

رسالة لنيل دبلوم ماستر في القانون العام

تخصص القانون العام المعمق

تحت عنوان:



نجاعة التدبير المالي للجماعات الترابية
ومتطلبات الحكامة

إنجاز الطالب الباحث:

حمزة زنتاري

إشراف:

الدكتور محمد بوجنون

لجنة المناقشة:

- د. محمد بوجنون أستاذ التعليم بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات..... مشرفا ورئيسا
د. ليلي رطيمات أستاذة التعليم بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات..... عضوا
د. منير الحجاجي أستاذ التعليم بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات..... عضوا

تقديم

تعتبر الجماعات الترابية شريكا أساسيا للدولة من أجل تحقيق التنمية المستدامة والإجابة على حاجيات المواطنين والمواطنات في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، والتجهيزات الخدماتية، وفي كل مناحي حياتهم اليومية، لما تحتله من مكانة هامة في تحقيق مسلسل التنمية.

لقد ربط المغرب حاضره ومستقبله برهان تحقيق الديمقراطية الوطنية عن طريق تكريس وتوطيد دعائم الديمقراطية المحلية، ولن يتأتى ذلك إلا إذا كانت هناك لامركزية تدعم هذا المسار الديمقراطي، هذه اللامركزية التي اختيرت كقاعدة لنظام التدبير المحلي، كُيفت قوانينها لتتأقلم مع متطلبات العصر وظروفه، لذا فهي تبقى قابلة للتغيير والتجديد في أي وقت حتى تواكب وتساير تكريس دولة القانون والمؤسسات، وهو ما يفيد حقيقة هذا التغيير المؤسساتاتي.

فالمشروع المغربي لا يعرف المجازفة بإلقاء كل هذه المسؤوليات التنموية دون التفكير والعمل على مراجعة التنظيم الإداري الذي يعتبر مدخلا مهما لإنجاح هذا الإصلاح، وبالتالي فلا مفر من اعتماد نظام اللامركزية كأسلوب في التدبير الترابي لاعتباره إحدى المرتكزات الأساسية، وذلك بالمساهمة في تدبير الشأن العام المحلي.

فنظام اللامركزية مرتبط إلى حد كبير بالتطور الذي تشهده الوحدات الترابية¹، حيث اختار المغرب إبان الاستقلال العمل بنظام اللامركزية كنظام لتوزيع الاختصاصات والموارد بين الدولة والجماعات الترابية، وقد عرف هذا النظام مراحل متوالية من الإصلاحات والتحديات إلى حدود صدور دستور 2011 الذي كرس الجهوية المتقدمة في فصله الأول، مؤكدا على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة مسجلا بذلك نقطة تحول في تاريخ اللامركزية بالمغرب.

¹- Mechrafi amal ; autonomie et développement local dans la nouvel charte communale ; Revue Marocaine D'Administration Locale Et De Développement ; N°44 ; année 2003 ; p . 17.

وتحتل مالية الجماعات الترابية مكانة مهمة ومحورية في التنظيم اللامركزي باعتبارها الوسيلة الأساسية لتنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية على المستوى الترابي، باعتبارها مجموعة من العمليات المتعلقة بالموارد والنفقات التي تخص الوحدات الترابية اللامركزية، مكونا أساسيا ضمن فروع المالية العمومية. ولم تكن هذه المكانة جلية منذ البداية على اعتبار الخلط الذي كان سائدا بين مالية الدولة والمالية العمومية، حيث كانت الكثير من الكتابات تحصر المالية العمومية عند حدود الدولة، دون باقي أشخاص القانون العام.

ويعتبر العنصر المالي مكانة هامة في السياسات العمومية، فهو الأداة التي تتفقد بها هذه السياسات وتترجم بها المجالس المنتخبة برامجها السياسية إلى واقع ملموس، فكلما كان التدبير المالي سلسا وشفافا إلا وانعكس ذلك على حسن تدبير المجالات والميادين الأخرى². فالإكراهات المالية التي تعاني منها الجماعات لا تعود فقط إلى محدودية الموارد المتوفرة لديها بل أيضا إلى افتقاد تصور واضح، لتدبير الإمكانيات المالية في ظل عدم الاستفادة المثلى من الموارد وصرفها على نحو لا يمكن من خلاله تحقيق النتائج المنتظرة.

إن التدبير المالي للجماعات الترابية، هو إفراز للتطور العام للنظام اللامركزي بالمغرب. ذلك أن هذا التدبير مر بمحطات تاريخية، ساهمت في وضع اللبنة الأولى لمالية الجماعات الترابية، بدء من الفترة التي سبقت نظام الحماية، حيث تم الاهتمام بمؤسسة الأمان، كجهاز مكلف بتدبير المال العام في العهد المخزني، والتي عرفت نقاشا فقهيًا حول مدى وجود جبايات محلية من عدمها، إذا هناك من نفى إمكانية وجود موارد جبائية خلال فترة ما قبل الحماية، حيث لم توجد ضريبة محلية بل كانت عبارة عن واجبات تدفع عند أبواب المدن، تعرف بواجب الحافر، إلى جانب الرسوم التي تدفع بمناسبة تبادل السلع في

² سعيد ططي : التأطير الدستوري لتدبير الشأن المحلي بالمغرب على ضوء مقتضيات دستور 2011، مجلة القضاء الإداري العدد 5، 2014، ص : 133.

الأسواق المحلية برسوم المكوس³، ويتمظهر التدبير المالي على مستويات متعددة مرتبطة بالمداخل والنفقات، وعلى قدرة المنتخبين المحليين على تدبير ميزانية المالية المحلية بطرق عقلانية تحاكي أنماط التدبير الحديث، وعلى قدرتهم على تبني وسائل بديلة لخلق الثروة وتجاوز مشكل ندرة الموارد المالية، كما أن الأدوار الجديدة لا تفرض التعامل مع صرف الميزانية كغاية وإنما وسيلة لتحقيق سبل عيش أفضل وتحقيق التنمية المستدامة، وتفعيل آليات النجاحة المالية، غير أن التدبير المالي المغربي تعترضه العديد من الإكراهات حاول المشرع المغربي تجاوزها من خلال إعلانه عن مجموعة من الإصلاحات والقوانين التنظيمية الجديدة والانفتاح على آليات الحكامة المالية، ثم البحث عن القوانين التنظيمية ومستجدات في مجال التدبير المالي وإشكالية التمويل وضعف الإمكانيات لدى الجماعات الترابية.

يعتبر مصطلح الحكامة من أهم المصطلحات التي تم تداولها في الحقل التنموي منذ نهاية الثمانينات، حيث تم استعماله لأول مرة من طرف البنك الدولي في سنة 1989 حيث اعتبر الحكامة كونها أسلوب لممارسة السلطة في تدبير الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية .

وقد استعمل البنك الدولي مفهوم الحكامة في إطار تأكيده على أزمة التنمية في إفريقيا بالدرجة الأولى، كسبب في فساد النظم السياسية وضعف التسيير والتخطيط.

و يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكامة بأنها نسق جديد من العلاقات والمساطر والمؤسسات التي يتم بواسطتها الفصل بين مصالح المجموعات والأفراد، ووسيلة للممارسة الحقوق والواجبات، وتفكك الخلافات والنزاعات، حيث تقوم على تدوير الترابية وتشجع التشارك بين المسيرين والمساهمين وحسن التنظيم وتوزيع المسؤوليات وصقل القدرات ودعم التواصل داخليا وخارجيا.

³ نعيمة هراج التوزاني، الأمناء في المغرب في ظل حكم السلطان المولى الحسن 1873-1894، مطبعة فضالة المحمدية 1985، ص : 102.

وفي تصريح لمجلس وزراء خارجية السوق الأوروبية المشتركة مؤرخ ب 28 نوفمبر 1991، جاء ما يلي : "يلح المجلس على أهمية الحكم الجيد، و يبقى من حق الدول ذات السيادة، إقامة بنياتها الإدارية وترتيباتها الدستورية، اعتمادا على تنمية عادلة لا يمكن إنجازها فعلا وبشكل دائم إلا بالانضمام إلى مجموعة من المبادئ العامة للحكم، وسياسات رشيدة اقتصاديا واجتماعيا، وشفافية حكومية قابلة للمحاسبة المالية، وإنشاء محيط ملائم للسوق قصد التنمية، وتدبير لمحاربة الرشوة، واحترام القانون وحقوق الإنسان، وحرية الصحافة والتعبير، وهذه المبادئ ستكون أساسية في علاقات التعاون الجديدة"⁴.

فمن الصعب ضبط مفهوم الحكامة وإعطاؤه تعريفا موحدا ونهائيا لارتباطه بمجالات متعددة، ولتعدد صيغ تداوله، فهو حسب لجنة الحكامة العالمية مجموعة الطرق التي تدبر بها المؤسسات العمومية والخصوصية قضاياها.

يعتبر مفهوم الحكامة من المفاهيم الموضوعاتية التي لازال النقاش والحوار حولها مفتوحا بالنسبة للمجتمعات النامية، لكونه مازال محاطا بكثير من الغموض من حيث ميلاده ونشأته. كما يصعب إيجاد تعريف شامل جامع لمفهوم الحكامة، ولذلك أثرت حوله عدة نقاشات نظرا لاستعمالاته المتعددة. وعلى سبيل المثال فقد جاء في إحدى التقارير الموضوعية التي شملها تقرير الخمسينية بأن الحكامة هي : ممارسة السلطة السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية، بشكل يتضمن تنمية تشاركية ومستديمة، على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والتربوية والثقافية والبيئية، وذلك من أجل الاستجابة لحاجيات السكان من الخدمات الأساسية، دون تمييز بين الذكور والإناث أو بين الأجناس والأعراق.

ويعرفها أحد الباحثين بأنها " كفاءة المجتمعات الإنسانية في التوفر على أنظمة تمثيلية ومؤسسات وقواعد ومساطر ووسائل التقييم والتقدير، ومسلسلات وهيئات اجتماعية

⁴ نور الدين عيار، الحكامة الجيدة ومبادئها.

قادرة على تسيير الترابطات والروابط بطريقة سليمة " ⁵. وتعتبر الحكامة المحلية أداة مهمة لترشيد الموارد المالية والبشرية، ومدخلا أساسيا لتحقيق التنمية في حين أضفى عليها البعض الآخر طابعا إيديولوجيا وسياسيا، حيث اعتبرت الحكامة المحلية في هذا الطرح بديلا عن الدولة ذاتها في ظل سيادة العولمة والليبرالية الجديدة ⁶. ودون الخوض كثيرا في مسألة التعاريف المتعددة والنقاش المثار حولها فالحكامة الجيدة كمفهوم وآلية جديدة، تعبر عن أحسن ما يمكن بلوغه، وأفضل ما يمكن القيام به في مجال التدبير والحكم بالدرجة الأولى، وتعتبر هي الحالة والوضعية الأفضل التي يمكن الوصول إليها، في جميع الأصعدة والمستويات، وإذا كانت الحكامة الجيدة كمفهوم لم يتم الإجماع على تحديد معناه، فإن الأكيد هنا، هو أنه مفهوم يبنى على مجموعة من الأنساق الفكرية ومن المبادئ الجوهرية والأساسية، المتقاربة فيما بينها، من حيث الوظائف والأهداف والمنطلقات. ونذكر منها على سبيل الذكر والمثال لا الحصر، الشفافية والمساءلة، والمسؤولية والمشاركة والفعالية والنجاحة... وغيرها من المفاهيم والمبادئ الكبرى، بحيث لا يمكن الحديث عن الحكامة المحلية دون استحضارها وتكريسها ⁷.

إن جميع مبادئ الحكامة التي تم ذكرها في الحقيقة، هي مهمة وضرورية حيث يحتاج إليها النظام الرقابي، الذي يمارس على الجماعات الترابية في إطار علاقاته وأنماطه وتمظهراته المختلفة. إلا أن هناك من المبادئ ما يظهر أنها أكثر شمولية وتناسبا لتغيير منطق العلاقة السائدة بين الفاعلين العموميين والمتدخلين في التنمية المحلية.

أصبحت الجماعات الترابية، مطالبة اليوم أكثر من أي وقت مضى، باستحضار مبادئ وشروط الحكامة الجيدة، من أجل تحقيق التنمية الترابية وبتدعيم الاقتصاد الوطني لمواجهة

⁵ محمد اليعكوبي، المبادئ الكبرى للحكامة المحلية، منشورات المجلة المغربية للانظمة القانونية والسياسية العدد 12 يونيو 2004، ص : 10.

⁶ كريم لحرش، الميثاق الجماعي الجديد (نحو حكامة محلية لجماعة الغد)، الطبعة الثالثة، 2012، ص : 5.

⁷ عماد أبركان، نظام اللاتمرکز ومتطلبات الحكامة الترابية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 30/29، السنة 11-2015، ص:27.

الإكراهات الداخلية، كما أنها لم تعد مطالبة بالانفتاح الداخلي فحسب، بل على المستوى الدولي أيضا، وما تفرضه متطلبات العولمة من خلال الدخول في تنافسية إقليمية ودولية.

أهمية الموضوع :

يتجلى دور الجماعات الترابية في بلورة إستراتيجية جديدة والمساهمة في التنمية المحلية التي أصبحت تعتبر أحد الركائز الرئيسية للعمل والتدبير الاقتصادي والاجتماعي على المستوى الترابي وأصبحت مطالبة من أي وقت مضى أن تنتقل من المساهم إلى الشريك الفعلي والمنشط الحقيقي للتنمية والمنسق لتدخلات مع مختلف الشركاء الاقتصاديين.

فتنوع مجالات التدخل للجماعات الترابية يجسد التقابل بين الاستقلال الإداري والمالي، هذا الأخير له أهمية كبرى لتغطية هذا الدور، فالحكم على نجاحة العمل الجماعي ينطلق من التدبير السليم لمالية الجماعات الترابية.

فالتدبير المالي السليم يقابله نجاحة وفعالية العمل الجماعي والعكس صحيح. فإذا كان الاستقلال المالي يجسد المستوى المالي لممارسة الجماعات الترابية لاختصاصاتها التنموية، يرتبط بالضرورة بوجود مالية محلية وبميزانية مستقلة ونظام جبائي خاص لامركزي، يمكن مبدئيا الهيئات اللامركزية من تمويل ممارسة مهامها واختصاصاتها، ومن هنا يعتبر الاستقلال المالي من أهم مبادئ النظام اللامركزي، وأساس الاستقلال الإداري الذي تتمتع به الجماعات الترابية.

ولهذا تم اختيار عنوان البحث كالتالي " نجاحة التدبير المالي للجماعات الترابية

ومتطلبات الحكامة"

ويستمد هذا الموضوع أهميته من الدور المهم الذي تلعبه المالية الترابية في تدبير الشأن العام الترابي، من أجل تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية و بيئية، فالعملية التدبيرية والتنظيمية للمالية الترابية بما تقدمه من أساليب جديدة وحديثة مستمدة من آليات

الحكامة لتحقيق الأهداف التنموية، قصد الوقوف عند كل المحطات التي يمكن من خلالها تشخيص حالة التدبير المالي لهذه الوحدات الترابية، وذلك بالوقوف عند الايجابيات والسلبيات، بغية وضع خريطة للخروج من الصعوبات والإشكالات، خاصة أن الجماعات الترابية بالمغرب تعاني كمثلاثتها في فرنسا وحتى في الولايات المتحدة الأمريكية تعاني من هذه الصعوبات و الإكراهات، فالقاعدة القانونية المالية والتنظيمية تتطور في جل البلدان بشكل يسمح بتخفيف الضغط على هذه الوحدات اللامركزية، لجعلها تستمر في تحقيق أبعادها. وقد عرف المغرب عدة إصلاحات طالت مالية الجماعات الترابية، ورغم ذلك لازالت تتخبط في مجموعة من العراقيل والتعثرات.

دواعي اختيار الموضوع :

إن اختيار موضوع " نجاعة التدبير المالي للجماعات الترابية ومتطلبات الحكامة" لم يكن صدفة أو اعتباطيا، وإنما جاء لعدة أسباب :

✓ الاهتمام المتزايد بالمالية الترابية الناتج عن توسيع اختصاصات الجماعات الترابية التنموية.

✓ حمولة النص القانوني لآليات الحكامة المالية، ومدى فعاليتها.

✓ دور الجماعات الترابية في تدبير المالية المحلية من أجل تحقيق تنمية ترابية.

صعوبات البحث :

من بين الصعوبات التي واجهتني في إنجاز هذا البحث وهي :

✓ كثرة الكتب والمراجع حول موضوع الجماعات الترابية، مما يصعب التنقيب على ما هو حديث في هذا المجال، مما يتطلب الكثير من الجهد والبحث لاختيار الأفضل والأجود علمياً.

✓ إغلاق المكتبات على الصعيد الوطني بسبب تداعيات جائحة كورونا، مما صعب الأمر في البحث على المراجع.

فالبحث في واقع التدبير المالي للجماعات الترابية عموماً من الصعوبة الإحاطة بكل تفاصيله، لهذا سيتم الإلمام فقط بنجاحة التدبير المالي للجماعات الترابية ومتطلبات الحكامة موضوع بحثي هذا.

إشكالية البحث :

بما أن الجماعات الترابية هي وحدات ترابية تتمتع بالاستقلال الإداري و المالي، ولها مجموعة من الاختصاصات الذاتية، والمشاركة، ووظائف استشارية، وفي مقابل هذه الاختصاصات تتوفر على مصادر مالية لتمويل نفقاتها، وذلك وفق القوانين التنظيمية التي تهدف إلى تكريس مبادئ الديمقراطية المحلية وقواعد الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام المحلي.

انطلاقاً مما سبق فالإشكالية المحورية موضوع البحث هي كالتالي :

إلى أي حد يمكن الحديث عن نجاحة التدبير المالي الترابي في تحقيق الحكامة المالية المطلوبة؟

وبناء على هذه الإشكالية الرئيسية يمكن طرح مجموعة من التساؤلات الفرعية باعتبارها محددات لموضوع البحث.

الأسئلة الفرعية.

- ✓ مفهوم النظام المالي للجماعات الترابية ودوره في تحقيق النجاة؟
- ✓ ما هي الأجهزة المتدخلة في التدبير المالي للجماعات الترابية؟
- ✓ هل يمكن اعتماد مبادئ الحكامة كآلية لتحسين التدبير المالي الترابي؟
- ✓ ما هي السبل الناجعة لتأهيل الرقابة على المالية الترابية؟

فرضية الموضوع.

سننظر في بحثنا للتحقق من الفرضيتين التاليتين:

- التخطيط والانتقال من منطق الوسائل إلى منطق الأهداف يعتبر حلا عقلانيا.
- المصادر المالية للجماعات الترابية تتكافؤ وقدرتها على القيام بأدوارها التتموية.

المناهج المعتمدة :

للبحث العلمي مكانة مهمة في تشكيل المعرفة العلمية، ولذلك فمسلسل إنشاء معرفة علمية جيدة يستوجب على الباحث التسلح بمكانيزمات بحثية ومعرفية، تساعده على تقديم بحث علمي يرقى إلى مصاف البحوث الأكاديمية.

فلا يمكن أن نتحدث عن وجود علم دون وجود موضوع قيد الدراسة، كذلك لا بد من وجود منهج ملائم للإجابة على إشكال مطروح، لكن السؤال الذي يفرض نفسه دائما هو هل يمكن الاعتماد فقط على منهج وحيد للإجابة على عدة إشكالات في حقول معرفية مختلفة أم أن هناك مناهج متعددة ومختلفة تحاول كل واحدة الإجابة عن تساؤل مطروح؟ كما أن هذه التساؤلات تحيلنا كذلك على التفكير في المنهج، هل هو أداة أو وسيلة بيد الباحث لاعتماده في المنطلقات والتصورات بغية بناء استقرار الواقع للوصول إلى معرفته، أم هي أداة تساعد الباحث على تطوير وتفسير منطلقاته البحثية؟

انطلاقا من التساؤلات المعرفية المطروحة ونظرا لتدخل موضوع التدبير المالي المحلي بعدة حقول معرفية أخرى، جعلت منه حقلًا معرفيًا ومجالًا لطرح التساؤلات، هذا الترابط والتمازج بين الحقول المعرفية وموضوع المالية المحلية، جعلنا نركز على المنهجين في دراسة الموضوع، المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية، والمنهج الوظيفي بالتركيز على الوظيفة الأساسية للجماعات الترابية خلال الممارسة المالية.

خطة البحث.

اعتمادا على الآليات المنهجية، وارتباطا بصلب الموضوع، وبناء على الإشكالية المطروحة تمت صياغة الموضوع وفق التصميم التالي :

الفصل الأول : النظام المالي الترابي وتحقيق النجاغة.

الفصل الثاني : أفاق التدبير المالي الترابي وسؤال الحكامة.

الفصل الأول :

النظام المالي الترابي وتحقيق النجاحة.

الفصل الأول : النظام المالي الترابي وتحقيق النجاحة.

اعتمد المغرب سياسة اللامركزية كأسلوب للتنظيم الإداري الذي يحقق القدرة الفعالة في إدارة شؤون الدولة على المستوى الترابي، حيث انخرط المغرب منذ فترة في سلسلة من الإصلاحات التشريعية التي تروم الارتقاء بالترسانة القانونية وتحسينها وتطويرها وعصرنتها، لجعلها تواكب التحولات الجارية على أكثر من مستوى، فإذا كان الدستور 29 يوليوز 2011⁸، يعد الحدث السياسي الأبرز خلال بداية العشري الثانية من الألفية الثالثة، فإنه بإحالاته على مجموعة من النصوص والقوانين التنظيمية من بينها تلك المتعلقة بالجماعات الترابية قد شن ورشا تشريعيا ضخما⁹، وتظل المكانة الدستورية التي أصبحت تتمتع بها الجماعات الترابية في ظل دستور 2011، أعطت للتنظيم الترابي والجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث تصورا جديدا، يتلائم ومكانة على مستوى منها ضمن الهندسة الترابية الجديدة، حيث أضحت أنظمتها ترسيخ لمبدأ الحداثة في التدبير والنجاحة في التدخلات والجودة في الخدمات¹⁰، أما من الناحية التاريخية عرف الجانب المالي لجماعات الترابية في بدايته ببطئا في عملية الإصلاح، وكان ظهير 23 يونيو 1960 أول قانون ينظم مالية الجماعات الترابية بعد الاستقلال¹¹، وفي هذه الفترة كانت هناك سيطرة شبه مطلقة للسلطات المحلية (القائد والباشا) على حساب رئيس المجلس الجماعي، وفي سنة 1976 تغيرت المنظومة القانونية للجماعات الترابية بشكل كبير وتم خلالها وإصدار مجموعة من النصوص القانونية

⁸ دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011، ج، ر، عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011

⁹ إبراهيم ميلود، تطوير النظام المالي المحلي من ميزانية البنود والاعتمادات إلى ميزانية البرامج والأداء، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، 2017 ص : 249

¹⁰ المصطفى بسي، ميزانية الجماعات الترابية على ضوء مبدأ الاستقلال القرار المالي الترابي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 138-139 يناير - إبريل، 2018 ص : 275

¹¹ ظهير شريف رقم 1.59.315 بتاريخ 23 يونيو 1960 المتعلق بالتنظيم الجماعي، الجريدة الرسمية عدد 2487 بتاريخ 24 يونيو 1960، الذي كان يأخذ بمبدأ ثنائية الميزانية المتمثل في : الميزانية الأصلية التي توظف لتسيير مختلف عمليات التسيير التي تقوم بها الجماعة، والميزانية الإضافية التي كانت تخصص لتغطية عملية التجهيز.

والتنظيمية المتعلقة بالتنظيم المالي المحلي¹². وانطلاقا من هذا الفصل، سنحاول التطرق إلى الإطار العام للمالية الترابية (المبحث الأول) وإضافة إلى الآليات الحديثة في التدبير المالي والتي تواكب تدبير الميزانيات المحلية لضمان الفعالة والنجاعة (المبحث الثاني)

المبحث الأول : الإطار العام للمالية الترابية.

إن القوانين التنظيمية الجديدة تعمل على التنظيم التفصيلي لتسيير، واختصاصات، وإدارة، ومالية، وحكامة الجماعات الترابية، ستدشن بالمقتضيات الواردة فيها لنقلة نوعية في التدبير العام لهذه الأخيرة. بل إنها ستعمل على التكريس الموضوعي لقطيعة مع المقتضيات السابقة المنظمة، خاصة على مستوى كل من الجهات والعمالات والأقاليم¹³، والهدف هو إصلاح بإعادة تنظيم آليات وطرق تمويل ميزانيات الجماعات الترابية، وفق القوانين التنظيمية الثلاثة، المتعلقة ب (111.14 المتعلق بالجهات) و (112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم) ثم (113.14 المتعلق بالجماعات)¹⁴، وكذلك أهم ما يمكن الإشارة إليه بالنسبة للمشرع هو إدراج النظام المالي ومصادر موارد الجماعات الترابية ضمن قوانينها التنظيمية، وتبقى مسألة تجميع النصوص القانونية المنظمة لمجال مشترك خطوة ايجابية، تندرج ضمن خانة تجويد النصوص القانونية، قد أسس من خلالها لفلسفة جديدة في تدبير شؤون هذه الجماعات الترابية¹⁵. وانطلاقا من الأهداف الرسمية المؤطرة لهذه الهندسة الترابية الجديدة، والمتمثلة بتوسيع دور الجماعات الترابية في تحقيق التنمية، وتشجيع المشاركة في الشأن المحلي، وتحقيق النجاعة في التدبير المحلي. وفي هذا المبحث سوف

¹² ظهير شريف رقم 1.76.584 بتاريخ 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئتها، الجريدة الرسمية عدد 3335 مكرر بتاريخ فاتح أكتوبر 1976، ص 3034

¹³ سعيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، طبعة 2017 ص : 7

¹⁴ - ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (07 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436، (23 يوليو 2015)، ص 6624-6685.

- ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 رمضان 1436 (07 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436، (23 يوليو 2015)، ص 6625-6659.

- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (07 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436، (23 يوليو 2015)، ص 6660-6708.

¹⁵ المصطفى بسي، ميزانية الجماعات الترابية على ضوء مبدأ الاستقلال القرار المالي الترابي، مرجع سابق ص : 277.

نتطرق إلى الإطار الدستوري والقانوني للمالية الترابية (المطلب الأول)، ثم الأجهزة المتدخلة في المالية الترابية (المطلب الثاني).

المطلب الأول : الإطار الدستوري والقانوني للمالية الترابية.

انطلاقا من المرجعية الدستورية الجديدة في تنظيم شؤون الجماعات الترابية، ليس فقط في التأكيد على تكريس التوجه اللامركزي في التنظيم الإداري للمملكة، وتدشين الأخذ بالتوجه الخاص بالجهوية المتقدمة، بإعطاء أولوية الصدارة للجهات، وتعديل وإصلاح الوضع المؤسساتي لكل من العمالات والأقاليم والجماعات¹⁶. حيث عمل دستور 2011 على منح الاعتبار الذي ينبغي أن يكون للجماعات الترابية من خلال إعادة النظر في القوانين المنظمة لها وفي طرق تدبيرها وتسييرها وإعادة هيكلة مواردها وأموالها ونفقاتها، وكان لزاما أن يأتي ذلك القانون التنظيمي للجماعات الترابية لكي يكمل ويتم مقصد المشرع الدستوري في النهوض بدور الجماعات الترابية ودعم صلاحياتها وإمكانياتها التمويلية¹⁷، ذلك من أجل تحقيق الاستقلال المالي لميزانيات هذه الجماعات الترابية وإخراجها من دائرة انتظار المنح والمساعدات إلى مستوى تحقيق الكفاية على مستوى التمويل الذاتي، وهذا يكتمل بإصلاح وإعادة تنظيم آليات وطرق تمويل ميزانيات الجماعات الترابية، وفق المستجدات التي جاءت بها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية المتعلقة بالتدبير المالي.

الفقرة الأولى : المبادئ الدستورية المؤطرة لميزانية الجماعات الترابية.

يطرح التدبير المالي للجماعات الترابية مجموعة من التحديات خاصة بعد دستور 2011، أبرزها ضمان استقلالية قرارها المالي وتقوية قدرتها على التمويل، عنصرين من شأنهما أن يدعموا حضور هذه الجماعات في مسار التنمية المحلية بوجه خاص والوطنية بشكل عام، فعلى الرغم من عدم إثارة وثيقة الميزانية بشكل صريح ضمن مقتضيات الدستور، إلا أن اختصاص التنمية الترابية المخول دستوريا للجماعات الترابية، يحل بطريقة

¹⁶ سعيد جفري، قانون الجماعات الترابية مطبوعة الأمانة- الرباط، طبعة 2017 ص : 5

¹⁷ المصطفى معمر، آفاق تحقيق التمويل الذاتي للجماعات الترابية- دراسة على ضوء احكام القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات،

مجلة العلوم القانونية، العدد الرابع، مطبوعة الأمانة الرباط 2016، ص : 14

مباشرة على هذه الوثيقة المالية، خاصة بعد تكريسه وتحريره وتوسيع فضاءه في مضامين الدستور، من خلال تبني مجموعة من المبادئ كمبدأ التدبير الحر، ومبدأ التفريع الذي لا يقل سابقه في علاقته بإعداد الميزانية الجماعية¹⁸.

أولاً : مبدأ التدبير الحر.

حسب المادة 3 من القانون التنظيمي رقم 113.14¹⁹، مبدأ التدبير الحر هو الذي يخول بمقتضاه لكل جماعة، في حدود اختصاصاتها، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها، كما يعزز الاستقلال المالي والإداري الذي تتمتع به مجالس الجماعات والذي بمقتضاه تتجز المشاريع ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية المتضمنة ببرنامج عمل الجماعة.

ونظر لأهمية هذا المبدأ ثم الارتقاء به إلى مصاف المبادئ الدستورية مع دستور 2011²⁰، وذلك من خلال مقتضيات الفصل 136 الذي ورد فيه " يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبدأ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة " والفصل 146 الذي يحيل على قانون تنظيمي، من شأنه تحديد " قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مفهوم التدبير الحر... " لأنه بإعمال مبدأ التدبير الحر ستوفر الجماعات الترابية على استقلال حقيقي، وحرية أكبر في اتخاذ قراراتها وفي التعبير عن إدارتها، ومن ضمان حصولها على الوسائل القانونية الكفيلة بتحقيق ذلك، بتمتعها بسلطة تنظيمية محلية تتولى من خلالها وضع قواعد في المجالات التي يحددها القانون²¹.

¹⁸ حمزة عيلا، التدبير المالي الحديث على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، منشورات المجلة المغربية للانظمة القانونية والسياسية، عدد 12، مطبعة الامنية الرباط 2019 ص : 127.

¹⁹ - ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (07 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436، (23 يوليو 2015)، ص 6708-6660.

²⁰ دستور 2011 " الفصلين 136-146 "

²¹ كريم الحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة (CTP) الدار البيضاء، الطبعة الثالثة 2017 ص : 6

أ) الاستقلال المالي.

بل إن المقتضيات المنظمة لمالية الجماعات الترابية ولنظام المحاسبة المطبق عليها لم تهتم بدورها لمسألة تعريف الاستقلال المالي واقتصرت على تناول وثيقة الميزانية والامر بالصرف والمحاسب الجماعي، دون إن تربط هذه العناصر بأسس الاستقلال المالي أو تقوم بإيراد تعريف اصطلاحي لهذا الاستقلال المالي الوارد في نصوص قانونية أخرى، وترك الأمر للفقه القانوني للتفصيل في ماهية الاستقلال المالي وحدوده وآثاره.

وإذا كان مبدأ التدبير الحر قد تم التنصيص عليه ضمن أحكام الدستور المغربي وضمن مواد القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، فإن حداثة هذا المصطلح لم تستح بوجود اجتهادات فقهية أو أكاديمية متعلقة به، وبقيّة مسألة التعريف التي حظيت باهتمام الاجتهاد الفقهي مرتبطة بالدرجة الأولى بمفهوم الاستقلال المالي للهيئات اللامركزية.

فهناك من يعرف الاستقلال المالي بحق وحرية المبادرة المخولة للجماعات الترابية قصد إصدار القرارات ووضع البرامج التنموية وتنفيذها، وهو ما يفترض جعلها الحق هو الأصل وتبقى بالتالي الرقابة المالية (باعتبارها مجال تدخل السلطات المركزية) بمثابة الاستثناء الذي يجب أن يكون محددًا ومحصورًا بالقانون، مع كل ما يتطلبه ذلك من منع هيئات الرقابة من تعديل هذه القرارات المالية أو تؤثر عليها²².

ب) عناصر الاستقلال المالي.

إن الحديث عن عناصر الاستقلال المالي لا بد أن يرتبط بمدلولات هذا الاستقلال وأهدافه وآثاره وإذا كانت الميزانية الترابية تعتبر أهم تجليات تطبيق مبدأ الاستقلال المالي للجماعات الترابية، فإن هذا الاستقلال لا يقتصر في مدلولاته وتجلياته على وجود هذه

²² عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 97، الطبعة الثانية 2016 ص : 272

الوثيقة المالية والمحاسبية ولا يمكن فقط في قدرتها على برمجة المشاريع الترابية ولا يقتصر على وجود نظام جبائي في حد ذاته، كما لا يمكن أن يتمثل فقط على التمويل الذاتي نفسه.

و إذا كانت بعض المدلولات تلامس جانبا من جوانب الضبط المفاهيمي، فإن ارتباط الاستقلال المالي بالنشاط المالي - وحتى الإداري التدبيري - للهيآت اللامركزية يجعل منه متضمنا لمجموعة من العناصر والتفاصيل الذاتية والموضوعية المرتبطة به.

فمن جهة يعتبر حق تصرف الهيآت اللامركزية ومجالات تدخلتها التنموي بمثابة استقلال مالي قانوني، أي أن أساسه التشريعي والتنظيمي يمثل إحدى أهم عناصره التي تمثل في واقع الأمر أحد مبادئ اللامركزية الإدارية، ويعتبر من جهة ثانية استقلالاً مالياً ذا طابع هيكلية وتقني يتأسس على انفراد مالية الجماعات الترابية بقواعد مالية ومحاسبية مستقلة تتميز عن القواعد المطبقة على المالية العمومية وتختلف منهجياً وعملياً عنها²³.

-ثانيا : مبدأ التفريع.

جاء القانون التنظيمي رقم 113.14²⁴، المتعلق بالجماعات ليمنح صلاحيات جديدة وواسعة للجماعات الترابية، مترجماً ما جاء به الدستور المغربي على غرار القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية الأخرى، حيث نص الفصل 140 من دستور 2011²⁵، " للجماعات الترابية، بناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها، من هذه الأخيرة " فإلى جانب مكانته الدستورية، يتمتع بوضعية تضعه ضمن المبادئ الوظيفية للجماعات الترابية، وتساعد على تسطير سياسة مالية فعالة عند مباشرة عملية إعداد ميزانيتها السنوية، فالغاية من إقرار مبدأ التفريع هو تمييز الجماعات الترابية بكتلة محدودة من الاختصاصات في اتجاه تعزيز ضمانات الوجود لهذه الوحدات الترابية بضمانة جودة الفعل العمومي الترابي، الذي لن يتحقق إلا بتوفير

²³ عبد اللطيف بروحو مرجع نفسه ص : 275

²⁴ ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (07 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436، (23 يوليو 2015)، ص 6660-6708.

²⁵ دستور 2011 الفصل 140.

مجموعة من العناصر، أبرزها العنصر المالي الذي تجسده ميزانية هذه الجماعات، بالنظر إلى العلاقة المباشرة بينهما، لاسيما وأن هذا المبدأ يضطلع بمهمة توزيع الأدوار بين مختلف الوحدات الترابية، في مواجهة تداخل الاختصاص بينها، بالتالي فهو يراهن على وضع حاجيات وأولويات المواطن ضمن أهداف النفقة العمومية الترابية، مع الحفاظ على التوازن المالي لميزانية هذه الجماعات، عند برمجة مختلف تدخلاتها التنموية²⁶.

و يبقى مبدأ التفرع أحد المبادئ الحديثة، الذي يفترض أن يشكل حضوره ضمن المنظومة التدييرية للامركزية، مدخلا نحو تحصين وتدعيم الميزانية السنوية للجماعات الترابية، من منطلق اهتمامه بتوزيع الاختصاصات التي لا يمكن فصلها، وفصل فعالية ممارستها عن القدرات التمويلية لهذه الجماعات²⁷.

✓ إعداد الميزانية للجماعات الترابية.

إذا كانت الميزانية عموما تعتبر وثيقة لتقدير مجموع مداخيل ومصارف هيئة ما والترخيص فيها بالنسبة لفترة محددة عادة ما تكون سنة، فإن ميزانية الجماعات الترابية لم تبعد عن هذا التعريف التقليدي، حيث عرفت مقتضيات القوانين التنظيمية رقم 111.14 و 112.14 و 113.14 المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الميزانية، بكونها الوثيقة التي يقرر ويؤذن بموجبها لكل سنة مالية، مجموع موارد وتكاليف إحدى الجماعات الترابية، هذا التحديد القانوني يعتد أساسا بالعناصر الإدارية في الموقف من الميزانية المحلية، إذ يحصرها في كونها عبارة عن وثيقة تهتم بتحديد الحجم الإجمالي لكل نفقات وموارد الجماعة الترابية أو المجموعة، حيث تعتبر الميزانية المحلية الأداة الرئيسية التي يعتمد عليها المجالس المنتخبة في الاضطلاع بالمهام الموكولة إليها، وبالتالي فهي وثيقة

²⁶ حمزة عيلاو التدبير المالي الحديث على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مرجع سابق ص: 134
²⁷ المصطفى بسي، ميزانية الجماعات الترابية على ضوء مبدأ الاستقلال القرار المالي الترابي، مرجع سابق ص: 282.

للتدبير، يتقرر بموجبها الترخيص المسبق للالتزام بالنفقات وصرفها في حدود التقديرات المقبولة برسم السنة المالية المعنية²⁸.

قبل التطرق لمرحلة إعداد الميزانية الترابية، سوف نتطرق أولاً إلى رصد بنية الميزانية الترابية للتعرف على مكوناتها.

(أ) بنية الميزانية الترابية..

يمكن رصد مكونات الميزانية المحلية من خلال مضمون القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، حيث عملت على تحديد بنية الميزانية الرئيسية في جزئها التسييري والاستثماري، إلى جانب إمكانية اشتغالها أيضاً على ميزانيات ملحقة وحسابات خصوصية.

• الميزانية الرئيسية.

تشتمل الميزانية الرئيسية على جزئين، حيث يجب أن تكون متوازنة في كل منهما:

(1) الجزء المتعلق بالتسيير سواء فيما يخص المداخل بكل أنواعها الجبائية وغير الجبائية لتغطية نفقات التسيير، والتي هي الأساس لنفقات إجبارية يتوقف عليها السير العادي للجماعة الترابية.

(2) الجزء المتعلق بالتجهيز، ويتعلق الأمر بجميع الموارد المرصودة للتجهيز والاستعمال الذي خصصت لأجله، علماً بأن موارد هذا الجزء التي توظف لتغطية نفقات الاستثمار مشكلة بالدرجة الأولى من الفائض الذي يعرفه الجزء الأول الخاص بالتسيير²⁹، إضافة إلى مساعدات التجهيز والقروض.

وتضمنت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مستجدات مرتبطة بالتبويب الميزانياتي³⁰ على النفقات، إذ أصبحت نفقات الميزانية الترابية تقدم داخل الأبواب في فصول

²⁸ كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق ص : 162

²⁹ محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مطبعة النجاح الجديدة (CTP) الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2017، ص : 75

³⁰ قرار مشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية رقم 1356.18 صادر في 13 من شعبان (30 أبريل 2018) بتحديد تبويب ميزانية الجماعة

منقسمة إلى برامج ومشاريع أو عمليات. ويحيل هذا التبويب على فلسفة التدبير التي يتم العمل على إرسائها سواء على المستوى العمومي في مستوياته المركزية وفقا لمستجدات القانون التنظيمي رقم 113.14 لقانون المالية لسنة 2019.

● الميزانيات الملحقة.

يتم إحداث الميزانيات الملحقة، بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وتدرج فيها، حسب القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، العمليات المالية لبعض المصالح التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية والتي يهدف نشاطها بصفة أساسية إلى إنتاج سلع أو إلى تقديم خدمات مقابل أداء أجر. وتمكن هذه الميزانيات الملحقة من إظهار التوازن المالي لنشاط محلي مستقل أو كلفة تسيير مصلحة معينة، وتسمح بإجراء تقديم دقيق لجودة التسيير من خلال وحدات صغيرة يسهل تتبعها مقارنة مع مجموع المصالح في حالة التعامل معها بشكل شمولي³¹.

و على غرار الميزانية الرئيسية، تتكون الميزانيات الملحقة من جزئين، يشمل الجزء الأول على مداخل ونفقات التسيير، كما تشمل من جهة أخرى في جزء ثاني، على نفقات التجهيز والموارد المتعلقة بها، حيث تكون دائما متوازنة.

● الحسابات الخصوصية.

يبنى إحداث الحسابات الخصوصية على قرار السلطة المكلفة بالداخلية، إذ تهدف:
-إما إلى بيان العمليات التي لا يمكن إدراجها بطريقة ملائمة في الميزانية نظرا لطابعها الخاص، أو لعلاقة سببية متبادلة بين المدخول والنفقة.
-وإما إلى بيان عمليات مع الاحتفاظ بنوعها الخاص وضمان استمرارها من سنة مالية إلى أخرى.

³¹ محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 76.

- وإما الاحتفاظ بأثر عمليات تمتد على ما يزيد على سنة دون تمييز بين السنوات المالية.

وتشمل الحسابات الخصوصية، طبقاً للقانونين التنظيمية للجماعات الترابية، على نوعين :

-حسابات مرصودة لأموال خصوصية، تبين فيها المداخل المتوقعة المرصودة لتمويل صنف معين من النفقات والاستعمال الذي خصصت له هذه المداخل.
-حسابات النفقات من المخصصات، ولها علاقة بالعمليات التي تمول بموارد يتم تحديدها مسبقاً مع وجوب توفر الموارد قبل إنجاز النفقة³².

ب) إعداد الميزانية الجماعات الترابية.

إن الإستراتيجية المالية لأي جماعة منظمة تستدعي منها ضبط ماليتها والتالي التصرف في شؤونها المالية على قواعد وأسس صحيحة وذلك بالتعرف مسبقاً على مجموع الموارد المالية المتوفرة لديها وكذلك مجموع النفقات التي تود أن تصرفها وذلك خلال مدة زمنية معينة وتترجم هذه الإستراتيجية من خلال وثيقة الميزانية الجماعية³³. حيث تكتسي مرحلة إعداد الميزانية الترابية أهمية خاصة بالنظر لكونها القاعدة التي يبني عليها العمل المستقبلي للجماعات الترابية، سواء من حيث برمجة الالتزامات والمشاريع التنموية في جوانبها الاقتصادية والاجتماعية (النفقات)، أو من حيث تقدير الاعتمادات المالية التي تعكس قدرتها التمويلية (المدخيل). وتتم مرحلة الإعداد بثلاث مراحل، وهي مرحلة تحضير الميزانية الترابية أي تحديد ما ينتظر تحصيله من الموارد وتقدير النفقات خلال السنة القادمة، ثم مرحلة التصويت عليها من قبل المجالس المختصة، ثم مرحلة التأشير عليها لكي تصبح الميزانية قابلة لتنفيذ.

³² محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص: 77
³³ زينب حمدان، حكمة التدبير المالي للجماعات الترابية، رسالة لنيل ماستر القانون الإداري وتدبير التنمية، جامعة عبد الملك السعدي بتطوان، 2016 ص : 26.

● **مرحلة التحضير.**

يتم تحضير ميزانيات الجماعات الترابية³⁴ من قبل :

-رئيس المجلس بالنسبة للجماعات.

-رئيس المجلس بالنسبة للعمالات والأقاليم.

-رئيس المجلس بالنسبة للجهات.

وقد تم بموجب دستور 2011 ومضامين القوانين التنظيمية للجماعات الترابية إحداث تغيير على مستوى العمالات والأقاليم وكذا الجهات، حيث أصبح الأمر بالصرف هو رئيس مجلس العمالة أو الإقليم ورئيس المجلس الجهوي بناء نتائج صناديق الاقتراع، وليس العامل.

ويعرض مشروع الميزانية الترابية مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة داخل أجل عشرة أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية من قبل المجلس.

وتتعلق هذه الوثائق المساعدة على دراسة مشروع ميزانية كل صنف من أصناف الجماعات الترابية.

-بيان عن البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بالميزانية الترابية المعنية.

-مشروع نجاعة الأداء برسم السنة المعنية.

-بيان خاص عن الالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من

قبل الجماعة الترابية والضمانات الممنوحة.

³⁴ يتعين إعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد ثلاث سنوات لمجموع الموارد وتكاليف الجماعة الترابية طبقا لبرنامج العمل، وتحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الموارد والتكاليف.

-بيان خاص عن الأقساط السنوية المتعلقة بتسديد القروض برسم السنة المالية المعنية.

-بيان عن القرارات والأحكام القضائية الصادر ضد الجماعة الترابية.

-بيان خاص عن المداخل المستخلصة، وتلك التي لم يتم استخلاصها بعد خلال السنتين المنصرمتين، وكذا المداخل المستخلصة إلى غاية شهر سبتمبر من السنة الجارية.

-بيان خاص عن النفقات الملتزم بها والمؤداة برسم ميزانيتي التسيير والتجهيز خلال السنتين المنصرمتين، وكذا النفقات الملتزم بها والمؤداة إلى غاية شهر سبتمبر من السنة الجارية.

-مذكرة تقديم حول نفقات التسيير تبرز تطور هذه النفقات وبنيتها وخصائصها وتقديراتها برسم السنة المالية المعنية والسنة الموالية، وكذا تطور عدد الموظفين³⁵.

• مرحلة التصويت.

أعدت القوانين التنظيمية الجديدة التأكيد على نفس الشروط القديمة المنصوص عليها في القوانين السابقة ، فبعد الانتهاء من تحضير مشروع الميزانية يعرض مرفقا بالوثائق الضرورية لدراسته على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة داخل أجل عشرة (10) أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية من قبل المجلس.

وهو ما نصت عليه المادة 149 من القانون التنظيمي رقم 113.14³⁶، المتعلق بالجماعات والتي جاء فيها " وتعرض مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها على اللجنة

³⁵ - مرسوم رقم 2.16.314 صادر في 23 من رمضان 1437 (10 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجهة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، الجريدة الرسمية، عدد 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص. 5462.
- مرسوم رقم 2.16.315 صادر في 23 من رمضان 1437 (10 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية العمالة أو الإقليم المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، الجريدة الرسمية، عدد 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص. 5462.
- مرسوم رقم 2.16.316 صادر في 23 من رمضان 1437 (10 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجماعة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، الجريدة الرسمية، عدد 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص. 5463.

³⁶ - ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (07 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436، (23 يوليو 2015)، ص 6708-6660

المختصة في أجل عشرة أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية من طرف المجلس".

كما نصت المادة 176 من القانون التنظيمي رقم 112.14³⁷، المتعلق بالعمالات والأقاليم على أن " تعرض الميزانية مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة داخل أجل عشرة (10) أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية من قبل المجلس".

وأعدت المادة 198 من القانون التنظيمي رقم 111.14³⁸، المتعلق بجهات التصييص على هذه الإحالة المسبقة بقولها على أن " تعرض الميزانية مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة داخل أجل عشرة (10) أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية من قبل المجلس".

أما إذا لم يتم اعتماد الميزانية طبقاً للأحكام السابقة، قام عامل العمالة أو الإقليم، بعد دراسة الميزانية الجماعية غير المعتمدة وأسباب الرفض ومقترحات التعديلات المقدمة من لدن المجلس وكذا الأجوبة المقدمة في شأنها من لدن الرئيس بوضع الميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها، مع مراعاة تطور تكاليف وموارد الجماعة، وذلك داخل أجل أقصاه 31 ديسمبر، وتستمر الجماعة في هذه الحالة في هذه الحالة في أداء الأقساط السنوية للاقتراضات.

أما بالنسبة للعمالات والأقاليم والجهات، فإن الجهة التي تتولى مهمة وضع ميزانية للتسيير، فهي السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية³⁹.

37 - ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 رمضان 1436 (07 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436، (23 يوليو 2015)، ص 6625-6659.

38 ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (07 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436، (23 يوليو 2015)، ص 6624-6685.

39 محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 80

• مرحلة التأشير.

يطابق إجراء التأشير على الميزانية، موفق الموافقة والمصادقة على من قبل السلطة الموكول لها هذا الحق، وهو عامل العمالة أو الإقليم و هو إجراء يعتبر بمثابة شرط شكلي وجوهري تتوقف عليه إجراءات المسطرية سواء من حيث الشروط المتطلبية للتأشير أو من خلال أجال التأشير أو من حيث الحالات التي قد لا يتأتى فيها التأشير على الميزانية في أجالها المحددة و الإجراءات المصاحبة لذلك، ووضع الميزانية رهن إشارة العموم⁴⁰، والحالة التي تقتضي بوضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها فحسب القانون التنظيمي رقم 113.14⁴¹، حيث نصت المادة 189 من نفس القانون على انه " تعرض الميزانية على تأشير عامل العمالة أو الإقليم في تاريخ أقصاه 20 نوفمبر وتصبح الميزانية قابلة للتنفيذ بعد التأشير عليها مع مراعاة أحكام الفقرة الأخيرة من المادة 118 من هذا القانون التنظيمي، بعد مراقبة ما يلي :

-احترام أحكام هذا القانون التنظيمي والقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

-توازن الميزانية على أساس صدقية تقديرات المداخل والنفقات.

-تسجيل النفقات الإلجارية المشار إليها في المادة 181 أعلاه.

وإذا رفض عامل العمالة أو الإقليم التأشير على الميزانية الجماعات العمالات والأقاليم لأي سبب من الأسباب المشار إليها سابقا، يقوم بتبليغ رئيس المجلس بأسباب رفض التأشير داخل أجل لا يتعدى 15 يوما ابتداء من تاريخ توصله بالميزانية. ويقوم رئيس المجلس في هذه الحالة ب :

-بتعديل الميزانية وعرضها من جديد على المجلس للتصويت عليها داخل أجل

10 أيام ابتداء من تاريخ التوصل بأسباب رفض التأشير.

-يتعين عليه عرضها من جديد للتأشير عليها قبل فاتح يناير⁴².

⁴⁰ زينب حمدان، حكمة التدبير المالي للجماعات الترابية، مرجع سابق ص : 29.
⁴¹ ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (07 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436، (23 يوليو 2015)، ص 6660-6708
⁴² محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 81.

الفقرة الثانية : المبادئ والمقاربات الحديثة في تدبير ميزانية الجماعات الترابية.

تتلخص المبادئ والمقاربات الحديثة في تدبير ميزانية الجماعات الترابية في مجموعة من القواعد المالية، التي نصت عليها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، حيث يتطلب قراءة في مبادئ وقيم دستور 2011 والقوانين التنظيمية ذات الصلة بموضوع تدبير الميزانيات، ففي الدستور، نجد مجموعة من المصطلحات والقيم الدالة على معنى الصدقية في السلوك العام سواء في حق المواطن أو في حق الذين أنيطت بهم مسؤولية إدارة الشأن العام.

إن الحديث في موضوع صدقية تدبير ميزانية الجماعات الترابية يوحي بإمكانية تحليل إشكالية عامة في هذا الاتجاه، ومفادها أن التدبير العمل الميزانياتي في الجماعات الترابية ما زال يعرف اختلالات، إعداد وتأشير وتنفيذ، سواء من قبل أهلية المنتخبين، أو من جهة السياسات المالية الترابية المتبعة، الأمر الذي أسهم في حدودية نجاعة السلوك الميزانياتي لدى الجماعات⁴³. وتتمثل محدودية صدقية تدبير ميزانية الجماعات في :

✓ مظاهر محدودية صدقية تدبير ميزانية الجماعات.

إذا كانت الميزانية عملا توقعيا لسنة مالية قادمة، وأن الحسابات الواردة على الميزانية هي حسابات تقديرية قد تتحقق كما قد لا تتحقق، فإن الغاية من صدقية إعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية تروم توفير شروط الشفافية والموضوعية في توزيع الاعتمادات المالية بطريقة صحيحة وعادلة، حتى يتحقق ضمان مقرونية وموثوقية توقعات وحسابات هذه الجماعات⁴⁴، ومتجاوزة بذلك الطريقة التقليدية المعتمدة عند معظم الجماعات الترابية، والسلوكيات المالية السلبية التي ترتكز على استنساخ ميزانيات السنوات الفارطة، أو الرفع من قيمة الموارد حتى تتمكن من إدراج اعتمادات مريحة في جانب المتعلق بالنفقات، وهو ما يؤثر بشكل واضح على وظيفة وثيقة الميزانية، فإلى جانب أنها وثيقة مالية تترجم التدخلات التنموية للجماعات الترابية لها وظيفة تحليلية يمكن الرجوع إليها والاعتماد عليها عند الضرورة، كما أن هذا الأسلوب يضيع عليها فرصة تقييم المعطيات المالية التي تتغير من

⁴³ صالح النشاط، صدقية تدبير الجماعات بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، العدد الأول 2017، المركز المغربي للبحث والدراسات الترابية، سلسلة أشغال الندوات حول التمويل الذاتي، ص : 26.

⁴⁴ أبركان عماد، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد 13، مطبعة الامنية، 2016، ص : 87.

سنة إلى أخرى حسب طريقة تدبير مالي هذه الجماعات وكيفية استغلال الإمكانيات والوسائل المالية المتاحة، حتى لو أنها باشرت عملية التقييم لمعرفة إمكانياتها المالية، فإن نتائجه لا يمكن أخذها على محمل الجد، بالنظر إلى كون المعطيات المعتمدة في التقييم غير مؤسسة على الصدقية⁴⁵.

وأمام خصوصية السلوك الميزانياتي بالجماعات، تظهر مجموعة من أوجه القصور والمحدودية في تنزيل مفهوم الصدقية على مستوى تدبير ميزانية الجماعات، ومن أبرزها ما يلي :

-أولا : استنساخ تقديرات الميزانيات السابقة.

تتهدد الصدقية في تقدير موارد ونفقات ميزانية الجماعة ضعف الجدية في تدبير هذا الموضوع بما يحقق الأهداف المنشودة من الميزانية، فيتم الاكتفاء بالتجارب والنماذج السابقة في الميزانيات التي سبق العمل بها.

وعليه جرب العادة عند الكثير من مسيري الجماعات، العمل على استنساخ الميزانيات السابقة، وكذا وضع تقديرات تتجه نحو الانخفاض مقارنة مع حجم النفقات، بدل الاجتهاد في حسن التقدير لحجم المداخل والنفقات المترتبة بناء على دراسات واستطلاعات لوضعية الجماعة على المستوى الاجتماعي، ومخرجات التشخيص الاستراتيجي للمسألة الاقتصادية بدرجة أساسية، والذي شارك فيه المتدخلون، على اعتبار أن المجال الحضري يمثل مهما للاقتصاد، من حيث العلاقات التي تكون بين الناس، وحركية الإنتاج والاستهلاك، وما ينتج عن ذلك من مدى تمدد الوعاء الجبائي للجماعة من سنة لأخرى.

وكثير من الجماعات تتحفظ على أسلوب التقدير الذي يعتمد أعضاء اللجنة المالية المكلفة بوضع التصور الأولي للميزانية، علة اعتبار أن عملية التقدير ليست عملية عشوائية، بل العكس، فهي عملية لها أساليبها العلمية والفنية، ولنجاحها ينبغي أن تركز على دراسات مستفيضة ودقيقة تأخذ بعين الاعتبار كامل الجوانب الاقتصادية والمالية والسياسية والاجتماعية.

⁴⁵ حمزة عيلا، التدبير المالي الحديث على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 142.

وهذا المعطى يجعل العديد من الجماعات تتخوف من ركوب مغامرة التقدير العلمي والفني وتفضل اعتماد التقديرات المالية التي كانت في الميزانيات السابقة مع بعض التعديلات الطفيفة جدا. وهذا راجع إلى عدة أسباب، من أهمها:

(أ) افتقاد الجماعة لموارد بشرية قادرة على القيام بدراسات استشرافية لمستقبل الجماعة، أو ضعف إمكانياتها المالية لتفويض ذلك لمكاتب دراسات مؤهلة، مما يجعل تقديراتها المالية مثل سابقتها من السنوات المالية التي خلت.

- التخوف من هاجس المصادقة على مشروع الميزانية من طرف الجهة المخولة إليها ذلك، من حيث أنها تطلب تبريرات واستيضاحات حول كل تقدير مالية تجاوز ما كان معتمدا في السنة الماضية، وهو الأمر الذي لا تريد بعض الجماعات الدخول فيه⁴⁶.

- ثانيا : محدودية التصرف الفعلي في سياسة الإنفاق.

يعتبر التصرف الفعلي في سياسة الإنفاق مؤشرا على مدى توفر صدقية الأرقام والحسابات، فحينما تستحوذ النفقات الإجبارية على ما يقارب ثلثي الميزانية، فهذا يعني إن هامش التصرف الفعلي في سياسة الإنفاق لا يمثل إلا ما يقارب الثلث، وبالتالي، فهو يقلل من شأن مصداقية الاستقلال المالي المصرح به للجماعات، وحتى هذا الثلث من الميزانية يسجل فيه تحقيق فائض، وهذا يعني أن الاعتمادات المرصودة لم يتم إنفاقها بالكامل.

وتتألف النفقات الجماعية من نفقات عادية وأخرى إجبارية، وهذه الأخيرة تحتل مساحة معتبرة في ميزانيات الجماعات، ذلك أن النفقات الإجبارية⁴⁷، هي تلك التي فرضها المشرع بقوة القانون ، وألزم مجالس الجماعات، وسميت إجبارية لأن الدولة تمارس رقابتها بشكل مباشر من خلال توازن الميزانية وتسجيل النفقات الإجبارية وبشكل غير مباشر من خلال

⁴⁶ صالح النشاط، صدقية تدبير الجماعات بالمغرب، مرجع سابق، ص : 28.

⁴⁷ تحدد المادة 181 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات " تعتبر النفقات التالية إجبارية بالنسبة للجماعة :

- الرواتب والتعويضات الممنوحة للموارد البشرية بالجماعة وكذا أقساط التأمين،
- مساهمة الجماعات في هيئات الاحتياط وصناديق تقاعد لموارد البشرية بالجماعة والمساهمة في نفقات التعاضديات،
- المصاريف المتعلقة باستهلاك الماء والكهرباء والموصلات،
- الديون المستحقة،
- المساهمات الواجب تحويلها لفائدة مجموعات الجماعات الترابية، ومؤسسات التعاون بين الجماعات،
- الالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من لدن الجماعة،
- النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعة،
- المخصص الإجمالي لتسيير المقاطعات بالنسبة للجماعات ذات نظام مقاطعات "

الإمدادات العمومية والقروض المحلية، وذلك من خلال مسطرة التأشير على الميزانية المنصوص عليها في المادة 189 من القانون التنظيمي رقم 113.14⁴⁸ المتعلق بالجماعات، إن طغيان النفقات ذات الطبعة الإلزامية، وثقل غلافها على بنية ميزانية الجماعة، تؤثر سلبا على تحقيق وتجسيد مبدأ الصدقية في تقدير ما تبقى من الموارد المالية، بل يصبح مجلس الجماعة. المنتخب عن طريق انتخابات عامة ومباشرة. أداء للتأشير على حالات وأجور الموارد البشرية العاملة بالجماعة، فرئيس المجلس الجماعي لا يملك خيار في صرفها، بل هي حقوق سابقة ومكتسبة، وبالتالي، فدوره هو الإبقاء عليها كما هي. دون إمكانية الامتناع عن أدائها، وإلا تعرضت قراراته للطعن من قبل سلطات المراقبة الإدارية أمام القضاء الإداري⁴⁹.

المطلب الثاني : الأجهزة المتدخلة في المالية الترابية.

يعتبر أمر إعداد الميزانية المحلية من المراحل الأولية والمهمة التي تدخل في دورتها، وهي مناسبة لتدخل أكثر من فاعل في التهيئ المادي لمختلف مكوناتها، والذي يختلف تدخلهم حسب صنف الجماعات الترابية، وبذلك تختلف مهامهم وطريقة تدخلهم خلال أعداد الميزانية بحسب ما إذا كانت تتعلق بالجهات و العمالات والأقاليم والجماعات، غير أننا نجزم أن المشرع المغربي قد أوكل الدور الرئيسي لرئيس الجهاز التنفيذي المحلي (رئيس المجلس) بالإضافة إلى بعض الأجهزة الأخرى التي تتدخل في هذا الإعداد ويتعلق الأمر بالمحاسب العمومي ولجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة على مستوى كل جماعة ترابية⁵⁰.

الفقرة الأولى : الأمر بالصرف.

من بين الملاحظات الأساسية التي يمكن تسجيلها على القانون التنظيمي لقانون المالية⁵¹، هي توسيعه لهامش الحرية أمام المدبرين العموميين، و أبرز مثال على ذلك هو

⁴⁸ ظهر شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (07 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436، (23 يوليو 2015)، ص 6708-6660

⁴⁹ طالع النشاط، مرجع سابق، ص : 30.

⁵⁰ كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص : 178.

⁵¹ القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 لقانون المالية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 بتاريخ 14 شعبان 1436، 2 يونيو 2015، الجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ فاتح رمضان 1436 (18 يونيو 2015)، ص : 5810.

شمولية الإعتمادات، حيث بإمكان الأمرين بالصرف طبقا للمادة 45 من القانون المذكور " القيام بتحويلات للإعتمادات داخل نفس البرنامج و ما بين البرامج داخل نفس الفصل"، وهو ما سيمكنهم من تجاوز مجموعة من المشاكل التي كانت تعوق عملهم في السابق، على غرار الأمرين بالصرف على مستوى الجماعات الترابية، استفادوا بدورهم من إمكانية " القيام بتحويلات للإعتمادات داخل نفس البرنامج أو داخل نفس الفصل وفق الشروط وحسب الكيفيات المحددة بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية"⁵²، حيث اعترف المشرع المغربي للأمر بالصرف بمكانة الصدارة في إعداد الميزانية المحلية، إن على مستوى الجهوي أو الإقليمي أو الجماعي، حيث نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على أن مشروع ميزانية الجهة يحضر من طرف رئيس مجلسها⁵³، كذلك أمر بالنسبة لمشروع ميزانية العمالة أو الإقليم الذي يحضر من طرف رئيس مجلس هذه الأخيرة⁵⁴، نفس الشيء بالنسبة لمشروع ميزانية الجماعات، الذي أنيطت مسؤولية إعداده برئيس المجلس الجماعي⁵⁵، و بالتالي يكون لقانون قد أوكل مهمة تحضير الميزانية إلى رؤساء المجالس المنتخبة، وهو ما يعتبر تطور نوعي في اللامركزية الترابية، ليس فقط على المستوى المؤسساتي، بل أيضا على المستوى الإجرائي، سواء من حيث منهجية الإعداد التي أصبحت تعتمد البرمجة المعتمدة السنوات، أو من حيث الآجال المفروضة من طرف القانون، أتعلق الأمر بالإجراءات الخاصة بالاعتماد أو إجراءات التصويت، أو الحالات التي تتطلب تدخل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بمناسبة التأخر أو عدم اعتماد الميزانية في الآجال المحددة لها قانونا⁵⁶، أما على مستوى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية نجد أنها اكتفت بالتنصيص على مشروع نجاعة الأداء المعد من قبل الأمر بالصرف، وربما يجب انتظار ملائمة القوانين المالية المحلية مع القانون التنظيمي للمالية 130.13 للتنصيص على التقارير الأخرى الواردة في هذا الأخير، لكن مع ذلك فهذا

52 حمزة عيلا، التدبير المالي الحديث على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص: 135.

53 المادة 197 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

54 المادة 175 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

55 المادة 183 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

56 كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 179.

لاينقص من قيمة مشروع نجاعة الأداء الذي يعتمد بمثابة لوحة القيادة، يتضمن على غرار نظيره في الميزانية العامة أهداف برنامج معين والمؤشرات المتعلقة به⁵⁷.

ويتضمن التنفيذ الإداري للميزانيات الذي يتولاه الأمر بالصرف في الشق المتعلق بالمداخل، العمليات التالية :

-الإثبات، أي يقوم الأمر بالصرف بإثبات دخل عمومي معين وفق المعطيات المحددة قانونيا لكل دخل .

-التصفية، باعتبارها عملية حسابية يتم اعتمادها لتحديد مبلغ الدخل.

-الأمر بالمداخل، الذي يتخذه الأمر بالصرف من أجل استخلاص الدخل العمومي .

وتخضع عمليات النفقات لنفس الإجراءات العملية الاحترازية، إذ يتعين إقرارها ضمن ميزانية الجماعات الترابية واحترامها للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، كما أن أداءها يتم بناء على اعتمادات ميزانية السنة المدنية .

وهكذا تتوزع عمليات النفقات بين أربع مراحل، ثلاث منها ذات طابع إداري يتكفل بها الأمر بالصرف ويتعلق الأمر ب :

-الالتزام، هو العمل الذي تحدث أو تثبت بموجبه الجماعات الترابية التزاما يترتب عنه تحمل، مع وجوب أن يبقى الالتزام بالنفقات في حدود القوانين والأنظمة التي أحدثتها ومقررة في ميزانية الجماعات الترابية .

-التصفية، وهي عملية يتوخى من خلالها الوقوف على حقيقة الدين وحصر مبلغ النفقة .

-الأمر بالصرف، وهي مرحلة يتولى بموجبها الأمر بالصرف تحت مسؤولية الأمر بأداء الدين أو النفقة الترابية وذلك بناء على نتائج التصفية⁵⁸.

57 حمزة علال، التدبير المالي الحديث على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص:136

58 محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص: 83

الفقرة الثانية: المحاسب العمومي ودور لجنة المالية والشؤون المالية والبرمجة.

حسب المرسوم المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات⁵⁹. فإن المادة الأولى من هذا المرسوم " يراد بالمحاسبة العمومية المطبقة على الجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات . مجموع القواعد المنظمة لتنفيذ ومراقبة عمليات المالية والمحاسبة وكذا مسك محاسبتها بالإضافة إلى تحديدها للالتزامات ومسؤولية الأعوان المكلفون بتطبيقها . وتشمل العمليات المالية والمحاسبية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات كل العمليات المتعلقة بالميزانية والخزينة والممتلكات ". كما جاءت المادة الرابعة من هذا المرسوم مؤكدة على أن كل مهمة الأمر بالصرف تتنافى مع مهمة المحاسب العمومي، ما لم ينص على خلاف ذلك . لا يجوز لزوج الأمر بالصرف أن يقوم بمهمة المحاسب العمومي المعين بالجماعة أو مؤسسة التعاون بين الجماعات التي يتولى الأمر بالصرف ممارسة مهمته، بل وتطبق نفس حالة التنافي على أصوله وفروعه. وحسب المادة 11 من هذا المرسوم " يراد في مدلول هذا المرسوم بالمحاسب العمومي للجماعة أو المؤسسة من مؤسسات التعاون بين الجماعات، كل موظف أو عون مؤهل لتنفيذ عمليات المداخل أو النفقات لحساب هذه الهيئات، وإما بتحويل داخلي لحسابات وإما بواسطة محاسبين عموميين آخرين أو حسابات خارجية للأموال المتوفرة، والتي يأمر بها أو يراقب حركتها.

ويتعين على المحاسب العمومي الحرص على توفر السند القانوني في عملية تحصيل ديون الجماعة الترابية، كما أن الأمر بالمداخل الذي يصدر عن الأمر بالصرف يتعين أن يتضمن جميع المعطيات التي تسمح للمحاسب العمومي بمراقبة صحة التحصيل والتحقق من الأوراق المثبتة.

وتعد المرحلة الرابعة لتنفيذ عمليات النفقات ذات طابع محاسبي على اعتبار أن مرحلة الأداء يقوم بها المحاسب وينجم عنها إبرام ذمة الجماعة الترابية من الديون، مع العلم أن هذا

⁵⁹ مرسوم رقم 02.17.451 صادر في 4 ربيع الأول (23 نوفمبر 2017) سن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات .

الأخير لا يضع تأشيرته إلا بعد يراقب صحة الدين للوقوف على المشروعية القانونية للأداء لكون مسؤوليته تظل قائمة⁶⁰.

وهذا ما أشارت إليه المواد 63 و 64 و 65 من مرسوم⁶¹ نظام للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية ومؤسسات التعاون بين الجماعات.

أما بخصوص دور لجنة المالية والشؤون المالية والبرمجة، فبعد إعداد مشروع الميزانية من طرف رؤساء المجالس الجماعية الترابية، يتم عرض مشروع الميزانية مرفق بالوثائق الضرورية لدراستها إلى لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، وذلك في حدود 10 أيام قبل افتتاح، الدورة المتعلقة اعتماد الميزانية.

وتلعب لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة دورا مهما في ميدان الممارسة، من خلال عن طريق لجنة ويعني ذلك المشاركة في المسؤوليات، وتضم هذه اللجنة عدة كفاءات وأشخاص ينتخبون أو يعينون نظرا لكفاءتهم وحنكتهم في المجال المالي⁶²، قصد أداء مهام محدد، وذلك من خلال إصدار قرارات نهائية أو استشارية، خاصة بعد دراستهم للوثائق المالية والمحاسبية المحالة عليهم، جملة وتفصيلا وذلك بتنسيق مع المصالح المالية المحالة⁶³.

وقد شهدت هذه اللجنة تغيير على مستوى التسمية بعدما كانت في القوانين السابقة تعرف بلجنة المالية والميزانية، وأصبحت القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية تحمل تسمية لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، وقد تم إضافة البرمجة تماشيا مع برمجة الميزانية لثلاثة سنوات وهو ما يوضح أن هذه اللجنة سوف يكون لها دور مهم في برمجة الميزانية من خلال استشارتها. لكن مما يشكل عائقا ويحد من فعالية هذه اللجنة هو أن دورها لا يتعدى الدور الاستشاري واقتراحاتها غير ملزمة للمجلس التداولي.

⁶⁰ محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 84

⁶¹ انظر المواد 63 و 64 و 65 من مرسوم نظام للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية ومؤسسات التعاون بين الجماعات.

⁶² هشام نظيف، التدبير المالي للجماعات الترابية، "دراسة تحليلية في التقنيات والآليات المالية والمقاربات المعتمدة في ضوء القوانين التنظيمية"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام الداخلي وتنظيم الجماعات الترابية، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمراكش، 2016/2015، ص : 20.

⁶³ كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص : 180.

المبحث الثاني: تدبير الميزانية الترابية ومتطلبات الفعالية.

لقد اتخذت السلطات العمومية مجموعة من الإصلاحات التي تهدف إلى تطوير المالي المحلي، وقد انحصر نطاق هذه الإصلاحات في مراجعة بعض القوانين والمساطر الإدارية، وإذا كانت هذه التدابير تروم في مظهرها إصلاح التدبير المالي المحلي إلا أن مضمونها يبقى غير قادر على بلورة إصلاح حقيقي حيث أن الجماعات الترابية بعد أن وقع توسيع مجال اختصاصها وجعلها محور تحقيق التنمية الشاملة، تبين أن النصوص المنظمة للمالية لا تواكب تلك الاختصاصات الموسعة. وذلك بسبب عدم مواكبة الإصلاحات القانونية التي عرفتها الجماعات الترابية بإصلاحات جوهرية تحقق الاستقلال المالي لجعل الجماعات الترابية قادرة على بلورة مشاريع تنموية على أرض الواقع .

وهذا ما يستدعي تجاوز كل الإختلالات التي يعرفها التدبير المالي المحلي، وذلك عن طريق دعم وعقلنة الموارد المالية وترشيد الإنفاق المحلي وإعادة النظر في نظام التمويل الخارجي⁶⁴.

المطلب الأول : تدبير موارد الميزانية الترابية.

إن تحقيق تدبير مالي جيد للجماعات الترابية لا يمكن أن يتحقق في ظل الضعف الذي تعاني منه الموارد المالية للجماعة، ومن هنا فإنه من الضروري وضع القواعد الجوهرية لتطوير الجبايات المحلية والارتقاء بها إلى جعل الجماعات الترابية تتمتع باستقلال مالي حقيقي ومن هنا تبرز أهمية إعادة النظر في مداخل الهيئات اللامركزية عبر تحسين الموارد الجبائية .

الفقرة الأولى : عقلنة الموارد الجبائية.

تعتبر الموارد الجبائية الأساسية التي تعتمد عليها الجماعات الترابية من أجل الاستجابة لمتطلبات وحاجياتها وتحقيق تنمية محلية فعالة. ويعتبر القانون التنظيمي⁶⁵ 47.06 المنظم

⁶⁴ نور الدين السعداني، الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التديبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع - الرباط، الطبعة الأولى 2015، ص:68.

للجبايات⁶⁶ هو الإطار القانوني المنظم لهاته الجماعات الترابية وهيئاتها، فهو نتاج لمجموعة من الإكراهات والنواقص التي عرفها القانون المتجاوز 30.89⁶⁷. والذي أبان بعد ثمانية عشر سنة من تطبيقه كل محدوديته، فقد جاء لتغطية عدد من المعوقات وسد الثغرات، حيث اعتبر أُنذاك بأن القانون رقم 30.89 جاء كترجمة حقيقية للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفها المغرب خلال فترات التسعينيات والثمانينيات. بالرغم من أن للمنظومة الجبائية السابقة مجموعة من المزايا، حيث شكلت خطوة هامة نحو العمل على تنمية الموارد المالية للجماعات المحلية، إلا أنه لم يرقى للتوقعات والأهداف المنشودة منه، وبهذا حل محله القانون الجديد للجبايات المحلية 47.06 الذي استكمل السنة الخامسة منذ دخوله حيز التطبيق سنة 2008، حيث حاول تجاوز مختلف الإكراهات سواء التقنية منها أو القانونية التي شابت القانون القديم، حيث حاول القانون الجديد للجبايات المحلية تبين مواصفات الأنظمة الجبائية الحديثة، وذلك من خلال تحقيق أهداف جديدة من بينها تبسيط الجبايات المحلية وتحسين مردوديتها، وذلك من خلال التقليل من عدد الرسوم، والعمل على تبسيط المساطر الجبائية. وأيضا العمل على مطابقة الجبايات المحلية لإطار اللامركزية، وملائمة الجبايات المحلية مع جباية الدولة⁶⁸. وهو ما سنحاول التطرق إليه من خلال الخوض في مبررات إصلاح النظام الجبائي المحلي، من خلال التطرق إلى مبادئ التي جاء من أجلها القانون 47.06، ثم الحديث عن المعوقات والثغرات التي تعترض المنظومة الجبائية.

⁶⁵ القانون المتعلق بالجبايات المحلية الصادر بشأنه الظهير الشريف 1.07.195 بتاريخ 19 ذو القعدة 1428 الموافق ل 30 نونبر 2007،

والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 03 دجنبر 2007.

⁶⁶ يقصد بالنظام الجبائي المحلي، مجموع الضرائب والرسوم المستحقة لفائدة الجماعات المحلية وهيئاتها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أي تلك التي يرجع حق استخلاصها للجماعات المحلية بواسطة إدارتها الجبائية مباشرة من لدن الملزمين بأدائها، أو تلك المحولة لفائدتها من طرف الدولة.

⁶⁷ القانون المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.89.187 صادر في 21 من ربيع الثاني 1410 (21 نوفمبر 1989) بتنفيذ القانون رقم 30.89، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 4023 بتاريخ 06/12/1989 ص: 1573.

⁶⁸ يونس مليح، في الحاجة إلى الإصلاح نظام جبايات الجماعات الترابية، مجلة العلوم القانونية، مجلة علمية محكمة تعنى بالدراسات القانونية والقضائية والسياسية، العدد الرابع، مطبعة الأمنية- الرباط 2016، ص: 120.

-أولا : مبادئ القانون 47.06.

لقد جاء القانون إصلاح الجبايات المحلية رقم 47.06، لتجاوز الإختلالات المتعددة، ولتمكين الجماعات المحلية من التوفر على منظومة جبائية أكثر نجاغة تضمن مسايرة التوجهات العامة لمختلف الإصلاحات التي انخرط فيها المغرب، وذلك من خلال تبني مواصفات الأنظمة الجبائية الحديثة من خلال تحقيق الأهداف التالية⁶⁹:

أ) تقليص الرسوم.

يعد التقليل من عدد الرسوم المحلية من أهم مستجدات القانون رقم 47.06، حيث مكنت عملية إلغاء بعض الرسوم لضعف مردوديتها أو لكونها تتسبب في ازدواج ضريبي في علاقة بجبايات الدولة من جهة، ودمج أخرى بالنظر لتأسيسها على نفس القاعدة الضريبية من جهة ثانية، من الحصول فقط على 17 رسما⁷⁰.

فبالنسبة للرسوم المحلية الملغاة، يتعلق الأمر بكل من :

- الرسم المفروض على الباعة الجائلين.
- الرسم المفروض على السماح بالإغلاق المتأخر أو بالفتح المبكر.
- الرسم المفروض على الدرجات النارية التي يفوق محركها أو يعادل 125 سننمتر مكعب.
- الرسم المفروض على تذاكر دخول المهرجانات الرياضية والمساح الخاصة المفتوحة للعموم.
- الرسم المفروض على المشاهد.
- الرسم المفروض على مؤسسات التعليم الخاصة.
- الرسم المفروض على عمليات تقسيم الأراضي.
- الرسم الإضافي إلى الرسم المفروض على طبع الزرابي.

⁶⁹ يونس مليح، مرجع نفسه، ص : 124

⁷⁰ محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 41.

أما الرسوم المحلية المدمجة، فتتمثل في :

- دمج الضريبة المهنية وكذا السننيمات الإضافية لفائدة ميزانية الدولة.
- الرسم المفروض على الصيانة والرسم الإضافي.
- الرسم المفروض على استخراج مواد المقالع والرسم الإضافي.
- الرسم المفروض على عقود التأمين والرسم الإضافي.
- الرسم على رخص الصيد البحري والرسم الإضافي.

وهكذا أصبح القانون الجبائي المحلي الجديد 47.06⁷¹ يشمل على الرسوم

التالية :

✓ الرسوم المستحقة للجماعات (المادة 2)

- السم المهني .
- رسم السكن.
- رسم الخدمات الجماعية.
- الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية.
- الرسم على عمليات البناء.
- الرسم على تجزئة الأراضي.
- الرسم على محال بيع المشروبات.
- الرسم على الإقامة في المؤسسات السياحية.
- الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة.

⁷¹ القانون المتعلق بالجبائيات المحلية الصادر بشأنه الظهير الشريف 1.07.195 بتاريخ 19 ذو القعدة 1428 الموافق ل 30 نونبر 2007، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 03 دجنبر 2007.

- الرسم على النقل العمومي للمسافرين.

- الرسم على استخراج مواد المقالع.

غير أنه فيما يتعلق الأمر بالجماعات القروية، لا يفرض رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية والرسم على عمليات تجزئة الأراضي إلا بالمراكز المحددة والمناطق المحيطة بالجماعات الحضرية وكذلك بالمحطات الصيفية والشتوية ومحطات الاستشفاء بالمياه المعدنية والتي تحدد بنص تنظيمي الدوائر التي تفرض داخلها الرسوم المذكورة⁷².

كما لا يفرض الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية إلا بالمراكز المحددة المتوفرة على وثيقة للتعمير.

✓ الرسوم المستحقة للعمالات والأقاليم.

-الرسم على رخص السياقة.

-الرسم على السيارات الخاضعة للفحص التقني.

-الرسم على بيع الحاصلات الغابوية.

✓ الرسوم المستحقة للجهات.

-الرسم على رخص الصيد.

-الرسم على استغلال المناجم.

-الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ.

ولإشارة، فإن الجهات تستفيد أيضا من الرسوم الإضافية التي تم إدماجها في الرسوم

الأصلية التالية :

-رسم الخدمات الجماعية.

-الرسم على استخراج مواد المقالع.

⁷² محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 43.

-الرسم على عقود التأمين. تم إخراج بعض الحقوق والإتاوات التي لا تكتسي بموجب القانون رقم 39.07⁷³ وعددها 13 رسم وقد تقلص عدد الرسوم التي لها صبغة جبائية من 29 إلى 17 رسماً فقط.

ب) تبسيط المساطر الجبائية.

وفي هذا الاتجاه، تم التنصيص على تطبيق مبدأ الإقرار محل الإحصاء، باستثناء الرسم المفروض على الأراضي الحضرية غير المبنية ورسم الخدمات الجماعية ورسم السكن والرسم المهني، ويعتبر ذلك مسلك الحوار بين الملزم والإدارة وبالتالي إزالة الحواجز بين الطرفين تجاوزاً لهدر الوقت، وهو ما يعنيه الانتقال من الخضوع والادعان إلى المشاركة تثبتاً للإنصاف والحكامة الجيدة، وذلك من أجل تجاوز الوقت المخصص لعملية الإحصاء ونقادي الأخطاء والنقائص التي يعرفها النظام الإحصائي. فإعمال مبدأ الإقرار سيجعل المنظومة الجبائية ترسخ علاقات حديثة، مبنية على مبدأ المساهمة الفعالة للخاضعين للرسوم⁷⁴.

⁷³ ظهير شريف رقم 1.07.209 صادر في 16 من ذي الحجة 1428 (27 ديسمبر 2007) بتنفيذ القانون رقم 39.07 بسن أحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية، الجريدة الرسمية عدد 5591 بتاريخ 31 دجنبر 2005. وتتمثل في :

- الرسم على إتلاف الطرق.
- الرسم على تصديق الإضاء والإشهاد بالتطابق.
- حقوق الذبح بالمجزرة.
- الرسم الإضافي على الذبح لفائدة المؤسسات الخيرية.
- الواجبات بالأسواق وأماكن البيع العامة.
- واجبات المحجز.
- الرسم على وقوف العربات للنقل العام للمسافرين.
- حقوق الحالة المدنية.
- الوجيبة على البيع بأسواق البيع بالجملة وأسواق السمك.
- الرسم على الاحتلال المؤقت للملك الجماعي العام لأغراض البناء.
- الرسم على احتلال المؤقت للملك الجماعي العام لأغراض نشاط تجاري أو صناعي أو مهني.
- الرسم على الاحتلال للملك الجماعي العام بمنقولات أو عقارات ترتبط بممارسة نشاط تجاري أو صناعي أو مهني.
- مساهمة أرباب العقارات المجاورة للطرق العامة في نفقات تجهيزها وتجهيتها.

⁷⁴ يونس مليح، في الحاجة إلى الإصلاح نظام جبايات الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص:125.

-ثانيا: الثغرات القانونية والتنظيمية.

اتسم القانون 06،47 بالعديد من الثغرات ذات الطبيعة القانونية والتنظيمية على الخصوص، والتي تجعل من هذا الأخير يتخبط في عدة مشاكل تجعل منه صعب التفعيل، وتحول دون التطبيق الأمثل والناجح له.

أ) الثغرات القانونية.

يمكن الوقوف عند العديد من الثغرات التي شابت بعض الجوانب القانونية لإصلاح 2007 ، تتعلق بحذف مصطلح الضريبة أو محدودية مبدأ التبسيط، واستمرار ظاهرة التشتت الجبائي المحلي، وكثرة الإعفاءات، فقد حذف مصطلح الضريبة والإبقاء على مصطلح الرسم يعكس توجه نحو إبعاد المستويات الترابية والجهات عن منازعة الدولة في الإنفراد بأحقية الإفادة من كل ماله علاقة باصطلاح الضريبة، وهو ما يقتضي إعادة النظر فيه في ضوء المستجدات التي جاء بها الدستور الحالي، والتي تقتض معادلة جديدة في اقتسام الموارد الجبائية بين الدولة وباقي المستويات الترابية، كما تقتض تبني منطق جديد في تحديد منظوم هذه الرسوم يجعلها ترتبط بخدمة مباشرة تقدم للملزم. وهو المر الذي لا يتحقق بالنسبة لعدد من الرسوم في ظل القانون 47.06 الحالي، كما هو الحال بالنسبة لرسوم الخدمات الجماعية والرسم المهني ورسم السكن⁷⁵.

ب) الثغرات التنظيمية اللوجيستكية.

تتمثل هذه الإكراهات في غياب تنظيم هيكلي مختص في مجال تدبير الجبايات المحلية ويستجيب لواقع تدبير الجبايات المحلية فقط، ويتوفر على الإمكانيات والوسائل المادية والتكنولوجية الضرورية للإضطلاع بأدوارها، وفق تقسيمة تضمن الفعالية، تحول دون تداخل الاختصاصات، القابلة للانسجام مع حجم وتبعية كل جماعة ترابية على حدى . حيث تتمثل الثغرات اللوجيستكية بإكراهات في غياب آليات للتنسيق والتعاون وتبادل المعلومات

⁷⁵ يونس مليح، في الحاجة إلى الإصلاح نظام جبايات الجماعات الترابية، مرجع سابق. ص: 132

بين المصالح الجبائية الجماعية وباقي المصالح والهيئات المتدخلة والمصالح التابعة للمديريات الجهوية للضرائب، وإمكانية الولوج إلى قاعدة بيانات بعض المصالح التي لها علاقة بتدبير بعض الجبايات المحلية، بالإضافة إلى محدودية التجهيزات المادية والتقنية والمعلوماتية المخصصة للمصالح الجبائية المحلية للقيام بمهامها وضمان حضورها ببعض مراكز لتحصيل كالمقالع والأسواق وينابيع استخراج المياه المعدنية⁷⁶.

الفقرة الثانية : عقلنة نظام التمويل الخارجي.

إن التمويل الخارجي يقصد به ذلك التمويل الاستثنائي الذي تلجأ إليه الجماعات الترابية عند عجزها عن تغطية مصاريفها وتمويل مشاريعها التنموية، وهكذا تلجأ إلى هذه الوسيلة وذلك إما عبر القروض أو الإعانات العمومية.

-أولاً : نحو سياسة جديدة للقروض.

تشكل القروض أحد الموارد الخارجية التي تغطي حاجيات الجماعات الترابية، خاصة في ميزانيات تجهيزها، بحيث يعتبر صندوق التجهيز الجماعي المؤسسة الأصلية الوحيدة والمتخصصة في الاقتراض الجماعي⁷⁷. لكن لا تزال سياسة الاقتراض المحلي تعرف مجموعة من الصعوبات التي تستدعي إصلاحاً. وهكذا فإنه من اللازم اعتماد إستراتيجية جديدة خاصة بعد التطور الذي عرفه تدبير الشأن العام المحلي، ووضع إطار من شأنه تعزيز دور صندوق تجهيز الجماعات الترابية عن طريق مشاركته قدر المستطاع في الأطراف الأولى من المشاريع، وهذا وسوف تمنح هذه الأداة كذلك أفاقاً واعدة إذ التزم الصندوق التزاماً قوياً بتشجيع اللجوء لهذه الأداة لدى الجماعات الترابية لمنحها أفاقاً تنموية حقيقية في إطار الحث على البرمجة، إضافة إلى ذلك، يجب إحداث منسقين محليين سيشكلون دعامة أساسية القرب المتبعة كن طرف الصندوق لفائدة الجماعات الترابية وأداة

⁷⁶ يونس مليح، مرجع نفسه، ص : 133.

⁷⁷ محمد حيمود ، مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 62.

مكملة لتسهيل وتسريع مسار التمويل ومن ثم تحسين مستوى التمويل والاستثمارات المحلية لصالح المواطنين، كما انه لا بد من تخفيض سعر الفوائد المترتبة عن القروض⁷⁸.

إضافة إلى ذلك فإن تأهيل الكفاءات القائمة على تدبير صندوق التجهيز الجماعي من شأنه أن يرفع من مستوى تدبيره ليصبح تدبير فعال يتجاوز ما هو تقليدي وينفتح على مبادئ التسيير البنكي الكفيلة بتحقيق تدبير فعال.

من جهة أخرى فإن نظام اللامركزية لا يقتصر فقط على منح اختصاصات موسعة للجماعات الترابية وغنما يتطلب كذلك اعتماد لا مركزية مالية على جميع الأصعدة وبالتالي يجب اعتماد النظام اللامركزي فيما يخص نشاط صندوق التجهيز الجماعي من خلال إحداث مندوبيات جهوية للصندوق بشكل تدريجي لضمان خدمة أفضل لفائدة الجماعات الترابية.

إضافة إلى ذلك يجب إحداث منسقين محليين سيشكلون دعامة أساسية لسياسة القرب المتعبة من طرف الصندوق لفائدة الجماعات الترابية وأداة مكملة لتسهيل وتسريع مسار التمويل ومن ثم تحسين مستوى التمويل والاستثمارات المحلية لصالح المواطنين.

-ثانيا : تحسين نظام الإعانات العمومية.

إن الجماعات الترابية في حالة عجزها عن تدبير مشاريعها التنموية بالكيفية المتوخاة، فأنها تلجأ للاقتراض كما سبق أن رأينا، أو تلجأ إلى طلب الإعانات أو ما يسمى بالمساعدات المالية التي تمنح من طرف الدولة للجماعات الترابية، وذلك اعتماد وسائل الرفع من حصة الجماعات من الضريبة على القيمة المضافة، على الأقل بوصول السقف المحدد قانونا في 30%، وتخصيص دعم استثنائي للجماعات التي لا تتوفر على إمكانيات مالية ذاتية لمواجهة المتطلبات الأساسية من التجهيزات، ونشير هنا إلى ضرورة ديمقراطية هذه الآلية

⁷⁸ نور الدين السعداني، الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدييرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص : 76 و

وعدم تركها رهينة للشروط والترتيبات التي تفرضها وزارة الداخلية وخاصة ما يتعلق بالنسل المخصصة للنفقات المشتركة بين الجماعات⁷⁹.

إلا هذا النظام وكما سبق أن رأينا يعاني من مجموعة من الإختلالات التي تستوجب تحسينه بالكيفية التي تجعله ذي فائدة أكبر.

ويعتبر مسلسل إصلاح النظام اللامركزي الذي جعل اليوم الجماعات الترابية صاحبة الاختصاص في معظم إن لم نقل في كل ما يتعلق بتدبير الشأن العام، وهذا ما يستدعي تحيين هذا النص القانوني المنظم لتوزيع منتج الضريبة على القيمة المضافة حيث يعود إلى سنة 1985، ليوكب الواقع الذي تعيشه الجماعات الترابية اليوم، وان تكون معايير توزيع حصة هذه الضريبة تتوافق ومتطلبات كل جماعة ترابية وذلك ما أجل تحقيق حكامه في التوزيع، ومن جهة أخرى نجد أغلب المساعدات المالية التي تعطى من طرف الدولة يصاحبها نوع من الضغط على بعض الجماعات للاتجاه في اتجاه معين وهو ما يعتبر تدخل غير مباشر في اختيارات الجماعات الترابية، وهذا ما يستدعي إعطاء حرية للجماعة من أجل

التصرف وفق اختياراتها لتحقيق تدبير مستقل⁸⁰.

وهكذا يتضح لنا أن نظام التمويل الخارجي يعرف صعوبات وجب إصلاحها حتى تستجيب للأهداف التي وضعت للنهوض بتدبير الشأن العام المحلي وتحقيق استقلالية لدى الجماعات الترابية، إلا أن هذا لا يتوقف فقط على مستوى الموارد المالية إنما كذلك على النفقات المالية وذلك عبر ترشيدها وعقلنتها.

⁷⁹ عبد الرفيع زعنون، تدبير التنمية الترابية بالمغرب دراسة مقارنة، مطبعة الأمنية - الرباط 2020، ص : 245.
⁸⁰ نور الدين السعداني، الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدييرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق ص:78.

المطلب الثاني : ترشيد استعمال الإنفاق الترابي.

إن تطور الأوضاع الاقتصادية واجتماعية، تقوم من خلالها بالمساهمة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية إلا أن أهم الأسباب التي تحول دون تحقيق هذه التنمية هو غياب عقلنة النفقات المحلية، مما يستوجب ترشيد هذه الأخيرة، خاصة وأن عقلنة تدبير النفقات المحلية وتفعيل آليات الإنفاق ستعكس على مالية الدولة، نظرا لارتباط المالتين.

بالإضافة إلى التأثير المباشر على نفقات التجهيز المحلي ورفع مستويات الاستثمار المحلي، زيادة على توفر على البنيات التحتية والأساسية للجماعات الترابية، وهذا يخدم مقارنة الجماعة المقابلة، التي تنطلق من الجماعة المستثمرة، لأن الاستثمار يدر أموالا ومبالغ إضافية على مداخيل الجماعات مما ينعكس بالضرورة على النفقات المحلية بعد دورة الميزانية المحلية.

الفقرة الأولى : محددات ترشيد نفقات الجماعات الترابية.

يعد الإنفاق المحلي أداة من أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الجماعات الترابية لبلوغ أهدافها، والوسيلة التي تتيح للمجالس المنتخبة تنفيذ برامجها الاقتصادية والاجتماعية، وممارسة دورها الترخلي في مختلف مجالات الحياة، حيث ازدادت أهمية النفقة المحلية بازدياد الحاجات المجتمعية التي تليها، بحيث أصبحت لها آثار واضحة على مجريات الحياة داخل الجماعة الترابية المعنية وانعكاسات على الأسعار، الإنتاج، الاستهلاك، التشغيل... غير أنه إذا كانت الهيئات اللامركزية بالمغرب بعكس الأفراد، ونظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية، تقوم بتحصيل ما يلزم من الإيرادات الذاتية لتغطية نفقاتها، بناء على قاعدة أولوية النفقات على الإيرادات فإن تعدد وظائف الجماعات الترابية⁸¹، وتزايد حجم الإنفاق المحلي، ومحدودية الموارد جعل من الضروري الحفاظ على المال العام المحلي من

⁸¹ كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص : 133.

التبذير والإسراف، وسوء التدبير عموماً ، الأمر الذي أضحى ترشيد نفقات الجماعات الترابية مطلباً أساسياً وعنصراً مهماً في التدبير الحكامتي للشأن الترابي، الأمر الذي يفرض علينا تحديد ماهية وعناصر ثم المتطلبات الواجب توفرها لتحقيقه.

-أولاً : تعريف ترشيد نفقات الجماعات الترابية.

وعلى أساس ذلك، اعتبر مفهوم الترشيح من بين أهم المفاهيم والمصطلحات الأكثر تداولاً واستعمالاً في ميدان المالية العامة والمالية المحلية الخاصة، وانطلاقاً من هذا التعريف، يتضح أن النفقات المحلية هي مكون أساسي ضمن مختلف أشكال النفقات التي ينجزها أشخاص القانون العام، وبخصوص تعريف النفقة العامة المحلية، فهي مبلغ من النقود تقطعه إحدى الهيئات العامة المحلية من أموالها بقصد إشباع حاجة عامة محلية.

ويلخص من هذا التعريف أنه لا بد من توافر عناصر ثلاثة لوجود النفقة العامة

المحلية 82:

- استعمال مبلغ من النقود : إذا استخدمت الهيئة العامة المحلية مبالغ نقدية في

سبيل الحصول على ما تحتاج إليه من سلع وأدوات أو خدمات، أو لمنح الإعانات والمساعدات، عد هذا العمل من قبيل الإنفاق العام المحلي طالما أنه يتضمن استعمال مبالغ نقدية، وعلى العكس من ذلك، تخرج من عداد النفقات العامة المحلية كافة الأساليب غير النقدية التي يمكن أن تلجأ إليها الهيئة العامة المحلية لتحقيق تلك الحاجيات (التطوع، خدمات مقابل مزايا عينية...)

- أن تكون النقود المستعملة متقطعة من الأموال العامة المحلية : يجب أن

تكون مبالغ المستعملة داخلة في الذمة المالية للهيئة العامة المحلية لكي يعتبر الاستعمال النقدي من النفقات المحلية، فالهيئات العامة المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، ولها ذمة مالية قائمة بذاتها منفصلة عن الذمة المالية للدولة،

ويتضح من خلال هذا العنصر الثاني أن ما تنفقه السلطة المركزية في نطاق الوحدة الإدارية المحلية لا يعد من النفقات المحلية، وإنما يعتبر من النفقات العامة للدولة.

- أن يكون الغرض من الإنفاق إشباع حاجة عامة محلية : يجب أن تهدف النفقة العامة المحلية إلى تحقيق نفع يعود على المواطنين المحليين وليس على فرد أو أفراد بالذات، أو على المقيمين خارج النطاق المحلي، فإذا استخدمت إحدى هذه الهيئات بعض المبالغ النقدية من ذمتها لتحقيق مصالح خاصة ذاتية، تعتبر أنها أساءت استعمال المالية المحلية وانحرفت عن أهدافها. كما أن الإنفاق على أغراض تخرج عن حدود المصالح المحلية لا يعتبر إنفاقا عاما محليا، لأن الهيئات العامة المحلية مقيدة في ممارسة اختصاصاتها بحدود جغرافية.

-ثانيا : أهمية ترشيد نفقات الجماعات الترابية.

يعتبر ترشيد الإنفاق المحلي من المبادئ الهامة في ميدان التدبير شؤون الجماعات الترابية، وسلوكها المالي في مختلف الأوضاع التي تواجهها الأجهزة المكونة لها، حيث يقوم على تحقيق مجموعة من الأهداف منها⁸³:

- رفع الكفاءة الاقتصادية للجماعات الترابية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس المدخلات، أو على نحو يقلل من المدخلات بنفس المخرجات.

- تحسين طرق تسويق الخدمات العمومية المحلية، وتطوير نظم التدبير الترابي والرقابة المعتمدة، وإدخال الأساليب التقنية الحديثة في التدبير المجلس بشكل يستجيب للسرعة والفعالية والجودة في الخدمات.

⁸³ كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص : 136.

- تخفيض عجز الميزانية المحلية وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، والسيطرة على الزيادة السريعة للنفقات المحلية، والمساهمة في تدعيم وإحلال وتجديد مشروعات البنيات الأساسية.
- مراجعة بنية النفقات، عن طريق التقليص من نوعية وحجم النفقات التي لا تحقق مردودية كبيرة.
- دفع عجلة التطور والتنمية المحلية وتجاوز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الجماعات الترابية تحدياتها.
- محاربة مظاهر الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام المحلي.
- اتخاذ مختلف الاحتياطات الضرورية لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة والصعبة والمتغيرة محليا ووطنيا ودوليا.
- المحافظة على التوازن بين السكان والموارد المالية المتاحة في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة والطويلة.
- المساعدة على تعزيز قدرات الجماعات الترابية في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل، وبالتالي تقوية استقلاليتها الإدارية والمالية وتجنبها للتبعية التامة للإدارة المركزية⁸⁴.

الفقرة الثانية : أنواع النفقات المحلية.

تختلف النفقات المحلية من حيث تقسيمها تبعا للمعيار المعتمد في هذا التصنيف، بحيث نكون وفقا لمعيار الدورية والانتظام إما أمام نفقات عادية أو نفقات غير عادية، والتي ستحول تسميتها فيما بعد إلى نفقات جارية أي للتسيير ونفقات استثمارية (نفقات التجهيز)،

⁸⁴ كريم لحرش، مرجع نفسه، ص : 137.

فيما نكون أمام نفقات اختيارية وأخرى إجبارية تبعا لمعيار سلطة الهيئة المحلية في تقدير نفقاتها.

-أولا : النفقات العادية والنفقات غير العادية.

يعتمد في هذا التصنيف، كما سبقت الإشارة إلى ذلك، على معيار دورية النفقة، أي أننا نكون أمام نفقات عادية عندما تتصف هذه الأخيرة بالدورية السنوية من خلال تكرارها بشكل سنوي ومنتظم على مستوى الميزانيات المحلية. أما النفقات غير العادية، فهي نفقات استثنائية لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة، ولم يسلم هذا التقسيم من الانتقاد على اعتبار بفعول عامل التكرار، لاسيما بالنسبة لبعض النفقات الاستثمارية المرتبطة بالمشاريع التي يتطلب إنجازها أكثر من سنة لأجل ذلك، اعتمد الفكر المالي الحديث تقسيما بديلا من خلال التمييز بين النفقات الجارية أي نفقات التسيير المرتبطة بالسير العادي للمرافق والوحدات الترابية⁸⁵.

كذلك يجب اعتماد بالتسيير المرتكز على النتائج حيث أن اتساع الصلاحيات والمهام المخولة للجماعات الترابية واشتداد المنافسة بين مختلف الفضاءات الترابية (جماعات، أقاليم، جهات)، لجلب مستثمرين وانتقالها من دور المسير الإداري إلى المستثمر (المقاول) يقتضي العمل بنظام تسييري يستهدف لمزاوجة بين المردورية المحلية والتحكم في النفقات المحلية وفق آليات تستهدف فعالية النفقات المحلية، بواسطة تحديد النتائج المنتظرة⁸⁶.

حيث إشارة المادة 179 من القانون التنظيمي رقم 113.14⁸⁷ المتعلق بالجماعات على التصنيف الأخير ب :

⁸⁵ محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 67.

⁸⁶ نور الدين السعداني، الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدييرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق ص : 82.

⁸⁷ المادة 179 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

✓ تشمل نفقات التسيير على :

- نفقات الموظفين والأعوان والمعدات المرتبطة بتسيير المرافق التابعة للجماعة.
- المصارف المتعلقة بإرجاع الدين والإمدادات الممنوحة من لدن الجماعة.
- النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعة.
- النفقات المتعلقة بالتسديدات والتخفيضات والإرجاعات الضريبية،
- النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية.
- النفقات المتعلقة بالالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من لدن الجماعة.

- النفقات المختلفة المتعلقة بتدخل الجماعة.

✓ تشمل نفقات التجهيز على :

- نفقات الأشغال وجميع برامج التجهيز التي تدخل في اختصاصات الجماعة.
- استهلاك رأسمال الدين المقترض والإمدادات الممنوحة وحصص المساهمات.

- ثانيا : النفقات الإجبارية والنفقات الاختيارية.

تنقسم النفقات العامة المحلية من حيث سلطة المجالس المحلية في تقديرها إلى نفقات اختيارية ونفقات إجبارية. وتعتبر نفقات اختيارية كافة النفقات التي لم ينص المشرع على اعتبارها إجبارية بمعنى أن للمجلس المحلي السلطة في إدراجها أو عدم إدراجها بالميزانية المحلية، على أن سلطة المجلس المحلي ليست مطلقة بالنسبة للنفقات الاختيارية، إذ لا يجوز له بطبيعة الحال أن يقرر الإنفاق على أغراض معينة مخالفة بذلك القانون أو في

أبواب خارجة عن نطاق اختصاصه أو لا تخدم الصالح المحلي⁸⁸. أما النفقات الإجبارية، فتشمل المصروفات التي يلزم المشرع الهيئات العامة المحلية بإنفاقها على أوجه معينة من الإنفاق.

وهذا ما أكدته مراسلة وزير الداخلية إلى السيدة والسادة ولاية وعمال عمالات وأقاليم المملكة⁸⁹ والتي تتضمن هذه المراسلة تحسين أداء الجماعات الترابية في مجال التدبير المالي والميزانياتي والمحاسباتي وجب على جميع الفاعلين بما فيهم السلطات العمومية والمنتخبين احترام التوجهات والمبادئ التالية على سبيل المثال لا الحصر، أثناء إعداد الميزانية للسنة المالية 2020 والتي جاءت بمجموعة من النقاط ومن بين هذه النقاط التي جاءت بها المراسلة هي تحسين المداخل وترشيد نفقات التسيير للجماعات الترابية وتتمثل في :

ينبغي على الأمرين بالصرف العمل على احترام المقتضيات القانونية المضمنة بالقوانين التنظيمية وكذا النصوص التنظيمية الصادرة لتطبيقها. وفي هذا الصدد وجب الحرص على توازن الميزانية ووضعها على أساس صدقية تقديرات المداخل والنفقات وفتح الاعتمادات الضرورية لتغطية جميع النفقات الإجبارية، وترشيد تقديرات النفقات من خلال احترام، على سبيل المثال لا الحصر، المبادئ التالية :

-التحكم في تكاليف وحرصها فيما من شأنه تحسين جودة الخدمات المقدمة

للمرتفقين، ورصد المناصب الشاغرة.

-تسجيل مساهمات الجماعات الترابية في تمويل نظام RAMED كنفقة

إجبارية، ولقد تم إرسال مبالغ هذه المساهمات عن طريق البريد الإلكتروني للعمالات

والأقاليم.

⁸⁸ محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق ، ص : 68.

⁸⁹ المديرية العامة للجماعات المحلية، مديرية المالية المحلية، عدد f/3788 بتاريخ 01 أكتوبر 2019، مراسلة وزير الداخلية إلى السيدة والسادة ولاية وعمال عمالات وأقاليم المملكة، موضوع : حول إعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2020.

-تسجيل واجبات الانخراط المجالس الجماعات الترابية في جمعية المنتخبين كنفقة إجبارية (AMPCC،AMPCPP،ARM).

-تسجيل النفقات المترتبة عن التعاون اللامركزي للوفاء بالالتزامات التي تم التعهد بها بعد إبرام الاتفاقيات أو التوأمة، وخاصة الإجراءات التي تعزز التعاون اللامركزي جنوب جنوب.

-تسجيل المتأخرات المتعلقة بتقوية أراضي سلالية للجماعات الترابية واعتبارها كنفقة إجبارية.

-ترشيد استهلاك الطاقة في المباني التابعة للجماعات الترابية والإنارة العمومية.
-ترشيد الاستهلاك الماء الصالح للشرب.

-ترجمة الاعتمادات المخصصة إلى مؤشرات خاصة، تعكس التكلفة بالنسبة للفرد الواحد من الساكنة، فيما يتعلق باستهلاك الماء والكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية والمساحات الخضراء والإنارة العمومية والصرف الصحي والنفايات المنزلية بهدف تحقيق انسجام إقليمي ووطني.

-عقلنة المصاريف المتعلقة بالنقل والسفر داخل المملكة وخارجها، واستئجار وتهيئة المباني الإدارية وتأثيرها، وتنظيم واستقبال الضيوف وتنظيم الحفلات الموسيقية والمؤتمرات والندوات وتكلفة الدراسات والإعانات والاعتمادات المخصصة للجمعيات وكذلك اقتناء واستئجار السيارات وغيرها.

-تصفية متأخرات نفقات الموظفين، استهلاك الماء والكهرباء⁹⁰، التدبير المفوض للنفايات وتسديد القروض وتنفيذ الأحكام، والمساهمة في مؤسسات التعاون بين الجماعات...

⁹⁰ المديرة العامة للجماعات المحلية، مديرية المالية المحلية، عدد f/3788 بتاريخ 01 أكتوبر 2019، مراسلة وزير الداخلية إلى السيدة والسادة ولاة وعمال عمالات وأقاليم المملكة، موضوع: حول إعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2020.

-مع العلم أن الجماعات الترابية مدعوة لإبرام بروتوكولات رضائية متعددة السنوات قصد تصفية هذه المتأخرات وتحميل المسؤولية للأشخاص الذين كانوا سببا في الأحكام وإن اقتضى الحال العمل على إصدار أوامر بالتحصيل في حقهم.

-تسجيل أصل القروض بقسم التجهيز أثناء وضع ميزانيات التسيير، بالنسبة للجماعات الترابية التي لم تعتمد ميزانياتها داخل الآجال المحددة. حيث نصت المادة 196 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات⁹¹، تعتبر النفقات التالية إجبارية بالنسبة للجهة :

-الرواتب والتعويضات الممنوحة للموارد البشرية بالجهة وكذا أقساط التأمين.

-مساهمة الجهة في هيئات الاحتياط وصناديق تقاعد الموارد البشرية بالجهة والمساهمة في نفقات التعاضديات.

-المصاريف المتعلقة باستهلاك الماء والكهرباء والمواصلات.

-الديون المستحقة.

-المساهمات الواجب تحويلها لفائدة مجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية

-الالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعهود المبرومة من لدن الجهة.

-النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجهة.

وكذلك المادة 174 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم

.92

تعتبر النفقات التالية إجبارية بالنسبة للعمالة والإقليم :

-الرواتب والتعويضات الممنوحة للموارد البشرية بالعمالة أو الإقليم وكذا أقساط التأمين.

⁹¹ المادة 196 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

⁹² المادة 174 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

- مساهمة العمالة أو الإقليم في هيئات الاحتياط وصناديق تقاعد الموارد البشرية بالعمالة أو الإقليم والمساهمة في نفقات التعاضديات.
- المصاريف المتعلقة باستهلاك الماء والكهرباء والمواصلات.
- الديون المستحقة.
- المساهمات الواجب، تحويلها لفائدة مجموعات الجماعات الترابية.
- الالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من لدن العمالة أو الإقليم.
- النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد العمالة أو الإقليم.

خلاصة الفصل الأول.

نستخلص مما سبق أنه رغم وضع ترسانة قانونية حديثة لتدبير الشأن العام فإن الواقع العلمي يبين على أنها ارتكزت فقط على تحويل مجموعة من الاختصاصات الواسعة للجماعات الترابية والتي كانت في السابق من اهتمامات الدولة، دون وضع الآليات والوسائل الكفيلة بتحقيق استقلالية هذه الأخيرة في تولي تلك الاختصاصات، حيث لازالت هناك مجموعة من الإكراهات التي تجعلها رهينة النصوص القانونية وغير قابلة للتطبيق، حيث لازالت الجماعات الترابية تعاني من ضعف في الموارد المالية الأمر الذي يجعلها غير قادرة على بلورة مشاريع تنموية على أرض الواقع.

الفصل الثاني :

أفاق التدبير المالي الترابي وسؤال الحكامة.

الفصل الثاني : أفاق التدبير المالي الترابي وسؤال الحكامة.

إن موضوع التدبير المالي للجماعات الترابية يكتسي أهمية خاصة لكونه يأتي في سياق مواكبة الإصلاحات الكبرى التي يعرفها المغرب خصوصا مع صدور دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية والتي تهدف إلى اعتماد مبادئ الحكامة الجيدة كرافعة أساسية لتخليق مجال تدبير الشأن العام المحلي، وهو ما جعل المشرع يتدخل بإصلاحات قانونية ومؤسسية مست بالخصوص تدبير الأداء المالي للجماعات الترابية، وتحقيق التنمية المحلية، وإذا كان تحقيق التنمية الترابية يرتبط بمجموعة من الشروط والضمانات التي تتعلق أساسا بتحديد الدور الرقابي والتدخل التوجيهي للسلطات المركزية وتتأسي على تعزيز الاستقلال المالي للجماعات الترابية ورفع قدرتها التدييرية، فإن ممارسة المهام والاختصاصات المرتبطة بالمجالات التنموية تتطلب توحيد وتنسيق مختلف الجهود والإمكانات الموضوعة رهن إشارة الجماعات أو المحولة إليها، كما تقتض جمع وسائل وآليات وتحقيق التنمية وفق مخطط متكامل.

وانطلاقا مما ذكرناه سوف نعالج في هذا الفصل بمبحثين، (المبحث الأول) يتضمن اعتماد مبادئ الحكامة كآلية لتحسين التدبير المالي المحلي، ثم (المبحث الثاني) سبل تأهيل الرقابة على المالية الترابية.

المبحث الأول : اعتماد مبادئ الحكامة كآلية لتحسين التدبير المالي الترابي.

إن الارتقاء بتدبير الشأن العام المحلي، لا يتوقف فقط على تطوير البنية القانونية في اتجاه منح الجماعات الترابية اختصاصات واسعة وجعلها تتحمل مسؤوليات جسيمة وإنما يتطلب الأمر تحقيق مجموعة من المتطلبات التي يستلزمها تدبير الشأن العام المحلي والتي يتطلب تطوير منظومة التراب المحلي، حيث يجب التركيز على تحقيق أهداف ومصالح مشتركة لكافة الفاعلين⁹³، وإشراكهم جميعا في التخطيط والتنفيذ لبلوغ أهداف التنمية المحلية

⁹³ نور الدين السعداني، الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدييرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص :

وهو ما يقتضي تجاوز ما هو تقليدي وتغيير تقنيات اتخاذ القرار وتنزيل الاختيارات، واعتماد قواعد بديلة للتعاطي مع الشأن العام المحلي، وهذا ما تسعى إليه الحكامة تحقيقه من أجل الرفع من فعالية ونجاحة التدبير المالي الترابي. ذلك من خلال مجموعة من المبادئ التي تتجلى في التخطيط الإستراتيجي، والتدبير التشاركي، والشفافية، والمحاسبة.

المطلب الأول : التخطيط الإستراتيجي.

إن البحث في العلاقة بين التخطيط والإستراتيجية، يدفع إلى القول بأن الإستراتيجية هي بكل بساطة صيرورة التخطيط، كما أن الإستراتيجية ينبغي بالضرورة أن تكون مخططة من حيث الزمان والمكان⁹⁴، وتتعدد التعاريف التي تناولت موضوع التخطيط الاستراتيجي بتعدد الباحثين في الموضوع وكذا المقتربات المعتمدة، حيث يعرف " بيتر داركر " التخطيط الاستراتيجي، بأنه تلك العملية المستمرة لصنع قرارات تنظيم العمل في الوقت الحاضر بطريقة منهجية، مع معرفة كبيرة بمستقبل هذه القرارات، وتنظيم الجهود المطلوبة لتنفيذ هذه القرارات بطريقة منهجية، وقياس نتائج هذه القرارات بالتوقعات عن طريق التغذية المرتدة المنهجية المنظمة.⁹⁵

ويمكن القول أيضا، إن التخطيط الاستراتيجي هو آلية تديرية، تسمح للجماعات الترابية، باتخاذ مجموعة من القرارات والأنشطة التي توصلها إلى مستقبل أفضل، بحيث يكون الهدف من هذا التخطيط هم مساعدتها على الإنجاز الجيد لاختصاصاتها وعدم تشتيت جهودها، بالشكل الذي يتضمن تجميعها والاقتصاد في الطاقة والجهد، ثم تكيف انتظاراتها مع مختلف التغيرات التي تصيب المحيط سواء الاقتصادية منها أو الاجتماعية أو السياسية.

⁹⁴ Henry Mintzberg, grandeur et décadence de la planification stratégique, traduit par pierre Romelaer, DUNOD, paris,1994, p : 21

⁹⁵ منير الحجاجي، سياسة التخطيط الاستراتيجي للدولة والجماعات الترابية وإشكالية التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق شعبة القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، 2013-2014، ص : 37.

الفقرة الأولى : مضمون التدبير الاستراتيجي الترابي.

يهدف التدبير الاستراتيجي الترابي إلى تحديد الأهداف وصياغة إستراتيجية شاملة وفق رؤية واضحة على المدى القصير والمتوسط والطويل. ويشكل بذلك مجهودا، لإعادة ترابية التدبير العمومي، ويغطي الجهود المبذولة من طرف مختلف الجماعات العمومية لملائمة طرق إعداد وتنفيذ سياساتها من جهة، وتسيير المؤسسات من جهة ثانية، للتحويلات التي يشهدها وضعها الترابي.⁹⁶

فالمقاربة الإستراتيجية تهدف إلى مسألة نقط قوة الجماعة وكذا نقط ضعفها وتحليل إطارها العام لتحديد الفرص والتهديدات المطروحة بغرض استباق الوضعيات.

والتدبير الإستراتيجي الترابي يعتبر طريقة خاصة لإعداد وتنفيذ سياسة عمومية، تأخذ بعين الاعتبار بشكل صريح بعدها الترابي، وتسعى إلى تحقيق غايتين :

- تشجيع تنمية مستقلة ومبدعة لهدف مشترك، وهذا ما يسمى بالإنتاج الترابي.
- الرفع من هامش التصرف التنظيمي للجماعات العمومية بفضل الأخذ بعين الاعتبار لخصوصية الإنتاج الترابي⁹⁷.

بهذه الصفة، يشمل التدبير الاستراتيجي الترابي مجموع الوسائل والأدوات التي يجب أن تتوفر عليها الجماعات العمومية لتوجيه مجالاتها الترابية بحسب عدد من الأهداف ترامي إلى التنمية وإلى إعادة إنتاج المجتمع⁹⁸. وهو بذلك يأخذ بعين الاعتبار، أولا وقبل كل شيء، أن وضع وتنفيذ المشاريع والبرامج أو السياسات العمومية يمارس دائما تأثيرا ترابيا على :

- المجالات الترابية بالتأثير على التوزيع المادي لأنشطة في منطقة معينة.

⁹⁶ أمال بلشقر، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، سوسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا 2014-2015 ص : 292.

⁹⁷ أمال بلشقر، مرجع نفسه، ص : 293.

⁹⁸ الغالي ادريسي جناتي، الإدارة الاقتصادية الترابية بالمغرب : الواقع والآفاق، محاولة تقييم عام، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 2000-2001 ص : 929

- الترابية (territorialité) وذلك بالتأثير على إمكانيات العلاقات بين الفاعلين في جماعة ما⁹⁹.

فغاية كل جماعة، كمؤسسة وظيفية، هي تنمية مجالها الترابي، وكل نشاط يجب أن ينصب على تحقيق هذا الهدف، بهذا يجب أن تتوفر على رؤية إستراتيجية نحو المستقبل مبنية على مقارنة تسمح لها باستشراف هذا المستقبل¹⁰⁰.

وبالتالي فإن الاختيارات والرؤى نحو المستقبل يجب أن تترجم إلى برنامج عمل يحدد الأدوار والمسؤوليات والإمكانات ومختلف الأنشطة والمشاريع القابلة للتنفيذ، وفي هذا الإطار فإن التدبير الاستراتيجي الترابي يهتم بإيجاد أجوبة للأسئلة المطروحة حول من يقوم بماذا، كيف ومتى؟. وتحديد أدوار المتدخلين وحدود مساهمتهم والإمكانات المعبأة لإنجاز المشاريع في إطار زمني معين يمكن من التحكم وبشكل واضح في المشاريع المزمع تنفيذها بعد التوافق والتنسيق بين جميع الفاعلين والمقررين داخل مجال ترابي معين.

فالتدبير الاستراتيجي يحمل نظرة للمستقبل، أي أهداف وغايات كبرى يجب أن تكون موضوع نقاش واسع وحوار مستمر بين المتدخلين، يتكلمون لغة مفتوحة ومسؤولة في جميع المواقف والحالات، ولذلك فهو يسعى بالذات إلى المحافظة على التناسق بين الفاعلين والأنشطة المتعددة (الطابع التركيبي)، وإلى المساهمة في تعددية أبعاد الإنتاج الترابي وديمومتها¹⁰¹.

وعلميا فهو أيضا يساعد الجماعات العمومية على قيادة اندماجها في المحيط الأكثر اتساعا الذي تشكل جزء منه، مع الأخذ بعين الاعتبار في نفس الوقت خصوصياتها المحلية (عوامل القرب، خصوصيات واختلالات اجتماعية اقتصادية، اجتماعية ثقافية واجتماعية سياسية).

99 الغالي ادريسي جناتي، الإدارة الاقتصادية الترابية بالمغرب : الواقع والآفاق، محاولة تقييم عام، مرجع سابق، ص: 925.

100 أمال بلشقر، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة، مرجع سابق، ص : 293.

101 الغالي ادريسي جناتي، الإدارة الاقتصادية الترابية بالمغرب : الواقع والآفاق، محاولة تقييم عام، مرجع سابق ص : 931.

وعلى أي، فاشتغال الجماعات الترابية وفق منطق استراتيجي يحدد الأهداف والغايات الأساسية اختيار خطة العمل وتخصيص الموارد اللازمة لتحقيق هذه الغايات، سيمكنها من توجيه عملها وتنظيم تدخلها وترشيد نفقاتها. وبالتالي فالاشتغال وفق هذا المنهج هو ضمان إلى أبعد حد لمبادئ التنظيم (تنظيم الأنشطة وفق جدولة زمنية وفي حدود الإمكانيات المتوفرة أو المرتقب تحصيلها) والالتزام (التزام الجماعة وباقي شركائها بمقتضيات الإستراتيجية تحت طائلة المحاسبة) والتقييم الذي يفرض توفر مؤشرات تمكن من متابعة درجة الإنجاز¹⁰².

عموما، فإن إدخال مفهوم التدبير الاستراتيجي على العمل الجماعي يعني إحداث تحول في طريقة إعمال مختلف الوظائف التقليدية للتدبير، وهكذا يلاحظ¹⁰³ :

- ✓ أن التخطيط يتطور : ويتجلى هذا من خلال تنمية الاستقراء الترابي المستقبلي، اعتماد برامج العمل، جهود لجعل التخطيط أداة مرنة تمكن من فهم استراتيجيات الفاعلين المختلفين وجعلها أداة توجيه وإعلام مفيدة للمكفولين بالتنفيذ.
- ✓ أن التنظيم يتطور : فحتى تتجاوز التوزيع التقليدي للإدارة حسب وظائف كبرى (إدارات مختصة)، تبحث الجماعات عن أنماط جديدة من التنظيم وبالخصوص التوزيع بحسب المشاريع " أو بحسب الشبكات. réseaux.
- ✓ أن الأعمال (أو طريقة إنجاز الاستراتيجيات أو السياسات) يتطور : من حيث الأخذ بعين الاعتبار للعلاقات بين مختلف الفاعلين المتعددين الذي يقتضي تدبيرا دقيقا لكل مسلسل، والاهتمام بمسلسل التعلم والتدريب، وتنمية أشكال جديدة من العلاقات بين الإدارة والسكان- الزبناء، من خلال أشكال مختلفة من التشارك العمومية- الخاص.

¹⁰² أمال بلشقر، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة، مرجع سابق، ص : 294.

¹⁰³ الغالي ادريسي جناتي، الإدارة الاقتصادية الترابية بالمغرب : الواقع والأفاق، محاولة تقييم عام، مرجع سابق، ص : 939-940.

✓ المراقبة تتطور وتقترب من التوقع : التقييم والرقابة ينموان ليصبحا أدوات حقيقية للتدبير تمكن من ملاءمة الأساليب بشكل مباشر.

الفقرة الثانية : مضامين وأسس التخطيط التنموي.

إن تحقيق التنمية بمجالاتها المتعددة وعناصرها المختلفة لا يتم عبر ممارسة المهام والاختصاصات وبرمجة لميزانية وتنفيذها، وإنما يتوقف بشكل أساسي على واقع هذه البرمجة وأهدافها ومدى تفاعلها مع المحيط، ومدى تلبيتها لحاجات السكان، التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تبني بالأساس على الأخذ بعين الاعتبار مختلف المعطيات والعناصر المؤثرة فيها والمرتبطة بها وعلى هذا الأساس يعتبر التخطيط الاستراتيجي بمثابة الآلية الفعالة لتدعيم الاقتصادي الترابي وترسيم الأهداف الواضحة المبنية على المعطيات الواقعية وعلى متطلبات تعزيز القدرات التدبيرية وإدارة المرافق والشؤون الترابي وفق منظور شمولي واضح¹⁰⁴.

فالتخطيط يمكن اعتباره منهجا، وأداة فعلية للترشيد وعقلنة الاختيارات التنموية، وإحدى القنوات الرئيسية والهامة، التي من شأنها أن تؤهل الجماعات لتصبح قطبا اقتصاديا وقاطرة للتنمية الشاملة، كما يعتبر أيضا أسلوبا في التفكير والتدبير وتنظيم التصرفات والتوفيق بين الموارد والحاجيات¹⁰⁵.

إن التخطيط الاستراتيجي التنموي يعبر عن المنظومة متكاملة من عمليات التشخيص وتحديد الحاجيات الفعلية والملائمة لوضعية الجماعة أو المنظمة، وتحديد الأهداف الإستراتيجية والخطط العلمية المجزأة والقابلة للتنفيذ على مدى السنوات المالية أو مراحل تنفيذ الميزانية، على أن تتضمن مختلف الأنشطة التدبيرية والعمليات المالية المرتبطة بهذه الأهداف، وهو ما يتأسس على اعتماد جوانب تقنية تتعلق بالتمييز بين المخططات الشمولية

¹⁰⁴ عبد اللطيف برحو، مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص : 412.
¹⁰⁵ سناء حمرالراس، التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، جامعة محمد الخامس بالرباط، 2016-2017، ص : 178.

(السياسات العمومية) والقطاعية (برامج ومخططات متخصصة أو تهم قطاعات ومجالات معينة) أو المجالية (اعتماد المقاربة الترابية وإعداد التراب كأساس أو إطار لتزليل المخططات التنموية)¹⁰⁶.

فهو يعد آلية تساعد على تعزيز القدرات الترابية، في تدبير التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبذلك أضحى عنصرا رئيسيا لضمان عقلنة تدبير الشأن العام الترابي، وتطوير القدرات التنموية للجماعات الترابية، بالإضافة إلى كونه أداة مناسبة لتعزيز مسار الديمقراطية الترابية، التي تقوم على قيم التشارك والتعاون في تحقيق تنمية ذات طبيعة شمولية¹⁰⁷.

ففي المغرب يعتبر التخطيط الاستراتيجي آلية حديثة نسبيا، فرغم ظهور بعض إرهابات البرمجة المالية والتدبيرية خلال مرحلة الحماية، حيث كانت سلطات الاحتلال تشرف ابتداء من سنة 1944 على إعداد برامج رباعية تهم مجالات الأشغال العمومية، فإن التخطيط بمفهومه ومضامنه الإستراتيجية لم يبرز على مستوى التدبير العمومي إلا بشكل قطاعي وجزئي أوائل الستينات من خلال المخطط الخماسي 1960-1964 والذي عرف بعض الإشكالات في التزليل العملي، على اعتبار أن الميزانية والبرمجة المالية السنوية كانت مقيدة بنصوص قانونية وتنظيمية لا تأخذ بعين الاعتبار الإطار الاستراتيجي ومضامين المخططات¹⁰⁸.

كما نصت المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14¹⁰⁹ المتعلق بالجماعات الترابية على ما يلي : " تضع الجماعة، تحت إشراف رئيس مجلسها، برنامج عمل الجماعة، وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه.

¹⁰⁶ عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص : 414.

¹⁰⁷ سناء حمرا لراس، التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، مرجع سابق، ص : 179.

¹⁰⁸ عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص : 145.

¹⁰⁹ المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

يحدد هذا البرنامج الأعمال التنوية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة خلال مدة 6 سنوات.

يتم إعداد برنامج عمل الجماعة في السنة الأولى من مدة انتداب المجلس على أبعاد تقدير بانسجام مع توجيهات برنامج التنمية الجهوية وفق منهج تشاركي وبتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم، أو من ينوب عنه، بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية.

يجب أن يتضمن برنامج عمل الجماعة تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجماعة وتحديد أولوياتها وتقييمها لموارد ونفقات التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع " .

فالتنصيب على هذه المادة، بموجب القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، جاء لتكريس ضرورة اعتماد مخطط جماعي للتنمية، لمدة ست سنوات، يتم إعداده وفق منهجية تشاركية، تأخذ بعين الاعتبار على الخصوص مقارنة النوع، كما أصبح تحيينه إبتداءا من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ، ويتم العمل به إلى غاية السنة الأولى من الانتداب الموالي الذي يتم خلاله إعداد مخطط جماعي للتنمية، المتعلق بالمدة الانتدابية الموالية الجديدة، ومن شأن ذلك أن يدعم مبادئ الحكامة الجيدة، من حيث تحديد المسؤولية والشفافية والمحاسبة¹¹⁰.

وعلى هذا الأساس يعتبر إنعاش الاقتصاد الترابي وتحسين المؤهلات الترابية وتأهيل البنيات التحتية من أهم المجالات التي يشملها التخطيط الاستراتيجي على مستوى الهيآت اللامركزية، والتنمية المجالية أو ذات الأساس الترابي إنما تقوم على تنزيل المخططات الكبرى إلى برامج عملية ذات مدى محدد وأجل قصير يلائم في العادة الإطار السنوي

¹¹⁰ سناء حمرالراس، التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، مرجع سابق، ص : 180.

والتدبيري للميزانية الترابية، ويترجم عبر تصاميم ومشروعات ذات مضامين عملية وتقنية ممثل إحدى العناصر الأساسية للنشاط المالي الترابي¹¹¹.

وإذا كانت مقاربات التخطيط تتعدد، ومجالاته تختلف، فإن التخطيط الاستراتيجي يعد آلية تنموية تسمح بإيجاد إطار شمولي ومنسجم لممارسة الاختصاصات وبرمجة العمليات المالية والميزانيات السنوية وفق مقارنة واضحة، تتبني على أهداف إستراتيجية ومخططات عملية، ويعتبر الأساس التشاركي، المعتمد على إشراك السكان وممثليهم في صنع القرار وتحديد الحاجيات الترابية، من أهم آليات التخطيط الاستراتيجي للتنمية الترابية.

المطلب الثاني : الشفافية والمحاسبة.

يعد مفهوم الشفافية من المفاهيم التي دخلت حديثا في القاموس الاصطلاحي العربي، مع تأسيس منظمة الشفافية الدولية Transparency international عند بداية تسعينيات القرن الماضي، عندما أسس الألماني بيتر إيجن مع تسعة آخرين من خمس دول، هذه المنظمة التي تهدف إلى محاربة الفساد الإداري والمالي.

وموازاة مع ذلك، أحدثت مؤخرا بالغرب هيئة مركزية للوقاية من الرشوة والفساد، إضافة إلى بعض الجمعيات والمنظمات الغير الحكومية العاملة في نفس المجال.

وتعني الشفافية توفر المعلومات في وقتها، بحيث تصبح متاحة للجميع، مما يساعد في اتخاذ القرارات الصائبة.

وشفافية التدبير المالي، تقتضي أن تتم طرق إنجاز المعاملات ومراقبتها واضحة المعالم، تسمح بمعرفة جميع تفاصيلها¹¹². وبالتالي إن الدور الجديد الذي أصبحت تلعبه الجماعات الترابية في التنمية المحلية وتعاقدتها مع شركاء جدد من القطاع الخاص، أصبح يفرض عليها ضرورة توفرها على حسابات شفافة ومترجمة بصدق لوضعيتها الحقيقية،

¹¹¹ عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص : 417.

¹¹² جمال العمري، الرقابة على أنشطة الجماعات الترابية المحلية، مطبعة الأمنية- الرباط، 2013، ص : 10.

فالمحاسبة العمومية أصبحت تكتسي مكانة هامة، خصوصا وأنها ترتبط بمجال المسؤولية، فالجماعات الترابية أصبحت من أهم المؤسسات التي أصبحت تحظى بالدراسة في علم المنظمات، ومحاسبة هذه الأخيرة تتوخى التحكم في النفقات المحلية وتحدد مختلف المساطر والخطوات الإجرائية لتدبير العمليات المالية العمومية المحلية وعلى رأس هذه الأخيرة عمليات الإنفاق المحلي¹¹³.

الفقرة الأولى : الإطار القانوني لتكريس مبدأ الشفافية في المالية المحلية.

يرتبط مفهوم المنافسة بمفهوم الشفافية الذي يعني الولوج المتبادل للجميع إلى مصادر المعلومات، بحسب ما تكلفه القوانين ومختلف الأنظمة الجاري بها العمل. ويعتبر مبدأ الشفافية من المعايير الأساسية في تصنيف الأنظمة السياسية القائمة ومدى مطابقتها تدخلاتها ومختلف سياساتها لنظام الحكامة.

وعليه يترتب عن تبني مبدأ الشفافية، تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، وتملك أنظمة واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام، فتقوم الشفافية على التدقيق الحر للمعلومات، وتوفيرها بشكل كاف للمعنيين ومساعدتهم على فهمها ومراقبتها¹¹⁴.

نشير في هذا السياق إلى أن الدستور المغربي لسنة 2011 تضمن مجموعة من المقتضيات التي تفرض على الجماعات الترابية إشراك المواطنين والمواطنات في مختلف القرارات التي تعينهم، مع العمل على تأمين هاته المشاركة بمختلف الضمانات المادية والشكلية والموضوعية، وفتح باب المشاركة بشكل منطوقا أساسيا في الولوج والإتاحة، وبالتالي تحقيق الشفافية¹¹⁵.

¹¹³ نور الدين السعداني، الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدييرية وإكراهات الاستقلالية المالية مرجع سابق، ص : 129.

¹¹⁴ محمد الغالي، الدليل الدستوري للمواطنة، منشورات منتدى المواطنة، 2014 ص : 64.

¹¹⁵ نص الفصل 136 من دستور 2011 على أنه يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة.

كما تضمنت مجموعة من النصوص القانونية مبدأ الشفافية كآلية تمكن المواطنين الوصول إلى المعلومة المالية للجماعات الترابية، بداية بالنص الدستوري الذي حدد الإطار العام لمبادئ الحكامة الجيدة في الباب الثاني عشر، خصوصا في الفقرة الثانية من الفصل 154 والتي تنص على أن المرافق العمومية تخضع لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور¹¹⁶.

كما نص الفصل 27 من دستور 2011¹¹⁷، في فقرته الأولى على أن للمواطنين والمواطنين حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام. فهذا الحق يعزز مبدأ الشفافية ويسمح بالإطلاع والحصول على المعلومات المتوفرة لدى الإدارة.

ونجد أن القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، تعكس بعض الجهود الرامية إلى تطبيق هذا المبدأ، حيث تنص على أن الميزانية تعرض مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها على اللجنة المختصة في أجل عشرة أيام على الأقل، قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة بالمصادقة على الميزانية من طرف المجلس.

كما أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، ترهن مصادقة سلطة الوصاية على الميزانية بوجود إرفاقها ببيان عن البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات، وكذا قوائم تركيبية للوضع المالية للجماعات الترابية ومجموعتها. إضافة لتأكيدا على إيداع الميزانية بمقر الجماعات الترابية أو مجموعاتها، خلال 15 يوما موائية للمصادقة عليها، ووضعها رهن إشارة العموم بكل وسيلة من وسائل الإعلام¹¹⁸.

¹¹⁶ محمد الغالي، رشدي لحسن، الحكامة المالية للجماعات الترابية : نموذج التدبير المرتكز على الميزانية التشاركية، المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، مطبعة 44 برانت 136 مكرر، طريق الوازيس، الدار البيضاء، عدد 3، ابريل 2017، ص : 10.

¹¹⁷ دستور 2011.

¹¹⁸ سناء حمرا لراس، التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، مرجع سابق، ص : 189.

غير أن الحق في الإطلاع على ميزانيات الجماعات سبق أن تمت الإشارة إليه في المادة 27 من القانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعتها¹¹⁹، التي تنص على أنه : يتم إيداع الميزانية بمقر الجماعة المحلية أو مجموعاتها خلال 15 يوما الموالية للمصادقة عليها، رهن إشارة العموم بكل وسيلة من وسائل الإشهار، إلا بمقارنة هذه المادة مع ما تم التنصيص عليه في القانون التنظيمي للجماعات يتبين أن هناك تطورا ملموسا على مستوى تكريس الشفافية، ويتبين هذا التطور من خلال ما يلي :

• القانون التنظيمي ينص على وجوب الإيداع، واستعمل المشرع لفظة (يجب) في حين أن القانون 45.08 كان ينص فقط على أنه " يتم إيداع الميزانية...". وهذا ما جعل أغلب الجماعات لا تلتزم بهذا المقتضى.

• القانون التنظيمي حدد المسؤول عن هذا الإيداع بشكل دقيق وهو "الرئيس" في حين أن القانون 45.08 السالف الذكر لم يحدد ذلك.

وبالتالي، فقط أصبحت المقتضيات الجديدة المتعلقة بالحق في الإطلاع على ميزانية الجماعات أكثر وضوحا عكس ما كانت عليه في السابق.

كما أن مبدأ الشفافية في العمليات المالية لا يقتصر فقط على تدبير الجماعات، بل أيضا على مستوى تدبير المرافق العمومية التابعة لها، فقد نصت المادة 275 من القانون التنظيمي للجماعات على أنه يتعين على رئيس مجلس الجماعة وكذا الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام أو الخاص والتي تقوم بتسيير مرفق عمومي تابع لإحدى الجماعات، أن تعمل على إعداد قوائم محاسبية ومالية تتعلق بتسييرها ووضعيتها المالية وإطلاع العموم عليها، ويمكن نشرها هذه القوائم بطريقة الكترونية، كما يتم نشر هذه القوائم في الجريدة الرسمية للجماعات الترابية¹²⁰. وهذا دون إغفال أن مقررات الجماعات يجب أن تعلق بمقر

¹¹⁹ ظهير شريف رقم 1.09.02 الصادر في 18 فبراير 2009 بتنفيذ القانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها منشور بالجريدة الرسمية عدد 5711، بتاريخ 27 صفر الموافق ل 23 فبراير 2009 ص : 545.

¹²⁰ محمد الغالي، رشدي لحسن، الحكامة المالية للجماعات : نموذج التدبير المرتكز على الميزانية التشاركية، مرجع سابق، ص : 12.

الجماعة المعنية في ظرف عشرة أيام، ويحق لكل المواطنين والمواطنات والجمعيات ومختلف الفاعلين أن يطلبوا الإطلاع على هذه المقررات، بما في ذلك المقررات ذات الوقع المالي، فكلها يجب أن تنشر في مقر الجماعة في إطار تكريس وتفعيل مبدأ الشفافية.

وتكريسا لمبدأ الشفافية، تنص القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، على خضوع العمليات المالية والمحاسبية لتدقيق سنوي. وإذا تم التدقيق بطلب من المجلس التداولي، تبلغ نسخة من تقرير التدقيق، لمجلس الجماعة الترابية، الذي يمكنه التداول في شأنه دون اتخاذ أي مقرر¹²¹.

الفقرة الثانية : الإطار القانوني لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

مما لا ريب فيه أن تكريس الدستور لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة هو إعلان عن انبثاق مفهوم دولة الحق والقانون وتجسيد لإدارة الدولة في استكمال مسلسل الإصلاح الذي حملته على عاتقها منذ فجر الاستقلال، هذا الإصلاح يجب أن تتدخل فيه كل مكونات الدولة ليستجيب لتطلعات المواطنين وللمبادئ الدستورية الجديدة التي اعتبرت ربط المسؤولية بالمحاسبة قاعدة أساسية ومن الركائز الأساسية، مع تكريس قاعدة التلازم بين ممارسة المسؤوليات والوظائف العمومية بالمحاسبة.

إن المسؤولية والمحاسبة مفهومان مترابطان ومتراصان يشكلان معا أحد مقومات الحكامة الجيدة وذلك بارتباط وثيق ومؤكد مع مفهوم المساءلة. ويحيل مفهوم المسؤولية هنا على كيفية تحمل الواجبات الملقاة على عاتق صناع القرار، والنتائج المترتبة عليها. كما يحيل أيضا على المنطلقات الخاصة باستجواب المسؤولين عن تصرفاتهم، وعدم تركها للعبث والارتجال. أما المحاسبة فقد تتخذ أشكال متعددة مختلفة، ومتباينة في الدرجة والمستوى. فقد تكون مجرد تقديم استفسار حول حيثيات اتخاذ القرار ما، أو القيام بتصرف ما. كما قد تكون عبارة عن مطالبة المسؤول بتمكين جهة معينة من معلومات توضيحية،

¹²¹ سناء حمرالراس، التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، مرجع سابق، ص : 190.

بشأن أعمال أو منجزات أو غيرها. وقد تكون أيضا، عبر تقديم الحساب وإبراز الحصيلة عن مدى تحقيق الأهداف المرسومة والتفق عليها مسبقا¹²²

ويتبوأ التدبير الترابي أهمية خاصة في تحقيق التنمية المتكاملة والمنسجمة على المستويين المحلي والوطني عبر ما منحه دستور 2011 وبعده القوانين التنظيمية للجماعات الترابية من اختصاصات للهيئات اللامركزية ومن صلاحيات لأجهزتها التقريرية، لاسيما المجالس المنتخبة. فالتنمية الوطنية الشمولية والمستدامة، لن تتحقق إلا بالتدبير الناجع للشأن الترابي عبر تدخلات المجالس المنتخبة طبقا لصلاحياتهم المنصوص عليها في نص القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم ثم القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات¹²³، غير أن هذه التنمية التي تتوخاها السلطات العمومية وينتظرها المواطن، يصعب بلوغها كما يغيب معناها دون ربط المسؤولية بالمحاسبة في تدبير الشأن الترابي وحكامته الجيدة من خلال تقييم النهوض بالمرفق العام ومدى تلبية حاجيات المواطنين والمواطنات وتقديم الخدمات وجودتها، ضمانا للرقى ولاستمراره.

بل أكد المشرع صراحة أن التدبير الجماعي تدبير حر يقتضي احترام مبدأ المحاسبة والمسؤولية، فربط المسؤولية بالمحاسبة يستوجب على المسؤولين عن تدبير الجماعة ممارسة الاختصاصات المحددة في القانون وفق أهداف مضبوطة ومرتبطة حسب الأولويات، مع خضوعهم لتتبع وتقييم ارتباط المنجزات بالأهداف المرجوة، ومراعاة فعالية ونجاحة الموارد الموظفة إن ممارسة الاختصاصات والمسؤوليات، وتتبع انجازها والمحاسبة عن الانجاز،

¹²² عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مرجع سابق، ص : 402.

¹²³ يونس ابلاغ، ربط المسؤولية بالمحاسبة في تدبير الشأن الترابي وحكامته الجيدة.

يظل صعبا أمام تعدد المتدخلين وتداخلهم، فلا يكفي تحديد الاختصاصات والمهام بل لا بد من تحديد المسؤول عن ممارسة الاختصاص وبالتالي من سيحاسب¹²⁴.

إن ربط المسؤولية بالمحاسبة في تدبير الشأن الترابي وحكامته الجيدة وحيث كانت تهم بالأساس المجالس المنتخبة ورؤسائها طالما أن الهيئات التقريرية للجماعات الترابية هي الموكول لها أمر ومهام النهوض بالمرفق العام وتقديم الخدمات وتلبية حاجيات المواطنين والمواطنين، فهي بذلك قد تقودنا إلى التعمق في مساطر التأديب وما تزخر به مضامين القوانين التنظيمية المذكورة في هذا الباب. فنص القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات كشأن القوانين التنظيمية الأخرى، قد تضمن عدة مقتضيات واضحة بخصوص عزل المنتخبين والتصريح ببطلان مداوات مجالس الجماعات الترابية وإيقاف تنفيذها إلى جانب باقي القرارات التي قد تشوبها عيوباً قانونية أو مساساً بمصداقية التنظيم اللامركزي الترابي¹²⁵.

وبالتالي أمكن القول بأن ربط المسؤولية بالمحاسبة في تدبير الشأن الترابي وحكامته الجيدة تتحقق من خلال الغوص في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية وباستتباط ما أسندته من صلاحيات للمجالس المنتخبة كمرحلة أولى. ثم تبيان أشكال مسؤوليات المجالس المذكورة من خلال إبراز كفاءات محاسبتها من المواطن ومن أجهزة الرقابة والنقطة عن تدبير الشأن الترابي وحكامته الجيدة كوسيلة في التدبير وليست غاية لتفادي الخط الحاصل بشأنها.

ويعتبر مبدأ المساءلة والمحاسبة من أهم دعائم و مبادئ الحكامة الترابية أن هذه الأخيرة تعمل على تكريس هذا المبدأ (المحاسبة والمسؤولية) عن سوء التدبير بما في ذلك

¹²⁴ مينة بنحميد، ربط المسؤولية بالمحاسبة في القانون التنظيمي رقم 113.14، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 137، نونبر- دجنبر 2017، ص : 197.

¹²⁵ يونس ابلاغ، ربط المسؤولية بالمحاسبة في تدبير الشأن الترابي وحكامته الجيدة.

مخالفة قوانين التدبير المالي وعدم الفعالية العشوائية في تنفيذ المشاريع، التلاعب في الصفقات العمومية... الخ فمبدأ المسؤولية الشمولي يضم جميع الميادين، وهو ينطوي على بعدين بعد أخلاقي وبعد قانوني لكن المراد بالمسؤولية هنا ليس المسؤولية الأخلاقية أو السياسية، بل تعني الإسراع بتقديم الحساب، بمعنى أن الرئيس أو العضو أو الموظف يقدم الحساب عن أعمال ويتحمل علانية نتائج المسؤولية¹²⁶.

وعموما، فمرتکز المساءلة والمحاسبة في الشق المالي، شهد خلال الفترة الأخيرة، تجسيدا علميا، من خلال تعدد التقارير التي انتهت إليها مختلف الأجهزة الرقابية، لاسيما المجالس الجهوية للحسابات، بشأن طرق التدبير المالي للجماعات الترابية، والتي فتحت في بعضها المتابعة القضائية، وهو مؤشر على بداية أجراً هذا المرتکز التدبيري، الذي ظل لسنوات خارج دائرة تتبع وتقييم، تدبير الشأن العام الترابي¹²⁷.

المبحث الثاني : سبل تأهيل الرقابة على المالية الترابية.

لقد عرف نظام المراقبة بالجماعات الترابية تطورا مهما، حيث انتقل المغرب من الوصاية التقليدية التي كانت مفروضة على الجماعات الترابية وذلك لمسائلة الإدارة الترابية عن أعمالها وأنشطتها سواء في محيطها الداخلي أو في علاقتها بالمرتفقين. فضلا عن ذلك فإن أعمال الرقابة على تدبير الجماعات الترابية، عندما تكون فعالة وذات مصداقية، يمكن لها أن تترجم المبدأ الدستوري المتعلق بربط المسؤولية بالمحاسبة.

وتعددت دلالات المراقبة كمفهوم عام في مستوياتها اللغوية والعلمية والعملية تبعا للأساس الفلسفي والفكري الذي بنيت عليه، إذ ترتب عن هذا التنوع الدلالي غياب الإجماع لتعريف موحد ودقيق لها كما تحتل المراقبة دورا متميزا في مجال التنظيم الإداري، عبر رصد

¹²⁶ لطيفة نكير، التدقيق الداخلي ودوره في ترسيخ مبادئ الحكامة الترابية، رسالة لنيل الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، 2016/2015، ص : 73.

¹²⁷ سناء حمرا لراس، التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، مرجع سابق، ص : 193.

مواطن الضعف في البناء التنظيمي على مستوى إدارة الجماعات الترابية من خلال ضبط العلاقة بين الهيكلية الداخلية لهذه الأخيرة ونوعية النشاط الذي تقوم به¹²⁸.

هذا بالإضافة إلى دور المراقبة في مجال الوقوف على فعالية القرارات الإدارية ومرونة الأعمال الإدارية في حالة تفويض الاختصاصات، وتدعيم قنوات التنسيق والاتصال الإداري، فضلا عن إقرار المسؤولية وفرض احترام أو الالتزام بالقوانين الضابطة للعمل الإداري، بغية تحقيق الكفاءة الإدارية المطلوبة.

المطلب الأول : الرقابة ذات الطبيعة السياسية والإدارية.

تشكل الرقابة النظامية ممثلة في الرقابة السياسية والإدارية مجموعة من العناصر التي تؤثر وتتأثر فيما بينها داخل محيط الجماعات الترابية، حيث تقوم برصد اختلالاتها وتتبعها والقيام بالتصرف الرقابي المناسب الذي يتلاءم وحجم الاختلال المرصود. وغالبا ما تكون ردود الأفعال في هذا الإطار التفاعلية حيث نجد الرقابة الإدارية في إطارها العام الصدى والاستجابة المناسبة في الرقابة السياسية، ونفس الشيء بالنسبة لهذه الأخيرة، التي تتحرك عجلتها في معظم الأحيان اضطرادا وتلازما مع نظيرتها الإدارية، الأمر الذي يجعل منهما مجموعة متكاملة ومترابطة ومتفاعلة فيما بينها، ويختص كل جزء منها بجانب معين من جوانب العلمية الرقابية، مع وجود درجة من التأثير والتأثير المتبادل بين مختلف الأجهزة والجهات المكونة والممارسة لها في أدائها لوظائفها¹²⁹. تتعدد صور وأنماط الرقابة النظامية على المستوى الترابي في شقيها السياسي والإداري، كما تتعدد الجهات والأجهزة المتدخلة في ممارسة ذلك، حيث يمارس الرقابة السياسية كل من الأجهزة والمنتخبون بعضهم على البعض الآخر خاصة تلك التي تقوم بها المعارضة على الأغلبية (الفقرة الأولى)، و يقوم بالرقابة الإدارية كل من سلطة الإشراف ممثلة في وزارة الداخلية بأجهزتها المركزية والترابية،

¹²⁸ المهدي أولاد حدوش، التدقيق الداخلي والمراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر تخصص : ماستر الحكامة وسياسة الجماعات الترابية، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بنظوان، 2017-2018، ص : 18.

¹²⁹ عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مرجع سابق ص : 50.

إلى جانب وزارة المالية من خلال الرقابة على التصرف المالي للجماعات الترابية، حيث يعود الاختصاص فيها إلى مصالحها المختلفة المختصة في هذا المجال (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : الرقابة السياسية للمجالس التداولية.

تدرج الرقابة التي تجريها المجالس التداولية على تنفيذ ميزانية الجماعات الترابية ضمن الرقابة ذات الطبيعة السياسية، إذ يقوم الجهاز التداولي بدوره الرقابي من خلال تقنية الميزانية عن طريق الرقابة السابقة التي تتمثل في اعتمادها، ورقابة موازنة بتتبع تنفيذها عن طريق تعديلها وحصرها، حيث أقر المشرع المغربي بإمكانية تعديل الميزانية خلال تنفيذها السنوي، إذ ما دعت الضرورة إلى ذلك، وذلك وفق الشروط والشكليات المتبعة في اعتمادها والتأشير عليها، ذلك إجرائية التعديل هاته، تسمح بالقيام بتحويلات للاعتمادات داخل نفس البرنامج أو داخل نفس الفصل¹³⁰. إلى جانب ذلك، فقد تم تنظيم عملية حصر الميزانية، وهذه الأجرة عبارة عن بيان لتنفيذها، يثبت في أجل أقصاه 31 يناير من السنة الموالية، المبلغ النهائي للمداخل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها، أو المتعلقة بنفس السنة، كما تحصر فيه بالتالي النتيجة العامة للميزانية¹³¹. ويندرج الفائض في حالة وجوده، في ميزانية السنة الموالية برسم مداخل الجزء الثاني، تحت عنوان " فائض السنة الموالية " ¹³².

وباستقراء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية نجد إلغاء المشرع المغربي للرقابة اللاحقة التي كانت تجريها المجالس التداولية عن طريق الحساب الإداري، وإقراره لوسائل جديدة من قبيل التدقيق والرقابة الداخليتين اللتان تعرفان للهيآت المنتخبة ترابيا بالحق في

¹³⁰ المادة 214 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

- المادة 192 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

- المادة 201 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

¹³¹ المادة 215 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

المادة 194 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

المادة 203 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

¹³² المادة 216 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

المادة 195 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

المادة 204 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

مسألة الأجهزة التنفيذية عن الطريقة التي تم بها الصرف والإنفاق الفعلي للاعتمادات المالية المحلية، ذلك أن مسؤولية الأمر بالصرف مثلا، تعتبر ذات طابع سياسي بالدرجة الأولى، قبل أن تكون مسؤولية مالية إدارية أو قضائية، لأنه شخص منتخب يتموقع في مركز المسؤولية من جهة نظر الناخبين سواء كانوا مستشارين جهويين أو إقليميين أو جماعيين (انتخبوه كرئيس عليهم) أو كانوا مواطنين كمنتخبين بالدرجة الأساس ومعنيين بالتدبير المالي المحلي. فهي من جهة رقابة ذات طابع داخلي وسياسي محض، يمارسها أعضاء المجالس التداولية على الهيئة التنفيذية (الرئيس) بصفتها الأمر بالصرف. ومن جهة أخرى تتمحور في جزء مهم حول الإمكانيات القانونية والواقعية المخولة للمواطنين في سياق رقابة الرأي العام على التدبير المالي المحلي¹³³.

وتدعيما لقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، فقد أكد المشرع المغربي على وجوب اعتماد الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، تحت إشراف رئيسها، التقييم لأدائها والمراقبة الداخلية والافتحاص الداخلي وتقييم حصيلة تدبيرها. كما تقوم الجماعات الترابية ببرمجة تقارير التقييم والافتحاص والمراقبة وتقديم الحصيلة في جدول أعمال مجالسها، وتنشر هذه التقارير بجميع الوسائل الملائمة ليطلع عليها العموم¹³⁴، ذلك أن وضع منظومة شاملة للمراقبة مؤسسة على نشاط الافتحاص الداخلي وتدبير المخاطر، وكذا الرقابة الداخلية سيمكن هذه الوحدات الترابية من تطوير أدائها بغية تحقيق الأهداف بقانونية القرارات المتخذة والعمليات المنجزة، بالامتثال للأهداف المسطرة ولمبادئ حسن التدبير وكذلك المتعلقة بفعالية ونجاحة أداء الجماعات الترابية.

¹³³ كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص : 242.

¹³⁴ المادة 246 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

المادة 216 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

المادة 272 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

-أولا : التدقيق الداخلي.

وهو ذلك التدقيق الذي يقوم به أشخاص أو هيئة تابعون للجماعات الترابية، و ذلك من أجل الاطمئنان من قبل الإدارة على حسن سير العمل وحماية أموال المؤسسة، لتحقيق أهداف الإدارة بكفاءة و تشجيع الالتزام بالسياسات المرسومة.

ويمكن تعريف التدقيق الداخلي على أنه تقييم تلقائي وموضوعي من طرف مدققين داخليين لمختلف أنشطة المؤسسة¹³⁵.

كما عرفته المؤسسة الفرنسية للمدققين الداخليين IFACL على أنه نشاط مستقل وموضوعي، يمنح لمؤسسة ما، ضمانا حول مدى تحكمها في نشاؤها ويقدم لها النصائح لتطوير هذا النشاط ويساهم في خلق قيمة مضافة، فهو يساعد هذه المؤسسة على الوصول إلى أهدافها عبر تقييم أنظمة إدارتها للمخاطر والمراقبة وحكامة المقابلة من خلال مقارنة تلقائية ومنهجية، تسمح بعرض اقتراحات لتقوية فعاليتها¹³⁶.

ويعتبر أيضا أن التدقيق الداخلي أحد أوجه الرقابة السياسية التي تمارسها المجالس التداولية على نشاط المالي للجماعات الترابية، وهو نشاط مستقل وموضوعي، يلحق بتنظيما برؤساء الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات من أجل ضمان الجودة، ويهدف إلى تأدية مهام التوكيد والأنشطة الاستشارية المختلفة من أجل تحسين وإضافة قيمة للعمليات في الجماعة الترابية المعنية. وهو ما يساعد هذه الأخيرة في تحقيق أهدافها من خلال تطبيق أساليب آلية ومنضبطة من أجل تطوير وتقييم فعالية أنشطة إدارة المخاطر والضوابط والحكامة المؤسسية. ويشمل نطاق التدقيق الداخلي فحص وتقييم مدى كفاية وفعالية أنظمة الرقابة الداخلية بالجماعة الترابية المعنية وجودة الأداء عند تأدية المجالس التداولية ترابيا لأنشطتها ومهامها المختلفة¹³⁷.

135 المهدي أولاد حدوش، التدقيق الداخلي والمراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مرجع سابق 55.
136 المهدي أولاد حدوش، التدقيق الداخلي والمراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 56.
137 كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص : 243.

وعرف التدقيق الداخلي أيضا بأنه كل عمل يستهدف تقويم بنيات المراقبة الداخلية وفق مرجعيات عملية ومهنية دقيقة من أجل الوقوف على الخلل الذي تعاني منه الإدارة في شتى المجالات من أجل السيطرة عليه.

واستنادا إلى هذه التعاريف تتضح خصائص التدقيق و المتمثلة في كونه :

- فحص منهجي للوضعيات والعمليات، بحيث أنه عبارة عن عملية منتظمة تعتمد على أساليب منطقية، فالتدقيق لا يتم تنفيذه بشكل عشوائي وإنما يتم التخطيط له.
- فحص من قبل شخص مستقل ومؤهل وله معرفة وكفاءة متعددة الأبعاد (محاسبية، قانونية، تديرية، تنظيمية...)، كما أن استقلالته اتجاه النشاط الخاضع للمراقبة يجب أن تكون فوق أي شبهة.
- تأكد المدقق من صحة المادية للعناصر التي سيراقبها، حيث يقوم المدقق بجمع وتقييم الأدلة التي تعتبر جوهر عملية التدقيق والأساس الذي يعتمد عليه المدقق لإبداء رأيه.
- التحقق من مطابقة معالجة الوقائع مع القواعد والمعايير ومساطر نظام المرتبة الداخلية.
- إبداء الرأي المعلل حول التطابق العام لهذه الوضعية مقارنة مع المعايير المعتمدة، حيث ينهي المدقق عملية الفحص بالتعبير عن رأيه من خلال تقرير في الموضوع ويقوم بتقديمه إلى الأطراف المعنية (مجلس الإدارة، مجلس المراقبة، لجان التدقيق، المجالس التداولية للجماعات الترابية، الجموع العامة للجمعيات والبرلمان)¹³⁸.

138 المهدي أولاد حدوش، التدقيق الداخلي والمراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 57.

وبالتالي فإن التدقيق الداخلي ينبغي أن ينصب على الجانب المالي بالدرجة الأولى، وذلك نظرا لأهمية الرقابة بالنسبة للحفاظ على الموارد المالية. وهو الأمر الذي يجعله من التدقيق الداخلي المالي عبارة عن منهجية عملية لدراسة وتحليل المعطيات بدقة متناهية. فإن الجانب الأخرى بذلك هو المستوى المالي لجماعة ترابية معينة، على أن تكون تلك الدراسة معمقة وشديدة الحساسية والدقة، هدفها النهائي صياغة تقرير مالي محقق ومعتمد، ليصبح فيما بعد مرجعا أساسيا يمكن أن يعول عليه، في حالة الانحراف أو الاختلال، من طرف الجماعات الترابية نفسها، أو من طرف الجهات الرقابة المؤهلة لمحاسبة المسؤولين عن ذلك، حيث يجب أن يقوم المسؤولين عن التدقيق - أو ما يسمى بمراجعي الحسابات - بتوفير معطيات واضحة عن البيانات المالية، بحيث تكون مقدمة بصورة عادلة، وشاملة للإدارات المعنية من كافة النواحي المادية، ثم بعد ذلك لا بد في الأخير من إعطاء صورة صادقة ونزيهة عن الجهات والعمليات والأقاليم والجماعات المعنية بالتدقيق الداخلي المالي¹³⁹.

-ثانيا : الرقابة الداخلية.

تشكل الرقابة الداخلية أحد آليات الرقابة السياسية التي تمارسها المجالس التداولية على المالية المحلي، باعتبارها وسيلة ضرورية لتحسين مستوى الشفافية داخل الجماعات الترابية وتكريس ثقة المواطنين في الهيئات المنتخبة وتقوية مشاركتهم في خدمة الحكامة الترابية، والتي تتخلص في مختلف العمليات اللازمة لضمان تحقيق أهداف المؤسسة بفعالية وكفاءة وإصدار تقارير مالية موثوق بها، والامتثال للقوانين واللوائح والسياسات. حيث تتعلق أهداف الرقابة الداخلية على المستوى التنظيمي بمصادقية التقارير المالية، وردود الفعل في الوقت المناسب على تحقيق الأهداف التشغيلية أو الاستراتيجية، استنادا إلى مجموعة من المعطيات المتعلقة ب :

-سلامة المعلومات والبيانات المالية.

¹³⁹ عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مرجع سابق، ص : 413.

- التطابق مع السياسات والخطط والإجراءات والقوانين والتعليمات والعقود.
- حماية الأصول المالية.
- الاستخدام الاقتصادي والكفاء للموارد المالية.
- إنجاز وتحقيق الأهداف الموضوعة للعمليات والأنشطة أو البرامج.
- مراقبة الأقسام وآلية العمل فيها والتأكد من عدم وجود أي خطأ يسمح بالغش أو التحايل¹⁴⁰.

وعلى أساس ذلك، يعتبر إعمال تقنيات الرقابة الداخلية لمالية الجماعات الترابية في المغرب، من بين الإجراءات المصاحبة لأنماط الرقابة الكلاسيكية التي يتم اقتراحها للنهوض بالإطار الرقابي، ولتحقيق عمومي ترابي فعال. فمن أجل تتبع وتقييم العمل المحلي بنوع من الفعالية والنجاعة، ومن حيث معرفة مظاهر القوة لتعزيزها، والوقوف على مظاهر الضعف لتجاوزها، ولتجسيد بعض مظاهر التدبير الحكماتي على أرض الواقع وفي الممارسة العملية بالمالية المحلية، لعل أهمها كل من تحقيق السرعة الرقابية، كميزة من المميزات التي ينبغي أن تتميز بها الرقابة الحديثة، وكدعامة من دعائم الحكامة الترابية. ثم الرفع من المردودية والإنتاجية، كغاية من الغايات الأساسية للرقابة التي ينبغي أن تسعى كل رقابة إلى تحقيقها. فالتحكم في محيط ترابي أصبح أكثر دينامية وتعقيدا وتحركا باستمرار، إلى جانب التمكن من استغلال الموارد المالية للجماعات الترابية التي أصبحت أكثر قلة ونذرة بطريقة عقلانية وبالاقتصاد فيها، والاستغلال الأمثل لها، يعتبران من الدواعي والدوافع الأساسية لاعتماد الرقابة الداخلية على المستوى المالي الترابي¹⁴¹.

الفقرة الثانية : الرقابة الإدارية.

إذا كانت الرقابة الإدارية أو رقابة سلطة الوصاية بشكلها التقليدي تركز بالأساس على جوانب المادية والمحاسبية، فإن تعدد أوجه النشاط المالي المحلي والدور التنموي للجماعات

¹⁴⁰ كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص : 245.

¹⁴¹ عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مرجع سابق، ص : 410.

الترابية يفرضان استعمال مجموعة من الآليات والأساليب الرقابية الحديثة التي تركز بالأساس على ضمان دقة البيانات المالية المقدمة إليها بما يساعد على اتخاذ القرارات الإدارية الصائبة والكشف عن الانحرافات تمهيدا لاتخاذ الإجراءات التصحيحية بشأنها¹⁴². حيث تخضع الجهات المشرفة على العمليات المالية للجماعات الترابية ومجموعاتها لرقابة إدارية، ويتعلق الأمر برقابة وزارة المالية من خلال المفتشية العامة للمالية والخازن العام للمملكة، بالإضافة إلى رقابة وزارة الداخلية عبر المفتشية العامة للإدارة الترابية.

-أولا : رقابة وزارة المالية.

يخضع التسيير المالي للجماعات الترابية لرقابة وزارة المالية من خلال المفتشية العامة للمالية والخزينة العامة للمملكة.

أ) المفتشية العامة للمالية.

منذ سنوات الأولى للاستقلال، أحدثت المشرع المغربي المفتشية العامة للمالية بموجب ظهير 14 أبريل 1960¹⁴³، كأهم الهيئات الإدارية التي تعنى بالرقابة والتفتيش على الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، حيث يقوم بهذه الاختصاصات مختلف مفتشوا المالية الذي يخضعون لنظام أساسي مؤطر بموجب مرسوم 16 يونيو 1994¹⁴⁴، وتم تغييره وتتميمه بموجب مرسوم 3 ماي 2006¹⁴⁵.

و تعتبر المفتشية العامة للمالية جهازا مهما في القيام بمهمة التدقيق والافتحاص للمالية العمومية وخاصة المالية المحلية، ولذلك تختص هذه الهيئة بالرقابة وعمليات التفتيش سواء على المستوى المحلي أو الوطني وبالتالي فهو جهاز يخول له كل الإمكانيات لممارسة مهمة الرقابة على المال العام، لكن رغم الدور الذي تلعبه في حماية المالية العمومية من الضياع

¹⁴² كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص : 246.

¹⁴³ ظهير شريف رقم 269.59.1 صادر في 17 من شوال 1379 (14 أبريل 1960) المتعلق بالمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، عدد 2678، 22 أبريل 1960، ص : 843.

¹⁴⁴ مرسوم رقم 2.93.807 صادر في 6 من محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية، الجريدة الرسمية، عدد 4262، 4 يوليوز 1994، ص : 1079.

¹⁴⁵ مرسوم رقم 2.05.1004 صادر في 5 من ربيع الأخير 1427 (3 ماي 2006) في شأن تغيير الجدول الملحق بالمرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية، الجريدة الرسمية، عدد 5421، 15 ماي 2006، ص : 1266.

والاستغلال غير المعقلن، إلا أن هذا الجهاز يعاني من عدة مشاكل أو عراقيل يمكن القول عنها بأنها تحد من فعالية الدور الرقابي لهذه الهيئة¹⁴⁶.

وبناء على ما سبق، فإن المفتشية العامة للمالية اعتبرت كهيئة لتصريف القدرات أكثر منها هيئة رقابية، ولم تسمح الحركية المفروضة لأعضائها بوضع منظور أو فقه خاص بها، وكذلك مناهج ذاتية تؤهلها للقيام باختصاصاتها على أحسن وجه، وهي وضعية ترتب عنها فقدان جودة الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية التي تظل ذات طابع مجزئ وعرضي، بل إن هناك من يحدد المشكل الرئيسي في كونها لعبت دور أداة لتكوين الأطر العليا لوزارة المالية أكثر منها آلية لمراقبة المالية العمومية¹⁴⁷.

وبالتالي يعرفون بهيئة التفتيش العام للمالية التي تتألف من :

-المفتش العام للمالية : منصب سامي يتم التعيين فيه بموجب ظهير، وللمفتش العام للمالية درجة مدير عام مركزي، يعتبر الوزير المكلف بالمالية رئيسه التسلسلي، ويسهر على التدبير لمختلف المهام الرقابية التي تقوم بها مختلف الموارد البشرية العاملة بالمفتشية العامة للمالية.

-مفتشي المالية : تتكون هيئة التفتيش العام للمالية من ثلاث درجات من المفتشين وهي : درجة مفتش المالية، ودرجة مفتش للمالية رئيس بعثة ثم درجة مفتش للمالية من الدرجة الممتازة، ذلك أن الوزير المكلف بالمالية هو من يختص بالتعيين في هاتين الدرجتين الأخيرتين¹⁴⁸.

¹⁴⁶ هشام نظيف، التدبير المالي للجماعات الترابية، "دراسة تحليلية في التقنيات والآليات المالية والمقاربات

المعتمدة في ضوء القوانين التنظيمية، مرجع سابق، ص : 37.

¹⁴⁷ محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 100.

¹⁴⁸ كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص : 250.

وفي ظل هذا الواقع، تراهن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على المفتشية العامة للمالية لتتبع العمليات المالية والمحاسبية للجماعات الترابية، لاسيما بعد حذف الحساب الإداري.

فبالنسبة للجماعات، تشير الفقرة الثانية من المادة 214 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات¹⁴⁹، إلى أن العمليات المالية والمحاسبية للجماعة تخضع لتدقيق سنوي تنجزه إما :

-المفتشية العامة للمالية.

-أو المفتشية العامة للإدارة الترابية.

-أو بشكل بين المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية.

-أو من قبل هيئة للتدقيق، يتم انتداب أحد أعضائها وتحدد صلاحيتها بقرار

مشترك للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية.

وينجز لهذه الغاية تقرير تبلغ نسخه إلى رئيس مجلس الجماعة وإلى عامل العمالة أو الإقليم، وكذا إلى المجلس الجهوي للحسابات المعني الذي يتخذ ما يراه مناسبا في ضوء خلاصات تقارير التدقيق.

كما يتعين على الرئيس تبليغ نسخة من التقرير المشار إليه أعلاه إلى مجلس الجماعة الذي يمكنه التداول في شأنه دون اتخاذ مقرر.

حيث نصت المادة 205 من القانون التنظيمي رقم 112.14¹⁵⁰ المتعلق بالعمالات والأقاليم، وكذلك المادة 227 من القانون التنظيمي رقم 111.14¹⁵¹ المتعلق بالجهات، تخضع العمليات المالية والمحاسبية للعمالة أو الإقليم وللجهات كذلك لتدقيق سنوي، مع

¹⁴⁹ المادة 214 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.
¹⁵⁰ المادة 205 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.
¹⁵¹ المادة 227 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

فارق أن إنجازه يتم بشكل مشترك بين المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية.

ب) الخزينة العامة للمملكة.

إلى جانب المفتشية العامة للمالية، هناك جهاز لا يقل أهمية عن سابقه والحديث هنا عن الخزينة العامة للمملكة، حيث تمارس الخزينة العامة للمملكة، الوظيفة الرقابية بناء على مرسوم 2 نونبر 1979، المتعلق بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة المالية، فسلطة هذه الهيئة الرقابية لا تقتصر على المستوى المركزي بل تتجاوز ذلك إلى المستوى المحلي عبر مراقبة تنفيذ ميزانية الجماعات الترابية، وبالتالي فهي رقابة أكثر شمولية باعتبارها تمارس اختصاصات واسعة متعلقة بالممارسة الرقابية على العمليات المحاسبية المحلية، وعلى محصلي المالية الإقليميين والجهويين وكذا القباض الجماعيين، ويمارس هذه السلطة الخازن العام للمملكة الذي يعين من طرف وزير الداخلية¹⁵².

وهكذا يتجلى دور الخازن العام للمملكة في مراقبة كل العمليات المحاسبية التي تكون نتيجة تنفيذ قوانين المالية، وكل الحسابات المنجزة من طرف المحاسبين العموميين، ويكون مصير كل العمليات الرقابية التي يقوم بها الخازن العام، تضمينها في تقرير سنوي وتوجيهه إلى المجلس الأعلى للحسابات.

وبالرغم من الميزة التي تحظى بها الرقابة التسلسلية على مستوى مراقبة التدبير المالي والمتجسدة في امتلاك سلطة الجزاء، فإنها تظل محدودة بالنظر للمهام الكثيرة المسندة¹⁵³.

¹⁵² هشام نظيف، التدبير المالي للجماعات الترابية، "دراسة تحليلية في التقنيات والآليات المالية والمقاربات

المعتمدة في ضوء القوانين التنظيمية، مرجع سابق، ص : 38.

¹⁵³ محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 102.

ثانيا : رقابة وزارة الداخلية (المفتشية العامة للإدارة الترابية).

تعد المفتشية العامة للإدارة الترابية، والمفتشية العامة للمالية، أهم أجهزة خول لها القانون القيام بمهام التفتيش الميداني داخل الجماعات، واتخاذ مجموعة من الإجراءات الكفيلة بمحاسبة المخلين بالتدبير الجيد لشؤون الجماعة، كما تخضع لتحقيق دوري قد تجريه لجان لتقصي وقائع تدبير الجماعة، فتساهم تقارير التفتيش وتقارير التقصي في كشف كل انحراف عن الأهداف والغايات التنموية المسطرة، وتحريك آليات المتابعة.

أ) المفتشية العامة للإدارة الترابية.

فالمفتشية العامة للإدارة الترابية كجهاز رقابي تابع لوزارة الداخلية يساهم في خلق الحياة العامة، عبر ممارسة لمجموعة من الاختصاصات لمواكبة المنتخب الجماعي ومساعدته على التدبير الشأن العام المحلي في العديد من الميادين¹⁵⁴.

كما تلعب هذه المفتشية دورا فاعلا في توطيد أركان حكامه الشأن العام المحلي، من خلال مهام المراقبة والتفتيش التي تقوم بها داخل الجماعات الترابية والهيئات التابعة لها.

حيث أنط المشرع المغربي مهمة الرقابة الإدارية اللاحقة على مالية الجماعات الترابية بعد تنفيذ ميزانياتها، بوزارة الداخلية بدرجة أولى بصفتها سلطة الوصاية الأصلية على المجالس المنتخبة، غير أنه تم التفكير في إحداث أجهزة متخصصة تابعة لها¹⁵⁵، تبقى المفتشية العامة للإدارة الترابية أهمها¹⁵⁶، كهيئة إدارية تابعة لوزير الداخلية تم إحداثها بموجب المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية¹⁵⁷، تتكون من هيئة للتفتيش العام للإدارة الترابية، والتي تشمل كل من درجة مفتش، ودرجة مفتش رئيس بعثة، ومفتش من الدرجة الممتازة، والمنصب السامي للمفتش

¹⁵⁴ مينة بنحميد، ربط المسؤولية بالمحاسبة في القانون التنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، ص : 201.

¹⁵⁵ كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص : 247.

¹⁵⁶ مرسوم رقم 2.97.176 صادر في 14 من شعبان 1418 (15 ديسمبر 1997) في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، الجريدة الرسمية، عدد 4558، 5 فبراير 1998، ص : 500.

¹⁵⁷ مرسوم رقم 2.94.100 صادر في 6 من محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية، الجريدة الرسمية، عدد 4264، 20 يوليوز 1994، ص : 1171.

العام. وقد أسندت إليها مهمة المراقبة والتحقق من التسيير الإداري والتقني والمحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات الترابية ومجوعاتها على أن تراعى في ذلك الاختصاصات المخولة للمفتشيات التابعة لوزارات الأخرى. كما يمكنها أن تتكلف بأية مهمة من مهام الدراسة أو التخطيط¹⁵⁸.

وتمارس المفتشية العامة للإدارة الترابية مهامها إما في إطار برنامج محدد بشكل مسبق، أو في إطار تفتيش استثنائي يقرره وزير الداخلية الذي يحدد برنامج أشغال المفتشية العامة والتنسيق بينهما بناء على قرار لوزير الداخلية.

ويحظى أعضاء هيئة التفتيش بسلطة الإطلاع على كل الوثائق التي تمكنهم من أداء مهامهم، كما أنه بإمكانهم اللجوء إلى أي تحقيق أو تحريره ضروريا (المادة 8)¹⁵⁹.

ويتم اختيار أعضاء لجن التفتيش وتحديد المدة لإنجاز مهمة التفتيش بالجماعة، لتنتقل هذه اللجنة إلى عين المكان للقيام بالمهمة المطلوبة، وتنتج مذكرة تقدمها لوزير الداخلية، يتم التداول بشأنها داخل هيئة خاصة، تتقدم بعرض تقرير نهائي على الجهات المختصة لتفعيل الإجراءات التي يقررها وزير الداخلية في الموضوع¹⁶⁰.

وإذا كانت الميزة الأساسية للمفتشية العامة للإدارة الترابية بوزارة الداخلية هي طابع العمومية، سواء من حيث الاختصاص أو من حيث المجال، فإنها تباشر مهامها مثل باقي المفتشيات العامة للوزارات، في إطار برنامج عمل دوري يحدده وزيرة الداخلية بناء على اقتراح من المفتش العام المكلف بإدارة مصالح المفتشية العامة، أو في إطار أعمال التفتيش الاستثنائية التي يقررها وزير الداخلية. حيث يقوم مفتشيها بالمهام المسندة إليهم قانونا بعد تلقي رسالة القيام بمأموريات موقعة من طرف الوزير، ويطلع كل واحد منهم هذا الأخير على

158 كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سليلق، ص : 248.

159 محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 102.

160 مينة بنحميد، ربط المسؤولية بالمحاسبة في القانون التنظيمي رقم 113.14 ن مرجع سابق، ص : 202.

نتائج أعمال التفتيش أو المأموريات التي تقام بها، بواسطة تقارير مكتوبة¹⁶¹. وفي مقابل ذلك، يتمتع هؤلاء المفتشين الحق في المطالبة بجميع الوثائق التي تمكنهم من القيام بمأمورياتهم، ويجوز لهم القيام بجميع الأبحاث والتحريات التي يرونها ضرورية¹⁶².

(ب) لجان التقصي.

لجان التقصي هي لجان مؤقتة يناط بها مهمة جمع المعلومات وتقصي حقائق واقعة معينة متعلقة بتدبير الجماعة.

تتشكل لجان التقصي بطلب من نصف أعضاء المجلس الجماعي، ويكون موضوع مهمتها كل ما يهم تدبير الجماعة باستثناء الوقائع موضوع متابعات قضائية جارية. إن توفر نصاب أعضاء المجلس الجماعي يجعل يشكل لجان التقصي أمر ليس باليسير، خصوصا بالنسبة للمجالس الجماعية التي تتوفر على أغلبية، فمنطق الممارسة يقول أن المعارضة هي التي تطالب بالتقصي، فلا يمكن يحددها المشرع وفتح المجال للمجالس الجماعية للتصيص في نظامها الداخلي على كيفية تشكيل هذه اللجنة وطريقة سير عملها.

هذا الأمر جعل تركيبة لجان تقصي تختلف من جماعة لأخرى، فمن الجماعات من حصرت عدد أعضاء اللجنة، ومنها من وضعت حدا أدنى لهذا العدد، ومنها من سكتت عن ذلك، أما طريقة انتخاب رئيس اللجنة ومقرها، فبعض الجماعات جعلت مهمة انتخاب الرئيس ونائبه ومقرر اللجنة ونائبه ومقررها يتم من طرف المجلس فور تشكيل اللجنة¹⁶³.

بل من الجماعات من رفضت التصيص في نظامها الداخلي على كيفية تشكيل لجان التقصي وطريقة سير عملها معتبرة أن المشرع لم يلزمها بذلك، فصيغة المادة 215 من

161 كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 249

162 المادة 7 من المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية.

163 مينة بنحميد، ربط المسؤولية بالمحاسبة في القانون التنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، ص : 203.

القانون التنظيمي رقم 113.14 للجماعات¹⁶⁴، المتضمنة عبارة " يمكن " تفيد الاختيارية من وجهة نظرها.

أعتقد أن المشرع كان لزاما عليه وضع مقتضيات أكثر تفصيلا تحصر عدد أعضاء لجان التقصي وتحدد بدقة تركيبها وكيفية عقدها لاجتماعات وطريقة اشتغالها، حتى لا يفقد هذا الجهاز المهم دوره في تقصي واقع التدبير الجماعي والوقوف على الاختلافات والتجاوزات التي يمكن أن تقع.

تشتغل لجنة تقصي خلال مدة أقصاها شهر، حيث ألزمها المشرع بأن تضع تقرير في ظرف شهر على الأكثر، الأمر الذي يدفعنا للتساؤل عن مدى إمكانية تمديد هذا الأجل، في بعض الحالات التي يتطلب فيها التقصي واستجماع الحقائق والمعلومات الإطلاع على وثائق بإدارات أخرى غير الجماعة وفي بعض الحالات الاستماع لمجموعة من الأشخاص، فمن الصعب إدراك كل ذلك خلال أجل شهر ما قد يساهم في ضياع الحقيقة لعدم كفاية أجل إظهارها.

بعد أن تضع لجنة التقصي تقريرها، يتم مناقشته داخل المجلس الجماعي الذي يقرر في شأن توجيه نسخة منه للمجلس الجهوي للحسابات.

لينتهي عمل هذه اللجنة المؤقتة بإيداع تقريرها وفتح تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها. إن لجان تقصي من الآليات الاستقصائية المهمة المساهمة في دعم ربط المسؤولية بالمحاسبة، فتقريرها نتيجة لبحث ميداني وتدقيق في مهمة محددة، وهو محط دراسة ومناقشة من قبل أعضاء المجلس الجماعي أغلبية ومعارضة، قد تتحرك على إثره مسطرة قضائية تأديبية زجرية.

¹⁶⁴ المادة 215 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

لكن تفعيل الدور الاستقصائي لهذه اللجان يبقى رهين إعادة النظر في تحويل المجلس الجماعي التقرير بخصوص تركيبتها وطريقة سير عملها، كما يتطلب وجود أعضاء نزهاء لهم كفاءة وخبرة وحتى تستطيع تقصي عمل الجماعة وإعداد دقيق يقف على كل إخلال أو تجاوز¹⁶⁵.

المطلب الثاني : الرقابة القضائية.

تحيل الرقابة القضائية على مالية الجماعات الترابية تلك الرقابة التي تمارس هيئة مستقلة على تنفيذ الميزانية المحلية، والتي تتولى سلامة عمليات الموارد والنفقات المحلية طبقا لما أجازته المجالس المنتخبة وما تقتضيه النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. وتتميز التجربة المغربية في هذا الإطار بتواجد هيئة عليا للرقابة المالية تتمثل في المجلس الأعلى للحسابات، الذي يعود تاريخ إحداثه إلى سنة 1979، والذي تمت دسترته بواسطة التعديل الدستوري لسنة 1996، إلى جانب الارتقاء أيضا بالمجالس الجهوية للحسابات إلى درجة مؤسسة دستورية. واستكمالا لهذا التطوير المؤسسي لمنظومة الرقابة على المال العام، سيتم إصدار قانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية بتاريخ 15 غشت 2002¹⁶⁶. غير أنه مع دستور سنة 2011، سيتم تكريس دسترة هذه الهيئة الرقابية بمهام جديدة تروم الرقي بمكانة هذه المؤسسة في اتجاه التأسيس لحكامة جيدة لشأن العام، من خلال ربط المساءلة بالمحاسبة في تدبير المال العمومي والمحلي.

الفقرة الأولى : اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات ذات الصبغة القضائية.

تقوم المجالس الجهوية للحسابات بالتدقيق والبت في حسابات الجماعات الترابية وهيئتها وكذا حسابات المؤسسات العمومية والمقاولات التي تملك رأسمالها كليا جماعات

¹⁶⁵ مينة بنحميد، ربط المسؤولية بالمحاسبة في القانون التنظيمي رقم 113.14، مرجع سابق، ص : 204.
¹⁶⁶ الظهير الشريف رقم 1.02.124 الصادر في فاتح ربيع الأخير 1423 (23 يونيو 2002) بتنفيذ القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الجريدة الرسمية عدد 5030، بتاريخ 6 جمادى الأخيرة 1423 (15 غشت 2002)، ص : 2294.

ترابية وهيئتها ومؤسسات عمومية تخضع لوصاية الجماعات الترابية وهيئتها، والتي تتوفر على محاسب عمومي، ذلك أن كل محاسب عمومي ملزم بتقديم حساب تسييره والمستندات المتعلقة بهذا التسيير إلى المجلس الجهوي للحسابات سنويا حسب الكيفيات المقررة في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل، ولعل هذا الاختصاص من أبرز الاختصاصات التي يمارسها إذ يهدف إلى التأكد من مدى سلامة عمليات المداخيل والنفقات التي أنجزها المحاسب العمومي، ومدى مطابقة للمقتضيات القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل، ومن هذا المنطلق يعتبر اختصاص هذه الأجهزة في الرقابة القضائية على المحاسبين العموميين من النظام العام¹⁶⁷. حيث تنص الفقرة الأولى من المادة 227 في القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات¹⁶⁸، على أن مالية الجهة تخضع لمراقبة المجالس الجهوية للحسابات طبقا للتشريع المالي للمحاكم المالية، نفس الشيء ينطبق على مالية العمالات والأقاليم والجماعات وفقا للفقرة الأولى من المادة 205 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، وأيضا الفقرة الأولى من المادة 214 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات¹⁶⁹.

- أولا : التدقيق والبت في الحسابات.

يعتبر التدقيق والبت في الحسابات أهم اختصاص عام تمارسه المجالس الجهوية للحسابات، فهي تبت في حسابات الهيئات الخاضعة موضوعيا لاختصاصاتها، ويتعلق الأمر أساسا بمساطر التحقيق والبت في حسابات محاسبي الجماعات الترابية ومجموعتها وباقي المؤسسات الخاضعة لرقابة المحاكم الجهوية. بالإضافة إلى مباشرته إلى المسطرة

¹⁶⁷ محمد الشريف بنخي، رقابة المجالس الجهوية للحسابات على التدبير المالي للجماعات تحليل للأدوار وتحديد للمسؤوليات، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، العدد 1، السنة 2016، ص : 99.

¹⁶⁸ المادة 227 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

¹⁶⁹ المادة 205 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

- المادة 214 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

المتعلقة بالتسيير بحكم الواقع، حيث تتم ممارسة هذا الاختصاص وفق نفس المساطر والإجراءات المحددة بالنسبة للمجلس الأعلى للحسابات¹⁷⁰.

وتتميز مسطرة التحقيق بخصوصياتها الكتابية، لكنها لا تعرف طابع العمومية والعلنية المفترض في باقي المحاكم، كما تعتبر ذات طبيعة مزدوجة بين المستشار المقرر والمستشار المراجع، وبالمقابل يغلب عليها طابع التحقق من تطبيق مقتضيات القانونية على مختلف العمليات التي يسطرها حساب التسيير وضم وثائقها الإثباتية، وعلى ضوء ما سبق فإن مسطرة التدقيق والتحقيق في حسابات المحاسبين العموميين تتميز بكونها تمكن المستشار المقرر من القيام بفحص شامل لجميع العمليات التي تتعلق بتنفيذ النفقات والمداخيل، فخلال هاته المرحلة (التدقيق) يمكن للمستشار المقرر الاستعانة بمدققين، وذلك في الأحوال التي يرغب فيها في التأكد من جاهزية الحساب للتدقيق والبحث، و لاسيما في الجوانب المحاسبية، إلا أن مشاركة المدقق والحالة هاته لا يعني أنه يتحمل المسؤولية في كل الأحوال التي يكون فيها التدقيق غير سليم¹⁷¹، ففي المحصلة النهائية، فإنه وحده المستشار المقرر هو من يتحمل المسؤولية عن ذلك، وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن المستشار المقرر يفتقد لإمكانية الاستفادة والاستعانة بالخبراء خاصة في المجالات التقنية.

ولتمكين المجالس الجهوية للحسابات من ممارسة هذا الاختصاص القضائي، يلزم محاسبو الجماعات الترابية ومجموعاتها بإحالة الحسابات بشكل سنوي على هذه المجالس والمشتمة على الوثائق والمستندات التي تثبت العمليات المرتبطة بالمداخيل والنفقات، في حين يتولى محاسبو باقي الأجهزة الخاضعة لهذا الاختصاص الرقابي تقديم الوضعية المحاسبية السنوية لعمليات المداخيل والنفقات، بالإضافة إلى عمليات الصندوق التي يسهرون على تنفيذها وذلك بناء وثائق ومستندات يتم التدقيق فيها بعين المكان¹⁷². ومن

170 كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص 257.

171 المهدي أولاد حدوش، التدقيق الداخلي والمراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، ص : 96.

172 محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 104.

هذا المنطلق يعتبر اختصاص هذه الأجهزة في الرقابة القضائية على المحاسبين العموميين من النظام العام.

ويتحمل المحاسبون العموميون طبقاً لأحكام المادة 6 من القانون رقم 61.99 الخاص بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين ما يلي¹⁷³ :

- المحافظة على الأموال والقيم المعهود إليهم بحراستها.
- وضعية الحسابات الخارجية للأموال المتوفرة التي يراقبها أو يأمرون بحركاتها.
- القبض المالي للمداخل المعهود إليهم بتحصيلها.
- مراقبة صحة النفقة فيما يتعلق بإثبات العمل المنجز، وصحة حسابات التصفية ووجود التأشير المسبقة للالتزام والتقيد بقواعد التقادم وسقوط الحق والطابع الإبرائي للتسديد.

-الأداءات التي يقومون بها.

➤ إجراءات التدقيق والتحقيق والبت في الحسابات.

كما أن جميع الإجراءات المتبعة من أجل البت والتحقيق المتعلقة باختصاص النظر في الحسابات أمام المجلس الأعلى للحسابات هي نفسها المتبعة أمام المجالس الجهوية للحسابات استناداً إلى المواد 27 إلى 40 من مدونة المحاكم المالية، وذلك من خلال ترتيب المسؤولية على كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، عن العمليات التي أنجزوها وقاموا بالتأشير عليها خلال فترة ممارسة مهامهم، وكذا كيفية الإدلاء بالحساب أو الوضعية المحاسبية وترتيب العقوبات في حالة عدم احترام الآجال القانونية المقررة لتقديم الحسابات أو الوثائق المثبتة والتي تتخذ شكل غرامة مالية يصل مبلغها الأقصى إلى 1000 درهم¹⁷⁴، وإضافة إلى الغرامة التهديدية البالغة 500 درهم عن كل شهر تأخير، مع العلم بأن هنالك

¹⁷³ محمد الشريف بنخي، رقابة المجالس الجهوية للحسابات على التدبير المالي للجماعات تحليل للأدوار وتحديد للمسؤوليات، مرجع سابق، ص: 99.

¹⁷⁴ محمد الشريف بنخي، رقابة المجالس الجهوية للحسابات على التدبير المالي للجماعات تحليل للأدوار وتحديد للمسؤوليات، مرجع سابق، ص: 100.

إمكانية تطبيق هاتين العقوبتين في حالة رفض تقديم التبريرات والتوضيحات التي يحتاجها المستشار المقرر بالمجلس الجهوي للحسابات¹⁷⁵.

وبخصوص مسطرة التحقيق فهي مماثلة لتلك المتبعة قبل المجلس الأعلى للحسابات من جهة أخرى. بعد قيام المستشار المقرر بالتحريات اللازمة يهيئ تقريرين :

- التقرير الأول : يتضمن نتائج التحقيق المتعلقة بالحساب ويبرز عند الاقتضاء الملاحظات المتعلقة بالوقائع التي من شأنها أن تثبت بالخصوص مسؤولية الأمر بالصرف والمراقب والمحاسب العمومي في المجالات القضائية التي يتدخل فيها المجلس الجهوي.

- التقرير الثاني : فيضمن فيه ملاحظاته حول تسيير الجماعات ومجموعاتها والمقاولات العمومية أو المؤسسة العمومية المعنية التي لها علاقة باختصاص المجلس الجهوي للحسابات في مجال مراقبة التسيير¹⁷⁶.

➤ إجراءات التسيير بحكم الواقع.

وتشمل الرقابة القضائية أيضا على التصريح بالتسيير بحكم الواقع الذي يمكن اعتباره من بين المسؤوليات المترتبة على مراقبة وثائق التسيير، والتي تؤدي إلى تحميل المسؤولية إما إلى الأعوان وإما إلى المنتخبين الجماعيين. وبحسب المادة 130 من القانون 99-62 هناك طريقتين لتحريك مسطرة التدبير بحكم الواقع، الطريقة الأولى تتمثل في صلاحية وكيل الملك في أن يحيل في حدود اختصاصاته، العمليات التي قد تشكل تسييرا بحكم الواقع وذلك إما تلقائيا أو بطلب من وزير الداخلية أو الوالي أو العامل وذلك في حدود الاختصاصات المخولة، أو وزير المالية أو الخازن الجهوي أو الإقليمي أو الممثل القانوني للجهاز العمومي المعني أو المحاسب العمومي¹⁷⁷. وإذا صرح المجلس الجهوي بأن شخصا ما محاسبا بحكم

175 محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 104.

176 كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص : 258.

177 محمد الشريف بنخي، رقابة المجالس الجهوية للحسابات على التدبير المالي للجماعات تحليل للأدوار وتحديد للمسؤوليات، مرجع سابق، ص:

الواقع، أمره نفس الحكم بتقديم حسابه داخل أجل لا يقل عن شهرين. مع الإشارة كذلك أن تصفية الحسابات المقدمة من طرف المحاسبين بحكم الواقع وكذا البت فيها تخضع لنفس المسطرة المطبقة على المحاسبين الحقيقيين. غير أنه يمكن الحكم على المحاسب بحكم الواقع، إذا لم يكن موضوع متابعة جنائية، بغرامة تقدر باعتبار أهمية ومدة حيازة أو استعمال الأموال والقيم دون أن يتجاوز مبلغها مجموع المبالغ التي تمت حيازتها أو استعمالها بصفة غير قانونية¹⁷⁸.

-ثانيا : التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية.

تتولى المجالس الجهوية للحسابات اختصاصا قضائيا آخر له علاقة بميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، بحيث إن العقوبات عن المخالفات المرتكبة لا تتوقف فقط عند الأمر بالصرف، بل تمتد لكل من تدخل في تدبير قضايا الميزانية والشؤون¹⁷⁹.

ويبرر هذا الشكل من الرقابة خصوصية وأصالة تجربة القضاء المالي المغربي، بحيث يتميز هذا الأخير بخاصيتي الوحدة والشمول، تتمثل الوحدة في كون المجالس الجهوية للحسابات مختصة أيضا بممارسة المهمة القضائية المتجسدة في التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية خلافا للنظام الفرنسي حيث لا تتوفر الغرف الجهوية للحسابات على هذا الاختصاص وهو اختصاص مخول لجهاز مركزي هو محكمة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية¹⁸⁰. وتتجسد الشمولية في كون المجالس الجهوية للحسابات تمارس مهمة الرقابة القضائية في ميدان التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية في حدود الاختصاصات المخولة له، حسب الشروط المنصوص عليها في المواد 54 و 55 و 56 من مدونة المحاكم المالية، لكل مسؤول أو موظف أو مستخدم يعمل في¹⁸¹:

178 كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص : 259.

179 محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 106.

180 المهدي أولاد حدوش، التدقيق الداخلي والمراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 101.

181 محمد الشريف بنخي، رقابة المجالس الجهوية للحسابات على التدبير المالي للجماعات تحليل للأدوار وتحديد للمسؤوليات، مرجع سابق، ص:

.101

- الجماعات الترابية وهيئاتها.
- المؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية هذه الجماعات والهيئات.
- كل الشركات أو المقاولات التي تملك فيها الجماعات الترابية أو الهيئات على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجعية في اتخاذ القرار.

غير أن الوالي والعامل لا يخضعان لقضاء المجلس الجهوي إلا في الحالات التي يعملان فيها اعتبارهم أمرين للصرف لجماعة ترابية أو هيئة، و الحالات الأخرى تطبق عليهما مقتضيات الفصل الثاني من الباب الثاني من الكتاب الأول المتعلق بمدونة المحاكم المالية¹⁸².

وفي حالة ثبوت ارتكاب إحدى هذه المخالفات، يقتضي المجلس الجهوي بغرامة لا تقل عن 1000 درهم عن كل مخالفة ودون أن يتجاوز مجموع مبالغ هذه الغرامات على مستوى كل مخالفة مجموع الأجرة السنوية الصافية عند ارتكاب المخالفة، مع العلم أن المادة 66 من مدونة المحاكم المالية نصت على أن مجموع مبالغ الغرامات لا يمكن أن يتجاوز أربع مرات مبلغ هذه الأجرة¹⁸³. وإضافة إلى الغرامات التي يمكن أن تقررهما المجالس الجهوية على الأشخاص المدانين، يمكن لها الأمر باسترداد المبالغ التي تصرح بأنها مستحقة لفائدة الأجهزة العمومية المعنية. ولقد نظم المشرع العلاقات القائمة بين التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية والمتابعات الجنائية التأديبية¹⁸⁴.

وتختلف مسطرة تحريك مسؤولية الأمرين بالصرف والمحاسب العمومي أمام المجلس الجهوي للحسابات، باختلاف طبيعة ونوع المسؤولية التي يخضع لها كل واحد منهم فإذا كانت المسطرة المتبعة في ميدان التأديب تتوقف على تدخل جهات أجنبية أو تعتمد على

182 المهدي أولاد حدوش، التدقيق الداخلي والمراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 102.

183 محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 108.

184 كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص : 259.

إجراءات المراقبة عند مسائلة الأمرين بالصرف في ميدان التسيير، فإن المسطرة المعتمدة في مجال طرح مسؤولية المحاسبين العموميين تحكمها قواعد خاصة ويضطلع القضاء المالي فيها بدور بارز.

الفقرة الثانية : الاختصاص الإداري للمجالس الجهوية للحسابات.

تشكل الرقابة ذات الصبغة الإدارية الشق الثاني من الاختصاص الرقابي للمحاكم ويوصف هذا النوع بكونه ذا طابع تقييمي وتتبعي يتجاوز طابع المشروعية والمطابقة التي تركز عليه الاختصاصات القضائية، لينصب على مراجعة ومتابعة كيفية تدبير الشؤون المالية للجماعات الترابية، وتقديرها من حيث تحقيق الأهداف المسطرة مع التقدم باقتراحات من شأنها دعم فعالية التدبير المالي ومن تم يكمن القول أن تلك الرقابة ذات طابع استشاري مقابل الرقابة القضائية ذات الطابع الوصفي. حيث تشكل المجالس الجهوية للحسابات أجهزة قضائية تمارس رقابتها على المالية المحلية، هدفها حماية وصيانة المال العام المحلي وإرساء شفافية التدبير المالي المحلي، غير أنه ومن أجل الحفاظ على السير العادي والطبيعي لأنشطتها وأعمالها، ومن أجل ممارسة مهامها الرقابية فلا بد من توفرها على إطار نسقي متميز يستند إلى مبدأ الجماعية وليس على مبدأ الفردانية¹⁸⁵.

وبالرجوع إلى القانون المغربي نجد أن المشرع المغربي قد تأثر كثيرا بخصوص إحداث المجالس الجهوية للحسابات المتمثل في إنشاء غرف جهوية للحسابات سنة 1982 في 24 جهة، وتتمحور الرقابة التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات في جانبين كبيرين :

-الجانب الأول : رقابة قضائية تهتم بالتحقق من مشروعية العمليات المالية

للمحاسبين العموميين لدى الجماعات الترابية ومجموعاتها وأخرى تتعلق بالبت في ميدان التأديب بالميزانية والشؤون المالية.

185 عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص : 96

-الجانب الثاني : يهتم برقابة إدارية عبر تقييم الأجهزة الخاضعة حيث تعتبر من أهم الاختصاصات الموكولة للمجلس ومراقبة استخدام الأموال العمومية وكذلك مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية¹⁸⁶.

وتتولى هذه المجالس المراقبة و البت في حسابات الجماعات وهيئتها ومراقبة وكيفية قيامها بتدبير شؤونها، وتعاقب عند الاقتضاء عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة، وتشمل المجالس الجهوية للحسابات على مجموعة من الوظائف الإدارية تتمثل في : مراقبة التسيير وتقييم أداء الجماعات الترابية وهيئتها، بمعنى أنها تراقب الاستخدام الأنجع للموارد المختصة للجماعة إلى جانب مراقبة مشروعية العمليات المالية التي تم إنجازها، وفي هذا الإطار تصدر الاقتراحات والتوصيات الكفيلة بتحسين فعالية ومردودية أداء الجماعة¹⁸⁷ وطبقا للفصل 149 من دستور 2011¹⁸⁸، فإن المجالس الجهوية للحسابات تتولى مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها.

-أولا : مراقبة التسيير واستخدام الأموال العمومية.

مراقبة التسيير واستخدام الأموال العمومية تتولى المجالس الجهوية للحسابات بموجب المادة 147 من القانون رقم 62.99 بمثابة مدونة المحاكم المالية مهمة مراقبة تسيير الجماعات المحلية وهيئاتها والمقاولات والشركات المفوض إليها تدبير المرافق العمومية المحلية أو المعهود إليها بتسييرها، وكذا باقي الأجهزة المنصوص عليها في المادة 148 من نفس القانون. وتهدف هذه المراقبة إلى مراقبة تسيير هذه الأجهزة وتقييمها من حيث الكيف، و الإدلاء، عند الاقتضاء، باقتراحات حول الوسائل الكفيلة بتحسين طرقه والزيادة من فعاليته و مردوديته¹⁸⁹.

¹⁸⁶ نور الدين السعداني، الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص : 91.

¹⁸⁷ رشيدة الشانع، دور قواعد الحكامة في تحسين تدبير مجالس الجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 146، ماي

يونيو 2019، ص : 296.

¹⁸⁸ دستور 2011.

¹⁸⁹ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات 2018، ص : 14.

يعتبر هذا الاختصاص الإداري من أهم الاختصاصات التي أسندت للمحاكم المالية عموماً، بالنظر لكونه يتجاوز تطبيقات المشروعية القانونية على مستوى العمليات المالية ليقف بالأساس على جودة التسيير بناء على مؤشرات المردودية في علاقتها بالأهداف المعلنة.

كما تشمل مهمة مراقبة التسيير كافة أوجه التسيير داخل الجهاز المراقب، بما في ذلك مدى تحقيق الأهداف المتوخاة من الجهاز والنتائج المحققة وتكاليف اقتناء واستخدام الوسائل المستعملة، وكذا الأنظمة والإجراءات المطبقة داخل الجهاز بما يضمن التسيير الأمثل لموارده وحماية ممتلكاته وتسجيل كافة العمليات المنجزة. وتشمل مراقبة التسيير كذلك مشروعية وصدق العمليات المنجزة وحقيقة الخدمات المقدمة والتوريدات المسلمة والأشغال المنجزة.

وبالعودة لتفاصيل المادة 147 من مدونة المحاكم المالية، تتضح بجلاء جدوى هذا الاختصاص الرقابي (مراقبة التسيير) على اعتبار أن مراقبة المجلس الجهوي تشمل بالنسبة للأجهزة الخاضعة لمراقبته جميع أوجه التسيير، ليتولى بذلك تقييم مدى تحقيق الأهداف المعلنة والنتائج المسجلة، بالإضافة إلى تكاليف وشروط اقتناء واستخدام الوسائل المعتمدة، وهو ما يحيل إلى المعايير المرتبطة بالفعالية والنجاحة والاقتصاد¹⁹⁰.

وتعد مراقبة التسيير من أبرز الاختصاصات الإدارية الموكولة للمجالس الجهوية للحسابات، لما لها من شمولية في مراقبة تدبير الجماعات الترابية وهيأتها، بحيث تتجاوز الجوانب القضائية لتشمل جوانب التدبير المالي والإداري، حيث أضحت تشكل مجالاً واسعاً للمراقبة تجمع فيه مختلف عناصر التدبير المحلي كما تهدف إلى معالجة الاختلالات التي تعاني منها هذه الجماعات وتضع توصيات لتجاوز تلك الاختلالات¹⁹¹.

¹⁹⁰ محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص: 109.

¹⁹¹ المهدي أولاد حدوش، التدقيق الداخلي والمراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مرجع سابق ص: 104.

ومن الاختصاصات الإدارية للمجالس الجهوية للحسابات، تلك المتعلقة بمراقبة استخدام الأموال العمومية قصد التأكد من أن هذا الاستعمال يتناسب والأهداف المرجوة من المساهمة أو المساعدة المالية. ويتعلق الأمر بالأموال العمومية التي تتلقاها المقاولات - باستثناء تلك المدرجة في إطار مراقبة التسيير - والجمعيات، وكل الأجهزة الأخرى التي تستفيد حسب المادة 154 من مساهمة في الرأسمال أو من مساعدة كيفما كان شكلها من طرف جماعة ترابية أو مجموعة أو أحد الأجهزة الأخرى الخاضعة لمراقبة المجلس الجهوي

192 .

وتخضع الأجهزة المشمولة بهذا الاختصاص الرقابي لنفس الإجراءات المطبقة على مستوى مراقبة التسيير، من حيث تقديم الحسابات وإبداء الرأي حول الملاحظات والتقارير الخاضعة سواء بالنسبة للمسؤولين عن هذه الأجهزة أو السلطات الوصية.

وتعتبر مراقبة التسيير، وكذا مراقبة استخدام الأموال العمومية مهمتين غير قضائيتين، تهدف الأولى إلى مراقبة جميع أوجه التسيير، بحيث يمكن أن تشمل تقييم المشاريع ومدى تحقيق الأهداف المحددة والنتائج المحصل عليها، مقارنة مع الوسائل التي تم توظيفها. بينما تشمل الثانية مراقبة استخدام الأموال العمومية التي تتلقاها الجمعيات وكل الأجهزة الأخرى التي تستفيد من مساهمة في الرأسمال أو من مساعدة كيفما كان شكلها من طرف جماعة محلية أو هيئة أو من أي جهاز آخر خاضع لرقابة المجلس الجهوي. وتهدف هذه المراقبة إلى التأكد من أن استخدام الأموال العمومية التي تم تلقيها يطابق الأهداف المتوخاة من المساهمة أو المساعدة¹⁹³.

-ثانيا : مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية.

يختص المجلس الجهوي للحسابات بمراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانية الجماعات الترابية. وتهدف هذه المراقبة إلى التحقيق في موضوع الإحالة من أجل تقديم آراء إلى

192 محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 110.

193 التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات 2018، ص : 14.

سلطات الوصاية بشأن حالات الاختلال وعدم التوافق التي يمكن أن تعرفها الميزانية أو الحساب الإداري المتعلقين بهذه الجماعات. كما تتدرج هذه المراقبة في إطار المساعدة التي تقدمها المجالس الجهوية للحسابات لسلطات المراقبة الإدارية من أجل القيام بالمهام المنوطة بها قانوناً، وذلك في مجال التدبير المالي والمحاسبي على المستوى المحلي. وتكتسي هذه المساعدة طابعاً استشارياً وتقنياً، بحيث تصدر المجالس الجهوية للحسابات آراء بشأن شروط تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية. وقد أبانت الممارسة السابقة لدخول القوانين التنظيمية رقم 14.111 و 14.112 و 14.113 المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، على أن الأنشطة المرتبطة باختصاص مراقبة إجراءات تنفيذ الميزانية تستأثر بحيز مهم من عمل المجالس الجهوية للحسابات منذ سنة 2011. ويتعلق الأمر، على الخصوص، بالحسابات الإدارية غير المصادق عليها من قبل المجالس التداولية للجماعات الترابية¹⁹⁴.

وتعد الميزانية الجماعية من أهم القرارات الصادرة عن المجالس الجماعية في دورتها العادية الأخيرة لشهر أكتوبر من كل سنة، وهي عبارة عن وثيقة تضم مصاريف ومداخيل الجماعات المحلية سواء في الجزء المتعلق بالتسيير أو الجزء الآخر تاملتق بالاستثمار، وبذلك فإن أي تدبير غير معقلن للنفقات الخاصة بها من شأنه أن يؤدي إلى سوء سير في المرافق العمومية المحلية. وقد جعل المغرب من هذه المجالس أجهزة تساعد الجماعات المحلية في حل المشاكل الممكن وقوعها عند حصر ميزانيتها وعلى الخصوص مشكل رفض المصادقة على الحساب الإداري، الذي يعد من أبرز المشاكل العلقة لدى الجماعات المحلية والذي تغلب عليه أسباب ذات طابع سياسي في العديد من الحالات¹⁹⁵.

فالمشرع المغربي أعطى لسلطة الوصاية في شخص وزير الداخلية أو الوالي أو العامل في حال وجود مشاكل متعلقة بتنفيذ الميزانية الجماعية أن يعرضوا القضية على أنظار المجلس الجهوي للحسابات، فيما لم يحدد الحالات التي يجب على سلطة الوصاية بناء

¹⁹⁴ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات 2018، ص : 15.

¹⁹⁵ محمد الشريف بنخي، رقابة المجالس الجهوية على التدبير المالي للجماعات تحليل لأدوار وتحديد للمسؤوليات، مرجع سابق، ص : 102.

عليها أن تعرض القضية على أنظار المجلس باستثناء حالة المصادقة على الحساب الإداري.

خاتمة عامة

من خلال هذا البحث يمكن استنتاج أن التدبير المالي للجماعات الترابية بالمغرب هو في حاجة ماسة إلى دراسة علمية دقيقة، للإحاطة بالصعوبات والاختلالات التي تعتريه، من أجل الوصول إلى حلول تلاءم تطور الجماعات الترابية، مع الوسائل المتاحة، وذلك بالكشف عن مكامن الخلل كيف.

والحكامة المالية إلا تفكيراً عميقاً يتيح آليات للتغلب على المشاكل والصعوبات التي تعاني منها هذه الوحدات اللامركزية فيما يتعلق بالتدبير المالي، مع وضع أسس ومبادئ تساعد على تحقيق النتائج والأهداف.

غير أن فلسفة التدبير المالي الترابي لم يتغير منذ من ثلاثة عقود رغم كل هذه التعديلات ورغم الاختصاصات المهمة التي منحت لها وظلت الجماعات الترابية تعتمد على التدبير التقليدي للميزانية، بحيث يتم صرف الاعتمادات المالية وفق ما تم تحديده من الموارد فقط أي التدبير بالوسائل، بالإضافة إلى غياب المرونة في تنفيذ الميزانية وتعدد نقط المراقبة على تنفيذ النفقات ما يعرقل السلس والتدبير الجيد للمالية الترابية.

ومع مشروع الجهوية المتقدمة وما عرفه التعديل الدستوري لسنة 2011، أهم ما يمكن الإشارة إليه بالنسبة للمشرع هو إدراج النظام المالي ومصادر موارد الجماعات الترابية ضمن قوانينها التنظيمية، وتبقى مسألة تجميع النصوص القانونية المنظمة لمجال مشترك خطوة إيجابية، تدرج ضمن خانة تجويد النصوص القانونية، قد أسس من خلالها لفلسفة جديدة في تدبير شؤون هذه الجماعات، وتتمثل في مجموعة من المبادئ الدستورية المؤطر لإعداد ميزانية الجماعات الترابية. أما المنظومة القانونية والمؤسسية، التي تتيح للوحدات اللامركزية قدرات التخطيط الاستراتيجي، ودعم آليات التعاون بين الجماعات الترابية على المستوى العمودي والأفقي، وعلى المستوى الداخلي والخارجي، وهذا ما أكدته لنا الفرضية التي سبق وأن طرحتها في المقدمة أن التخطيط الاستراتيجي التنموي هو من أهم مبادئ

الحكامة مالية الجماعات الترابية، فالتخطيط لا ينحصر في تجميع المعطيات واستعمال الوسائل، ولا يعتبر مجرد نشاط أو إجراء تنموي أو يعتبر من تدخل اقتصادي، وإنما يضم واقع الأمر كل هذه العناصر مجتمعية، و يطال مختلف الآليات الوظيفية والمادية والإجرائية المتعلقة بالتدبير الترابي، وتتم بموجبه صياغة منظومة متكاملة تتضمن البرامج والأهداف التنموية.

وفي ظل هذا التصور، يحتل التدبير الجيد لمالية الجماعات الترابية مكانة محورية في مسار بناء اللامركزية الترابية، ويرتكز على التشخيص وبيان مكامن الضعف والخلل والبحث عن الحلول، وهو البحث الذي يمكن من الخروج بمجموعة من المقومات والمقاربات كمحاولة للتوفيق بين الإختصاصات التي أصبحت تقوم بها الجماعات الترابية بمختلف المستويات، ومن خلال هذه المقاربة الحديثة كان لابد من اعتماد مجموعة من المبادئ الجديدة في التدبير المالي المحلي التي يمكنها أن تساهم في تفعيل دور الجماعات الترابية.

يمكن طرح بعض المقترحات :

✓ على المستوى النظام الجبائي المحلي.

إن مبدأ الاستقلالية الجبائية الذي كان وراء فرض الرسوم المحلية يجب أن يعطي الأولوية لتوفر الموارد ذات المصدر الجبائي، وكذا تصبح نجاحة النظام الجبائي الضامن لتحقيق الاستقلال المالي للجماعات الترابية، باعتبارها هدفاً أوسع وأكثر تناسقا من الاستقلال الجبائي، طالما أن استقرار وتأمين الموارد سيسمحان ببرمجة جيدة للنفقات على المدى المتوسط.

تقوية النجاحة والفعالية من أجل استغلال أحسن للامكانيات الجبائية، وذلك عبر التفكير بعمق في استبدال بعض الرسوم ذات المردودية المنخفضة وكلفة التدبير المرتفعة إما باليات أخرى للتمويل، أو باقتطاعات جبائية بسيطة وذات وعاء واسع، أو عن طريق أداء مقابل عن خدمات.

✓ على مستوى سياسة الاقتراض.

إعادة النظر في سياسة الاقتراض المالي المحلي وذلك بتبسيط الإجراءات
المسطرية، بطلب القروض.

لائحة المراجع.

❖ الكتب

- جمال العماري، الرقابة على أنشطة الجماعات الترابية المحلية، مطبعة الأمنية- الرباط، 2013.
- سعيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة الدارالبيضاء، طبعة 2017.
- سعيد جفري، قانون الجماعات الترابية مطبعة الأمنية- الرباط، طبعة 2017.
- صالح النشاط، صدقية تدبير الجماعات بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، العدد الأول 2017، المركز المغربي للبحث والدراسات الترابية، سلسلة أشغال الندوات حول التمويل الذاتي.
- عبد الرفيع زعنون، تدبير التنمية الترابية بالمغرب دراسة مقارنة، مطبعة الأمنية - الرباط 2020.
- كريم لحرش، الميثاق الجماعي الجديد (نحو حكامه محلية لجماعة الغد)، الطبعة الثالثة، 2012.
- كريم الحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة (CTP) الدارالبيضاء، الطبعة الثالثة 2017.
- محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مطبعة النجاح الجديدة (CTP) الدارالبيضاء، الطبعة الأولى 2017.
- نورالدين السعداني، الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدييرية وإكراهات الاستقلالية المالية . دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع - الرباط، الطبعة الأولى 2015.
- نعيمة هراج التوزاني، الأمناء في المغرب في ظل حكم السلطان المولى الحسن 1873-1894، مطبعة فضالة المحمدية 1985.

❖ الأطروحات :

نجاحة التدبير المالي للجماعات الترابية ومتطلبات الحكامة

- أمال بلشقر، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، سوسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، بالرباط، 2014-2015.
- الغالي ادريسي جناتي، الإدارة الاقتصادية الترابية بالمغرب : الواقع والآفاق، محاولة تقييم عام، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 2000-2001.
- سناء حمرالراس، التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، جامعة محمد الخامس بالرباط، 2016-2017.
- منيرالحاجي، سياسة التخطيط الاستراتيجي للدولة والجماعات الترابية وإشكالية التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق شعبة القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، 2013-2014.

❖ الرسائل

- المهدي أولاد حدوش، التدقيق الداخلي والمراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر تخصص : ماستر الحكامة وسياسة الجماعات الترابية، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بتطوان، 2017-2018.
- زينب حمدان، حكمة التدبير المالي للجماعات الترابية، رسالة لنيل ماستر القانون الإداري وتدبير التنمية، جامعة عبد الملك السعدي بتطوان، 2016.
- لطيفة نكير، التدقيق الداخلي ودوره في ترسيخ مبادئ الحكامة الترابية، رسالة لنيل الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، 2015-2016.
- هشام نظيف، التدبير المالي للجماعات الترابية، "دراسة تحليلية في التقنيات والآليات المالية والمقاربات المعتمدة في ضوء القوانين التنظيمية"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام الداخلي وتنظيم الجماعات الترابية، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمراكش، 2015-2016.

❖ المجلات والمقالات :

- إبراهيم ميلود، تطوير النظام المالي المحلي من ميزانية البنود والاعتمادات إلى ميزانية البرامج والأداء، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، 2017.
- المصطفى بسي، ميزانية الجماعات الترابية على ضوء مبدأ الاستقلال القرار المالي الترابي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 138-139 يناير- أبريل، 2018.
- المصطفى معمر، آفاق تحقيق التمويل الذاتي للجماعات الترابية- دراسة على ضوء احكام القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مجلة العلوم القانونية، العدد الرابع، مطبعة الامنية الرباط 2016.
- حمزة عيلال، التدبير المالي الحديث على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، منشورات المجلة المغربية للانظمة القانونية والسياسية، عدد 12، مطبعة الامنية الرباط 2019.
- رشيدة الشانغ، دور قواعد الحكامة في تحسين تدبير مجالس الجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 146، ماي يونيو 2019.
- سعيد ططي : التأطير الدستوري لتدبير الشأن المحلي بالمغرب على ضوء مقتضيات دستور 2011، مجلة القضاء الإداري العدد 5، 2014.
- عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 97، الطبعة الثانية 2016.
- عماد أبركان، نظام اللاتمرکز ومتطلبات الحكامة الترابية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 30/29، السنة 11- 2015.
- عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد 13، مطبعة الامنية، 2016.
- محمد الغالي، رشدي لحسن، الحكامة المالية للجماعات الترابية : نموذج التدبير المرتکز على الميزانية التشاركية، المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، مطبعة 44 برانت 136 مكرر، طريق الوازيس، الدار البيضاء، عدد 3، ابريل 2017.
- محمد الغالي، الدليل الدستوري للمواطنة، منشورات منتدى المواطنة، 2014.
- محمد الشريف بنخي، رقابة المجالس الجهوية للحسابات على التدبير المالي للجماعات تحليل للأدوار وتحديد للمسؤوليات، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، العدد 1، السنة 2016.
- محمد اليعكوبي، المبادئ الكبرى للحكامة المحلية، منشورات المجلة المغربية للانظمة القانونية والسياسية العدد 12 يونيو 2004.

- مينة بنحميد، ربط المسؤولية بالمحاسبة في القانون التنظيمي رقم 113.14، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 137، نونبر - دجنبر 2017.
- يونس مليح، في الحاجة إلى الإصلاح نظام جبايات الجماعات الترابية، مجلة العلوم القانونية، مجلة علمية محكمة تعنى بالدراسات القانونية والقضائية والسياسية، العدد الرابع، مطبعة الأمانة- الرباط 2016.

❖ الظهائر والمراسيم

- دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011، الجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011.
- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (07 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436، (23 يوليو 2015)، ص 6624-6685.
- ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 رمضان 1436 (07 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والاقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436، (23 يوليو 2015)، ص 6625-6659.
- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (07 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436، (23 يوليو 2015)، ص 6660-6708.
- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (07 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436، (23 يوليو 2015)، ص 6660-6708.
- القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 لقانون المالية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 بتاريخ 14 شعبان 1436، 2 يونيو 2015، الجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ فاتح رمضان 1436 (18 يونيو 2015)، ص : 5810.
- ظهير شريف رقم 1.09.02 الصادر في 18 فبراير 2009 بتنفيذ القانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها منشور بالجريدة الرسمية عدد 5711، بتاريخ 27 صفر الموافق ل 23 فبراير 2009 ص : 545.

- القانون المتعلق بالجبايات المحلية الصادر بشأنه الظهير الشريف 1.07.195 بتاريخ 19 ذو القعدة 1428 الموافق ل 30 نونبر 2007، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 03 دجنبر 2007.
- ظهير شريف رقم 1.07.209 صادر في 16 من ذي الحجة 1428 (27 ديسمبر 2007) بتنفيذ القانون رقم 39.07 بسن أحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية، الجريدة الرسمية عدد 5591 بتاريخ 31 دجنبر 2005.
- الظهير الشريف رقم 1.02.124 الصادر في فاتح ربيع الأخير 1423 (23 يونيو 2002) بتنفيذ القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الجريدة الرسمية عدد 5030، بتاريخ 6 جمادى الأخيرة 1423 (15 غشت 2002)، ص : 2294.
- القانون المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيأتها، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.89.187 صادر في 21 من ربيع الثاني 1410 (21 نوفمبر 1989) بتنفيذ القانون رقم 30.89 ، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 4023 بتاريخ 06/12/1989 ص : 1573.
- ظهير شريف رقم 1.76.584 بتاريخ 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئتها، الجريدة الرسمية عدد 3335 مكرر بتاريخ فاتح أكتوبر 1976، ص 3034.
- ظهير شريف رقم 1.59.315 بتاريخ 23 يونيو 1960 المتعلق بالتنظيم الجماعي، الجريدة الرسمية عدد 2487 بتاريخ 24 يونيو 1960، الذي كان يأخذ بمبدأ ثنائية الميزانية المتمثل في : الميزانية الأصلية التي توظف لتسيطر مختلف عمليات التسيير التي تقوم بها الجماعة، والميزانية الإضافية التي كانت تخصص لتغطية عملية التجهيز.
- ظهير شريف رقم 269.59.1 صادر في 17 من شوال 1379 (14 أبريل 1960) المتعلق بالمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، عدد 2678، 22 أبريل 1960، ص : 843.
- مرسوم رقم 2.16.314 صادر في 23 من رمضان 1437 (10 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجهة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، الجريدة الرسمية، عدد 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص. 5462.

- مرسوم رقم 2.16.315 صادر في 23 من رمضان 1437 (10 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية العمالة أو الإقليم المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، الجريدة الرسمية، عدد 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص. 5462.
- مرسوم رقم 2.16.316 صادر في 23 من رمضان 1437 (10 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجماعة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، الجريدة الرسمية، عدد 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص. 5463.
- مرسوم رقم 02.17.451 صادر في 4 ربيع الأول (23 نوفمبر 2017) سن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات .
- مرسوم رقم 2.93.807 صادر في 6 من محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية، الجريدة الرسمية، عدد 4262، 4 يوليو 1994، ص : 1079.
- مرسوم رقم 2.05.1004 صادر في 5 من ربيع الأخير 1427 (3 ماي 2006) في شأن تغيير الجدول الملحق بالمرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية، الجريدة الرسمية، عدد 5421، 15 ماي 2006، ص : 1266.
- مرسوم رقم 2.97.176 صادر في 14 من شعبان 1418 (15 ديسمبر 1997) في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، الجريدة الرسمية، عدد 4558، 5 فبراير 1998، ص : 500.
- مرسوم رقم 2.94.100 صادر في 6 من محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية، الجريدة الرسمية، عدد 4264، 20 يوليو 1994، ص : 1171.

❖ التقارير والمراسلات :

- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات 2018.
- قرار مشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية رقم 1356.18 صادر في 13 من شعبان (30 أبريل 2018) بتحديد تبويب ميزانية الجماعة.

نجاحة التدبير المالي للجماعات الترابية ومتطلبات الحكامة

- المديرية العامة للجماعات المحلية، مديرية المالية المحلية، عدد f/3788 بتاريخ 01 أكتوبر 2019، مراسلة وزير الداخلية إلى السيدة والسادة ولاة وعمال عمالات وأقاليم المملكة، موضوع : حول إعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2020.

❖ المواقع الالكترونية :

- يونس ابلاغ، ربط المسؤولية بالمحاسبة في تدبير الشأن الترابي وحكامته الجيدة.
- www.hakamatourabia.site على الساعة 18:45 تاريخ الاطلاع 20/03/2020
- نور الدين عيار، الحكامة الجيدة ومبادئها. بتاريخ 2020/09/18 على الساعة 14:40
- www.hazbane.asso-web.com

❖ المراجع بالفرنسية :

- Henry Mintzberg, grandeur et décadence de la planification stratégique, traduit par pierre Romelaer, DUNOD, paris,1994.
- Mechrafi amal ; autonomie et développement local dans la nouvel charte communale ; Revue Marocaine D'Administration Locale Et De Développement ; N°44 ; année 2003.

الفهرس

2	تقديم
13	الفصل الأول : النظام المالي الترابي وتحقيق النجاعة.
14	المبحث الأول : الإطار العام للمالية الترابية.
15	المطلب الأول : الإطار الدستوري والقانوني للمالية الترابية.
15	الفقرة الأولى : المبادئ الدستورية المؤطرة لميزانية الجماعات الترابية.
27	الفقرة الثانية : المبادئ والمقاربات الحديثة في تدبير ميزانية الجماعات الترابية.
30	المطلب الثاني : الأجهزة المتدخلة في المالية الترابية.
30	الفقرة الأولى : الأمر بالصرف.
33	الفقرة الثانية: المحاسب العمومي ودور لجنة المالية والشؤون المالية والبرمجة.
35	المبحث الثاني:تدبير الميزانية الترابية ومتطلبات الفعالية.
35	المطلب الأول : تدبير موارد الميزانية الترابية.
35	الفقرة الأولى : عقلنة الموارد الجبائية.
42	الفقرة الثانية : عقلنة نظام التمويل الخارجي.
45	المطلب الثاني : ترشيد استعمال الإنفاق الترابي.
45	الفقرة الأولى : محددات ترشيد نفقات الجماعات الترابية.
48	الفقرة الثانية : أنواع النفقات المحلية.
55	خلاصة الفصل الأول.
57	الفصل الثاني : أفاق التدبير المالي الترابي وسؤال الحكامة.
57	المبحث الأول : اعتماد مبادئ الحكامة كآلية لتحسين التدبير المالي الترابي.
58	المطلب الأول : التخطيط الإستراتيجي.
59	الفقرة الأولى : مضمون التدبير الاستراتيجي الترابي.
62	الفقرة الثانية : مضامين وأسس التخطيط التنموي.
65	المطلب الثاني : الشفافية والمحاسبة.
66	الفقرة الأولى : الإطار القانوني لتكريس مبدأ الشفافية في المالية المحلية.
69	الفقرة الثانية : الإطار القانوني لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.
72	المبحث الثاني : سبل تأهيل الرقابة على المالية الترابية.

نجاعة التدبير المالي للجماعات الترابية ومتطلبات الحكامة

73	المطلب الأول : الرقابة ذات الطبيعة السياسية والإدارية.
74	الفقرة الأولى : الرقابة السياسية للمجالس التداولية.
79	الفقرة الثانية : الرقابة الإدارية.
88	المطلب الثاني : الرقابة القضائية.
88	الفقرة الأولى : اختصاصات المجالس الجهوية لحسابات ذات الصيغة القضائية.
95	الفقرة الثانية : الاختصاص الإداري للمجالس الجهوية للحسابات.
101	خاتمة عامة.
104	لائحة المراجع.
111	الفهرس.