المواكبة للبرامج العمومية الأخرى المتعلقة بالسكن (من قبيل مدن بدون صفيح، و محاربة السكن غير اللائق، و ترميم المدن، و تدبير النفايات السائلة و الصلبة، و غيرها).

- نحو تأطير أفضل للنفقات المخصصة للبرنامج الأفقي

بما أن المبالغ المخصصة للبرنامج الأفقي تجاوزت بكثير التوقعات المبدئية للنفقات، فالحجم الذي اتخذه هذا البرنامج يثير تساؤلات جدية بخصوص مبدأ الاستهداف الترابي وذلك لكونه يشكل أحد الابتكارات الأساسية التي جاءت بها المبادرة الوطنية.

من مفارقات هذا المشروع أنه قد تم توجيهه في المقام الأول صوب المشاريع المكلفة (بناء الملاعب الرياضية، و بناء المدارس، و الثانويات، و أوراش التأهيل المهني، و الطرق و غيرها)، و بصورة ثانوية نحو أنشطة الدعم و تقوية القدرات. فقد استجاب المشروع فعلاً للحاجيات الحقيقية للساكنة. و مع ذلك، يتعين إعادة تركيزه على مهمته الأصلية المتمثلة في مواكبة و تقوية قدرات الفاعلين المسؤولين عن التنمية البشرية. و تستلزم هذه الأخيرة مجموعة من الأنشطة تضمن، بالرغم من صعوبة تنفيذها، قيمة مضافة من شأنها كفاءة استمرارية المشاريع ذات الأثر القوي على تحسين دخل الأسر بالمناطق المستهدفة.

بوسع المشاريع الكبرى أن تندرج في إطار برامج حكومية أخرى، كالمشاريع المتعلقة بتأهيل الوسط الحضري، وتطوير البنية التحتية في الوسط القروي (برنامج التزويد بالماء الصالح للشرب، و برنامج الكهرباء القروية الشاملة، و البرنامج الوطني للطرق القروية)، أو المشاريع التي تدخل في إطار برنامج تحسين الوضعية الاجتماعية للجهات، و التي من المنتظر أن يتم إنشاء صندوق خاص بها اعتباراً من سنة 2014. و علاوة على ذلك، يندرج في إطار هذه الرؤية البرنامجُ المخصص لتأهيل المجالات الترابية لفائدة ساكنة المناطق المعزولة.

و يتعين إذن أن نتساءل عن الأسباب الكامنة وراء انحراف هذا المشروع، و العودة إلى الروح الأصلية للمبادرة الوطنية و ذلك بوضع معايير إبان المرحلة الثانية من المبادرة الوطنية قصد انتقاء المشاريع التي ينبغي أن تكون منسجمة بقدر أكبر مع الأهداف المسطرة للبرامج بالنسبة للوسطين الحضري والقروي.

- معالجة التحيز التوزيعي للدخل

و كما أشرنا أعلاه، فيما يتعلق بأثر المبادرة الوطنية على دخل الأسر فإن وقعه التوزيعي ظل غير مؤكداً في كلا الوسطين القروي و الحضري، و ذلك لكون ارتفاع الدخل قد همّ بالخصوص أسر الطبقة المتوسطة للجماعات المستهدفة بدلاً من الأسر الأكثر فقراً في هذه الجماعات.

و يمكن أن يُعزى هذا "الكسب الضائع" بالنسبة للأسر الأكثر فقراً لاختيار المشاريع المعتمدة. و في ظل هذه الظروف، يبدو من الضروري إعادة التركيز على طبيعة المشاريع و على مضامينها لضمان أثر حقيقي لبرامج المبادرة "لصالح الفقراء".

و حتى إذا كان أثر المبادرة الوطنية على الدخل قد سجل نتيجة إيجابية ملحوظة بفضل وقعه المباشر و غير المباشر، ينبغي الإشارة إلى أن مساهمة الأنشطة المدرة للدخل في تحسّنه قليلة الأهمية نظراً للتطور المحدود الذي يميز هذه الأنشطة.

و لإعادة تأطير الأنشطة المدرة للدخل بطريقة فعالة و إدماجها في سلاسل القيم، ينبغي استغلال الخبرات و تحديد الممارسات الجيدة لتحقيق نجاح المشاريع الرامية إلى خلق أنشطة مدرة للدخل، و ذلك بُغية وضع إطار عملياتي يُتيح دعم حاملي المشاريع للتغلب على الإشكاليات التي غالباً ما تكون معقدة و لها أثرها على المشاريع المبتكرة، و على طرق التمويل و التدبير المالي و التجاري أو تحديد مجالات الأنشطة الواعدة حسب الإمكانيات المحلية و الفرص التجارية المتاحة أو المحتملة. و تحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي القيام بتفكير عميق يستند إلى دراسة ميدانية.

و فضلاً عن ذلك، ينبغي أن يسود التآزر بين المبادرة الوطنية و جمعيات القروض الصغرى و بعض الهيئات العامة مثل وكالات التنمية التي يتعين تعزيز مواردها لمواكبة و تأطير حاملي المشاريع ذوي الدخل الضعيف.

- استهداف جغرافي أفضل يقوم على معايير متعلقة بالعجز في التنمية البشرية

مما لا شك فيه أن المبادرة الوطنية قدمت حلولاً مبتكرة في مجال محاربة الفقر عبر اعتماد مبدأ الاستهداف الجغرافي. غير أن الدراسات تفيد أن توزيع موارد المبادرة على الساكنة لم يرتبط ارتباطاً إيجابياً مع المعيار المعتمد عند انطلاق المبادرة الوطنية، ألا وهو معدل الفقر المالي. و بالإضافة إلى ذلك بيّن تحليل أثار المبادرة الوطنية بخصوص الفقر المتعدد الأبعاد أنه على الرغم من التقدم المسجل، ظلت معدلات الحرمان مرتفعة في المناطق القروية و الحضرية على حد سواء. و في ظل هذه الظروف، فإن مراجعة منهجية الاستهداف على مستوى مجالي العمالة والإقليم والجماعة سيتمح لا محالة قيمة مضافة.

و إذا كان يبدو من الطبيعي، أمام ضرورة الانطلاقة الاستعجالية للمبادرة في سنة 2005 و سعيًا لضمان الشفافية، الاعتماد على خريطة الفقر في الجماعات¹، فمن الأفضل حالياً العمل وفق مرحلتين:

- ✓ أولاً: على المستوى الإقليمي و ذلك بتخصيص غلاف مالي لكل إقليم حسب عدد الفقراء بالإقليم بناء على خريطة الفقر الإقليمية الصادرة عن المندوبية السامية للتخطيط؛
- ✓ ثانياً: على المستوى الجماعي حيث سيتم ترجمة الخيارات الملموسة على أرض الواقع بتشاور مع الهيئات المنتخبة و المجتمع المدني آخذين في الاعتبار ليس الفقر المالي بالجماعة فحسب وإنما الخصائص في مجالات التنمية البشرية في ميادين التعليم، و الصحة، و الولوج للماء الصالح للشرب و الكهرباء و ظروف السكن و غيرها.

و يكمن امتياز هذه المنهجية في ضمان قدر كبير من الإنصاف في التخصيص النهائي للموارد الممنوحة للجماعات.

- تكييف الحكامة الترابية للمبادرة الوطنية مع الوضع الجهوي الجديد

طبقاً لروح المبادرة الوطنية نفسها، لا ينبغي تقييم أداء المبادرة بناءً على المعايير الكمية وحدها (من قبيل عدد المشاريع المنجزة و مبلغ القروض الممنوحة)، بل يتعين أيضاً تقييمها من حيث جودة عملية التعبئة الجماعية التي قامت بها المبادرة، ذلك لأن الهدف النهائي هو تشجيع نمط جديد لتدبير الشأن العام.

و في هذا السياق، كان تقرير استعراض منتصف المدة للمبادرة الوطنية قد اقترح عدداً من التوصيات تروم خصوصاً الإشراف الواسع للجماعات المحلية المعنية و مأسسة نظام للتعاقد متعدد السنوات بين الدولة و الجماعات المحلية.

و فيما يتعلق بإشراك الجماعات في تنفيذ المشاريع، يبدو من الضروري وضع المزيد من برامج المبادرة تحت إشراف الهيئات المنتخبة المحلية خصوصاً في الوسط الحضري من أجل ضمان تملكها من لدن الجماعات المحلية و ضمان التزامها بتأمين تدبير شؤونها.

¹في حين اتضح أن تقديرات معدلات الفقر كانت أكثر وثوقية على مستوى الإقليم مقارنة مع الجماعة.

و تعتبر مخططات الجماعات للتنمية (PCD) بوصفها الإطار المُميز لتحقيق التقائية أنشطة المبادرة الوطنية مع البرامج الموجودة على صعيد الجماعات بغية تفعيل الطاقات، و تحاشي الازدواجية، وتعزيز آثار الاستثمارات المنجزة. و سيتطلب ذلك توفر الجماعات القروية على إمكانيات بشرية و مادية أكثر كفاءة.

كما تشكل مخططات الجماعات للتنمية الإطار المناسب من أجل التعاقد المتعدد السنوات بين الدولة والجماعات الترابية. و بوسع المبادرة الوطنية التي تتوفر على موارد مالية تمتد لعدة سنوات أن تمثل الأداة الملائمة لتطبيق هذه السياسة التعاقدية. و يمكن أن تعزز هذه الموارد، إلى حين تنزيل حقيقي بشأن اللامركزية و اللاتمرکز، باعتمادات تمنحها الوزارات القطاعية المعينة لتخصيص جزء من الميزانية لفائدة الجهات لكي تُستثمر في المشاريع المتعلقة بقطاعاتهم داخل الجماعات و الأحياء المستهدفة، و هذا من شأنه أن يُساهم في التقائية ترابية أفضل بين الأنشطة.

فضلا عن ذلك، يتزامن الشطر الثاني من المبادرة الوطنية الذي يغطي خمس سنوات (2011 و 2015) مع فترة أجراً إصلاحات تخص الجهوية. و بالتالي، تُطرح مسألة تطابق إجراءات المبادرة الوطنية مع سياق الجهوية الجديدة.

إن حكمة المبادرة الوطنية يجب أن تتطور على المستوى الجهوي و على مستوى الأقاليم ليحصل التوافق مع الهندسة الجديدة للتسيير الترابي.

و من الواضح أن صفة رئاسة اللجان الجهوية و الإقليمية التابعة للمبادرة الوطنية يجب أن تنتقل من ممثلي الدولة إلى رؤساء الجماعات المنتخبة، و في هذه الحالة لن يكون هناك حاجة للجان الثلاثية الحالية، و تكون المسؤولية للهيئات المنتخبة عن طريق الاقتراع العام هي القاعدة المعتمدة.

و في ما يخص العلاقات بين هيئات الحكامة على الصعيدين المركزي و الجهوي و المهام المنوطة بها، يمكن إجمالها في ما يلي:

- على المستوى المركزي يتعين على هيئات الحكامة التابعة للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وخاصة اللجنة الاستراتيجية و لجنة القيادة، أن تقوم بدورها كاملاً في مجال وضع الإطار الاستراتيجي و التتبع و التقييم بخصوص تنفيذ المبادرة الوطنية. و قد صاغ المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي توصيات ملائمة في هذا الإطار، تقضي على الخصوص إلى مأسسة هاتين الهيئتين و صياغة دقيقة في إطار النصوص التنظيمية لمسؤولياتهما و لطرق اشتغالهما و متابعتها و تقييمهما، فضلاً عن أشكال التعاون بين المصالح في تحضير المشاورات و تنظيمها، و تسلسلية المساءلة، علاوة على علاقتها مع القيادة الإستراتيجية الترابية.

و في ما يخص مهام كل منهما، سيُطلب من اللجنة الاستراتيجية أن تسهر من جهة على تحقيق انسجام البرامج العمومية في مجال التنمية البشرية و صياغة توصيات من شأنها أن تُسهل التقائية مشاريع المبادرة الوطنية مع البرامج العمومية الأخرى، و من جهة أخرى دراسة تقارير المرصد الوطني للتنمية البشرية، و تقارير المفتشية العامة للإدارة الترابية، و دراسة تقارير المفتشية العامة للمالية أو تقارير مؤسسات أخرى قصد اتخاذ القرار بشأن الأنشطة التي يجب القيام بها من لدن مختلف الوزارات و لجنة القيادة للمبادرة الوطنية.

كما أن هذه الأخيرة، يتعين عليها من جهة القيام بمتابعة و إجراء تقييم شامل لتنفيذ المبادرة الوطنية، و أن تكون من جهة أخرى صلة وصل بين اللجنة الاستراتيجية و التنسيقية الوطنية، و ذلك بالسهر على تطبيق توجيهات اللجنة و بتطبيق التوصيات التي صاغتها مختلف هيئات الافتحاص و التقييم التي صادقت عليها اللجنة الاستراتيجية.

- على المستوى الجهوي يتم تأطير المسؤولية المركزية للجمعية المنتخبة من قبل مصالح الدولة وذلك وفق طريقتين اثنتين. فمن جهة تتولى الإدارات غير المتمركزة التابعة للدولة، باعتبارها مصادر للخبرة، إعداد الملفات و تتحمل نصيباً كبيراً من مسؤولية تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. و من جهة ثانية يمارس الوالي دور المراقبة القبلية بشأن صرف الأموال وفق قاعدة واضحة تتمثل في السهر على تطابق القرارات الجهوية مع التوجيهات الوطنية؛
- إن المراقبة القبلية في هذا المجال يبررها الطابع الوطني للقروض الممنوحة و الطابع الانتقالي لمختلف الإعتمادات المستخدمة في سياق الجهوية الموسعة. و هي اعتمادات استثنائية استدرابية توازي أجراً إصلاحات بشأن الجهوية مع فترة انتقالية تستلزم تأهيل المجالات الترايبية. و عند استكمال هذه الأخيرة، ستفسح هذه الإعتمادات المجال للإجراءات العادية التي تحدد مسؤوليات السلطات المحلية، في سياق اللامركزية؛
- أما على الصعيد المحلي، يبقى الوضع على ما هو عليه، حيث يترأس رئيسُ المجلس المحلي اللجنة المحلية للتنمية البشرية.

- نظام معلوماتي أكثر نجاعة

تتعلق النقطة الأخيرة بالنظام المعلوماتي الخاص بالمبادرة الوطنية، حيث يُشترط تحسينه لوضع مؤشرات المتابعة و مؤشرات النتائج. و في هذا السياق وردت سابقاً توصية في التقرير الذي نشره المرصد الوطني للتنمية البشرية بخصوص التقييم نصف المرحلي للمبادرة، و ينتظر المانحون الأجانب للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية تنفيذها.

و ينبغي أن تقوم التنسيقية الوطنية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية بتجميع هذه المعلومات و تركيزها، مما سيتيح للمرصد الوطني للتنمية البشرية مباشرة إمكانية الولوج المباشر إلى قاعدة البيانات للقيام بتحليل أكثر تفصيلاً و أكثر تواتراً، و أقل كلفة.

و قد تكون وزارة الداخلية منكباً حالياً على وضع اللمسات الأخيرة لهذا النظام المعلوماتي، لكن مع ذلك ينبغي القيام بتقييمه.

* * * * *

و في نهاية المطاف تبين هذه الحصيلة أن المبادرة الوطنية قد كان لها أثر إيجابي على المستوى السوسيو اقتصادي و على ظهور نخب جديدة و على سياسة الإصغاء و النقاشات على الصعيد المحلي.

و مع ذلك لم تتمكن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بعد من تقليص التفاوت الفئوي و لا الحد من الحرمان الذي تعانيه الأسر الأكثر فقراً. كما أنها لم تتمكن من التأثير في المؤشرات الأساسية للتنمية

البشرية، الأمر الذي يمثل شرطاً أساسياً لخلق دينامية مستدامة تفضي إلى الحيلولة دون انتقال الفقر في ما بين الأجيال.

و على الرغم من أوجه القصور المذكورة، تظل المبادرة الوطنية تجربة غنية فيها من العبر ما يكفي لتحقيق التنمية المحلية المندمجة. إذ لها أثر لا يستهان به على الساكنة الفقيرة في المملكة و تمتاز بمعالجة الإشكاليات الحساسة المرتبطة برفاه المستفيدين منها مع الحرص على تجنبهم وضعية التبعية الاقتصادية.

و يتمثل الهدف الأسمى الذي ينبغي بلوغه هو ترسيخ كرامة المستفيدين و تطوير قدراتهم التي تتيح لهم تحرير طاقاتهم البشرية و إضفاء القيمة عليها و تعبئتها. وهذا يبقى في متناول بلدنا وذلك عبر القيام بالتعديلات والإصلاحات اللازمة والتي يتجلى بعضها في التوصيات التي يتضمنها هذا التقرير.