

جامعة محمد الخامس بالرباط
Université Mohammed V de Rabat

كلية العلوم الاقتصادية والإدارية - رابطة

مستر الدكتور الإداري المحلي

1949

16

رسالة لنيل دبلوم الماستر في التدبير الإداري المحلي
تحت عنوان :

مبدأ التدبير الحر ورهان الاستقلال المبالغ الترابيع

تحت إشراف الدكتور:

محمد جيمود

من إنجاز الطالب:

الرحماني سعيد

لجنة المشاهدة:

الدكتور محمد جيمود: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق - سلا رئيسا ومشرفا
الدكتور عبد النبي أظريف: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق - سلا عضوا
الدكتور الشريف الغويي: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق - سلا عضوا

المجلس الجامعي 2014-2015

مقدمة

يعد كسب رهان التنمية، ضرورة ملحة في عصرنا الحاضر خصوصا مع تزايد المطالب والاحتياجات المجتمعية من جهة، والأزمة المالية التي تعاني منها الدولة والجماعات الترابية من جهة ثانية. ولعل البحث عن كسب هذا الرهان الاستراتيجي في ظل هذه الأزمة، يقضي البحث عن أنجع الوسائل والليات الحديثة لتحقيق التنمية الترابية. وتتمثل اللامركزية خيارا استراتيجيا لتدبير الشأن العام الترابي، كونها تتيح لكيانات ترابية فرصة تدبير شؤونها الذاتية ومعالجة المشاكل والتحديات التنموية التي تعاني منها، بعيدا عن المقاربة المركزية في التدبير التي أبانت عن عجز وقصور في تدبير التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الجهوي والترابي.

يشكل اعتماد المغرب للنهج اللامركزي، فلسفة وممارسة وانتقال ديموقراطي هام يجسد الارتباط الوثيق بين اللامركزية والديمقراطية والتنمية²، حيث أضحت التنظيم اللامركزي جزءا من الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي، بشكل يجعل من الجماعات الترابية فاعلا وشريكا أساسيا للدولة في تحمل أعباء تدبير الشأن العام، في وقت اتسم فيه الأداء العام لهذه الأخيرة بالتراجع نتيجة كثرة المهام، وتعدد الوظائف، وسرعة المتغيرات الداخلية والخارجية وتحديات العولمة، التي دفعت

¹سحرص المغرب منذ فجر الإستقلال على تبني سياسة اللامركزية الإدارية بهدف توزيع المسؤوليات والمهام بين الدولة والجماعات، فبصدور ظهير 1960 أحدثت الجماعات الحضرية والقروية كمرحلة أولى وكان الهدف من إحداثها هو العمل على تدبير الشؤون المحلية كما أحدثت إلى جانبها بمقتضى ظهير 12 شتنبر 1963 المسالك والأقاليم .

وقد تميزت تجربة اللامركزية ببلادنا بتربية الجهة إلى مستوى جماعة محلية تنتخب مجلسا لها مكثفا يتدبير شؤونها تدبيرا ديموقراطيا وبذلك أصبحت الجماعات الترابية تشمل الجهات والمسالك والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، وأمام محدودية التجربة الجماعية في ظل الديتاق الأول دخل المشرع وأصدر ميثاق جماعيا جديدا في 30 شتنبر 1976، الذي وسع من اختصاصات ومساحيات المجالس الجماعية، ومنحها استقلالاً إداريا وثاليا يهدف إلى تلبية حاجيات المواطنين والسهر على إنعاش الاقتصاد المحلي.

غير أن هذا الديتاق عرف بدوره بعضنا من أوجه النقص مما أدى بالمثل الصاعدي إلى التشرع والحيولة دون تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة، وهذا ما أخذ بالمشرع إلى إصدار قانون رقم 78.00 والمعدل بقانون 17.08 المتعلق بالميثاق الصاعدي الجديد سنة 2009 وذلك تسهيلا للعمل الصاعدي وتحديد المساطر والإجراءات ورفعا لأي ضوض أو التباس طبع الممارسة الصاعدي السابقة.

وبصدور الميثاق الجماعي الجديد تعددت المسؤوليات المنوطة بالجماعات، وتوعدت وشجعت معها الأفرار والوظائف المؤسساتية والائتمانية والاجتماعية التي تشمل بالخصوص في تثبيت ديموقراطية السوار وترسيخ استقلالية وحرية الجماعات، كما أمنت لها مسؤوليات تنموية هامة وولسة سيما أن دور الجماعات لم يعد منحصرا في توظيف وإحراز وثائق إدارية وتقديم خدمات جماعية ذات صبغة تنموية وتطويع السواطين بل امتد ليشمل على بلورة وتحقيق أهداف ومهام استثمارية واقتصادية، أنظر طارق السايب، تمويل المشاريع الترابية التنموية - الجماعية الحضرية لمنطقة نموذجيا - رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2012-2013، ص 2.

² قال الملك الراحل الحسن الثاني رحمه الله "توسعنا وأما متنتج بروح اللامركزية مؤمنا بها، معتقدا بأن الديموقراطية الحقيقية هي الديموقراطية المحلية، وإذا لم تكن هناك ديموقراطية محلية، فلن توجد أبدا ديموقراطية وطنية، تهيمن عليها، وتطبعها بطابع الجسد والإضرار والإضرار، معتطف من خطاب الملك الراحل الحسن الثاني، أشغال المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية، وذلك برحاب القصر الملكي العامر بالرباط بتاريخ 21 أبريل 1992.

مبدأ التدبير الحر وهان الاستقلال المالي الترابي

المركز إلى نهج سياسة انفتاحية على المحيط الجهوي والترابي، من أجل بلورة تصور جديد للتنمية الترابية التي أصبحت تنطلق من المحيط في اتجاه المركز.

لقد عبر جلالة الملك محمد السادس في العديد من المناسبات على ضرورة اعتبار الجماعات الترابية، فاعلا رئيسا إلى جانب الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، هذا التوجه الجديد يجد سنداه في الخطاب الملكي 30 يوليوز 2000 حيث قال: " سنشرك شعبي العزيز، في مناسبة قريبة بالخطوط العريضة لهذه النقطة الديمقراطية الكبرى، التي توخينا منها الإسراع بترسيخ اللامركزية واللامركز، في اتجاه إقرار مجالس محلية وإقليمية وجهوية تجتمع بين ديمقراطية التكوين وعقلانية التقطيع ونجاعة وشفافية وسلامة التدبير، وتتوفر على أوسع درجات الحكم الذاتي الإداري والمالي الذي من شأنه جعلها تنهض بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ليس بالتبعية للدولة، ولكن بالشركة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني، من قبل نخبة ذات مصداقية وكفاءة ونزاهة، بغزوها بنظام ومسلسل انتخابي ديمقراطي، محاط بجميع الضمانات القانونية الكفيلة بضمان حريته وتعديته ونجاعته "

وعلى هذا الأساس جاء الميثاق الجماعي 78.00 المعدل بقانون 17.08، كخطاب تدبيري يعزز من تدخل الجماعات الترابية في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث اعتبر الجماعات الترابية وحدات ترابية داخلية في حكم القانون العام، و متعنة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي³. هذا التعديل الجوهري جعل اللامركزية تنتقل من بعدها السياسي والإداري، إلى بعدها التتموي. إطار مقارنة تدبيرية تشاركية تمكن الجماعات الترابية من الوسائل الكفيلة بتحقيق دورها التتموي.

وقد عمل المشرع المغربي من خلال دستور 2011، على تعزيز المكانة الدستورية للجماعات الترابية، سواء بتخصيصه الباب التاسع منه للجماعات الترابية، أو من خلال تكريس مجموعة من المبادئ الدستورية الحديثة، كمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية لضمان أكبر قوة وحماية للحرية التديرية للوحدات اللامركزية، في مواجهة باقي الأشخاص العمومية الأخرى، وتبرز مكانة التدبير الحر للجماعات الترابية كمبدأ للتنظيم الجهوي والترابي في دستور 2011، من خلال الأهمية التي أصبح يتمتع بها المجال الترابي، كمجال مناسب لبلورة السياسات العمومية الهادفة إلى خلق تنمية مندمجة ومستدامة على المستوى اللامركزي.

يهدف التدبير الحر للجماعات الترابية، إلى إعطاء أكبر قدر من الحرية للجماعات الترابية في تدبير شؤونها بشكل مستقل وفعال، دون أي تدخل في اختصاصاتها من أي جهة من الجهات، فالتدبير الحر هو الترجمة الإدارية لنظرية الديمقراطية الترابية، التي تتيح لكيانات ترابية نوعا من الحرية

³ المادة الأولى من القانون 17-08، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.08.53، بتاريخ 18 فبراير 2009، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5714 الصادرة في: 05/03/2009.

مبدأ التدبير الفعّال ورهان الاستقلال المالي الترابي

والاستقلال في التدبير بعيدا عن تحكم ووصاية الدولة، ولا يمكن أن يتحقق هذا الاستقلال بدون موارد مالية ذاتية كافية تتحكم فيها الجماعات الترابية لممارسة اختصاصاتها المتعددة والمتنوعة.

يعد المجال المالي، من المجالات التي أولاها دستور 2011 أهمية كبيرة، على اعتبار أن العنصر المالي يحل مكانة هامة في كل السياسات العمومية، فهو أداة تمول وتنفذ بها السياسات والمشاريع التنموية، وترجم بها المجالس المنتخبة برامجها السياسية على الواقع الملموس، فالتدبير الديموقراطي للشأن العام الترابي لا يقاس فقط بحجم الاختصاصات الممنوحة للجماعات الترابية، ولكن يقاس بحجم الموارد المالية المستحقة للجماعات الترابية، التي تكرر استقلالها الإداري والمالي من جهة، وتعزز تدخلاتها العمومية في تحقيق التنمية الترابية من جهة ثانية.

❖ المحددات المفاهيمية للموضوع

قبل الخوض في تباين المقاربة الجديدة للتدبير المالي الترابي، يتعين الوقوف عند بعض الجوانب المفاهيمية للموضوع، التي ينبغي تفكيكها وشرحها والوقوف عند معانيها كعقبات ومقدمات أساسية لفهم الخطوط العريضة للموضوع، يتشكل عنوان الموضوع من عدة مفاهيم أساسية: ويعد مبدأ التدبير الحر المفهوم الأول الذي ينبغي الوقوف عليه، والذي يتكون من ثلاث كلمات مبدأ ثم التدبير ثم الحر، فالمبدأ إسم يعني القاعدة والأصل والمعيار والنواة، ونقول مبدأ الشيء بمعنى منطقه وأصوله وأساسه⁴، ثم مفهوم التدبير المشتق من فعل دبر يدير تدبيرا، ومصدره التدبير، ويقال تدبر الأمر بمعنى فكس فيه وفي نتائجه، ويقال كذلك دبر الأمر بمعنى وفيه وساسه ونظر في عاقبه، والتدبير بمعنى حسن القيام بالشيء⁵. أما في الإصطلاح يعتبر التدبير نشاطا يختص به الإنسان يمارسه في حياته اليومية والمهنية بغية تحقيق نتائج ملموسة من خلال أهداف محددة مسبقا.

يعرف التدبير⁶ بذلك العلم الذي يهدف إلى عقلنة وقرشيد استخدام الموارد المادية، والبشرية، داخل المنظمة من أجل تحقيق أهداف مرسومة⁷، فالتدبير يتجاوز كونه تقنية حديثة في إدارة المقاربات

⁴ - معجم السامي، معجم عربي - عربي إلكتروني على الرابط التالي: www.almaany.com

⁵ - العلم بطرق البتلي، محيط المحيط، قاموس حول اللغة العربية، رياض الصلح مكتبة لبنان، بيروت، طبعة 1991، ص 368.

⁶ - يطرح تحديد مفهوم التدبير بعض الصعوبات التي تترجم من خلال تباين التعريفات الواردة بين المفكرين، فالبيض يربط تعريفه بالتركيز على الاستعمال الأمثل للموارد المالية والبشرية من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمنظمة. وبذلك يعتبر التدبير سلسلة من الأنشطة المنسبة والمتقاطعة لتوجه بشكل يجعل الجميع من الوسائل المالية والبشرية والمادية (تأثره توفير منتجات وخدمات ذات جدوى اقتصادية واجتماعية، أنظر نوال الهناوي، التدبير العمومي الجديد، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية - أكادال - الرابط السنة الخامسة 2008-2009، ص 6-7

⁷ - محمد حر كات، التدبير الاستراتيجي والمنافسة، رهنات العودة بالمقالات المغربية، مطبعة فضالة المحمدية 1997

مبدأ التدبير الحر ورهان الاستقلال المالي الترابي

بصفة عامة، إلى اعتباره فلسفة جديدة استوحيت من التطورات التقنية والاقتصادية، وضرورة التكيف معها⁸، فهو كيفية جديدة يشتمل بها العقل، وتحرير جديد للنيات.

فالتدبير هو عملية معقدة تكمن في تحويل الموارد البشرية والتقنية، ورؤوس الأموال إلى مقايضة فعالة. فهو مرحلة متقدمة في مجال التدبير، على اعتبار أن مدلوله لا يتوقف عند مجرد الاهتمام بمجال التدبير، بل يشمل مجموع تقنيات التنظيم والتسيير داخل المنظمة في أفق تدعيم مقومات المردودية. ويفيد التدبير كذلك إلى معنى التنظيم وإدارة شأن المقاومة، بينما التدبير المقاوم لا يعني تقنيات التنظيم والتدبير والاستثمار في مشاريع مقاولاتية⁹. ثم مفهوم الحر، جاء من الحرية جمع حريات، وتقصد بها حرية الجماعات الترابية في تدبير شؤونها الذاتية في استقلالية عن الدولة، هذه الحرية تجد سندها في الدستور باعتبارها أسمى قانون يحدد حقوق وحريات الأقران والجماعات ومنها حرية الجماعات الترابية في التدبير، وكذا في الشخصية المعنوية للجماعات الترابية التي تمنحها الحرية القانونية في إجراء مختلف التصرفات القانونية من تملك وتعاقد وتقااضي.

أما الشق الثاني من عنوان الموضوع، رهان الإستقلال المالي الترابي، يقصد بالمفاهيم المكونة له، الرهان هو الإفاق والأهداف المنظرة من مسألة معينة، أما الإستقلال فيجده معناه إلى من يسير ذاتياً بواسطة قوانين خاصة، والاستقلالية المالية في مفهومها العام تمثل الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات الترابية، وتعني كذلك الاستقلالية المالية توفر المجالس المنتخبة على ميزانية خاصة و موارد مالية ذاتية تتحكم في قواعد وطرق تدبيرها واستعمالها من أجل تحقيق المصلحة العامة الترابية.

أهمية الموضوع

إن موضوع "مبدأ التدبير الحر ورهان الإستقلال المالي الترابي"، يستمد أهميته من خلال المنعطف التاريخي الذي يعرفه التدبير المالي الترابي بعد دستور 2011، الذي أسس لتوجه تدبيري جديد يقوم على تعميق نظام اللامركزية، من خلال منح الجماعات الترابية مكانة استراتيجية فسي الهندسة الدستورية، إضافة إلى تكريس مجموعة من المبادئ الدستورية الجديدة كمبدأ التدبير الحر لدفع بالعلجة التنموية على المستوى الجهوي والترابي.

وتكمن أهمية الموضوع كذلك، في الدور الاستراتيجي الذي يلعبه العنصر المالي فسي تمويل المشاريع والسياسات العمومية الترابية التنموية. هذه الأهمية الحيوية للعنصر المالي، دفعت المشرع المغربي إلى ضرورة التعجيل بتفعيل مبادئ الحكامة المالية الجيدة التي تقوم على مبادئ: الشفافية

⁸ -سلي المحادي، التدبير التشاركي للجماعات (الدعمات والرهانات) رسالة نيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- طنجة- السنة الخامسة 2009-2010، ص 7

⁹ -بهيبة مسكر، الجماعات، لجماعات المقارنة بالمغرب (الأسس، المقومات والرهانات) ط. 1، مطبعة طوب بريس، الرباط، ص 9

مبدأ التدبير العمومي والاستقلال المالي الترابي

المالية، والنجاح والفعالية، وربط المسؤولية بالمحاسبة، لمواجهة كل أشكال الفساد والتبذير للمال العام. ويعد مبدأ التدبير الحر ضماناً أساسية لتعزيز الإستقلال المالي للجماعات الترابية، سواء من حيث توسيع حرية المديرين الترابيين في إعداد وتنفيذ القرار المالي، أو من حيث تعزيز دور الجماعات الترابية في فرض واستخلاص الرسوم الترابية، وتعزيز دور الساكنة في المشاركة في مراقبة التدبير المالي الترابي.

أسباب اختيار الموضوع

إن اختيار موضوع مبدأ التدبير الحر ورهان الإستقلال المالي الترابي لم يكن وليد الصدفة بل يستند إلى اعتبارات ذاتية وأخرى موضوعية:

➤ بالنسبة للاعتبارات الذاتية: تكمن في ميولنا الدائم إلى الإضطلاع على مستجدات مجال تدبير الشأن العام الترابي خصوصا في شقه المالي، ويرجع الفضل في ذلك إلى طبيعة التكوين الذي تلقيناه في مسارنا الدراسي الجامعي خصوصا في سلك ماستر التدبير الإداري المحلي الذي يركز على دراسة المواد المرتبطة بالشأن العام الترابي.

➤ أما بالنسبة للأسباب الموضوعية: تكمن الأسباب الموضوعية لاختيار موضوع "مبدأ التدبير الحر ورهان الإستقلال المالي الترابي" إلى محاولة مواكبة النقاش العمومي الكبير الذي يعرفه تدبير الشأن العام الترابي خصوصا في شقه المالي يعد دستور 2011، الذي حصل مستجدات دستورية مهمة من شأنها إعطاء دفعة قوية للتدبير المالي الترابي في اتجاه وترشيدته، والرفع من مساهمته في تمويل التنمية الترابية، إضافة إلى تزامن هذا البحث مع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، التي حاولت من جهة تنزيل المبادئ الدستورية الجديدة المنظمة للجماعات الترابية، ومن جهة ثانية دعم القدرات التمويلية للميزانية الترابية وتحقيق الإستقلال المالي الترابي.

إشكالية البحث

مما لا شك فيه أن المجال المالي يشكل بعدا أساسيا من أبعاد الإستقلال الترابي، و معيارا أساسيا لقياس مدى تطور ونضج النظام اللامركزي في المغرب، فالموارد المالية تعد وسيلة لتمويل النفقات وإنتاج المواد والخدمات، كما تلعب دورا منسطا في تحريك الإقتصاد وتوزيع الدخل، والأداة الرئيسية للتنمية الترابية والوطنية. وانطلاقا مما سبق يمكن طرح إشكال أساسي يتعلق بمدى مساهمة التدبير الحر للجماعات الترابية في تحقيق الإستقلال المالي الترابي؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية أهمها:

✓ ما هو مفهوم ومؤشرات الإستقلال المالي للجماعات الترابية؟

مبدأ التدبير الحر وهان الاستقلال المالي الترابي

- ✓ ما هي مظاهر وتجليات الاستقلالية المالية في إعداد وتنفيذ القرار المالي الترابي؟
- ✓ كيف تساهم الموارد الذاتية لتمويل في تحقيق الإستقلال المالي؟
- ✓ ما هي الإشكالات والمعوقات التي تعيق تحقيق الإستقلال المالي؟
- ✓ كيف يساهم التدبير الحر في تحقيق الإستقلال المالي الترابي؟

المناهج العلمية المعتمدة

إجابة عن هذا الإشكال، تم توظيف مجموعة من المناهج أهمها المنهج الوظيفي: الذي سنعرف من خلاله مدى مساهمة الموارد المالية في تمويل الميزانية الترابية، والتدخلات التمويلية للوحدات الترابية. ثم المنهج المقارن: من خلال مقارنة مدى مساهمة الموارد المالية الجائبة فسي تمويل الميزانية الترابية في ظل بعض التجارب المقارنة، ثم الحديث عن نشأة بعض الطرق التديرية في التشريع المقارن وانتقالها للتشريع المغربي.

كما تم توظيف تقنية الإحصاء من خلال اعتماد جداول تتضمن أرقام، و نسب مئوية بهدف إثبات النتائج المتعلقة بالتدبير المالي.

خطة البحث

لمعالجة هذه الإشكالية، سننطلق منهجيا من تقسيم الموضوع إلى فصلين أساسيين، سنتناول فسي الفصل الأول تشخيص واقع الإستقلال المالي الترابي، أما الفصل الثاني سنتناول فيه مبدأ التدبير الحر دعامة أساسية للإستقلال المالي الترابي.

الفصل الأول:

تشخيص واقع الاستقلال المالي للجماعات الترابية

كثيرة هي السياقات التي يظهر فيها تدبير الشأن العام الترابي بالمغرب داخل دائرة النقد والنقاش العميق، فإذا كان المشرع اعترف للجماعات الترابية بال شخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي في تدبير شؤونها الترابية، ورفع من مساهمتها في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وزودها بالوسائل القانونية والمالية والبشرية والتدبيرية لأداء رسالتها التنموية، فإن التشخيص¹⁰المفصل إليه من خلال تحليل بنية المالية الترابية (موارد ونفقات)، يظهر أن هذه البنية تعثرها مجموعة من الاختلالات والتعثرات التي تضعف الاستقلال المالي للجماعات الترابية من جهة، وتحد من نجاعة وفعالية التدبير العمومي الترابي من جهة ثانية.

فتجاح اللامركزية الترابية لا تتوقف فقط على تحويل مجالسها اختصاصات متعددة، بل تمكنها أيضا من الوسائل المالية والبشرية اللازمة لتسييرها، لأن أي عملية لتوسيع الاختصاصات بدون إعادة توزيع الوسائل المادية بين الدولة والجماعات الترابية بشكل موازي، سيؤدي لا محالة إلى نقل اختصاصات صورية ونظرية¹¹.

فمن غير المجدي القول بأنه يجب منح الإختصاصات ثم البحث لاحقا وبصفة تدريجية عن الموارد، على اعتبار أن إسناد مسؤوليات جديدة لا يمكن أن يتم بدون ضمانات، التي تتمثل في مبدأ القائل بأنه: يمكن إسناد المسؤوليات دون إعطاء الوسائل الضرورية المادية منها والبشرية التي يستلزم أن يكون في حجم ومستوى المسؤوليات والأعباء الملقاة على عاتق المجالس الجماعية الترابية¹².

وهنا يظهر التلازم بين الوسائل القانونية والمالية، كمقومات أساسية لنجاح التدخلات التنموية للجماعات الترابية، فكل المؤشرات المتعلقة بالتنمية الترابية تلقي في مسألة أساسية تتمثل في تعزيز الاستقلال المالي للوحدات الترابية. هذا الاستقلال يشكل جوهر ومجيار نجاح أو فشل النظام اللامركزي، الذي يقوم أساسا على تحويل المجالس المنتخبة حرية واسعة في تدبير شؤونها. وهذا القول يدفعنا بداية لتحديد مفهوم الاستقلال المالي الترابي (المبحث الأول) ثم المديث عن حدود ومعينات الاستقلال المالي للجماعات الترابية (المبحث الثاني)

¹⁰ تكفي مسألة الإمكانات الاقتصادية والاجتماعية والمالية للجماعات أهمية بالغة، فبدون هذا التشخيص لا يمكن الوقوف القدرات والموارد التي تتوفر عليها الجماعة في مختلف الميادين الحيوية الانتخابية. فإبراز المؤملات من جهة وتحديد مكان الخلل من جهة ثانية يعتبر الشطر الأول من عملية التخطيط، أما الشطر الثاني يتمثل في طيبة المتطلبات المتزايد للمواطنين في شتى الميادين. وعليه فالمطلوب هو التوفيق بين شطري المسألة التي تشكل القاعدة الأساسية في طورة المشاريع التنموية. للمزيد من المعلومات، راجع صلاح الدين أكريلان، الميثاق الجماعي: قراءة تحليلية، مطبعة SAVOIR PRINT الطبعة الأولى 2009، ص 75

¹¹ محمد لهنور مسألة توزيع الإختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية بالمغرب رسالة دبلوم الدراسات العليا المعمقة جامعة الحسن الثاني. كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء سنة 2003-2004 ص 69.

¹² مليكة الصروخ: القانون الإداري دراسة مقارنة مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء الطبعة الرابعة سنة 1998، ص: 174.

لبحث الأول: مفهوم ومراكز استقلال إطلاي الترابي

قد تشابه المبررات الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية لكل من الاستقلالية المالية والاستقلالية الترابية، فحسب البروفسور "Henry Tulken: مهما امتكّك السلطة المركزية من علماء ومفكرين لن يتمكنوا من الامام بنقاصيل شعب كبير¹³ .

فإذا كان الهدف من تطوير الاستقلالية الترابية هو الدفع بالديمقراطية على عدة مستويات، كتقريب الإدارة الترابية من المواطن للتمكن من معرفة احتياجاته، توزيع المسؤوليات والموارد بين النواة والجماعات الترابية وتحقيق التنمية الترابية بواسطة هيئات ترابية منتخبة، فإن الإستقلال المالي الفعلي للوحدات اللامركزية يعتبر مظهرا من مظاهر الاستقلالية الترابية من جهة، والمحرك الأساسي للعملية التنموية من جهة ثانية، فبدون موارد مالية ذاتية لا يمكن للمجالس التداولية تنفيذ برامجهما وبإسمائها التنموية على المستوى الجهوي والترابي¹⁴.

ورغم أهمية الاستقلال المالي للجماعات الترابية، كونه أحد النتائج الأساسية المترتبة عن الشخصية المعنوية للجماعات الترابية، نجد أن مختلف المقننات التشريعية والتنظيمية المغربية المتعلقة باللامركزية¹⁴، لم تتضمن أية مقتضيات تتعلق بتحديد الأسس المفاهيمية التي تخصن ضبط الجانب الاصطلاحي للإستقلال المالي للجماعات الترابية، فالقوانين المنظمة للجماعات الترابية عندما تتحدث عن هذا المجال فإنها تقتصر على إيراد نفس العبارة المتعلقة بتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، دون أي تفصيل لهذا الاستقلال ولا تعين حدوده ومجالاته¹⁵.

غير أن التشريع المقارن وخصوصا التشريع الفرنسي، أعطى للإستقلال المالي للجماعات الترابية طابعا دستوريا من خلال المراجعة الدستورية في 28 مارس 2003، ثم إصدار القانون التنظيمي للاستقلال المالي للجماعات الترابية في 29 يوليوز 2004¹⁶.

وأمام غياب تحديد مفهوم الإستقلال المالي الترابي من طرف المشرع، حاول الفقه تحديد هذا المفهوم؛ فالأستاذ الوزائي شاهدي حاول مقارنة هذا المفهوم من خلال التمييز بين معنيين: المعنى

¹³ - فريد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية- دراسة حالة ثلاث بلديات- رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية الجزائر، السنة الجامعية 2010-2011، ص 76

¹⁴ -تصن المادة الأولى من الميثاق الجامعي 17.08 على أن أن الجماعات الترابية هي وحدات ترابية داخلية في حكم القانون الممام ومتضمنة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

¹⁵ - يوسف البريه، استقلالية القرار المالي للجماعات الترابية - دراسة تحليلية- رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون الممام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال، السنة الجامعية 2013-2014، ص 2

¹⁶ - Les finances des collectivités locales 2007 op.cit.p9

- أورده مكاوي نصير، تدبير مالية الجماعات المحلية، تدبير النفقات المحلية على ضوء القانون 45.08، المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، الطبعة الأولى 2011، دار أبي رفراق للطباعة والنشر، ص 10

النظري والمعنى التطبيقي، فعلى المستوى الأول يعتبر الإستقلال المالي نتيجة مباشرة وطبيعية للشخصية المعنوية، فبمجرد اعتراف المشرع لشخص معنوي بالشخصية المعنوية يصبح من اللازم توفره على نمة مالية خاصة وميزانية مستقلة. أما على المستوى التطبيقي والعملي، فالاستقلال المالي يتحقق من خلال قيام الجماعات الترابية بتأسيس مواردها الضرورية لتحويل ميزانيتها وحسن تدبيرها ثم تحديد نفقاتها¹⁷.

كما يضع الأستاذ ' pierre la lumière ' ثلاث مؤشرات أساسية لتأسيس الإستقلال المالي الترابي¹⁸:

- ✓ توفر الجماعات الترابية على مصادر تمويلية أساسية تمكنها من تمويل تدخلاتها وأنشطتها التنموية،
 - ✓ توفر الجماعات الترابية على حرية تحديد مواردها ونفقاتها،
 - ✓ إلغاء الرقابة القبلية على القرار المالي الترابي، وتكريس الرقابة البعيدة،
- أمام هذا التعدد والتنوع في التعريفات التي أعطيت للاستقلال المالي الترابي، يمكن القول أن هذا المفهوم يحتل مكانة أساسية في النظام اللامركزي، هذه الأهمية للجانب المالي فسي مجال التدبير اللامركزي، نتفعنا للتمعق في تحديد مفهوم الإستقلال المالي الترابي والخوض في مختلف المؤشرات التي ترتبط بهذا المقوم الأساسي (المطلب الأول) ثم الحديث عن أسس ومراكز الاستقلال المالي للجماعات الترابية (المطلب الثاني)

المطلب الأول: مفهوم الاستقلال المالي الترابي

لقد أوجد الفقه مجموعة من المعايير اعتمد عليها لدراسة مسألة الإستقلال الترابي فوجد مثلا: معيار المهام التاريخية الذي حاول مقاربة موضوع الإستقلال الترابي من زاوية تاريخية، أي أن استقلال الجماعات الترابية يقاس بالمهام الأصلية التي كانت تصارحها منذ القدم، غير أن هذا المعيار يبقى محدودا ومتجاوزا كونه لم يواكب التحولات والتغيرات التي عرفتها مهام الدولة¹⁹ والجماعات الترابية التي أصبحت فاعلا رئيسيا في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الجهوي

17 - CHahdj Ouazzane « Hassan » : " La Droit Administratif: L'organisation Administrative " 1 Edition Dar Anajah Al Jadida . Casa. 1997. page 101

18 - Fatima Zidouri. L'Autonomie Financier locales. Leurre ou réalité. In: REMALD, on 83. novembre - décembre 2008. p .103

19 - عرفت مهام ووظائف الدولة تحولاً جذرياً في التاريخ، بحيث انتقلت من دولة دركية أو طارئة تتحدد مهامها في الأمن والدفاع و القضاء، إلا أن دولة منتحلة بعد الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929 في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية بواسطة المراقق المرمومية لتدقيق المصالح العامة، إلا أن دولة منتحلة على محيطها الداخلي، وذلك بإنشاء جميع الفاعلين العموميين والفواض في تحمل أعباء تدبير الشأن العام على حسب إمكاناته ومجال تدخله.

مبدأ التدبير الحر ورومان الاستقلال المالي الترابي

والترابي، ليتم اللجوء إلى معيار آخر يتحدد في معيار الاختصاص الحصري، الذي حاول تأسيس الإستقلال الترابي على أساس قانوني يتحدد في الاختصاصات الحصرية فقط للوحدات اللامركزية، غير أن هذا المعيار أيضا يشوبه الغموض كونه لم يحدد مدلول الاختصاصات الحصرية.²⁰

وأمام غموض هذه المعايير، تم اعتماد معيار آخر يتحدد في إنعدام رقابة الملائمة على الهيئات اللامركزية، أي أن هذه الهيئات تكون مستقلة في اتخاذ قراراتها بحرية واستقلالية. وأمام تعدد المعايير التي حاولت مقارنة موضوع الإستقلال الترابي من مختلف الزوايا، سناحول مقارنة جزء أساسي من الإستقلال الترابي هو الإستقلال المالي للجماعات الترابية، كونه المعيار الأساسي لقياس درجة نضج وتطور النظام اللامركزي، وذلك من خلال تحديد المدلول الواسع لهذا المفهوم (الفرع الأول) ثم تحديد المدلول الضيق لهذا المفهوم (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المدلول الواسع للاستقلال المالي الترابي

إذا كانت التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الجهوي والترابي هي الغاية، فإن الإستقلال المالي الترابي يشكل الوسيلة التي تستند عليها الجماعات الترابية لتمويل تدخلاتها الاقتصادية، فنجاح التدبير الديموقراطي للشأن العام رهين بحجم وقوة الإستقلال المالي للجماعات الترابية، هذا الإستقلال يقاس بتوافر مجموعة من المؤشرات منها: وجود موارد ذاتية فعالة لتمويل الميزانية الترابية (الفقرة الأولى) إضافة إلى إنعدام الخصائص المالي للجماعات الترابية (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: وجود موارد ذاتية فعالة أساس الإستقلال المالي الترابي

من الأكد أن تحقيق اللامركزية²¹، لا يتوقف فقط على تحويل الجماعات الترابية إختصاصات متعددة ومتنوعة تمس مختلف المجالات التنموية، بل تتحقق اللامركزية بالأساس على حجم الموارد المالية المتوفرة لدى الجماعات الترابية، فالمجالس المنتخبة لا يمكنها ممارسة إختصاصاتها إلا إذا توفرت لها الوسائل المالية الضرورية لتمويل تدخلاتها العمومية²².

²⁰ - عبور إينسام ، نظام الرصاية الإدارية ودرما في بنامكية الأقاليم، مكترة لنيل دبلوم الماجستير في القانون العام، جامعة قسطنطينية، كلية الحقوق الجزائر ، السنة الجامعية 2012-2013، ص9

²¹ - هناك تعريفات متعددة لنظام اللامركزية، فالأستاذ جان أوبي يعرف اللامركزية بأنها: "تحويل بعض الإختصاصات من السلطة المركزية لمصلحة أشخاص إدارية أخرى " في حين يعرفها الأستاذ جورج فينيل بأنها: "وضع سلطة القرار في يد هيئات أخرى غير ممثلي السلطة المركزية والتي غالبا ما تكون منتخبة بواسطة المواطنين ذوي المصلحة " وخلصه القول يمكن تعريف اللامركزية بأنها أسلوب إداري يهدف بواسطته سلطة البث في بعض الأمور والتضاي الإدارية إلى هيئات منتخبة تتمتع بنوع من الإستقلالية اتجاه الحكومة المركزية. للزيد من المعلومات راجع السبدي بنمير، اللامركزية والنشأن العام المحلي أية أفاق في ظل المفهوم الجديد للسلطة، المطبعة والورقة الوطنية مراكن، طبعة الأولى 2000، ص11.10

²² - فاطمة السعيدى مزروع: الإدارة المحلية للامركزية بالمغرب، مطبعة الدجاج الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2003، ص- 238.

مبدأ التمييز العرورهان الاستقلال المالي الترابي

يحتل العنصر المالي مكانة هامة في كل السياسات العمومية، فهو أداة تمويل وتنفذ بها السياسات والمشاريع التنموية، وترجم به المجالس المنتخبة برامحها السياسية على الواقع الملموس لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فالموارد المالية الذاتية سواء الجبائية وغير الجبائية تعتبر حجر الزاوية في تمويل الميزانية الترابية وتحقيق الاستقلال المالي الترابي.

تستفيد الجماعات الترابية من مصادر تمويلية ذاتية متعددة، تتكون من عائدات الضرائب والرسوم التي تستخلصها لفائدتها، وعائدات أملاكها، ثم الملك الغابوي، هذه المصادر المتنوعة تشكل على المستوى الترابي المقارن، الأداة التمويلية الأساسية لتغطية النفقات بشقيها التسييري والتجهيزي.²³ فالاستقلال المالي الترابي يتوقف بشكل كبير على حجم الموارد المالية الذاتية المتوفرة لدى الوحدات الترابية، فمسألة الإمكانات المالية الذاتية تحظى بأهمية كبيرة، إذ بدون موارد مالية ذاتية كافية يصبح الإستقلال المالي للجماعات الترابية المعطن عنه من طرف المشرع مجرد إستقلال شكلي.²⁴

ويجمع مختلف الباحثين والمهتمين بقضايا الجماعات الترابية²⁵، أن الاستقلال المالي الترابي ركن أساسي من أركان اللامركزية، فلا يمكن للجماعات الترابية ممارسة اختصاصاتها وتحمل أعباء تدبير الشأن العام وتمويل المشاريع التنموية، دون التوفر على موارد مالية ذاتية فعالة تمسول تدخلاتها الاقتصادية.

ولتحقيق هذه الغاية، ينبغي تحويل الهيئات الترابية السلطات اللازمة للقيام بمهامها وأهمها السلطة الجبائية، هذه السلطة من شأنها أن تعطي للجماعات الترابية الحرية والإستقلال فسي اتخاذ قراراتها، فبدون سلطة جبائية ترابية تمنح للمجالس المنتخبة القدرة و الحرية على صناعة قراراتها الجبائية يصبح إستقلال الجماعات الترابية مبدأ ليس له معنى.²⁶

²³ عبد المجيد سعد التمويل الجبائي التنمية المحلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد الثاني

ص9...

²⁴ فاطمة السعيد يزوروع، مرجع سابق ص239

²⁵ Rhomari (Mostafa) « les reformes des finances locales des paradoxes et des choix ». In . Une administration plus proche des citoyens Les éditions guussous Rabat. 1990.P.173

أورد محمد علي أميا، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة مواضيع الساعة، عدد 29، 2001، ص33

²⁶ رضا الحاج العجوري، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الخامسة 2008-2009.



الفقرة الثانية: انعدام الخصاص المالي أساس الإستقلال المالي الترابي

هناك علاقة جدلية قائمة على التأثير والتأثر، بين اللامركزية والاستقلال المالي للوحدات الترابية، فالإستقلال المالي يعتبر ركنا أساسيا ومعيارا جوهريا لقياس درجة نضج وتطور اللامركزية، فبدون الاستقلال المالي للوحدات الترابية يصبح خيار اللامركزية خيارا محدودا²⁷.

فالإستقلال المالي له دلالة أساسية تتمثل في إنعدام الحاجة المالية للجماعات الترابية، وعدم معاناتها من أي خصاص مالي يجعلها في حاجة لدعم الدولة، ومضطرة أكثر للالتزام بتوجيهات السلطة المركزية وهذا ما لا يدعم إستقلالها²⁸، فالتحكم في الموارد المالية وترشيد إنفاقها، يجعل من الجماعات الترابية مستقلة في قراراتها وإختياراتها التنموية على الصعيد الترابي.

هذا الطرح يزكيه تمتع الجماعات الترابية بالشمولية المعنوية، والإستقلال الإداري والمالي في تدبير شؤونها، كما تنص على ذلك مختلف القوانين المؤطرة لنظام اللامركزية، غير أن هذا الخيار

الإستراتيجي يبقى محدودا في ظل الخصصاص المالي الذي تعاني منه المجالس المنتخبة، نتيجة ضعف الوسائل التمويلية التي تبقى دائما المعضلة الكبرى أمام كل عمل تنموي ترابي²⁹.

فالحديث عن إنعدام الخصاص المالي للجماعات الترابية، قد يبدو منطقيًا في وقت معين انحصرت فيه مهام المجالس المنتخبة في مجالات معينة ، لكن أمام تنوع و اتساع مجالات تدخل الجماعات الترابية في مختلف المجالات التنموية، فقد نتج عنه تنوع وتعدد مجالات الإنفاق الترابي، الذي أصبح يشكل صورة مصغرة لمجالات الإنفاق على المستوى المركزي ، وهذا التشابه يرجع بالأساس إلى تراجع دور الدولة لفائدة الجماعات الترابية عن مجموعة من الإختصاصات في إطار مقارنة تكاملية بين المركز والمحيط ، فالمركز لا يتطور إلا عندما يستقي قوته من محيطه، وبذلك أصبح ينظر للجماعات الترابية كشرتك أساسي في العملية التنموية.

هذه المقاربة التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي أساسها الإستقلال المالي للوحدات الترابية، فبدون موارد مالية ذاتية كافية، لا يمكن للجماعات الترابية تحمل أعباء تدبير التنمية الإقتصادية والإجتماعية على المستوى الجهوي والترابي، غير أن تحديد مفهوم الإستقلال المالي ليس عملية سهلة، بل عملية مركبة ومعقدة ومتعددة الأبعاد، فمن جهة يمكن القول أن مفهوم الإستقلال المالي مفهوم

²⁷- يحظى الجانب المالي للجماعات الترابية بأهمية بالغة من طرف الباحثين في العلوم الإدارية، فالاستاذ C.DEBBASCH يعتبر أن الأهمية

المالية يبرز فيها ويوضح مدى إغراق اللامركزية، كما يؤكد الأستاذ السجاري على : أهمية الإستقلال المالي للجماعات للهيئات اللامركزية بقوله: أن مشكل المالية الترابية هو بدون شك المشكل الأساسي بل المشكل الجوهرى لإستقلال الجماعات المحلية، ومن الصعب تحقيق لا مركزية حقيقية من دون إصلاح المالية الترابية، راجع في هذا الإطار : فاطمة السعيد يزردع، مرجع سابق ص 239

²⁸- مصد عالي أوبا، مرجع سابق، ص 35

²⁹- عبد المجيد أسعد، مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1991

نسبي متغير في الزمان والمكان، فدرجة الإستقلال المالي للجماعات الترابية في المغرب ليس هو درجة الإستقلال المالي للجماعات المحلية في التجارب المقارنة كالألمانيا أو فرنسا مثلا، ومن جهة ثانية يتأثر الإستقلال المالي للجماعات الترابية بالظروف الإقتصادية و الإجتماعية والسياسية داخل الدول، فقد يكون الإستقلال المالي الترابي منعزلا، وقد يكون جزئيا، وقد يكون كليا، فهو عملية معقدة تحتاج للقياس.

إن الإقرار بنسبية هذا المفهوم دفعت بعض الباحثين من بينهم "P.LaLumier" إلى وضع مجموعة من المؤشرات أسماها الخصائص المهمة لبناء نموذج الإستقلال المالي وتحدد هذه المؤشرات فيما يلي³⁰:

أولاً: تمنح المسطرة الموازية الإشارة الأولى، من حيث تأثير السلطة المركزية في ميدان التمويل، من حيث طريقة إعداد الميزانية، وإعتمادها،

ثانياً: مدى توفر الهيئات الترابية على سلطة تحديد مداخلها³¹ ونفقاتها حين إعداد الميزانية، بحيث يفترض إقرار السلطة المركزية للوحدات اللامركزية ذات الوجود القانوني المحض بهامش من سلطة التقرير في تسييرها المالي، وهذا التحديد يبدو احتماليا، مادام بطريقة ما يتموقع بين حد أدنى، وآخر أقصى³².

ثالثاً: إن المسألة الأكثر أهمية فيما يتعلق بالإستقلال المالي هي بلا شك مصادر التمويل وتحديدها، فالهيئة الترابية يجب أن تتوفر على موارد ذاتية كافية لأداء المهام المسندة إليها بدون صعوبات مالية قصوى، يتعلق الأمر بمعرفة من له الإختصاص بتحديد الموارد، فهل تتوفر الهيئات اللامركزية على حرية تحديد مداخلها؟ أم أن الهيئات المركزية هي المسؤولة عن ذلك؟

رابعا: مسألة تحديد النفقات لها انعكاس على الإستقلال المالي، فنفقات هيئة إدارية ترتبط مباشرة بنشاطها، وهذا الأخير محدد بالقانون، وبالتالي فالمؤسسة الإدارية لا تتوفر إلا على تأثير ضعيف على تعيين نفقاتها وحجمها، هذا التأثير يتنوع بحسب الحرية التي تتوفر عليها في إختيار نشاطها.

³⁰-محمد عالي أنيباء، مرجع سابق، ص25.

³¹- إن الحديث عن الإستقلال على المستوى الجبايي بشكل عام يقتضي توفر مجموعة من المؤشرات، كالتقنة على فرض ضريبية جيدة (السلطة التأسيسية) تحديد الوعاء، وكذلك المسر. (سيتم التركيز هنا على السلطة التأسيسية، على أن يتم التمرص للمؤشرات الأخرى لاحقاً). من خلال رجوعنا للقوانين المنظمة للامركزية بالمغرب يمكن القول أن الصاعات المحلية لا تتوفر على أي سلطة جباية تأسيسية، لكن قبل الخوض في التفاصيل نرى أنه من الضروري أن ندين مسألة ترابط بشكل الدولة، حيث أن مسألة التوفر على سلطة جباية تأسيسية على المستوى المحلي و إن كان مقولا في دولة مركبة، فهو يطرح نقاشا واسعا عندما يتعلق الأمر بدولة موحدة

³²- Chevallier (Jean-pierre) : "Budget autonome" in Dictionnaire encyclopédique de finances. Publiques...OP. cit.p. 228.

أوردته محمد عالي أنيباء، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية. سلسلة مواضيع الساعة، عدد 29 سنة 2001 من:31.

خامساً: مآل الأرباح والفوائض، ومصير العجز، يمكن أن تمنح إشارة بالنسبة للإستقلال المالي، بحيث يمكن أن تتسائل عن الجهة المختصة لكي تقرر طرق إستعمال الفائض وتحدد تدابير تغطية العجز؟

سابعاً: يرتبط الإستقلال المالي بمدى المراقبة الممارسة من طرف السلطة المركزية على التسيير المالي للهيئة، يتعلق الأمر في هذا الإطار بمعرفة: هل تتم هذه المراقبة من طرف جهاز تابع للإدارة المركزية؟ أم تبقى على العكس من ذلك مراقبة داخلية، أي من طرف الهيئة نفسها بواسطة أجهزتها؟ فلا يجب أن تتحمل الهيئة الترابية إلا مراقبة بعدية تحت طائل إفراغ الإستقلال المالي من دلالاته³³.

سابعاً: تعتبر مسألة العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية مؤشراً على درجة الإستقلال المالي للوحدات الترابية، فالإستقلال المالي يبقى مهدداً دائماً من خلال العلاقة الواسعة أو المحددة بحسب الحالات، والتي لا تكلف أبداً عن التواجد ما بين السلطة المركزية والهيئات الترابية. إن الإستقلال المالي الجيد والكامل كلما يتحقق منذ اللحظة التي تحتفظ فيها هيئة ما بدرجات مختلفة بنقطة ارتباط مع الدولة، سواء لأن هذه الأخيرة تساهم في تمويلها، وهذا ما يترجم عبر مساعدات وإعانات مخصصات أو إمدادات يمكن أن نجدها في وثائق ميزانية الدولة، أو لأن الدولة تحتفظ بحق النظر في بعض النفقات، أو لأن الوثائق المالية المتمتعة بالإستقلال المالي تخضع لأحد ميكانيزمات المراقبة المعتمدة على المستوى المركزي.

ويكفي أن يدعم أحد هذه المؤشرات ليقف الإستقلال المالي الذي تتمتع به الجماعات الترابية أهم دلالاته³⁴.

غير أن كل هذه المؤشرات الأساسية لقياس الإستقلال المالي الترابي، تشوبها مجموعة من المشاكل التي تحد من قوة الإستقلال المالي الترابي وذلك من خلال³⁵:

³³- تخضع الجماعات المحلية لرعاية لاحقة من قبل وزارة المالية، مختلفة في المقتضية العامة للمالية و التزينة العامة للمملكة، كما تخضع لرعاية وزارة الداخلية و المتنتزة في المقتضية العامة للمالية المحلية و المقتضية العامة للإدارة الترابية ، حيث تمتلك هذه الأخيرة حق الإطلاع على كل الوثائق التي تمكنها من أداء مهامها، كما أن لها الحق في إجراء أي تحقيق تراه ضروري.

³⁴ - محمد عالي توكالي، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، مرجع سابق ص 26-27.

³⁵ - محمد حبيرو، تقييم الإستقلال المالي للجماعات الترابية على ضوء المستجدات التشريعية والتطبيقية،- واقع القانون الدستوري للجماعات

الترابية في الدول المغاربية - أعمال الأيام المغاربية العاشرة للقانون، المنظمة من طرف كلية الحقوق الموسمي الرباط، أيام 17-18 فبراير

2015.

مبدأ التسيير الحصري وهان الاستقلال المالي الترابي

- ⦿ أغلب موارد الجماعات الترابية محولة نتيجة ضعف الموارد الذاتية للتمويل، وبالتالي إرتهاق مالية الجماعات الترابية بمالية الدولة،
 - ⦿ وجود خلل أفقي وعمودي في توزيع الموارد المالية، سواء بين الدولة والجماعات الترابية، وبين المستويات الترابية فيما بينها،
 - ⦿ غياب سلطة جباتية ترابية، في مقابل إحتكار الدولة للتشريع الجبائي الترابي،
 - ⦿ وجود رقابة قبلية تحد من حرية الجماعات الترابية في صناعة قرارها المالي وفق الإحتياجات الأساسية للجماعة،
 - ⦿ وجود هيئة معينة على مستوى العمالات والأقاليم تتحكم في القرار المالي لهذا المستوى الترابي في مقابل تهميش الهيئة المنتخبة،
 - ⦿ تعدد أجهزة الرقابة على القرار المالي، وتعدد مواقفتها، وأشكالها،
- هذا الوضع المتسم بالخلل في كل المؤشرات الأساسية للاستقلال المالي للجماعات الترابية، ستكون نتيجته المنطقية ضعف النتائج وبروز أزمة مالية وتدييرية وتموية على المستوى الترابي.

الفقرة الثالثة، حرية الإنفاق كمؤشر على إستقلال المالي

تنص المادة 41 من القانون 45-08 على مجموعة من النفقات التي تعتبر إجبارية و المقصود بالنفقات الإجبارية هو أنه يجب أن تتضمن ميزانية الجماعات المحلية هاته النفقات، و التي تدخل في نفقات التسيير³⁶.

وتنص الفقرة الثانية من المادة 42 من القانون 45-08 على أنه، تقوم سلطة الوصاية بتسجيل كل نفقة إجبارية لم يتم إبراجها بميزانية الجماعة المحلية، و تتخذ لهذا الغرض كل التدابير الضرورية بما في ذلك حذف نفقة غير إجبارية³⁷.

وبالنسبة كيف يمكن أن نتحدث عن إستقلال مالي على مستوى النفقات في ظل التتبعين على نفقات إجبارية، و إعطاء كل الصلاحيات لسلطة الوصاية لإدراج هاته النفقات في الميزانية؟

لقد تعددت الآراء حول مدى تقليص هذا النوع من النفقات من الإستقلال المالي للجماعات الترابية³⁸:

³⁶ - المادة 14 من قانون 45-08 المتعلق بانتظام المالي للجماعات الترابية وميزانيتها.

³⁷ - المادة 42 من القانون 45-08، المتعلق بانتظام المالي للجماعات الترابية وميزانيتها.

³⁸ - محمد حبيرون، محاضرات حول المالية المحلية، أقيمت على طلبه السنة 3 تخصص القانون العام، شعبة الإدارة المحلية بمرسم السنة الجامعية 2012-2013 بأكاديمية العقروقي السويدي- سلا (غير منشورة).

*فهناك جانب يرى أن إجبارية ما يجب أن يكون تخفف من طبيعته الإجبارية، فالمشرع قد خول لسلطة الوصاية سلطة الحلول و ذلك خوفا من إهمال الجماعات المحلية لنفقات تسيرية ضرورية بدونها يتعثر السير العادي للجماعة، وتتاثر المصلحة العامة سلبا .

هذا يعني أن أولوية هاته النفقات و حيويتها بالنسبة للجماعة هو ما دفع بالمشرع لتبني فكرة الحلول، و بالتالي فالتسجيل التفتائي للنفقات الإجبارية من طرف سلطة الوصاية لا يمس في حد ذاته حسب هذا الرأي بالاستقلال المالي للجماعات المحلية، على اعتبار أن هاته النفقات ترتبط بالمصلحة العامة المحلية .

*بينما يرى الجانب الثاني أن النفقات الإجبارية تحد من الإستقلال المالي للجماعات المحلية على اعتبار أن سلطات الوصاية تستطيع تصحيح السلوك المالي للجماعات المحلية و توجيه سياستها الإقتصادية و الإجتماعية ، و بصيف أنصار هذا الإتجاه أن نظام النفقات الإجبارية يفتح المجال لممارسة وصاية موسعة في المجال المالي و تكريس تبعية الجماعات الترابية³⁹ .

بعد طرح فكرة كل من الإتجاهين نرى أن الطرح الثاني هو الصائب، خاصة و أن الأفكار المقدمة من طرف أنصار الإتجاه الأول في إعتقادنا تتعارض و فكرة الإستقلال التي تتمتع بها الجماعات المحلية، و التي تتبع من تفرها على الشخصية المعنوية. لكن و مع ذلك فالمشكل الأساسي هنا لا ينحصر فقط في إجبارية هاته النفقات، بل بقدرة الجماعات المحلية على توفير موارد كافية لتغطيةها .

بعد أن تحدثنا عن تأثير النفقات الإجبارية على إستقلال الجماعات المحلية، سنحاول أن نتعرض لفكرة مهمة و تتعلق الأمر هنا بإشكالية توزيع الاختصاصات بين الدولة و الجماعات المحلية، خاصة فيما يتعلق بتحويل الاختصاصات المحولة.

الفرع الثاني: المدلول الضيق للاستقلال المالي الترابي

إلى جانب المدلول الواسع للاستقلال المالي للجماعات الترابية، هناك مدلول ضيق يقوم من تركزين أساسيين يتمثل الأول في: توفر الجماعات الترابية على ذمة مالية مستقلة (الفقرة الأولى) ثم تتوفر الجماعات الترابية على ميزانية خاصة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى، : توفر الجماعات الترابية بذمة مالية مستقلة
لا مجال للحديث عن إدارة ترابية وتمييزها عن الإدارة المركزية دون توفر مقومات الإستقلال المالي، ذلك أنه بمجرد اعتراف القانون بالشخصية المعنوية للوحدات الترابية اللامركزية، يصبح من المنطقي توفر هذه الأخيرة على ذمة مالية مستقلة وميزانية خاصة بها، كمنطق لحرية تصرفها في مجال التدبير المالي في شقيه المتعلق بالمداخل و النفقات⁴⁰ .

³⁹ - fikri, abdelkbir, Le regime financier de la commune marocaine, casablanca, édition maghrebbines, 1980, p.81

⁴⁰ أورده محمد جيمود مرجع سابق، ص3

⁴⁰ - محمد جيمود، محاضرات، مرجع سابق ص 3

ومن نتائج وأثار الإستقلال المالي للهيئات الترابية، توفرها على نمة مالية مستقلة مع كل ما يترتب على ذلك من آثار قانونية وعملية، وهذا المعطى يعتبر عنصرا أساسيا في تناول النظام اللامركزي ذاته، على اعتبار أن القدرة على إعداد القرار المالي وتنفيذه بشكل مستقل، يتطلب بالضرورة وجود هيئات لامركزية تتمتع باستقلال مالي، وتتوفر على هيئات تفريرية وتنفيذية مؤهلة لإقرار المقترضات المالية والأمر بتحصيل الجبايات الترابية وكذا الأمر بصرف نفقاتها⁴¹.

الفقرة الثانية، الإستقلال المالي بتحقيق إستقلال الجماعة بميزانية خاصة

لاشك أن الاعتراف للوحدات الترابية بالشخصية المعنوية لا يكفي الحديث عن وجود لامركزية حقيقية، فإذرة على الاستجابة لمتطلبات إدارة القرب وتحقيق التنمية، ولكن اللامركزية الفعلية تتحقق بتوفر الجماعات الترابية على ميزانية مستقلة⁴² تمكنها من التدخل في تفعيل المشاريع التنموية، فإن تكون مستقل يعني أن تستقل بموارد مالية وميزانية خاصة.

وبالرؤوع إلى مختلف المقاربات التي تناولت الإستقلال المالي الترابي، نجد أنها تجتمع على فكرة أساسية مفادها: أن الإستقلال المالي لا يمكن أن يتحقق بدون وجود ميزانية ترابية مستقلة، إضافة إلى تمتع المجالس المنتخبة على الحرية إعداد وتنفيذ الميزانية⁴³.

غير أن إستقلال الجماعات الترابية بميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة هو إستقلال شكلي، لأن علاقة الترابط قائمة بينهما⁴⁴، وكثيرا ما تتعدى الميزانية الترابية من ميزانية الدولة، ومن ثم فإن الطريقة التي تمد بها الدولة الجماعات الترابية بموارد مالية، كثيرا ما تمس إستقلال الجماعات

الترابية⁴⁵.

⁴¹ - عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات المحلية بين الواقع والرقابة ومتطلبات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد: 70 سنة 2011، ص:

⁴² - تعد الميزانية أساس التسيير المالي المحلي، وهي تسيطر مختلف العمليات والتصرفات المالية للجماعة، هذا بالإضافة لكونها أداة لبرمجة المشاريع التنموية، و وسيلة لتتربيل المخططات التنموية، فهي الوثيقة التي بموجبها يقرر ويؤذن بالنسبة لكل سنة مالية في مجموع موارد وتمصلات الجماعة المحلية. الشيء الذي يجعلها عنصرا أساسيا من عناصر تصيد استقلال القرار المالي الترابي، الموكل للشخصية المعنوية المعترف بها دستوريا وقانونيا للوحدات الترابية.

⁴³ - فتحة بلماية، حكمة الإنفاق المحلي ورهان التنمية بالمغرب، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام تخصص تسيير الشأن العام، جامعة محمد الخامس السويدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية، السنة الجامعية، 2008-2009

⁴⁴ - من أوجه الترابط كذلك بين ميزانية الجماعات الترابية وبين ميزانية الدولة، خصوصهما نفس النظام التقني الذي ينبغي التقيد بقواعده دون الخروج عنها لأن أي خلل في عم التقيد بهذه التواعد من شأنه أن يؤثر على التسيير المالي للجماعات الترابية، للمزيد من المطوسات راجع الشهدى بنسور، الجماعات المحلية والممارسة المتأخرة بالمغرب، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والورقة الوطنية، مسراكول 1994.

⁴⁵ - محمد عالي أدنيا، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني - عين الشق - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية 2000-2001.

المطلب الثاني: أسس ومفكرات الاستقلال المالي للجماعات الترابية،

في إطار تعزيز نظام اللامركزية، وتدعيم أسس الديمقراطية الترابية، وتمكين الجماعات الترابية من الوسائل اللازمة للقيام بالاختصاصات المنوطة بها كفاعل وشريك حيوي للدولة والقطاع الخاص في مجال التنمية الترابية، شهد المغرب سلسلة من الإصلاحات القانونية والتدبيرية الهادفة إلى دعم الإستقلال المالي للجماعات الترابية.

يعتبر صدور القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية ومجموعاتها⁴⁶، نقلة نوعية في الإصلاحات المعتمدة من طرف المشرع والهادفة إلى تطوير وتعزيز نظام اللامركزية، ووضع الوسائل القانونية والمالية رهن إشارة الوحدات الترابية لمساعدتها على تحسين مستوى تدخلاتها، والاضطلاع على الوجه المطلوب بالدور المنوط بها في مجال التنمية الترابية⁴⁷، وعليه ~~يوفر تعقيد في هذا المطلب على أسس ومفكرات الاستقلال المالي للجماعات الترابية والذي ينعقد في~~

تحكم الجماعات الترابية في قواعد تدبير الميزانية الترابية: (الفرع الأول) ثم تعدد وتنوع الموارد الذاتية لتمويل أساس الاستقلال المالي التراب (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تحكم الجماعات الترابية في قواعد تدبير الميزانية الترابية

يعتبر توسيع الإختصاصات المالية للجماعات الترابية، منطلقا هاما نحو تعزيز الإستقلال المالي الترابي، وذلك بمنحها سلطة مسقلة في صنع قراراتها المالية من طرف هيئات منتخبة تتولى تدبير شؤون المواطنين على المستوى الترابي، فتحكم الجماعات الترابية في قواعد وأساليب تدبير ميزانياتها ومواردها المالية، من شأنه أن يوسع من حريتها في التدبير وبطورة استراتيجيات ترابية للتنمية جهة، ويسد أي مجال لتدخل السلطة المركزية في تأسيس القرار المالي الترابي والمس بالاستقلال المالي للجماعات الترابية من جهة ثانية. وتتحدد مظاهر تحكم الوحدات الترابية في قواعد تدبير الميزانية من خلال: تعزيز حرية الجماعات الترابية في إعداد الميزانية وفق الاحتياجات الترابية (الفقرة الأولى) ثم الإستقلالية في تنفيذ الميزانية الترابية (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: حرية الجماعات في إعداد الميزانية وفق الاحتياجات الترابية

تعتبر الميزانية الترابية إطار مالي، يعبر عن وجود إستقلال مالي جزئي للهيئات اللامركزية، خصوصا وأن النشاط المالي للجماعات الترابية أعم وأشمل من وثيقة الميزانية فسي حدد

⁴⁶ - الظهير الشريف رقم 1-09-02 بتاريخ 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعها الجريدة الرسمية عدد 5711-27 صفر 1430 (23 فبراير 2009) ص: 545.

⁴⁷ - طارق السائب، تمويل المشاريع ترابية للتنمية - الجماعة الحضرية طنجة نموذجا - رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2012-2013 ص 27

مبدأ التدبير الحر وهوان الاستقلال المالي الترابي

ذاتها، فمناقشة مدى ودرجة الإستقلال المالي الترابي يرتبط بشكل أساسي بالتدبير الميزانياتي الذي يجسد ماليا وحسابيا التدخل التديري والتنموي للوحدات اللامركزية. وعلى هذا الأساس يتم التعبير عن الإستقلال المالي للجماعات الترابية بوجود ميزانية مستقلة، تضمن مختلف العمليات والتصرفات المتعلقة بالتدبير المستقل للنفقات الترابية، وذلك بالموازاة مع وجود موارد مالية ذاتية تعبر عن الإستقلال المالي الترابي .

وبالرغم من تعدد ملولات والمفاهيم التي أعطيت للإستقلال المالي، فإن وجود ميزانية ترابية مستقلة، يشكل دعامة أساسية ومعيارا ثابت للإستقلال المالي للوحدات اللامركزية، وقد ارتبط تحديد مدلول الميزانية الترابية بالتطور الذي مس دور الجماعات الترابية خاصة في التوفيق بين مطلب التنمية ورهان الديمقراطية الترابية. فتراجع الدولة عن أدوارها التنموية لفائدة وحداتها الترابية فرض عليها مساندتها من الناحية المالية، والتوجه إلى إقرار سياسة مالية ترابية واضحة المعالم ترسم مسن خلالها الخطوات العريضة للتدبير المالي الترابي سواء على مستوى الموارد أو على مستوى النفقات الترابية⁴⁸. ويمكن ملامسة دور المجالس الترابية المنتخبة في إعداد الميزانية كأساس للإستقلال المالي الترابي من خلال:

أولا: إعداد الميزانية الترابية

إن الاستراتيجية المالية للجماعات الترابية تستدعي منها ضبط مآلياتها والتصرف في شؤونها المالية وفق قواعد وأسس صحيحة، وذلك من خلال التعرف مسبقا على مجموع الموارد المالية المتوفرة لديها، وكذلك النفقات المقررة صرفها خلال السنة المالية⁴⁹، وترجم هذه الاستراتيجية من خلال وثيقة الميزانية الترابية.

تمر الميزانية الترابية، مجموعة من المراحل أهمها مرحلة الإعداد، ويقصد بإعداد الميزانية تحضيرها عن طريق تحديد مبلغ النفقات الترابية، التي يجب على الجماعات تغطيتها بالموارد الجبائية وغير الجبائية للسنة المالية المقبلة، ويجب أن تقدر النفقات قبل الإيرادات وهو ما يضمن للجماعة السير الحسن لمصالحها، فمرحلة إعداد الميزانية مرحلة حساسة وصعبة لأن أي خطأ أو تقدير خاطئ للأرقام سينعكس بشكل سلبي على عملية التحضير، فضلا عن كونه قد يؤدي إلى رفض الميزانية من قبل المجلس التداولي أو سلطة الوصاية في مرحلة التصويت أو التصديق⁵⁰.

⁴⁸- كريم لعوش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، الطبعة الثانية 2011، مطبعة طوب - بريس الرباط، ص 11

⁴⁹ - أنصاري بندير، مرجع سابق ص 136

⁵⁰ - كريم لعوش، مرجع سابق ص 33

مبدأ التدبير الحر ورهان الاستقلال المالي الترابي

و تعتبر عملية إعداد الميزانية الترابية، مرحلة مناسبة للوقوف على تحديد طبيعة مهام واختصاصات مجموعة من المتدخلين في عملية التحضير المادي لوثيقة الميزانية، وتتميز هذه الأجهزة بالتعدد والتنوع وتختلف طبيعة تدخلها حسب صنف الجماعة الترابية ويمكن تحديد مهام هذه الأجهزة في ما يلي:

1- الأمر بالصرف

إذا كان واقع الممارسة المالية على المستوى المركزي يميل لصالح الجهاز التنفيذي ممثلاً في الحكومة خصوصاً وزارة المالية في إعداد الميزانية العامة للدولة، فإن مهمة إعداد الميزانية على المستوى الترابي يميل لصالح الأمر بالصرف بإعتباره المتحكم الأول في الممارسة المالية الترابية⁵¹، وبالرجوع الى المادة 16 من قانون التنظيم المالي المحلي رقم 45/08 التي تكرس أولوية الجهاز التنفيذي في إعداد مشروع الميزانية الترابية من خلال التخصيص على أنه: "تخصر الميزانية من لدن رئيس المجلس بالنسبة للجماعات الحضرية والقروية ومجموعاتها ومن طرف الأمر بالصرف بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم ..."⁵²

فمنح صلاحية الإعداد بشكل صريح للأمر بالصرف⁵³ حسب المادة 16 من القانون 45/08 يجد مبرراته في الإعتبرات التالية:

- 1- الأمر بالصرف هو المسؤول مباشرة عن تسيير المرافق العامة الترابية، ومن المفترض أن يكون الأثرى بحجم احتياجاتها الأكفا لتحديد طرق تمويل هذه الاحتياجات.
- 2- الأمر بالصرف مبدئياً هو السلطة الأكثر كفاءة وأهيل للقيام بهذه المهمة بحكم إشرافه المباشر على المصالح الإدارية والمالية الترابية التي تتولى جمع المعطيات اللازمة والإعداد التقني لأحكام الميزانية، فهو الذي يدير المصالح الجماعية ويعتبر الرئيس التأسيسي للموظفين الجماعيين .

- 3- إن الأمر بالصرف هو المسؤول مسؤولية مالية وجنائية وأدبية على تنفيذ العمليات المالية الترابية وبالتالي لا يقبل أن يتحمل المسؤولية ويخضع للرقابة المالية على تنفيذ ميزانية لم

⁵¹- مونتيم لحريري، التدبير المالي المحلي ورهان التنمية ، رسالة تليل دليم الماستر في القانون العام تخصص تدبير الشأن العام، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية واقتصادية والاجتماعية، الرباط ص52

⁵² - المادة 16 من القانون 54.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية ومجموعاتها.

⁵³- فإذا كان إعداد الميزانية المتعلقة بالجماعات الحضرية و القروية يتم من طرف الأمر بالصرف، وهو رئيس المجلس التداولي، فهذا يتماشى ومتطلبات الاستقلال المحلي لأنه يمارس من مثل الجهاز التداولي المحلي، فإنا نلاحظ بأن الأمر بالصرف على مستوى العمالات والأقاليم و الجهات - العامل - هذا الأخير يعتبر ممثل للسلطة المركزية، وبالتالي عملية تحضير الميزانية تتم من طرف جهة خارجية عن الجهاز التداولي (المتنقب) ،الشيء الذي يتنافى ومتطلبات استقلال القرار المالي الترابي.

عبء التدبير العمومي والاستقلال المالي الترابي

يتكافئ بمهمة إعدادها حيث ستكون مسؤوليته في هذه الحالة مسؤولية غير مبنية على أسس موضوعية⁵⁴.

غير أن المطالبة الواقعية والعملية لتدبير الشأن العام المالي الترابي، تظهر أن تحضير الميزانية داخل الجماعات الحضرية والقروية غالباً ما يقوم به الموظفون العاملون بالمصالح المالية للجماعة، شساعة المداخل وشساعة النفقات واللجنة المكلفة بالتخطيط والشؤون الاقتصادية والميزانية والمالية، التي تشارك بها مهمة إعداد مختلف الوثائق المحاسبية التي تهم مشروع الميزانية الجماعية مستعينة في ذلك بتدخل القباضة الجماعية التابعة لمصالح وزارة المالية⁵⁵.

ب - لجنة الميزانية والمالية
تعتبر لجنة الميزانية والمالية أحد المتكلمين الأساسيين في إعداد ودراسة القرار المالي الترابي، وتتشكل هذه اللجنة من مجموعة من الأفراد ينتخبون أو يعيّنون طبقاً لتجربتهم ودراساتهم بالمجال المالي، وتتكلف هذه اللجنة بإصدار قرارات نهائية أو استشارية بعد دراستهم لمشروع الميزانية عن طريق عقد مجموعة من الجلسات والاجتماعات بصفة منظمة⁵⁶.

ثانياً: أساليب إعداد الميزانية الترابية
تعتمد الجماعات الترابية في مسألة إعداد ميزانيتها على العديد من الوثائق الأساسية التي تعتبر الإطار المرجعي الأساسي لهذه العملية الإستراتيجية، وتستند المجالس المنتخبة بالدرجة الأولى في عملية تحضير الميزانية على دورية وزارة الداخلية التي تصدرها بشكل سنوي، بشأن التعليمات التي ينفذها على الجهات المكلفة بإعداد الميزانية احتراماً لآراء عملية التحضير، هذه التعليمات تهم الاختيارات العامة للحكومة، إلا أنه غالباً ما تتوصل بها الجماعات في وقت متأخر بعد إعداد الميزانية والتصويت عليها وعرضها على المصادقة⁵⁷.

تخضع عملية تحضير ميزانية الجماعات الترابية لمجموعة من الأساليب الأساسية التي تتحدد في بر المداخل، ثم تقدير النفقات.

⁵⁴- مصطفى معمر، إصلاح التنظيم المالي للجماعات المحلية ومكوناتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، يناير - فبراير عدد 108، 2013، ص 13.

⁵⁵ كريم لحرش، مرجع سابق ص 39.

⁵⁶ بوبك غارت شفيق، دور المنتخب الحياضي في صناعة القرار المحلي، القرار المالي نموذجاً، دراسة حالة الجماعة الحضرية مراكش 2003-2009، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة الخامسة 2009-2010، ص 35.

⁵⁷ كريم لحرش، مرجع سابق ص 40.

أ - تقدير المداخل

تحرص التوجيهات الصادرة عن سلطة الوصاية بهذا الخصوص على إحترام الضوابط التي وضعتها والمتعلقة بتقدير منطقي ومعقول لهذه المداخل⁵⁸، وتهم هذه الضوابط⁵⁹ بالأساس تطبيق قاعدة حسابية تتجسد في أخذ المداخل المحصل عليها في السنتين الأخيرتين، مع إضافة ما تم تحصيله من مداخل أثناء التسعة أشهر الأولى السابقة على فترة إعداد الميزانية (من فاتح يناير إلى 30 سبتمبر)، ويقسم المجموع المحصل من العمليتين السابقتين على 33 شهرا ثم يضرب فسي 12 (شهر) ليتم الحصول في نهاية المطاف على إجمالي التقديرات التي يمكن إقترانها ضمن الميزانية الترابية، هذه القاعدة الحسابية يمكن حصرها في الشكل التالي⁶⁰:

استخلاصات السنتين المنصرمتين + استخلاصات السنة الجارية (9 أشهر) X 1233

إن تطبيق هذه القاعدة الثلاثية لا يسري على جميع الرسوم والواجبات الترابية، نظرا للطبيعة

المختلفة لهذه الموارد، فتقدير منجز الخدمات والأشغال لا تحتاج إلى إباح أية قاعدة لأن الجماعة

تتوفر على قائمة حصرية لجميع الأملاك من أكرية وغيرها، حيث يكفي الرجوع إليها لوضع المقترحات بشأنها.

ب - تقدير النفقات

إذا كان الأسلوب المعتمد في تقدير نفقات الدولة هو الأسلوب المباشر⁶¹، فإن تقدير نفقات الجماعات الترابية لا يخضع لقاعدة محددة، لأن طريقة هذا التقدير تختلف باختلاف أصناف ونوع النفقات نفسها. وفيما يخص نفقات التسيير وخصوصا نفقات الموظفين التي تعتبر إجبارية، يتعين على الجماعة الترابية مراعاة الإجراءات التالية⁶²:

⁵⁸- عبد الطيف بورحو مرجع سابق، ص 65

⁵⁹- إن وضع التقديرات الخاصة بالمداخل:

- ميزانية التسيير: يمكن وضع التقديرات الخاصة بالمداخل على ضوء المستخلصات المالية برسم السنتين المنصرمتين واستخلاصات 19 شهر من السنة الجارية. كماله في حالة توقع أي زيادة أو نقصان في حجم المداخل المرتقبة يمكن أخذها بعين الاعتبار مع الإلزام بالتدابير اللازمة لذلك.

- ميزانية التجهيز: بالإضافة إلى التوازن التقديرية التي يتم رصد ما من خلال عملية مقارنة مداخل ونفقات التسيير يتعين وضع تقديرات آخر بالسوية لمداخل التجهيز التي يمكن تبريرها في ذلك مداخل القروض وأموال المساهمات. المزيد من المعلومات راجع طوله ميزانية الجماعات الترابية ص 6

⁶⁰- كريم لمرن، مرجع سابق ص 41

⁶¹- إن الأسلوب المتعدد لتقدير نفقات الدولة هو الأسلوب المباشر، أي أن الواردات تقسم إلى قسمين: واردات ثابتة وواردات غير ثابتة، وكذا

النفقات منها ما هو ثابت يسهل تقديره كأقساط وفوائد، ومساهمات التماثل ورواتب الموظفين، ومنها ما هو متحول أو متقلب كنفقات الطرق ولوازم الأشغال ويتقضي تقديره كثيرا من المعرفة والخبرة وبعد النظر. راجع في هذا الإطار نص بن مصالح الترمقي، الدالية العامة والسياسة المالية، الطبعة الأولى 2002، المطبعة والورقة الوطنية، ص 51

⁶²- ضبط حجم هذه النفقات من خلال التدابير التالية:

- تحديد عمليات التوظيف وحصرها في التخصصات والكفاءات التي تتوفر عليها الجامعة في حدود الحاجيات الضرورية التي تسي يمكن تغطيتها بالكفاءات المعروفة
- ضبط عمليات الإمداد استنادا إلى معيار يتأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المالية المتاحة
- كفاءة الجماعات الترابية على تحمل الأعباء المالية الإضافية.

للقيام بتقدير دقيق لهذه النفقات يشمل كل الالتزامات بما في ذلك رواتب وأجور الموظفين والأعوان،

والمستحقات الناجمة عن الزيادات في الأجور أو المرتبة عن الترقية النظامية وكذا المستحقات الخاصة بصناديق التقاعد والاحتياط الاجتماعي؛

للرصد الاعتمادات الكافية لتغطية هذه النفقات في أنها وخلال السنة المالية المعنية؛

للضبط حجم هذه النفقات من خلال التدابير التالية.

وفيما يخص نفقات التسيير الأخرى، يجب أن تركز التقديرات في هذا المجال على أساس رصد الاعتمادات الكافية لتغطية الالتزامات المترتبة عن العقود والاتفاقيات المبرمة من طرف الجماعات الترابية وكذا الخدمات المتعلقة بتدبير المرافق العمومية الترابية، ثم العمل على رصد الإعتمادات الكافية لتغطية الأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعات الترابية، ثم عقلة وتدبير النفقات⁶³. أما التقديرات المتعلقة بنفقات التجهيز، فإنها ذات وضعية خاصة سواء فيما يتعلق بمساطر تقديرها و إتمادها من قبل الجماعات الترابية، أو فيما يخص آليات تدخل سلطة الوصاية في الرقابة على فتح الإعتمادات الخاصة بها والمصادفة عليها.

تتعلق الإجراءات التي يتعين مراعاتها في هذا المجال بالنفقات التالية⁶⁴:

- ✓ ضبط وعقلة عمليات اقتناء السيارات.
- ✓ برمجة الاعتمادات الخاصة بتسديد أصل الدين المرتب عن القروض الحالة الأداء.
- ✓ برمجة الاعتمادات المتعلقة بالمشاريع المزمع إنجازها عن طريق القروض وذلك في حدود النفقات المرتقب صرفها خلال السنة المالية وعلى ضوء الترخيصات في البرامج المتعلقة بهذه المشاريع. علما بأن الأداءات في هذا المضمون تظل مرتبطة بالتحصيل الفعلي للمبالغ المالية اللازمة. كما أن الاعتمادات التي لم تتم تغطيتها بالمبالغ المالية يجب إلغاؤها عند نهاية السنة المالية.

الفقرة الثانية: الاستقلالية في تنفيذ الميزانية الترابية

لا يختلف إثنان أن الإستقلال المالي للجماعات الترابية يعتبر الركيزة الأساسية لتحقيق التنمية الترابية، فالاستقلال المالي الترابي لا يقاس فقط بمؤشر وجود حرية للمجالس المنتخبة فسي إصدار قرارها المالي وفق الحاجات الترابية ، ولكن يقاس الإستقلال المالي للوحدات الترابية أيضا بدرجة الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات اللامركزية في تنفيذ ميزانيتها الترابية.

و بعد تنفيذ الميزانية المرحلة الأخيرة التي تحكم النظام الفني للميزانية الترابية، فهذه المرحلة تعتبر ألق المراحل حيث يتم الوؤوف فيها على كيفية صرف النفقات الترابية من الناحية الحسابية،

⁶³ تكريم لعروش ، مرجع سابق ص 42

⁶⁴ - دليل ميزانية الجماعات الترابية، مرجع سابق ص

مبدأ التدبير الحر وهران الاستقلال المالي الترابي

وبالتالي دراسة الحسابات الإدارية كونها تقنيات مالية تحدد التصفية المالية والمحاسبية للجماعات الترابية. كما أن تنفيذ الميزانية الترابية يستدعي تدخل أجهزة مالية مختصة في مجال المراقبة على عملية التنفيذ كما هو الشأن بالنسبة للميزانية العامة للدولة⁶⁵.

يتقاسم تنفيذ ميزانية الجماعات الترابية جهازان رئيسيان يتمثلان في الأمر بالصرف ثم المحاسب العمومي، وتتميز مهام هذين الجهازين بالاختلاف حسب الصلاحيات القانونية المنوطة بكل واحد منهما. وهكذا فإن اختصاص الأمرين بالصرف باختصاص إداري، أما اختصاصات المحاسبين العموميين إختصاصات مالي⁶⁶.

أولاً: الأمر بالصرف

يعتبر الأمر بالصرف⁶⁷ المتدخل المباشر في تنفيذ الميزانية الترابية، ويقصد بالأمر بالصرف: "كل شخص يؤمله القانون بإسم جهاز عام يرصد وثبات أو إستخلاص دين أو أداء نفقة"⁶⁸. هذا

التعريف يجمع بين المعيارين الشكل (كل شخص له الصفة) والمعيار الوظيفي (الأمر بالصرف الجماعية أو المجموعة وتصفيها والأمر بدفعه⁶⁹).

يعد أمراً بالصرف على المستوى الترابي رؤساء المجالس المنتخبة، فعلى مستوى الجماعات الحضرية والقروية، يعتبر رئيس المجلس سلطة تنفيذية يتولى كل ما يصدر عن المجلس من مقررات ومنها تنفيذ الميزانية ووضع الصاب الإداري⁷⁰.

أما على مستوى الجهات والعمالات والأقاليم، وبالرجوع إلى مضمون الفصل 138 من دستور 2011⁷¹، يعتبر أمراً بالصرف رؤساء المجالس التداولية بدل العمال الذين لم تعد لهم صفة الأمر بالصرف ولا صفة السلطة التنفيذية للمقررات المجالس⁷².

حيث يهدف المشرع الدستوري من وراء إسناد سلطة تنفيذ مداورات وميزانيات الجهات والعمالات والأقاليم، إلى وضع الأسس لنظام الجهوية المتقدمة وإعطاء التدبير العمومي الترابي دفعة

⁶⁵ - موعيم لحريزي، مرجع سابق ص 54

⁶⁶ - سعيد جفري، تقييد المالية العمومية بالمغرب، مطبعة أمكاراف الطبية الأولى، توزيعة مكتبة الرشاد سطات، ص 136

⁶⁷ - بالرجوع إلى المادة 2 من مرسوم محاسبية العمومية للجماعات الترابية ومجموعتها يتحدد مداول الأمر بالصرف: يراد صب مداول هذا المرسوم بالأمر بالصرف لمداخل ونفقات جماعة ترابية أو مجموعة، كل شخص له صفة لأجل:

- إثبات الديون المستحقة للجماعة أو المجموعة المذكورتين وتصفيها والأمر بتخصيلها،
- الاقترام بديون الجماعة أو المجموعة المذكورتين وتصفيها والأمر بدفعها.

⁶⁸ - رشيد بودي، الاستقلال المالي للجماعات المحلية على ضوء تطبيق الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسبين العموميين، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2002-2003، ص 44

⁶⁹ - مكاوي نصير، مرجع سابق، ص 61.

⁷⁰ - كريم لحريش، الميثاق الجماعي الجديد (نحو حكمة لمجاعة الغد) سلسلة الامركزية والإدارة الترابية، مطبعة طوب بربوس الطبعة الثالثة 2012، الرباط، ص 141

⁷¹ - ينص الفصل 138 من دستور 2011 على "يقوم رؤساء مجالس الجهات، ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداورات

هذه المجالس ومقرراتها "

قوية في اتجاه ديمقراطيته وحسن تدبيره، فتحويل مهمة تنفيذ الميزانية الترابية إلى هيئات منتخبة يتماشى مع فكرة الإستقلال المالي للوحدات الترابية.

ثانياً: المحاسب العمومي

يختص المحاسب العمومي بمراقبة قانونية وصحة وسلامة العمليات المالية الصادرة عن الأمر بالصرف رؤساء (المجالس التداولية)⁷²، ويتولى المحاسب العمومي مجموعة من المهام حددتها المادة 12 من مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات الترابية ومجموعاتها من خلال⁷³:

- أداء النفقات إما بأوامر صادرة عن الأمرين بالصرف المعتمدين وإما بعد الاطلاع على سندات يقدمها الدائرون وإما بمبادرة منه، وكذا الإجراء الواجب اتخاذه بشأن التعرضات وكسل موانع الأداء الأخرى؛
- استيفاء الواجبات نقداً والرسوم المصرح بها، وفقاً لشروط المقررة في النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل؛
- التمثل بأوامر المداخر الفريدة أو الجماعية الصادرة عن الأمرين بالصرف بالمختصين وتحصيلها وفقاً للشروط المنصوص عليها بهذا المرسوم؛
- المحافظة على الأموال والقيم التي يتولى حراستها؛
- التصرف في أموال وحركات الحسابات الخارجية للأموال المتوفرة التي يتولى حراستها أو بأمر بحراستها؛
- مسك محاسبة الجماعة المحلية أو المجموعة ومركزة عمليات المداخر و النفقات التي تم تنفيذها لحسابها طبقاً لأحكام هذا المرسوم؛
- المحافظة على المستندات المثبتة للعمليات التي قام بتنفيذها أو مركزتها.

الفرع الثاني: تمويل الاستقلال المالي الترابي

يرتكز نجاح الجماعات الترابية في أداء رسالتها في مجال النهوض بالتنمية الترابية على حجم مواردها الذاتية، التي تبقى المعيار الأساسي الذي تقاس به درجة قوة التدبير الترابي، وفسي طسلى المتغيرات الحالية المتمثلة في توسيع اختصاصات المجالس المنتخبة، بات ضرورياً تدعيم ماليتها بشكل يتناسب مع حجم مسؤولياتها على اعتبار أن الإستقلال المالي يشكل حجر الأساس للمركزية⁷⁴.

⁷² - جمال العمري، الرقابة على أنشطة الجماعات الترابية المحلية، الطبعة الأولى 2011، مطبعة الأمنية الرباط.

⁷³ المادة 12 من : مرسوم رقم 2.09.441 صادر في 17 من محرم 1431 (3 يناير 2010) بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية في مجموعتها: جريدة الرسمية عدد 5811 الصادرة بتاريخ 23 صفر 1431 (8 فبراير 2010).

⁷⁴ -All Sedjani : «Les structures administratives territoriales et le développement local au Maroc. » Université Med V édition de la faculté des sciences juridiques, économiques et sociales. RABAT 1987 Page 225 .

مبدأ التدبير الحر ودهان الاستقلال المالي الترابي

فإذا كانت النصوص القانونية تعد الأرضية الأولى لكل تدبير اقتصادي ترابي، فإنها في مقابل ذلك تبقى ناقصة في غياب وسائل مادية من شأنها ترجمة تلك النصوص إلى أرض الواقع.

فالوسائل المادية تعد ركنا أساسيا في كل استراتيجية عمل بالنسبة للجماعات الترابية، فهي التي تمكن من إنجاز تلك البرامج على أحسن وجه من خلال توفرها على مؤشرات اقتصادية مهمة يمكن توظيفها في التنمية الترابية⁷⁵.

وتأتي الوسائل المالية في مقدمة هذه المعطيات، خصوصا الموارد الذاتية التي تشكل مصدرا تمويليا أساسيا للميزانية الترابية، وتتقسم الموارد الذاتية للتمويل إلى مصادر جباتية (الفقرة الأولى) ثم موارد غير الجباتية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى، الموارد الجباتية مصدر تمويلي أساسي للميزانية الترابية

تشكل الجباتيات الترابية الدعائم الأساسية لتمويل ميزانيات الجماعات الترابية، وعنصر

أساسي لتغطية وتعزيز وظائفها التنموية، و بالتالي فإن ترجمة هذه الاختصاصات على أرض الواقع يتطلب تمكين المجالس التداولية من الوسائل المادية لتمكين من أداء وظائفها بشكل فعال.

ويغية تمكين الجماعات الترابية من الموارد المالية الكفيلة بأداء مهامها واختصاصاتها المتنوعة وتمكينها من الاستقلال المالي، بنى المغرب بعد مرحلة الاستقلال سلسلة من الإصلاحات التي همت المنظومة الجباتية الترابية، بدأت بظهور 30 نونبر 1962، ثم قانون 30.89⁷⁶ الذي فشل في تحقيق الجودة في المردودية الجباتية للوحدات الترابية، وعدم قدرته على تعزيز الاستقلال المالي للجماعات الترابية، وأمام قصور قانون 30.89 عمل المشرع على القيام بإصلاح جباتي جديد يحدد في القانون 77.06، حاول من خلاله المشرع وضع فلسفة جديدة للتدبير الجباتي الترابي قائمة على مجموعة من المبادئ والأهداف⁷⁸، من أجل تحقيق استقلال مالي للوحدات الترابية. وهذا القول يفتحنا للحديث عن الموارد الجباتية المستحقة للجماعات الترابية بمختلف مستوياتها، الجماعات الحضرية والقروية (أولا) ثم العمالات والأقاليم (ثانيا) ثم الجهات (ثالثا).

⁷⁵ - سعيد الميزوري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق الموسمي، الرباط السنة الجامعية 2007-2006

⁷⁶ - الظهور الشريف رقم 187.89.78 الصادر بتاريخ 21 نوفمبر 1989 بتفويض القانون رقم 30.89 المتعلق بالضررائب والرسوم المستحقة للجماعات المحلية و هيئاتها .

⁷⁷ - ظهير شريف رقم 1.07.195، صادر في 19 من ذي القعدة 1428 30 نوفمبر 2007 بتفويض قانون 47.06، المتعلق بجباتيات الجماعات المحلية بحرية رسمية عدد: 5583، 22 ذي القعدة 1428 موافق ل 03 ديسمبر 2007.

⁷⁸ - يرتكز القانون الجباتي 47/06 على ثلاث مبادئ أساسية:

- مبدأ تسيط الجباتيات الترابية وتخصين مرئويتها،
- مبدأ مطابقة الجباتيات الترابية مع التطور الحاصل على مستوى اللامركزية،
- مبدأ ملائمة الجباتيات الترابية مع النظام الجباتي للدولة،

أولاً: الموارد الجبائية للجماعات الحضرية والقروية تعتبر الجماعات الحضرية والقروية نواة اللامركزية الإدارية، ويشار إليها في بعض الأحيان بالجماعات القاعدية أو الإدارة الجماعية، وذلك على اعتبار أن الجماعة في عمقها تعتبر اللجنة الأساسية في التنظيم الإداري المغربي والقاعدة التي ينظر منها الكثير، وهو ما جعل المشرع منذ فجر الاستقلال يعترف لها بالاستقلال الإداري والمالي وبالشخصية المعنوية⁷⁹. وتسفيد هذه الوحدات الترابية القاعدية من مجموعة من الرسوم، منها رسوم مهمة تقوم المصالح الجبائية للمديرية العامة للضرائب بتدبيرها لفائدة الجماعة⁸⁰، ورسوم أخرى تقوم مصالح الجماعة بإستخلاصها بنفسها و تتحدد هذه الرسوم من خلال:

- ✓ الرسم المهني،
- ✓ رسم السكن،
- ✓ رسم الخدمات الجماعية،
- ✓ الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية،
- ✓ الرسم على عمليات البناء،
- ✓ الرسم على عمليات تجزئة الأراضي،
- ✓ الرسم على محال بيع المشروبات،
- ✓ الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية،
- ✓ الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة،
- ✓ الرسم على النقل العمومي للمسافرين،
- ✓ الرسم على إستخراج مواد القالغ،

غير أنه فيما يتعلق بالجماعات القروية، لا يفرض رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية و الرسم على عمليات تجزئة الأراضي إلا بالراكز المحددة والمناطق المحيطة بالجماعات الحضرية، و كذلك بالمحطات الصيفية و الشتوية و محطات الاستشفاء بالمياه المعدنية، التي تحدد بـنص تنظيمي المواثر التي تقرض داخلها الرسوم المذكورة⁸¹.

⁷⁹ - الملتح سبدي أمد الرقبى: الإدارى، تدبير الميزانية الصاعية ودورها في التنمية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطت، السنة الجامعية: 2006-2007

⁸⁰ - تقوم المصالح الجبائية التابعة للمديرية العامة للضرائب بتدبير ثلاث رسوم أساسية لفائدة الجماعات الحضرية والقروية وتتحدد هذه الرسوم في:

- الرسم المهني
- رسم السكن
- رسم الخدمات الجماعية

⁸¹ - المحجوب الترابي، النظام الجبائي المطبق على ضوء قانون 47.06، رسالة لنيل دبلوم الماستر قانون، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم

القانونية والاقتصادية والاجتماعية السوسية، سنة الجامعية: 2007-2008، ص: 38

مبدأ التدبير العمومي للاستقلال المالي الترابي

ثانياً: الرسوم المستحقة للعمال والأقاليم

تعتبر العمال والأقاليم وحدات إدارية لا مركزية ذات كيان ذاتي مستقل إدارياً ومالياً، ولساكنتها مصالح متميزة مطبوعة بالطابع الترابي، ولهذا الغرض يعترف القانون لهؤلاء السكان بحق إدارة شؤونهم بصورة ديموقراطية وإستقلال عن السلطة المركزية ولكن تحت رقابة هذه الأخيرة . و تستفيد العمال والأقاليم من موارد جباية على شكل رسوم منصوص عليها في المادة 3 من القانون 47.06 وتحدد هذه الرسوم في:

الرسم على بيع الحاصلات الغابوية	الرسم على السيارات الخاضعة للفحص التقني	الرسم على رخصة السياقة	وعاء الرسم
يفرض هذا الرسم على بيع الحاصلات الغابوية	يؤدي هذا الرسم حين إجراء الفحص التقني السنوي للسيارة	يفرض حين تسليم الرخصة أو تمدد مدة صلاحيتها، ولا يؤدي حين تسليم نسخة من الرخصة	
مشتري الحاصلات الغابوية	صاحب شهادة تسجيل السيارة	صاحب رخصة السياقة	الملزوم بالرسم
يفرض بنسبة 10% من ثمن البيع	يؤدي هذا الرسم على أساس القوة الجبائية للسيارة حسب ما يلي: • أقل من 8 أحصنة يكون السعر 30 درهم • من 8 إلى 10 أحصنة يكون السعر 50 درهم • من 11 إلى 14 يكون السعر 70 درهم • 15 حصاناً وأكثر يكون السعر 100 درهم	سعر الرسم مبلغ ثابت قدره 150 درهم	تصفية الرسم
يتم تحصيل الرسم من طرف إدارة المياه والغابات، ويدفع الثمن لدى صندوق القبايض المكلف بتدبير الميزانية	يتم إستخلاص من طرف الهيئات المكلفة بالفحص التقني، التي تقوم بإيداع إقرار سنوي تلقائي لوكيل العمالة أو الإقليم المعني	تقوم مصالح وزارة النقل بتحصيله، وتقوم بذمعه لدى صندوق وكيل العمالة أو الإقليم كل ربع سنة	تحصيل الرسم

المصدر: تركيب شخصي بناء على مقتضيات القانون الجبائي 47.06

مبدأ التدبير الحر وهران الاستقلال المالي الترابي

إن الوسائل والإمكانات المتوفرة للعمليات والأقاليم لا تزال شحيحة ولا سيما المادية منها، وبالتالي لا تسعفها البتة على الاطلاق بوظائفها واختصاصاتها حتى ولو تم توضيحها بجلاء.⁸²

ثالثا: الرسوم المستحقة للجهات

يعد التمويل الذاتي الجبائي أحد الموارد الأساسية التي تغطي النشاط المالي للجهة⁸³، ومعياري أساسي لقياس درجة الإستقلال المالي الجهوي عن كل تدخل للدولة أو باقي الأجهزة الأخرى في المجال التنموي للجهة⁸⁴، هذه الوحدة الترابية التي تحتل الصدارة في دستور 2011 باعتبارها المجال الأمتل لبورة السياسات الإقتصادية و الإجتماعية، تستفيد من ثلاث رسوم حسب المادة 4 من القانون الجبائي 47.06 وتتحدد هذه الرسوم في:

الرسم على الخدمات المقدمة بالموتى	الرسم على إستغلال المناجم	الرسم على رخصة الصيد	وعاء الرسم
يفرض الرسم على الخدمات المقدمة بالموتى،	يستحق على كميات السواد المستخرجة من المناجم،	يقتضى على تسليم رخصة الصيد، ولا يستحق عند تقديم نسخة	
المستفيد من الخدمات	أصحاب الامتياز ومستغلي المناجم،	المستفيد من الرخصة،	الملازم بالرسم
يفرض هذا الرسم على أساس مبلغ رقم المعاملات المتخذ كأساس لحساب الضريبة على القيمة المضافة على الخدمات المقدمة،	سعر الرسم مسلين درهم واحد وثلاث دراهم،	سعر الرسم محدد في 600 درهم كميغ ثابت،	تصفية الرسم
يتم استخلاص الرسم من طرف الهيئات المكلفة بالخدمات ويتعين على هذه الهيئات بسداع إقرار للمصلحة الوعاء بالجهة،	يدفع مبلغ الرسم لدى وكيل مداخل الجهة كل رع سنة،	يتم تحصيل هذا الرسم من طرف وكيل مداخل العمالة أو الأقليم. ويقوم بسدفع المبالغ للقباض المكلف بتدبير ميزانية الجهة،	تحصيل الرسم

المصدر: تريب شخصي بناء على مقتضيات القانون الجبائي 47.06

⁸² - محمد بوجيدة، تأملات نقدية حول القانون 79-00 المتعلق بتنظيم المعاملات والأقاليم كمعاملات محلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 75 يوليو - غشت، 2007، ص 49

⁸³ - تختلف درجات استقلالية الجماعات الترابية في تحديد نظمها الجبائي بالنظر الى طبيعة النظام المستوري والاقتصادي والاداري لكل دولة، وكذا نجد وحدات الحكم المحلي في الأنظمة المستورية القدرية تتقسم مع الدولة إختارات فرض الضرائب وتحصيلها بينما تظهر هذه

السلطة ضمنية ومحدودة في الأنظمة البسيطة، المزيد من المعلومات راجع المصطفى ممر، إكراهات النظام المالي للجهة بالمغرب أمثالاً ليوم الترابي الذي نظمته مؤسسة علال القاسمي والمنظمة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية حول موضوع "النظام الجهوي بالمغرب: واقع و

أفاق" بتاريخ 25 فبراير 2005، عند خاص، ص 178

⁸⁴ - الطاهر فرهان، نور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية بالمغرب، أمثلة لوجهة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة

محمد السادس أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط السنة الجامعية: 2001-2002، ص 114

مبدأ التدبير العمروهان الاستقلال المالي الترابي

رغم استفادة الجهة من ثلاث رسوم ، إلا أن البنية المالية لهذه الوحدة الترابية التي تحتل الصدارة، لا ترقى إلى مستوى الاختصاصات المسندة للجهة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁸⁵، مما يدفعها للبحث عن مصادر تمويلية استثنائية كالإعانات والقروض، مما يزيد من تبعيتها للدولة وبالتالي ضعف استقلالها المالي و التدبيري⁸⁶.

الفقرة الثانية، الموارد الذاتية غير الجبائية كمصدر لتمويل الميزانية الترابية

نقاس ثروة الجماعة بما تتوفر عليه من ممتلكات، وبما تقوم به من أعمال لتدبيرها وصيانتها وتمييتها، للمساهمة في تمويل الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على المستوى الترابي⁸⁷.

فالجماعات الترابية تتوفر إلى جانب عائدات الضرائب والرسوم التي تستخلصها لفائدتها، على مداخل ذاتية أخرى تحدد في الأملاك الجماعية⁸⁸، كمداخل كراء الأسواق والأملاك العمومية الأخرى، والتي تساهم بشكل كبير في تعزيز تمويل الميزانية الترابية

أولاً: أملاك الجماعات الترابية

تشكل أملاك الجماعات الترابية مورداً أساسياً ذاتياً للتمويل ميزانية الترابية، وتصنف هذه الأملاك إلى أملاك عامة وأخرى خاصة.

يقصد بالأملاك العامة: الأموال التي تملكها الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى المؤسسات العمومية والجماعات الترابية وتكون معدة للاستعمال العام وتحقق نفعاً عاماً، ومن ثم تخضع لأحكام القانون العام، فلا يجوز بيعها أو التصرف فيها كما لا يمكن أن تكون محلاً للحجز عليها أو تملكها من جانب الأفراد أو بطريق التقادم⁸⁹. ويجري التمييز بين الملك العام الطبيعي والملك العام الاصطناعي، في كون الملك العام الطبيعي هو الذي يكون مخصصاً بطبيعته للمنفعة العامة دون تدخل

⁸⁵ - ما يمكن ملاحظته من خلال دراسة بنية جباية الجهة هو أن عوائد هذه الرسوم والحصائل لا يمكن أن تشكل دعائم لحملية الاستقلال

المالي للجهة وإنما تضمنها في تسمية محكمة السلطة المركزية، للزيد من المعلومات راجع المصطفى معمر، مرجع سابق ص، ص 182

⁸⁶ - المصطفى لقزبور، توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في أفاق مغرب الجهات، الطبعة الأولى 2011، مطبعة طوب بريس - الرباط ص 83

⁸⁷ - محمد الدقون، لاختلالات المرتبطة بتسيير الممتلكات الجماعية من منظور المجالس الجهوية للحيات،

⁸⁸ - يقصد بأملاك الجماعات الترابية، مجموع الأراضي والعقارات التي ترجع ملكيتها للجماعات الترابية، وتخضع هذه الأملاك إلى أملاك

خاصة وأملاك عامة، ويخضع تسيير ممتلكات الجماعات الترابية إلى مجموعة من النصوص القانونية، للزيد من المعلومات راجع أحمد

أوجساد، ممتلكات الجماعات المحلية، تسيير أملاك الجماعات الحضرية والقروية على ضوء مقتضيات الجدية لميثاق الجماعي، تسيير الشأن

العام المحلي - أعمال الدورات المنعقدة خلال سنة 2005، المملكة المغربية وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية- مطبعة النجاح

الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2006، ص 34

⁸⁹ - عبد الفتاح بلخال، علم المالية والتدبير المالي المغربي، الطبعة الأولى 2005، مطبعة فضالة الدار البيضاء، ص 120

مبدأ التدبير العمومي والاستقلال المالي الترابي

من جانب الإنسان، مثل شواطئ البحر ومجاري الأنهار، أما الملك العام الاصطناعي فيتميز بتدخل الإنسان في تخصيصه للمنفعة العامة⁹⁰.

أما الأملاك الخاصة، فيقصد بها الأملاك التي يمكن للجماعات الترابية أن تتصرف فيها مثل التصرفات التي يجريها الأفراد على ملكياتهم، بحيث تكون موضوع جميع التصرفات المعروفة في التعامل المدني، كالبيع والشراء والمبادلة والكراء⁹¹. فهي تهدف إلى إغناء الرصيد المالي للمرابية الترابية إما في إطار التدبير المباشر لتلك الأملاك ككراء محلات تجارية أو بيعها للخوادم أو الأنواع الأخرى من الأكرية التي تتم في الأسواق الأسبوعية، ولاسيما داخل الجماعات الحضرية والقروية⁹². فموارد أملاك الجماعات الترابية تعد من المصادر الأساسية الذاتية التي تستفيد منها الميزانية، فهي تلعب دورا مهما في تنسيق الحركة الاقتصادية الترابية، إلى درجة وصفها بشهوة الجماعات الترابية، فهي المتحكم في غنى أو فقر الجماعة⁹³.

وقد عمل المغرب، على تقنين هذه الأملاك العقارية منذ فترة الحماية، وذلك عندما حاول المستعمر ضبط والتحكم في الدومين العقاري سواء للدولة أو الجماعات المحلية، وذلك من أجل تحقيق مصالحه الشخصية وطموحاته الاستعمارية⁹⁴.

وعليه يعود أول نص قانوني صدر في تقنين الأملاك إلى سنة 1914 والذي هم الأملاك العمومية للدولة، ثم تلتها عدة تشريعات أخرى⁹⁵، تتعلق بأملاك البلديات سنة 1921. في حين يرجع تقنين أملاك الجماعات القروية إلى سنة 1954.

⁹⁰ - مائة الصروح، نظرية المرافق العامة دراسة مقارنة، الطبعة الثانية 1992، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، ص 162

⁹¹ - محمد بوجيدة وميلود بوجال: 'أملاك الجماعات المحلية و هيئاتها' منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة دلائل التدبير، عدد 5، 1995، ص 19.

⁹² - طارق السايب، مرجع سابق، ص 50

⁹³ - بوجيدة همكر، مرجع سابق، ص 85

⁹⁴ - سعيد الديوري، مرجع سابق، ص 192

⁹⁵ - منها:

- الظهير الشريف المؤرخ في 7 شعبان 1332 (موافق فاتح يوليوز 1914) في شأن الأملاك العمومية للدولة،

- الظهير الشريف بتاريخ 24 صفر 1337 (موافق 30 نونبر 1918) المتعلق بإنشاء الأملاك العمومية مؤقتا،

- الظهير المؤرخ في 17 صفر 1340 (موافق 19 أكتوبر 1921) في شأن الأملاك البلدية،

- القرار الوزيري المؤرخ في فاتح جمادى الأولى 1340 (مؤرخ موافق 31 دجنبر 1921) المتعلق بتحديد كيفية تدبير الأملاك البلدية.

- القرار الوزيري المؤرخ في 13 رمضان 1349 (مؤرخ موافق 31 دجنبر 1931) في شأن تغيير القرار الوزيري المؤرخ في 31 دجنبر

1921 المتعلق بتحديد كيفية تدبير الأملاك البلدية.

- الظهير الشريف المؤرخ في 17 جمادى الأولى عام 1353 (موافق 29 غشت 1934) بشأن تغيير ظهير 19 أكتوبر 1921 المتعلق بأملاك

البلديات.

- الظهير الشريف المؤرخ في فاتح ربيع الأول عام 1356 (موافق 12 مايو 1937) في شأن تغيير وتقسيم أملاك الملك العمومي البلدي.

- الظهير الشريف المؤرخ في 22 محرم 13969 (موافق 14 نونبر 1949) في شأن منح بعض الرخص لإنشاء الملك العمومي البلدي.

- لاريد من المبرمات، راجع سعيد العمري، مرجع سابق، ص 162.

مبدأ التدبير الحر وروهان الاستقلال المالي الترابي

و يقضي مقارنة ممتلكات الوحدات الترابية ، من حيث نظامها القانوني وأشكال تدبيرها، باعتبارها أحد أهم الموارد الذاتية التي تركز عليها الجماعات الترابية للقيام بأدوارها التنموية، تناول مدى مساهمة هذه الأملاك في دعم الميزانية الترابية، وتعزيز الاستقلال المالي الترابي⁹⁶، عبر تحديد مصادر حصول الجماعات الترابية على أملاكها العقارية التي تتحدد في :

- ✓ الإهتمام مجانا أو بتعويض من طرف الجماعة المحلية،
- ✓ نقل الملكية إلى الجماعة الترابية من طرف الدولة أو جماعة ترابية أخرى أو مؤسسة عامة أو تطبيقا لمقتضيات تشريعية أو تنظيمية،
- ✓ نقل الملكية للجماعة الترابية عن طريق هبات أو وصايا،

وحتى تتمكن الجماعات المحلية من توظيف رصيدها العقاري لبلوغ هذه الأهداف، وتحقق وتميها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁹⁷؛ فهي مطالبة بضبط أملاكها العقارية وتنسوية وضريعتها القانونية. كما يتعين عليها تنمية احتياطاتها العقارية لمواجهة المتطلبات الحالية والمستقبلية للتنمية الترابية. ونظرا لأهمية الأملاك الترابية ضمن الموارد العامة للجماعات الترابية، فقد أولى المشرع أهمية كبيرة لتدبير هذه الثروة والمحافظة عليها، ولهذا الغرض، صدرت عدة نصوص تشريعية وتنظيمية منذ عهد الحماية تعتبر الإطار القانوني المنظم لهذه الأملاك⁹⁸.

-دور أملاك الجماعات الحضرية والقروية في تمويل الميزانية لضمان تدبير واستغلال جيد لهذه الثروة العقارية للجماعات الترابية، عمل المشرع المغربي تخويل المجالس التداولية إختصاصات مهمة لتدبير ممتلكاتها والحفاظ عليها، فطى مستوى الجماعات

⁹⁶ - أهل مولود محمد المهدي، التدبير الاقتصادي للممتلكات الجماعية - بلدية العيون نموذجيا - رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية: 2006-2007.

⁹⁷ - تمثل الأملاك العقارية إحدى الموارد الضرورية للتنمية الترابية، إذ تمكن الجماعة من الوعاء العقاري اللازم لخطها لخدمة أغراض التنمية والقيام بالخدمات الحضرية، الأرق، المساحات، المرائب، الأرصفة... (توفر ظروف النظافة والصحة العمومية وحماية البيئة) حدائق، متنزهات، مساحات خضراء... (ضمان سنن المصالح العمومية المحظية) مقر الجماعة، مرافق إدارية، ثقافية، اجتماعية ورياضية...)

- ✓ تنفيذ وتائق التعمير وتحقيق التجهيزات العمومية المنظمة في هذه الوثائق،
- ✓ إحداث المناطق الصناعية والسياحية والترفيهية،
- ✓ المساهمة بعتارات في مشاريع اقتصادية وذلك بالاشتراك مع القطاع العام أو الخاص،
- ✓ التحكم في التوسع العمراني و الحضري، نظرا، لنيل أملاك الجماعات الترابية، المدبرة العامة للجماعات الترابية، وزارة الداخلية، سلسلة دليل المنتخب، الطبعة الأولى 2009، ص 4

⁹⁸ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص 116-117.

مبدأ التفسير الحرفي والاستقلال المالي الترابي

القاعدية الحضرية والقروية، يقوم رئيس المجلس الجماعي بنساء على مقتضيات الميثاق الجماعي 17.08⁹⁹، بتفويض مقررات المجلس الجماعي في القضايا التالية:

- ✓ إیرام أو مراجعة الأكرية،
- ✓ يدير أملاك الجماعة ويحافظ عليها، ولهذه الغاية يسهر على تحيين سجل المحتويات ومسك جدول إحصاء الأملاك الجماعية وتسوية وضعيتها القانونية¹⁰⁰، ويتخذ كل الأعمال التحفظية المتعلقة بحقوق الجماعة،

- ✓ يدير الملك العمومي الجماعي ويمنح رخص الإحتلال المؤقت بإقامة بناء،
- ✓ يعمل على حيازة الهيات والوصايا¹⁰¹.

نلاحظ إنن بأن الميثاق الجماعي عهد إلى المجلس الجماعي ورئيسه بسلطات واسعة، ذلك أنه ليس المهم أن تكون للجماعة أملاك كثيرة، ولكن المهم أيضا هو الحفاظ عليها وصيانتها باستمرار وفقا لبرنامج سنوي يعد لهذا الغرض، لكن المشكلة هي أن الجماعات تفرط في أملاكها بعدم صيانتها، فهي كثيرا ما تفكر في الزيادة في أملاكها لكنها لا تفكر في المحافظة عليها¹⁰².

⁹⁹ القانون رقم 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي، الصادر بتفويضه الوزير لشريف رقم 1.08.157 الصادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) الحريفة الرسمية عدد 5711 صادره بتاريخ 23 نونبر 2009.

¹⁰⁰ إن مسك سجل محتويات الأملاك بمتروبولية أساسية التصرف على الرضعية القانونية للأملاك العقارية التي تتصرف في الجماعات المحلية أو التي توجد في جازتها، و تقييم مردوديتها ووضع استراتيجيات لتدبيرها وتسوية وضعيتها القانونية والمحافظة عليها. إن هذا إطار يتعين على الجماعات المحلية اتخاذ مجموعة من الإجراءات نذكر منها:

- اقتناء المقارنات التي توجد في جازتها، لتنتقل من وضعية الحيازة إلى مرحلة الملك القانوني لها، وذلك بتطبيقها للإجراءات القانونية لتسوية وضعتها بالتراضي أو نزع الملكية.
- تصفية جميع النزاعات المقارية المعلقة سواء أمام المحاكم المختصة أو بالتراضي مع الأطراف التي تدعي ملكتها، وذلك لتتمكن من التصرف بهذه الأملاك بكيفية قانونية.

• تحفيظ الأملاك غير المحفوظة، بكيفية تدريجية ومنتظمة وتوفير الأعدادات المالية اللازمة لذلك وفق برنامج سنوي محدد لتطهيرها من كافة التعرضات والنزاعات، وحمايتها من كل اعتداء أو تروام من قبل الغير، وذلك وفق مقتضيات المذرية الوزارية عدد 57 بتاريخ 21 أبريل 1998 والمتعلقة بتحفيظ الملكات المقارية للجماعات المحلية و هيئاتها للمزيد من المعلومات، راجع دليل تدبير أسلاك الجماعات

الترابية، مرجع سابق، ص 25

¹⁰¹ المادة 47 من الميثاق الجماعي الجديد 17.08.

¹⁰² سنية بناملح، واقع تدبير الملك العمومي السطحي ورفاعات الحكامة المحلية، الجهة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 115، مارس - أبريل 2014، ص 132

تطور مداخيل الممتلكات الجماعية لبلدية العيون مقارنة مع إجمالي الموارد العادية.

نسبة مداخيل الأماك الجماعية على الموارد العادية	حجم الموارد الجماعية العادية	حجم مداخيل الممتلكات الجماعية (الملك العام والخاص)	السنوات
13,26 %	2.378.900	315556	1995
15,63 %	3.775.258	590152	2000
20,31 %	11.617284	2360440	2004
22,15 %	6.679.325	1479700	2006

المصدر: الحسابات الإدارية لبلدية العيون نقل عن أهل ميارة محمد المهدي
يتضح من خلال الجدول أعلاه، أن مساهمة الممتلكات الجماعية في تمويل الميزانية الجماعية
الحضرية للعيون تتميز بالتطور، بحيث نلاحظ أن نسبة مساهمة هذه الموارد انتقلت من 13,26%
سنة 1995، إلى نسبة 22,15% سنة 2006. غير أن هذه النسبة تبقى على العموم ضعيفة وذلك
راجع إلى مجموعة من الاعتبارات المرتبطة بطرق تدبير هذه الثروة الجماعية.

ب - أملاك العمالات والأقاليم

العمالة والأقاليم جماعات ترابية من القانون العام، تتمتع بالشمولية المعنوية والاستقلال
المالي. يتولى شؤون العمالة أو الإقليم مجلس وفقا للشروط المحددة في القانون رقم 79.00 المنطبق
بتنظيم العمالة والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.269 في 25 رجب 1423 موافق
03 أكتوبر 2002. وكما هو الشأن بالنسبة للجماعات الحضرية والقروية، تتوفر العمالة والأقاليم على
أملاك عقارية خاصة وعامة.

يتداول مجلس العمالة أو الإقليم في العمليات العقارية المراد إنجازها (الاقتناء والتفويت والمباينة
وقبول الهبات والوصايا)... يتولى الولاية وعامل العمالة والأقاليم تنفيذ المقررات المتعلقة بهذه العمليات،
تطبيقا لمقتضيات المادة 46 من القانون السالف الذكر¹⁰³، وذلك كما يلي:

- ✓ يحافظ على أملاك العمالة أو الإقليم ويديرها؛
- ✓ ينجز أعمال الكراء والبيع والاقتناء والمباينة وكل معاملة تهم الملك الخاص للعمالة أو
الإقليم؛

¹⁰³ - المادة 46 من الميثاق الجماعي الجديد 17.08.

- ✓ يقوم بتدبير الملك العمومي للعمالة أو الإقليم؛
- ✓ يعمل على حيازة الهبات والوصايا¹⁰⁴.

ج- أملاك الجهات

يتولى المجلس الجهوي البث بمداولاته في قضايا الجهة، خاصة فيما يرجع للمسائل المرتبطة مجال الأملاك ومن ضمنها الاختصاصات الواردة في المادة 41 كما يلي:

- ✓ قبول الهبات والوصايا أو رفضها؛
- ✓ المساهمة في شركات الاقتصاد مختلطة؛
- ✓ الاتراءات والبيع أو المعاملات أو المعاوضات المتعلقة بعقارات الملك الخاص وأعمال تدبري الملك العام¹⁰⁵.

يمكن أن يؤذن للجهات كذلك إنشاء علاقات تعاون مختلطة بينها قصد تحقيق عمل مشترك أو إنشاء مرفق ذي فائدة مشتركة بين الجهات أو لأجل تدبير أموال خاصة بكل جهة منها ومعدة لتمويل أعمال مشتركة، وتدبير شؤون التعاون بين الجهات لجنة تعاون مشتركة تتمتع بالشمولية المعنوية والإستقلال المالي¹⁰⁶.

وعليه يمكن القول أن أهمية الممتلكات الجماعية بالنسبة للمالية الترابية تتجلى في كونها: توفر موارد قارة ومنظمة تبعا لأهمية الإستغلال ومدى وعي المسير المنتخب بالنور التصولي لهذه الأملاك، فكما كانت هناك سياسة عقارية محكمة في ميدان التخطيط تأخذ بعين الاعتبار خلق استثمارات تساهم في تغذية الميزانية الجماعية وتطوير اقتصادها الترابي إلا ونجحت الجماعات في تجاوز سد الحاجيات الضرورية والملحة إلى الإسهام بفعالية في المشاريع التنموية التي يمكن الارتكاز عليها للقول عندئذ بمسألة الإستقلال المالي¹⁰⁷.

وفي الأخير، يمكن القول أن أملاك الجماعات الترابية تمد من الأركان الأساسية للموارد الذاتية التي تستفيد منها، فهي تلبس دورا مهما في تسويق الحركة الاقتصادية المحلية، إلى درجة أن تم وصفها بثروة الجماعات الترابية¹⁰⁸.

¹⁰⁴ - دليل أملاك الجماعات الترابية، مرجع سابق من 4-5.

¹⁰⁵ - دليل أملاك الجماعات، مرجع سابق من 5.

¹⁰⁶ - عنبة بنطليح، مرجع سابق من 136.

¹⁰⁷ - أميل سوارزة محمد المهدي، مرجع سابق، من 65.

¹⁰⁸ - Sbihi (M) : « La gestion des finances communales », éditions BARE, Rabat, 1992, p. 10-

إلى جانب كون الغابة ثروة طبيعية، فإنها تشكل مورداً مالياً مهماً لتمويل الميزات الطبيعية بالنسبة للجماعات الترابية التي تمتلكها، لكن استغلالها الاقتصادي مرهون باحترام الشروط البيئية نظراً للحاجات العامة المتزايدة في هذا المجال. فالغابة يمكنها أن تعالج الضعف المالي الذي تعاني منه الجماعات الترابية خصوصاً الجماعات القروية صاحبة هذا النوع من الأملاك¹¹⁰.

عمل المشرع في إطار ظهير 20 شتبر 1976 المتعلق بتنظيم مساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي¹¹¹، على إعادة توزيع الموارد بين النواة والجماعات الترابية القروية، حيث سعى إلى إيجاد تنظيم جديد لاستغلال الملك الغابوي من ضمن مراميه مد هذه الجماعات بمنتوج الغابة ليشكل أحد الموارد الهامة لما تعرفه من اختناق في الميدان المالي¹¹².

والملاحظ أن حق الاستفادة من الموارد الغابوي يبقى محصوراً في الجماعات القروية ذات

الطابع الغابوي، لذلك فهو مورد مرتبط بواقع التوزيع الجغرافي للغابات، وهو توزيع غير متكافئ سيؤثر في نسب الاستفادة المالية من هذا المورد.

فبخصوص الجماعات القروية، فإن أملاكها تتميز بشموليتها لمورد جد هام ألا وهو الملك الغابوي، ورغم أن ملكية الغابات تعود لوزارة الفلاحة، وهي من الأملاك العامة للدولة، القانون رقم 78.00 بمثابة ميثاق جماعي نظم مساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي وأعطى للجماعات الترابية حق الاستفادة من الملك الغابوي.

ويشكل المورد الغابوي العنصر الأساسي في تمويل نسبة هامة من ميزانيات الجماعات القروية، إذ يحثل هذا المورد 90% من مجموع موارد الميزانية في بعض هذه الجماعات. وتجدر الإشارة إلى أن الجماعات القروية تنظر إلى الملك الغابوي من زاوية مورد غير قابل للنفاد ولا تلافي نفس الأهمية للجانب الاستثماري، وهو ما يفسر أن عدداً من الجماعات المستفيدة من المداحيل الغابوية لم تخصص تخصص النسبة القانونية اللازمة للتواحي الاستثمارية.

¹⁰⁹- الملك الغابوي ملك خاص للدولة بمقتضى ظهير 10 أكتوبر 1917 غير أن المجالس الجماعية تحتفظ بحق تسييره وتقييمه

¹¹⁰- عبد المجيد أسعد، مرجع سابق، ص 87.

¹¹¹- ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.76.350 بتاريخ 25 رمضان 1396 (20 شتبر 1976) يتعلق بتنظيم مساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي المنشور الجريدة الرسمية عدد 3334 بتاريخ 1976/09/22.

¹¹²- أسماء الصدوق، الجماعات الترابية وفق مقتضيات ومستجدات الدستور الجديد، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية و الاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية: 2011-2012 ص 32.

المبحث الثانى: حدود ومعريفات الاستقلال لطلالى الجماعات الترابية

إن قضية تمتع المجموعات الترابية بقدر أكبر من الاستقلالية المالية كانت ولا تزال من قضايا الساعة،¹¹³. فجاح هذه المقاربة التديرية يرتبط بشكل وثيق بالإمكانيات المالية المستخرجة لتفعيل وتمويل هذه البرامج التنموية، ومدى توافق الإطار القانونى والمالى والتنظيمى مع حرية الجماعات الترابية فى تدير شؤونها التنموية.

فأول ملاحظة يمكن رصدها فى هذا المجال، هى أن توسيع الإختصاصات التنموية للجماعات الترابية لم يوكيها تطور على المستوى المالى¹¹⁴، فرغم تعدد وتنوع المصادر التمويلية للمزانيين الترابية سواء الموارد الذاتية، والموارد الاستثنائية، فإنها لا تكفى لسد مجالات الإففاق الترابى المتنوعة.

أما الملاحظة الأساسية الثانية التى يمكن رصدها، فتجلى فى ضعف الموارد البشرية للجماعات الترابية، الذى يشكل أكبر عائق أمام الإستقلال المالى الترابى، فرغم توفر الوحدات الترابية على ثروة بشرية مهمة، إلا أن استغلال هذه الثروة بشكل غير مناسب ينعكس بشكل سلبي على جودة التدير العمومى الترابى.

فالحديث عن حدود الإستقلال المالى للجماعات الترابية، ترتبط أساسا بتعدد المتدخلين فى تدير القرار المالى الترابى، هذا التعدد يحد من حرية الجماعات الترابية فى تدير ميزانيتها وفق الحاجات الترابية (المطلب الأول) كما أن محدودية الموارد المالية والبشرية يضعف من الإستقلال المالى للجماعات الترابية (المطلب الثانى)

المطلب الأول: تعدد المتدخلين فى تدير الميزانية الترابية وتأثيرها على الاستقلال

المالى

إن اعتراف المشرع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإدارى والمالى للجماعات الترابية، هو اعتراف نسبي تشويبه مجموعة من الإكراهات و الحدود، فإذا كان معنى الإستقلال الإدارى والمالى يتمشى مع روح وفلسفة نظام اللامركزية، من حيث وجود هيئات ترابية منتخبة تسهر على تدير الشؤون الترابية وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، فإن الواقع العملى لتدير يثبت العكس، فحرية الجماعات الترابية مقيدة وغائبة، فى أهم مجالات اللامركزية ألا وهو المجال المالى، الذى تتدخل فيه

¹¹³ - أنس بصلح الترابى، المالية العامة والسياسة العامة الأولى 2002، المنظمة والوراثة الوطنية، ص 224.

¹¹⁴ - سوبر الدين الراهم، الجهوية ومساءلة التنمية، رسالة دبلوم الماستر فى القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية سراكش، السنة الجامعية 2009-2010، ص 63.

مبدأ التدبير الحر وهان الاستقلال المالي الترابي

جهات متعددة تضعف من حرية المجالس المنتخبة في المباراة من جهة، وتمس باستقلالية قراراتها المالية من جهة ثانية، وبالتالي تصبح الشخصية المعنوية والاستقلال المالي حرية بدون معنى.

وهذا القول يدفعنا بداية للحديث عن حدود الاستقلال المالي للجماعات الترابية الذي يتحدد بداية، في رقابة الدولة على القرار المالي الترابي و توضيق لحرية الجماعات الترابية (الفرع الأول) ثم الحديث عن محدودية مساهمة المجالس المنتخبة في إعداد الميزانية الترابية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة الدولة على التدبير المالي الترابي تضييق لحرية الجماعات الترابية

يخضع التدبير المالي الترابي لعدة أشكال من الرقابة¹¹⁵، تختلف في مواقيتها وفي أهدافها والأجهزة التي تعارسها، إلا أنه في الوقت الذي يتنامى فيه الوعي من لدن المواطن والمسؤول، بحتمية عطية التدبير المالي للفرع المنتخبة الترابية، ومواكبته لتحديات المطروحة من الناحية

الاقتصادية والاجتماعية، نجد أن مختلف أشكال الرقابة مازالت عاجزة عن حماية المال العام، ورغم التحولات المتعددة التي يعرفها تدبير الشأن العام الترابي، فإن الرقابة المالية الترابية مازالت تعرف مجموعة من الحدود، سواء من حيث تعدد أوجه الرقابة على القرار المالي (الفقرة الأولى) ثم ضعف القدرات التديرية وانعكاسها على الاستقلال المالي للجماعات الترابية (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى، الرقابة على الميزانية الترابية

هناك نوعين من الرقابة على القرار المالي الترابي، رقابة قبلية (أولا) ثم رقابة موأكة (ثانيا) ثم رقابة بعدية. (ثالثا)

أولا : الرقابة قبلية على الميزانية

يعتبر حضور سلطة الوصاية في عملية إعداد القرار المالي الترابي، إحدى أوجه التدخل المركزي في عملية التدبير المالي الترابي، وذلك من خلال مجموعة من المحددات القانونية التي تعمل على توجيه الشؤون العامة والإختيارات التنموية للمجالس التداولية¹¹⁶.

¹¹⁵- يقصد بالوصاية حسب الأستاذ فالين « Waline » بأنها: جملة من الرقابات التي تعارس في موجه شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية، أو بواسطة شخصية لا مركزية أحيانا، على أن تكون هذه الشخصية أكثر إسطاعا من الشخصية المشمولة بالرقابة . . للزيد من المعلومات راجع عبد الكريم بالزاغ، ومطائف النجدة - نموذجها الشارية وريفة- الطيمة الأولى 2003، مطبعة المعاريف الجديدة الرباط 2003، ص 260-261.

¹¹⁶ - بوجمعة المولي، الرقابة المالية المحلية وما يخص تحقيق التنمية، رسالة ليليل ديوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مطاك، السنة الجامعية 2011-2012، ص 132.

مبدأ التدبير الصريح والاستقلال المالي الترابي

فالقرار المالي للجماعات الترابية يخضع قبل تنفيذه لرقابة سابقة أو قبلية، تستهدف بالأساس مشروعية التصرف المالي قبل تنفيذه، وبالتالي تفادي ارتكاب الأخطاء والمخالفات المالية¹¹⁷، التي يمكن أن تقع فيها الجماعات الترابية في عملية إعداد الميزانية والتي قد تؤثر على جودة القرار المالي، فالرقابة المالية قبلية¹¹⁸ تعد أكثر آليات الرقابة تأثيراً على التدبير المالي الترابي وأشدها مساً بالاستقلال المالي للجماعات الترابية¹¹⁹.

وتعتمد سلطة الوصاية على مجموعة من الآليات الرقابية على القرار المالي الترابي في عملية الإعداد، ومنها إصدار دوريات سنوية وإرسالها للمجالس التداولية كل سنة ما بين شهري شتنبر وأكتوبر، تحدد فيها كل المعايير والتفاصيل التي يجب احترامها أثناء إعداد مشروع الميزانية الترابية¹²⁰.

وتروم سلطة الوصاية من هذا التوجه الرقابي القبلي إخبار المجالس المنتخبة بتطورات الاقتصاد الوطني وإنعكاساته على تقدير المداخل والتفقات، كما تعمل سلطة الوصاية من خلال الدورية على تنكير المنتخبين بالعيوب التي شابته مشاريع الميزانيات الترابية السابقة لحثهم على تجنبها أثناء مناقشة ميزانية السنة المالية الحالية¹²¹. غير أن المجالس المنتخبة لا تلتزم بهذه التوجيهات المركزية الصادرة في شكل دوريات مما يجعل مشروع الميزانية الترابية مرفوض¹²².

هذا القول يجعل الرقابة قبلية على الميزانية الترابية أمام مفارقة مركزية، فمن جهة أولى تعتبر هذه الرقابة تضيق حرية الجماعة الترابية في إعداد قرارها المالي الترابي وتدخل مباشر من السلطة المركزية في الإختيارات التنموية للجماعات الترابية وبالتالي المساس بمركن أساسي من أركان اللامركزية هو الاستقلال المالي والحرية في التعبير. ومن جهة ثانية تأخذ هذه الرقابة قبلية صسورة إيجابية كونها آلية توجه النشاط المالي للجماعات الترابية وتحدد الإختيارات التنموية للمجالس المنتخبة وفق الحاجات والإمكانات المتوفرة.

¹¹⁸- الرقابة قبلية تقتضي ضرورة موافقة الجهاز الرقابي مسبقاً على أعمال الإدارة. ومثلها مراقبة الالتزام بالتفقات قبل صرفها، وهو الأمر الذي يستلزم حصول حوار دائم بين الجهتين للمزيد من السلطوات راجع عبد الكريم الزراغ، مرجع سابق، ص 271..

¹¹⁹- المرجاني عبد الحق، تطور اللامركزية والمراقبة المالية بالمغرب: واقع وأفاق، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، تعويل التنمية المحلية، العدد الثاني، السنة 1995، ص 67

¹²⁰- لخصن ملال، الرقابة الممارسة على الميزانية المحلية: دراسة تقييمية لتطبيقات القانون 45.08، رسالة ليل في علوم السياسة في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية من أكن، السنة الجامعية 2011-2012 ص 18.

¹²¹- المسطلي نبيل، المجالس الجماعية بالمغرب على ضوء الميثاق الصاخي الجديد، مجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، الطبعة الثالثة العدد 40، 2003، ص 183.

¹²²- المهدي بندير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 183.

مبدأ التدبير العمومي والاستقلال المالي الترابي

لكن نجد سلطة الوصاية تنفي بأنها تلجأ إلى الدورية وكأنها وسيلة للرقابة القبلية تمكنها من مراقبة المجالس التداولية وتوجيهها، بل على العكس من تمسكت بحقها في التدخل عن طريق الدورية من منطلق تقديم المساعدة للجماعات الترابية¹²³، وهذا التوجه هو ما كرسته المادة 60 من قانون التنظيم المالي الترابي¹²⁴، بحيث أن هذه المادة بمثابة الأساس القانوني الذي يؤطر عمل الدوريات التي تصدرها وزارة الداخلية بغرض إتخاذ كل التدابير التي من شأنها ضمان حسن تدبير مالية الجماعات الترابية ومجموعاتها.

كما تمارس سلطة الوصاية رقابة مالية أثناء المصادقة على مشروع الميزانية الترابية، وتتجه هذه الرقابة إلى قياس مدى إحترام المجالس التداولية القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، بالإضافة إلى تسجيل النفقات الإجبارية¹²⁵، ويترتب عن هذه الرقابة المصادقة على الميزانية أو رفض المصادقة، وفي هذه الحالة يتم إرجاع مشروع الميزانية إلى الأمر بالصرف في ظرف 15 يوم، بحسب ابتداء من تاريخ وصول سلطة الوصاية بالميزانية قصد المصادقة عليها¹²⁶. هذه المقتضيات وإن شكلت مساسا لقاعدة الاستقلال المالي الترابي، إلا أنها تشكل محورا مشتركا بين مختلف الأنظمة المقارنة وإن اختلفت الآليات والهيئات المختصة¹²⁷.

وقد عمل القانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية وهيئاتها، على مراجعة أساليب المراقبة القبلية وتكييفها مع التوجهات الرقابية الحديثة التي تتجه إلى تعزيز الرقابة البعيدة، حيث عمل على جعل بعض القرارات المتعلقة بتدبير الميزانية الترابية قابلة لتنفيذ دون المصادقة القبلية لسلطة الوصاية، بالإضافة إلى حذف ازواجية الوصاية فيما يخص المصادقة القبلية على القرارات بإقتراح إسنادها إلى القطاع الوصي وإلغاء التأشير على الميزانية¹²⁸، والقرارات المعللة لها من طرف ممثلي وزارة المالية وإلغاء نظام مراقبة الالتزام بالنفقات، وتم حصر المراقبة القبلية التي تقوم بها هذه الوزارة على عملية إحداث حسابات خصوصية التي لايزال إحداثها يتم بقرار مشترك بين

¹²³ - لحسن ملال، مرجع سابق، ص 18

¹²⁴ - ظهير شريف رقم 1.09.02 صادر في 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، الجريدة الرسمية عدد 5711-27 ص 6

¹²⁵ - ويمكن تعريف النفقات الإجبارية بالنفقات الضرورية والحوية لتدبير الجماعات الترابية والتي تهدف إلى تلبية خدمات تتعلق بحايات عامة ترابية إدارية وتسييرية، وتتميز هذه النفقات في التشريع المغربي بمجموعة من الخصائص تجعلها فيما يلي:

- تعدد مجالاتها
- أهميتها التصوي على المستوى المالي؛
- ارتباطها بالتسيير المادي للجماعات؛
- المزيد من المعلومات راجع سنية لمساعدتي، مرجع سابق، 132.
- ¹²⁶ - مكاوي نصير، تدبير مالية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 87
- ¹²⁷ - عبد اللطيف يورحو، مرجع سابق، ص 69.
- ¹²⁸ - مكاوي نصير، مرجع سابق، ص 104.

وزارة الداخلية ووزير المالية، وعمليات تغييرها وتصنيفها وإفعالها التي تتم بموجب قرار مشترك للوزارتين¹²⁹.

ثانيا: الرقابة المواكبة

يقصد بالرقابة المواكبة تلك التي تكون متزامنة مع تنفيذ القرارات المالية التي خضعت مسبقا لرقابة قبلية، وتعد تلك الممارسة من قبل ممثل وزارة المالية أقل بكثير من تلك الممارسة من قبل وزارة الداخلية، إذ يمكن للقبض الجماعي¹³⁰ باعتباره محاسبا عموما أن يرفض ويمتنع عن التأشير على قرارات الإنفاق الموقعة من طرف الأمر بالصرف¹³¹، إلا بعد تأكده من استيفاء مختلف الشروط المنصوص عليها في الباب الرابع من مرسوم 57676.2 المتعلق بنظام محاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها.

إلا أن ما يثير الانتباه أكثر في هذا النوع من الرقابة، أن وثائق الإثبات بالنسبة لأي نفقة يلتزم بها الأمر بالصرف غير محددة، مما يفتح شهية الاجتهاد عند القبض الجماعي تارة عن حسن نية، ملصحا إلى المسؤوليات المدنية والشخصية التي يتحملها وحده إذا أقر بنفقة ما مخالفة للتصوص، وتارة أخرى قد يتعسف القبض وهو يرفض التأشير على نفقة معينة يرى فيها مبالغة من خلال استعماله لاجتهاده التأويلي¹³²، هذه الوضعية قد تؤثر على حرية الاختيارات المالية للأمرين بالصرف وذلك برضوخهم لإملاءات وتوجيهات القبض الجماعي، وتنفيذها قبل مصالقتهم على القرارات المالية ليضمنوا تأشيرة القبض الجماعي.

¹²⁹ - المادة 12 من القانون 45.08 المتعلق بالتشاور المالي للجماعات الترابية ومجموعاتها.

¹³⁰ - لقد تم إحداث وتنظيم هذا الجهاز بموجب مرسوم رقم 2.76.577 المؤرخ في 30 شتنبر 1976 ليواكب في المجال المالي تنفيذ قانون 30 شتنبر 1976 المتعلق بالميثاق الجماعي.

ويمارس هذه الرقابة موظفون معينون من قبل وزير المالية القبض المالي (le percepteur)، حيث يعهد إليهم أوامر المداهل التي يسلمها الأمر بالصرف، ويقوم بمراقبة صحة الاستخلاص والتحقق من احترام القوانين والأنظمة، وبعد التأكد من صحتها يضع عليها مستحقة قبيل الاستخلاص، وفي نفس الوقت يتولى القبض مهمة مراقبة صحة الالتزام بالنفقات المحلية، وهي رقابة سابقة ذات طبيعة وقائية، تهدف إلى التأكد مما إذا كان الالتزام:

- ✓ منجزا بشأن اعتماد متوفر.
- ✓ مطابقا لثواب الميزانية المقترح الاقتراح الاعتماد منه.
- ✓ صحيحا بالنسبة للقوانين والأنظمة المطبقة عليه.

وتتم هذه الرقابة بوضع التأشير على مقترح الالتزام أو برفض التأشير عليه إلا أنه في الحالة الأخيرة يجب توضيح وتبليغ الأسباب التي أدت إلى رفض التأشير، وتصار من هذه الرقابة من طرف القبض المالي

¹³¹ - يوسف لهرية، مرجع سابق، ص 87

¹³² - محسن بنويوة، الموارد المالية للجماعات المحلية ودورها في تدعيم اللامركزية، رسالة لنيل الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية (كفبال) - الرباط 2009-2010، ص 97-98.

مبدأ التدبير الحر ورهان الاستقلال المالي الترابي

وتقديدا لما سلف فإن الرقابة القبلية والمواكبة لسلطات الوصاية على القرارات المالية الترابية تضرب بعرق اللامركزية، هذه الأخيرة التي تستوجب هامشا واسعا من الحرية للمجالس فسي تدبير شؤونها، مما يقتضي التحطي عنها أو بالتخفيف من حدتها نظرا لتعارضها المطلق مع مضمون الاستقلال المالي، مقابل تعزيز الرقابة البعدية وفعاليتها تبعا لما ورد في التقرير المقدم للمناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية سنة 1998 في الصفحة 250 " أما الوصاية ذات طبيعة مهيمنة وأنه يتعين التخفيف منها واختصار إجراءاتها أو تعويضها بمراقبة قضائية صرفة.

ثالثا: الرقابة البعدية على التدبير المالي الترابي

وتهم الرقابة اللاحقة بالأساس أعمال وتصرفات وحسابات الأمرين بالصرف والإجراءات المتخذة من قبلهم في مجال التدبير المالي الترابي¹³³، حيث تعمل هذه الرقابة على التحقق من مدى احترام المديرين الترابيين للتصرفات المالية للقوانين والأنظمة والمساطر المتعلقة بتدبير النفقات¹³⁴ في رقابة الشرجية ورقابة الملائمة تستهدف النجاعة على مستوى التدبير المالي، لأن الملاحظات والتوصيات التي تقدمها تستهدف تحسين التدبير.

وتتخذ الرقابة البعدية المطبقة على التصرفات المالية الترابية عدة أشكال:

إلى الرقابة السياسية

كتسب هذه الرقابة طابعا سياسيا يأخذ بعين الاعتبار التشكيلة السياسية للمجلس، ومدى قوة الأغلبية المسيرة للمجلس التداولي، ويضاف إلى ذلك مدى تماسك أعضاء المكتب والرئيس.

ويمارس المجلس التداولي بالإضافة إلى رقابة سابقة على إعداد الميزانية الترابية، رقابة وأخرى موازية-تتبع تنفيذها- عن طريق التصويت على التعديلات الجزئية المتخذة خلال السنة، رقابة لاحقة التي تعترف للمجالس التداولية بالحق في مسألة الأجهزة التنفيذية عن الطريقة التي تم بها الصرف والأنفاق الفعلي للاعتمادات المالية الترابية¹³⁴، وذلك بالتصويت على الحساب الإداري المقدم من طرف الأمر بالصرف سواء بالرفض أو القبول.

وأهم ما يميز الرقابة السياسية على الحساب الإداري للأمر بالصرف، إقتصار الأثر القانوني المباشر لمجال تدخلها على الجماعة ذاتها، بمعنى أن رقابة المجلس على الحساب الإداري تنحصر على العلاقة الرقابية بين المجلس ذاته وجهازه التنفيذي (الأمر بالصرف). ولا تمتد بالتالي هذه العلاقة إلى السلطات المركزية إلا في حالات استثنائية ومحدودة¹³⁵.

¹³³ -سكاري مصير مرجع سابق ص 90.

¹³⁴ - كرم لمرش ، تغيير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص 84

¹³⁵ - عبد اللطيف بورجو، مرجع سابق، 148

١٢٤ المراقبة المحاسبية

ويمارسها المحاسب العمومي على العمليات المالية للجماعات الترابية، وتنتهي بوضع حساب التدبير، وكان يطلق على هذا الأخير سابقا حساب التدبير وأصبح يدعى حساب التدبير منذ قانون 45/08، بحيث يخضع الخازن بعد الاختتام السنوي لعملياته حساب تدبير الجماعة الترابية أو مجموعاتها، والذي يتضمن تنفيذ جميع عمليات مداخيل و نفقات الميزانية، فحساب التدبير هو الوجه المقابل للحساب الإداري.

وهنا كارتباط وثيق بين الحساب الإداري¹³⁶ الذي يعدها الأمر بالصرف وحساب التدبير الذي يضعه المحاسب العمومي، فالمقارنة بينهما تمكن من معرفة وضعية كل من النفقات و المداخيل على السواء، ولهذا أوصت المناظرة الوطنية السابعة للجماعات الترابية بضرورة إرفاق الحساب الإداري بنسخة من حساب التدبير وقت توجيهه لسلطة الوصاية للمصادقة.

ويخضع القباض والأمرون بالصرف طبقا للمرسوم الخاص بسن نظام لمحاسبية الجماعات الترابية ومجموعاتها، لمراقبة وزارة الداخلية بالإضافة الى رقابة وزارة المالية. لذا لا يقف الدور الرقابي لوزارة الداخلية عند مجال الوصاية كما رأينا في الرقابة السابقة، بل تمارس كذلك رقابة بعبية من خلال أجهزة تفتيش تابعة للوزارة، ولأمر يتعلق بكل من المفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية الترابية¹³⁷.

• المفتشية العامة للمالية المحلية

لن أهم ما تقوم به المفتشية العامة للمالية الترابية هو المراقبة المالية للنفقة، وذلك يبحث الخدمات المقدمة والبضائع المشتريات والخدمات المنجزة ومدى مطابقتها لخصوصيات السوق، كما يوازي هذا اهتمامات بالمداخيل الترابية ونسب تحصيلها، كما أن مجالات تدخل هذا الجهاز لا تقتصر على الجماعات الترابية، بل تشمل هيئتها وكذا الأجهزة التي تستفيد من الرأسمال الترابي أو من القروض أو المساعدات أو ضمانات الأجهزة الجماعية، وبهذا فإن التفصيل في مجال التدخل وفي طريقة العمل شيء ايجابي بالنسبة لهذا النوع من الأجهزة الرقابية¹³⁸.

¹³⁶ - الحساب الإداري للجماعة هو المحصلة المالية السنوية للجماعة، أي وثيقة تحتوي على معطيات مالية دقيقة تتعلق بنتائج التدبير المالي للجماعة خلال سنة واحدة، هو إذن وثيقة مالية لها علاقة وطيدة بواقع وأنشطة وحياة الجماعة.

¹³⁷ - محمد حيدر، إشكالية تدبير المظلي، معارفة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، أطروحة لنيل للكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة الجامعية 2001-2002، ص 97

¹³⁸ - محمد حيدر، مرجع سابق، ص 100

- رقابة المفتشية العامة للمالية

يترج إحداث المفتشية العامة للمالية¹³⁹ في إطار الإجراءات المصاحبة لتفعيل الإصلاح الهام الذي شمل تدبير الميزانية العمومية، والذي يتمحور حول ضرورة تحقيق الأهداف المسطرة حول تدعيم مسؤولية الأمرين بالصرف، كما تم مؤخرا إصلاح نظام المراقبة المعتمد على مستوى النفقات العمومية مما سيطلب من هذه الهيئة إتخاذ الإجراءات الضرورية وإعتماد المقاربة الملائمة¹⁴⁰.
أحدثت المفتشية العامة للمالية باعتبارها هيئة عليا للتفتيش بمقتضى الظهير الشريف رقم 59.269.إبتاريخ 14 أبريل 1960، وهي هيئة تابعة لوزير المالية مباشرة، ويكتسي تدخلها طابع المباغثة والتفتيش في عين المكان وتتصب بصفة أساسية على أعمال المحاسبين العموميين ولا تجري على الأمر بالصرف سوى بكيفية غير مباشرة عن طريق مراقبة أعمال المحاسبين والمدانيل التي ينجزها الأمر بالصرف¹⁴¹.

لا يقتصر دور المفتشية العامة للمالية¹⁴² على المصالح التابعة لوزارة المالية فقط بل يشمل

جميع أجهزة الدولة من المؤسسات العمومية والجماعات الترابية وهيئاتها وجميع الهيئات والتعاونيات والجمعيات والتعاضديات التي تستفيد من الدعم المالي للدولة¹⁴³.

تضطلع المفتشية العامة للمالية بمجموعة من المهام، نص عليها الفصل الثاني من الظهير المنظم للمفتشية العامة للمالية وتجلى في:

- ✓ إجراء تحقيقات حول مصالح الصندوق والمحاسبة والنقود والمواد التي يمسكها المحاسبين العموميون.
- ✓ التحقق من سلامة التسيير للمحاسبين والتأكد من صحة العمليات المدرجة في حسابات الأمرين بالصرف وكل الإداريين سواء تعلق الأمر بالمدانيل أو النفقات.
- ✓ مراقبة تسيير الأمر بالصرف بصفة عامة و مستخدمي الدولة والجماعات الترابية.

¹³⁹ - المفتشية العامة للمالية هيئة عليا للتفتيش، أُنشئت لدى الوزير المكلف بالمالية بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.59.269 المؤرخ في 14 أبريل 1960، ويخضع مفتشو المالية للسلطة المنقش العام للمالية.

¹⁴⁰ - جمال المماري، مرجع سابق، ص 28.

¹⁴¹ - المرسوم رقم 2.78.539 المتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة المالية بتاريخ 22 فبراير 1978، الجريدة الرسمية عدد 3450-تاريخ 13

ديجنبر 1978

¹⁴² - ويحدد الفصل 7 من مرسوم 19 يونيو 1960 طرق اشتغال المفتشية العامة للمالية، حيث يمكن أن يمارس مفتشو المالية مهامهم بشكل

فردى أو عن طريق فرق تفتيش، ويؤتون نتائج بحثهم في تقارير تكون تحت مسؤوليتهم الشخصية، وهاته الحالة الأخيرة (الاشتغال بفرق عمل) هي الأكثر شيوعا واستعمالا حيث يختص كل فرق بمهمة معينة، (ويتضمنون) قيادات، ويوجد على رأس كل فريق مفتش ماليته مسؤول عن المهمة، هذا الأخير يقوم بإعلام مساعديه بالبرنامج المحدد للمهمة وينسق فيما بينهم ويسهر على تنظيم وتسيير العمل، وتكون فرق العمل هذه تحت قيادة المنشق العام للمالية حيث يحدد الأدوار والمسؤوليات المناطة بهم وكذلك توقيت كل عملية تفتيش، كما يمكنه أن يحضر الأسئلة الخاصة بكل بحث أو دراسة. أنظر زمرة أربوق، اختصاص التسيير المالي للجماعات الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون، جامعة القاضي عياض - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - مراكش، السنة الجامعية 2013-2014، ص 53

¹⁴³ - زمرة أربوق مرجع سابق، ص 52

إلى جانب هذه الاختصاصات، فإن المفتشية العامة تهتم بمجالات أخرى منها:

✓ السهر على الدراسات وعمليات التفتيش الميدانية، حيث يمكن لوزير المالية بمبادرة منه أو بطلب من وزراء آخرين، تكليف المفتشيات العامة للقيام بمهمة تفتيشية يراها ضرورية فيما يخص الرقابة على تسيير أحد المرافق العامة أو إحدى الجماعات الترابية.

✓ إمكانية إعطاء المفتشية موقفا أو رأيا فيما يتعلق بالنصوص التشريعية والتنظيمية التي تتعلق بالجانب المالي وترتبط بميزانية الدولة

✓ الافتحاص والتدقيق: حيث أوضحت المفتشية في السنوات الأخيرة تمارس مهام التدقيق في الحسابات والمساعدات المتعلقة بالمشاريع و البرامج الممولة من قبل الهيئات الولية.

ويقوم بهذه الاختصاصات مختلف مفتشو المالية الذين يخضعون لنظام أساسي خاص بهم يرجع بالأساس لأحكام المرسوم رقم 1.176.66 الصادر في فبراير 1967 للمغرب والمتمم بمرسوم رقم 2.93.807 الصادر في 16 يونيو 1994، ويطلق عليهم هيئة التفتيش العام للمالية.

غير أنه ورغم الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها المفتشية العامة للمالية، والتي تعطي لها الحق في التدخل في مختلف العمليات المرتبطة بتدبير المال العمومي، فإن تجربة هذه المفتشية خلال حوالي 50 سنة (1960-2013) منذ تأسيسها أبانت عن مجموعة من المعوقات، جعلت تدخل الهيئة محدودا على مستوى الممارسة العملية، إضافة إلى افتقادها إلى مقومات جهاز رقابي فعال¹⁴⁴.

¹⁴⁴ - ومن جملة هذه المعوقات نجد:

- ✓ ضعف ومحدودية الموارد البشرية مقارنة مع السهام الواسعة المناطة بها، إضافة إلى قلة الوسائل المادية المرسدة لها كما ونوعا، مما يعول دون إنجازها لوظائفها، طالما أن مجال اشتغال هذه المفتشية يشمل العامة للدولة و الجماعات الترابية، الشيء يضعف إنتاجها وخصيصة المهام الرقابية لهذه الهيئة أبانت عن عجز بنفوي ووظيفي، حيث ركزت على تكوين أطرها وتخريج المفتشين أكثر من القيام بدورها الرقابي مما جعل تدخلها على مستوى التسيير المالي والإداري محدودا.
- ✓ غياب ملطمة الزجر لدى المفتشية العامة للمالية، حيث أنه ليس للمفتشية حق اتخاذ إجراءات زجرية في حالة كلفها وإثباتها لاختلالات على مستوى التسيير المالي و الإداري ، حيث تركز مهمتها في إظهار الأخطاء والتجاوزات فلا يحق لهيئة التفتيش تحريك المسطرة التأديبية تجاه من ثبت إخلاؤه بالتزامه، وإنما يكفي رفع التقارير إلى الجهات المختصة، فمثلا عن ذلك عدم تدقيق تقاريرها بالقوة اللازمة من قبل نظير تحقيقها على العموم من خلال وسائل الإعلام أو عرضها على البرلمان للبحث فيها، وهذا الطابع السري المعهود في تقارير المفتشية يجعلها عديمة الفعالية و التأثير.

- ✓ غياب الاستقلالية، حيث أن المفتشية العامة للمالية هي جهاز تابع لوزارة مالية وهو ما يؤدي لا محالة إلى تقييد دورها الفعلي في مراقبة هذه الوزارة و المصالح التابعة لها و طرح إشكالية استقلاليتها ، كما أن إعطاء المشرع المغربي لوزارة المالية اختصاصات تحديد نظام المفتشية العامة للمالية، في نفس الوقت يخضع السلطات المالية لهذه الوزارة لرقابة المفتشية يعترف مساسا بقاعدة السرية التي يجب أن تخضع لها جميع

المصالح و المؤسسات دون استثناء

مبدأ التدبير الحر ورومان الاستقلال المالي الترابي

المفتشية العامة للإدارة الترابية

إلى جانب المفتشية العامة للمالية تم إحداث المفتشية العامة للإدارة الترابية¹⁴⁵، وهي هيئة تابعة للإدارة المركزية لوزارة الداخلية، وتعد من أهم الآليات العضوية للتدخل الرقابي لهذه الوزارة على مالية الجماعات الترابية، تم إنشاؤها بمقتضى مرسوم 16 يونيو 1994¹⁴⁶، وكان الهدف من إحداثها هو إضفاء بعد محلي والميزة الأساسية لئور هذه المفتشية هو التعدد والتداخل في الاختصاصات.

وتضطلع المفتشية باختصاصات منصوص عليها في المرسوم المنظم لها، وأخرى منصوص عليها في قوانين مختلفة. يتجلى اختصاصاتها حسب المادة الثانية من مرسوم 1994 في مراقبة وفحص التسيير الإداري والنقدي والمحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات الترابية وهيئاتها مع مراعاة الإختصاصات المنوطة بالمفتشيات الأخرى¹⁴⁷.

كما يمكن تكليف المفتشية العامة للإدارة الترابية¹⁴⁸ حسب المادة 5 من المرسوم بالقيام بمهمة

من مهام الدراسة والتخطيط حيث يمكن لكل وزير أن يعرض قضية ما على المفتشية، ويجب عليه أن يوجه طلب بذلك إلى وزير الداخلية¹⁴⁹.

وفيما يخص هيكله المفتشية العامة للإدارة الترابية، فهي تتكون من أربعة أقطاب¹⁵⁰:

« قطب التفتيش: كل ما يتعلق بتفتيش عادي للجماعات الترابية أو المصالح اللامركزية يدخل في نطاق اختصاص هذا القطب.

¹⁴⁵ - أحدثت المفتشية العامة للإدارة الترابية بموجب مرسوم بتاريخ 16 يونيو 1994، وتجدر الإشارة إلى أنه في سنة 1993 تم إنشاء المفتشية العامة للمالية المحلية، لكن فيما بعد تم دمج مفتشية وزارة الداخلية و المفتشية العامة للمالية المحلية في مفتشية واحدة وهي المفتشية العامة للإدارة الترابية.

¹⁴⁶ - المرسوم رقم 2.940.100 الصادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين المساعدين للإدارة الترابية بوزارة التوالة في الداخلية، ج.ر.د. عدد 4264، بتاريخ 10 صفر 1415 (20 يوليو 1994).

¹⁴⁷ - المادة الثانية من المرسوم رقم 2.940.100 الصادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين المساعدين للإدارة الترابية بوزارة التوالة في الداخلية، ج.ر.د. عدد 4264، بتاريخ 10 صفر 1415 (20 يوليو 1994).

¹⁴⁸ - إلى جانب هذه الإختصاصات المذكورة في المرسوم، تقوم المفتشية العامة للإدارة الترابية بمهام أخرى موزعة عبر عدة قوانين أخرى ومن أهمها:

- اقتصاص الصفقات العمومية، حيث تنص المادة 142 من مرسوم 20 مارس 2013¹⁴⁹ تخضع صفقات الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات وكذا عقودها الملحة لمراقبات وتفتيات من وزير الداخلية،
- وتكون المراقبات والتفتيات إجبارية في الصفقات التي يتجاوز مبلغها ثلاثة ملايين درهم، والتي تكون موضوعا لتقرير يوجه إلى وزير الداخلية.
- اقتصاص الحسابات الخصوصية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية والتحقق من فعالية المشاريع المنيرة في إطار المبادرة.
- اقتصاص المشاريع و البرامج الكبرى كمشاريع التأهيل الحضري و الذي عرفته العديد من مدن المغرب، يهم مجال التدخل في سياق البرنامج العام للتأهيل الحضري الدراسات الحضرية

¹⁴⁹ - المادة 5 من المرسوم أعلاه.

¹⁵⁰ - زهرة أبريق، مرجع سابق، ص 57

- ﴿ قطب الإفحصاص: يتكف بكل عمليات إفحصاص الجماعات الترابية أو المصالح اللامركزية، وفي هذا الإطار هذه المفتشية بتسيق مع المفتشية العامة للمالية طيلة عملية الإفحصاص وفق البرنامج المحدد، ليتم بعد ذلك وضع تقرير واحد لكلا المفتشيتين.
- ﴿ قطب الشكايات: يتكف بتلقي الشكايات، وفي هذا الإطار يمكن للمفتشية التدخل بناء على الشكايات أو يمكن لوزير الداخلية أن يطلب من الولاة و العمال وضع لجنة الإفحصاص التي تصدر تقارير تصادق عليها المفتشية .
- ﴿ قطب الموارد البشرية : يتكف بكل ما هو لوجستي.
- ﴿ وفيما يخص طريقة اشتغال هذه المفتشية ، فإن هذه الأخيرة تمارس اختصاصاتها إما في إطار برنامج عمل موضوع من قبل وزير الداخلية بناء على اقتراح من المجلس العام الذي يشرف على تدبير هيئة المفتشية العامة أو في إطار مهام استثنائية للفتيش يقرها وزير الداخلية. غير أنه ورغم الاختصاصات والأدوار التي تتولى المفتشية العامة للإدارة الترابية القيام بها قد منحها مكانة متميزة، كما منحت لأشطتها أهمية كبيرة نظرا لفعاليتها الميدانية في التعامل مع تلك القضايا و الخروقات المالية التي تشوب عملية التدبير المالي الترابي.
- لقد شكلت التقارير الصادرة عن هذه المفتشية مناسبة لأن تصدر وزارة الداخلية منكرة لتوقيف بعض رؤساء المجالس الجماعية ، وتعود أسباب هذه التوقيفات إلى¹⁵¹:
- للم عدم إصدار الأمر بالمداخل؛
- للم التهاون في استخلاص موارد الجماعات؛
- للم التوظيف بدون إذن قانوني؛
- للم عدم الاحتفاظ الدفاتر المحاسبية؛
- للم خرق للنصوص القانونية والتطبيقية...
- الغزبية العامة للمملكة
- وتقوم برقبة مالية لاحقة على تنفيذ الميزانية الترابية، وذلك إنطلاقا من الدور المنوط بالموازن العام للملكة إتجاه محصلي المالية الجهويين والإقليميين وكذا القابض البلدي، وتمتاز رقابة هذه الهيئة بالشمولية باعتبار الاختصاصات المخولة لها قانونيا بممارسة العمل الرقابي على عمليات المحاسبة الترابية وعلى محاسبة وكلاء المدائيل والنفقات التابعين للآمرين بالصرف ومحاسبين والقباض الجماعيين¹⁵².

¹⁵¹ - التومور ماء العيتون، إقصاص التدبير المالي لجماعات الترابية، رسالة ليل علوم للعلوم في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الخامسة 2014، 2015، ص58

¹⁵² - عبد الطيب بوزحري، مرجع سابق، ص 101

مبدأ التدبير العمومي والاستقلال المالي الترابي

ج- الرقابة القضائية

إن الرقابة على المال العام تستلزم وجود جهاز قضائي يتولاها، ذلك أن التصدي الفعّال للمخالفات المتعلقة بعمليات صرف المال العام، وكذلك حسن تدبير المال وترشيح استعماله. لا يمكن أن تؤمنه الأجهزة الإدارية لوحدها، وذلك بسبب محدودية مجال تدخلها وضعف مواردها البشرية والمادية، كما لا يمكن للأجهزة المنتخبة أن تقوم بهذا الدور بالشكل المطلوب على الصعيد الوطني والترابي، لهذا لا بد من وجود هيئة رقابية عليا متخصصة في الميدان المالي الوطني والترابي، ومستقلة ومحيدة عن الجهاز الإداري والتشريعي.¹⁵³

تعتبر آلية المراقبة البعدية على المالية الترابية، بواسطة المجالس الجهوية للحسابات¹⁵⁴. الشرط الموضوعي الأولي لضمان مراقبة فعلية وشفافة على الموارد العمومية الترابية. وتمارس المجالس الجهوية للحسابات رقابة قضائية على التدبير المالي الترابي تتحدد من خلال:

أ- التدقيق في حسابات المحاسبين العموميين للمجمعات الترابية وهيئاتها،

ب- التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية¹⁵⁵،

¹⁵³- جاعى المحجوي، دور المجالس الجهوية للحسابات في حماية المال العام المحلي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سطت- السنة الجامعية 2009-2010، ص 5
¹⁵⁴- ينص الفصل 149 من دستور 2011 على أنه " تتولى المجالس الجهوية للحسابات مراقبة حسابات الجهات والمجمعات الترابية الأخرى وهيئاتها، وكيفية قيامها بتدبير شؤونها. وتراقب عند الاقتضاء عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة."
¹⁵⁵- في حدود دائرته اختصاصه بمقوم المجلس الجهوي بما يلي:

- البت في حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصايتها و مراقبة تسييرها.
- ممارسة وظيفة قضائية في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية تجاه كل مسؤول أو موظف أو عوز
- الجماعات المحلية وهيئاتها.
- المؤسسات العمومية الخاضعة لوصايتها.
- الشركات والمقاولات التي تملك فيها الجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصايتها على أفراد أو بصفة مشتركة
- بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار. ويخضع الوالي أو العامل لمراقبة المجلس الجهوي للحسابات لما يتصرف كأمر بالصرف لجماعة محلية أو إحدى هيئاتها.
- مراقبة تسيير المقاولات المخولة الامتياز في مرقق علم محلي أو المعهود إليها بتسيير، والشركات والمقاولات التي تملك فيها جماعات محلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصايتها على أفراد أو بصفة مشتركة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار.
- مراقبة أيضا استخدام الأموال العمومية المنتقاة من طرف المقاولات غير تلك المشار إليها آنفا والجمعيات وكل الأجهزة الأخرى التي تستفيد من مساهمة في الرأسمال أو من مساعدة كلما كان شكلها من طرف جماعة محلية أو هيئة أو من أي جهاز آخر خاضع لرقابة المجلس الجهوي.
- المساهمة في مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية وهيئاتها.
- الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للحسابات: www.courdescomptes.ma

الفقرة الثانية، ضعف القدرات التديرية وانعكاسها على الاستقلال المالي الترابي

بعد مرور ما يناهز نصف قرن على تطبيق أول قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي بالمغرب¹⁵⁶، وبعد صدور مجموعة من المواثيق الجماعية¹⁵⁷ والتي كان الهدف منها وضع الأسس القانونية والإجرائية والتديرية لنظام حديث للامركزية والديمقراطية الترابية، كان من المنتظر أن يتوفر المغرب على جماعات ترابية تتمتع بكل المواصفات التي تمتلكها الجماعات المحلية في الدول الديمقراطية، سواء من حيث تحولها إلى أداة فاعلة و حقيقية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أو من حيث الشفافية والفعالية والحكمة الجيدة في ممارسة اختصاصاتها و في كيفية صرف ميزانياتها¹⁵⁸.

لكن تجربة المجالس الترابية في المغرب تؤكد أن أغلب المجالس الجماعية لم تستطع، بالرغم من طول التجربة، أن تترجم الفلسفة والشعارات التي قدمت لتبرير وجودها، الأمر الذي حال دون تحول هذه المؤسسات إلى شريك فعلي في اتخاذ القرارات اقتصاديا أو اجتماعيا أو ثقافيا.

وتعود هذه الوضعية السلبية التي يعرفها تدير الشأن الترابي إلى مجموعة من الاختلالات التي تختبئ فيها الجماعات الترابية، على جميع المستويات ومنها الاكراهات والمعيقات التديرية والتي تتحدد في الإكراهات التالية:

- ✓ تشتت النصوص القانونية المؤطرة للاختلالات الاقتصادية للجماعات المحلية وغموضها¹⁵⁹؛
- ✓ ضعف الموارد البشرية للجماعات الترابية لاسيما على مستوى الأطر؛
- ✓ هشاشة القدرة التمويلية لجل الجماعات المحلية؛
- ✓ تداخل الاختصاص بين الدولة والجماعات الترابية،

¹⁵⁶ - ظهير شريف 315-59-1 بتاريخ 23 يونيو 1960 المتعلق بتنظيم المجالس الجماعية الحرة الرسمية عدد 2487 بتاريخ 24 يونيو 1960.

¹⁵⁷ - عرف التنظيم اللا مركزي بالمغرب إصدار مجموعة من المواثيق الجماعية أهمها:

• الظهير الشريف رقم 584-1 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتمبر 1976) المتعلق بالتنظيم الجماعي - جريدة رسمية عدد 3335 بتاريخ 6 شوال 1396 1 أكتوبر 1976.

• ظهير شريف رقم 1.02.297 صادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي - جريدة رسمية عدد الحريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نوفمبر 2002.

• ظهير شريف رقم 1.08.153 صادر في (16 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 17.08 المنقر والمتمم بموجب القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، كما تم تغييره وتتميمه.

¹⁵⁸ - أسماء المدون، مرجع سابق، ص 17

¹⁵⁹ - سعيد الميزري، مرجع سابق، ص 476

- ✓ عزوف الجماعات الترابية عن إحداث شركات التنمية المحلية¹⁶⁰.
- ✓ ضعف التعاون بين الجماعات الترابية في تدبير المشاريع التنموية.¹⁶¹
- ✓ تكريس تبعية الجماعات الترابية مع خلال سياسة القروض،
- ✓ ضعف فعالية الإدارة الترابية وذلك بسبب افتقار أغلب الجماعات لطاقت إداري يمكن الاعتماد عليه في إعداد وتنفيذ القرارات¹⁶²،
- ✓ غياب تفعيل مناهج وأنوات التدبير المقاو لاتي¹⁶³،
- ✓ وجود أزمة في الإطار المؤسستي الذي يفقد لشروط القانونية والفعالية التي تكرس عناصر الاستقلالية والفاعلية في علاقة المركز بالمحيط (استقلالية مؤسستية، استقلالية مالية، استقلالية وظيفية) مما يجعله غير قادر على تمثيل وحماية مصالح المحيط¹⁶⁴.

الفرع الثاني: محدودية مساهمة المجالس المنتخبة في إعداد الميزانية الترابية

إذا كانت الميزانية الترابية من الناحية الشكلية، هي مجموعة من الأرقام والمعطيات الحسابية بناء على تقديرات معينة تغطي سنة مالية للجماعات الترابية، فإنها من جهة ثانية تعبر عن اختيارات وتوجهات تنموية في شكل برامج و مشاريع تنموية، تُصنعها المجالس المنتخبة لتحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية على المستوى الترابي، فتُحکم الجماعة في مآلتها الترابية وقراراتها المالي يعني قدرتها على تفعيل برامجها التنموية على أرض الواقع بكل حرية وفعالية، وفي حالة ضعف

¹⁶⁰ - اعتمد القانون 17.08 المعدل والنتم للقانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، منظومة قانونية متكاملة حد فيها كينونة إحداث شركات التنمية المحلية معتمداً من المرجعية الفرنسية للمنظمة للشركات المحلية (Entreprises Publique Locales) ... تعتبر شركة التنمية المحلية بحكم طبيعتها حسب النظام الفرنسي شركة تجارية يملك القطاع العام الأغلبية في رؤسائها من أجل تحقيق مصلحة عامة. للمزيد من المعلومات راجع دليل التعاون و الشراكة للجماعات المحلية، مديرية الجماعات المحلية ببنابر 2011.

¹⁶¹ - محمد حيمود، تمويل الجهوية المتقدمة بالمغرب المركزيات المالية والتبويرية، الجهوية في الدول المغاربية أية أساق؟ أسغال الأيام المغاربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة المحققين المغاربيين، أيام 26-27 أبريسا 2013، مطبعة المعاريف الجديدة / الرباط 2014، ص144.

¹⁶² - المهدي النحصي، مصورة تطبيق بعض مقتضيات الميثاق الجماعي من خلال مستجداته قراءة سياسية وقانونية في القانون رقم 17.08، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 94-95، شتبر - جندبر 2010، ص81.

¹⁶³ - مفهوم الجماعة المقابلة يتجاوز المفهوم الشكلي للجماعة كجهاز، يقوم بالتركيز على طبيعة النشاط الذي تقوم هذه الأخيرة بمنظور مقاولاتي، أي ينظر إلى الكيفية التي يتم بها إنجاز المهام الموكولة للجماعات الحضرية و القروية. فالجماعة المقابلة هي تلك الجماعة التي تتكون من وضع وتحديد الرؤيا لتحقيق أهدافها التنموية في إطار مخطط استراتيجي، بتوظيفها لمجموع الوسائل والآليات التنموية الحديثة التي تكفل النجاح للمقابلة في القطاع الخاص، سواء من حيث نظامها الإداري و التنظيمي، أو من حيث مواردها المالية و رؤسائها البشري. للمزيد من المعلومات راجع بويجة مسكر، الجماعات المقابلة بالمغرب، مرجع سابق ص 5

¹⁶⁴ - عبد الإله أمين، الجهوية المتقدمة ورهان إعادة تنظيم العلاقة بين المركز والمحيط، الجهوية في الدول المغاربية أية أساق؟ أسغال الأيام المغاربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة المحققين المغاربيين، أيام 26-27 أبريسا 2013، مطبعة المعاريف الجديدة / الرباط 2014، ص87.

مواردها المالية الذاتية تبقى اختياراتها التنموية محدودة بفعل تدخل سلطة الوصاية في بسورة القرار المالي. وهذا القول يدفعنا للحديث حدود تدخل المجالس التداولية في وضع التوجهات العامة للميزانية الفقرة الأولى) ثم الحديث عن ارتباط الميزانية الترابية بالميزانية العامة للدولة (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى، حدود تدخل المجالس المنتخبة في وضع التوجهات العامة للميزانية الترابية

يرتبط نجاح الجماعات الترابية في تدبير التنمية، في قدرتها على التحكم في قواعد وتقنيات إعداد وتنفيذ الاستراتيجيات المالية التي تعدها، بحيث تشكل هذه الاستراتيجيات معيارا لقياس حرية الجماعات الترابية في عملية إعداد قرارها المالي من جهة، وأداة تعتمد عليها المجالس المنتخبة لتمويل المشاريع التنموية من جهة ثانية¹⁶⁵.

غير أن الواقع العملي يظهر محدودية دور صانعي القرار المالي الترابي في وضع الخطوط الرئيسية للميزانية الترابية، فهذه الأخيرة توضع في غالب الأحيان في غياب مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، الذي أوجب المشرع وضعة من قبل الجماعات طبقا للاتجاهات العامة للبرنامج الحكومي¹⁶⁶.

و في هذا الصدد يمكن القول أن الميزانية لا تعكس متطلبات الساكنة الترابية، نظرا لغياب استراتيجية واضحة المعالم ذات أهداف محددة في مختلف المجالات التنموية على المدى القريب والمتوسط. فالمشاريع المنجزة تفقر للانسجام والتكامل والاستمرارية¹⁶⁷.

الفقرة الثانية، ارتباط الميزانية الترابية بميزانية الدولة

إن الاستقلال المالي الذي تتمتع به الجماعات الترابية ليس استقلالاً مطلقاً عن الميزانية العامة للدولة، بل إستقلال مقيد نتيجة وجود روابط متعددة بين الميزانية العامة للدولة والميزانية الترابية، سواء من حيث القواعد التي تقوم عليها الميزانية أو من حيث طريقة التحضير، مع بعض الخصوصية التي تتمتع بها الجماعات الترابية، ونتيجة هذا الارتباط يمكن الحديث عن مظاهر وتجليات هذا الارتباط المالي (أولا) ثم الحديث عن انعكاسات هذا الارتباط المالي (ثانياً)

¹⁶⁵ ليدى الزموني، الأليات الاقتصادية للتنمية المحلية على ضوء دستور 2011، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد

الناحس - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سلا، السنة الخامسة 2012-2013، ص 15

¹⁶⁶ صلاح الدين أكريلان، مرجع سابق، ص 21

¹⁶⁷ صلاح الدين أكريلان، مرجع سابق، ص 21

أولاً: مظاهر و تجليات ارتباط الميزانية الترابية بميزانية الدولة

من بين المعايير التي يقاس بها حجم الاستقلال المالي لكل جماعة هو مدى تغطية الجماعات الترابية لنفقاتها بوسائلها الذاتية¹⁶⁸، خاصة أن هناك علاقة جدلية بين الاستقلال المالي وبين الموارد المالية الذاتية المنوفرة لدى الجماعة. فيقدر ما تعتمد الجماعة على مواردها الذاتية بقدر ما يتسع استقلالها لممارسة اختصاصاتها، ويقدر ما تعتمد على الموارد الغير الذاتية للقيام بمهامها بقدر ما يضيق هذا الاستقلال¹⁶⁹.

غير أن هناك حقيقة جوهرية يجب فهمها واستيعابها، وهي أن اقتصاد وميزانية الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها ليس اقتصاد وميزانية مغلقة تكفي ذاتها بذاتها، بل ترتبط هذه الميزانية بالميزانية العامة للدولة، إذ تعتبر الميزانية الترابية جزءاً من المالية العامة¹⁷⁰.

وأما ضعف الوسائل التمويلية الذاتية للجماعات الترابية وعقول العجز للاختصاصات المنسوبة

ليها وتعدد ميادين تدخلاتها التي تشمل جل المناحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والرياضية والبيئية، لم يعد من خيار للجماعات سوى الاعتماد على موارد خارجية لتغطية هذه المصاريف والتي تبقى في مجملها نفقات مضمخة لا تستطيع معها الجماعات الترابية التغلب عليها بالتمويل الذاتي الصرف¹⁷¹.

يعتبر التمويل المركزي شكلاً من أشكال ارتباط ميزانية الجماعات الترابية بالميزانية العامة للدولة، ويتم هذا التمويل وفق تخصيص نسب معينة من موارد الميزانية العامة لتغطية العجز المالي في الميزانيات الترابية، أو إعانتها على مواجهة أعبائها المتزايدة بالموازاة مع تطوّر اختصاصاتها واتساع مجال تدخلاتها التمويلية¹⁷². وتأخذ هذا التمويل المركزي عدة أشكال من بينها:

• الإعانات والإمدادات: هي عبارة عن مبالغ مالية تقدمها الدولة للجماعة بصفة معونة، قصد تغطية العجز الحاصل في ميزانيتها، فالهدف المتوخى من تقديم الإعانات المالية هو منح مساعدات للجماعات قصد الوصول بمستوى الأداء في الخدمات التي تؤديها الجماعة للسكان إلى الحد الأدنى المطلوب، ويمكن التمييز بين نوعين من الإمدادات المالية الجماعية، إمدادات تهتم بالتسيير وطلق عليها اسم "مساعدة الموازنة"، وتخصص لتغطية التوازن التقديرى لميزانيات التسيير، ثم هناك إمدادات تهتم بالتجهيز، نظراً للعجز الذي تعرفه العديد من ميزانيات التسيير الترابية. وتختلف الإمدادات بين إمدادات

¹⁶⁸ - المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية، مرجع سابق، ص 182

¹⁶⁹ - فاطمة السعيدة مزروع، مرجع سابق، 268

¹⁷⁰ - عبد القادر طالبي، مرجع سابق، ص 315

¹⁷¹ - سعيد الميزوري، مرجع سابق ص 297

¹⁷² - عبد الحليف بورحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومقتنيات التسيير، مرجع سابق، ص 272

التسيير وإمدادات التجهيز، بحيث يلاحظ أن مساعدات التسيير فعليا ما تكون مساعدات إجمالية، بحيث تتوفر الجماعة على حرية تخصيصها لنفقاتها العادية، أما مساعدات التجهيز فعليا ما تكون مخصصة لنشاطات معينة، وبالتالي فهي تخضع لشروط مسبقة تحددها الجهات المانحة للإعانة¹⁷³.

• الجزء المحول من الضرائب الوطنية: تغطي الضرائب المحولة لفائدة الجماعات المحلية فسي التجارب المقارنة نسبة عالية في بنية تمويل الميزانيات المحلية، غير أن هذا التحويل يختلف من دولة لأخرى، فإذا كانت الجهات بألمانيا تقاسم مع الاتحاد الفدرالي أغلب الموارد الضريبية ذات المردودية المرتفعة بموجب الدستور، فإن التجربة المغربية في هذا المجال لا تتحو نفس المنحى، لأن الجماعات الترابية لا تستفيد سوى 30% من الضريبية على القيمة المضافة¹⁷⁴.

من أجل تحسين وضمان استقرار و انتظام المساعدات التي تقدمها الدولة للجماعات الترابية، قررت الدولة أن تحول لهذه الأخيرة حصة ثابتة تقدر بنسبة 30 % من منتج الضريبة على القيمة المضافة. وبغية عقلنة انتظارات المنتخبين المحليين و الاستجابة لها، تمت في سنة 1996¹⁷⁵ مراجعة معيار التوزيع، الذي كان يركز بالأساس على تغطية العجز في التسيير بشكل أولي (إمداد الموازنة) وهكذا فقد أصبح العائد السنوي لحصة الجماعات الترابية من منتج هذه الضريبة يقسم إلى ثلاثة أجزاء:.

يمثل هذا الجزء 80 % من المنتج السنوي للضريبة على القيمة المضافة و يوزع بين الجماعات الترابية كما يلي:

- ✓ 20% لفائدة العمالات والأقاليم؛
- ✓ 28% لفائدة الجماعات القروية،
- ✓ 32 % لفائدة الجماعات الحضرية¹⁷⁶.

¹⁷³ - بهجة مسكر، مرجع سابق، ص 75.

¹⁷⁴ - كروم لعرض، تسيير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق ص 133.

¹⁷⁵ - دورية وزارة الداخلية رقم 49 الصادر في فاتح يناير 1996 و المتعلقة بتوزيع عائد الضريبة على القيمة المضافة بين الجماعات المحلية.

¹⁷⁶ - اللجنة الاستشارية للجمهورية، الكتاب الثالث، دراسة: الجهوية في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، 2011، ص 34.

مبدأ التدبير الحر وهن الاستقلال المالي التراحي

إلى جانب الضريبية على القيمة المضافة التي تستفيد منها العمليات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، تستفيد الجهات من جزء من الضرائب العامة وذلك ينسب معينة مسن حصتها، ويتعلق الأمر بكل من نسبة 1% من الضريبية على الشركات¹⁷⁷ والضرريبية على الدخل.

ولتقسيم هذه العوائد، تؤخذ ثلاثة معايير بعين الاعتبار وهي:

- ✓ المعيار الجرافي ويشكل الجزء الأهم بحيث يمثل 50%،
- ✓ معيار الساكنة بواقع 37.5%،
- ✓ معيار مساحة الجهة بواقع 12.5%¹⁷⁸،

ومن مظاهر وتجليات الارتباط المالي بين الدولة و الجماعات الترابية، قيام الدولة بدفع الديون المستحقة على الجماعات الترابية، أو من خلال ضمان تسديد أقساط القروض، وبهذا قبل أن تطلب الجماعات الترابية الإعانة مباشرة من السلطة المركزية، فإنها تقترض مبلغ من المال يساوي الإعانة وتقوم الدولة بدفع الفائدة عن وإستهلاك القرض سنويا. وهذا الأسلوب من شأنه أن يدعم اللامركزية ويوفر إستقلال أكبر للجماعات الترابية¹⁷⁹.

ثانيا: انعكاسات إرتباط الميزانية الترابية بميزانية الدولة

إذا كانت الإعانات والإمدادات المالية المركزية قد مكنت الجماعات الترابية من دعم مواردها، فإنها في نفس الوقت أقرت سلبا على الإستقلال المالي للوحدات الترابية، فأصبحت هذه الأخيرة تعتمد بشكل كبير على هذه المساعدات خصوصا الجماعات القروية، حيث بلغت الإمدادات المركزية نسبة 90% من مجموع مواردها فأصبحت تعيينها تامة للسلطة المركزية في قراراتها المالية والتنمية¹⁸⁰.

فهذه الضرائب المحولة تخضع لتقلبات كثيرة ومتوعدة وذلك إرتباطا بالوضع المالية العامة من حيث استقرارها أو عدمه فهناك عوامل كثيرة تؤثر في ميزانية الدولة كقلبات أسعار البترول والديونية الخارجية، آثار الجفاف ، تقلبات الصرف. فهذه العوامل كثيرا ما تؤثر سلبا على الميزانية العامة وكذا ميزانية الجماعات المحلية، هذه الأخيرة لا تعرف حجم المساعدات التي سوف تقدمها لها

¹⁷⁷- تم إحدث هذه الضريبة بتاريخ 26 يونيو 1986 وذلك بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.86.233 المتخذ لتأرون 24-26، لتصل محل الضريبة على الأرباح المهنية.

ويهدف توضيح الأطراف والهيئات المغروسة عليها الضريبة، فقد نص القانون المؤطر للضريبة على الشركات على أن هسي خصص لهذه الضريبة جميع الشركات كيمما كان شكلها و غرضها و جميعا لمؤسسات العمومية ومختلف الأشخاص المومنين الذين يقومون باستغلال أو بعمليات تهدف إلى تحقيق الربح، وتفرض أيضا على جميع الشركات مغربية كانت أم أجنبية بالنسبة للأرباح التي تحصل عليها في المغرب ولو بصورة عرضية. للتزيد من المعلومات راجع سعيد الميروي، مرجع سابق، ص 306.

¹⁷⁸- اللجعة لامتشارية للجمهور، الكتاب الثالث، دراسة: الجمهورية في خدمة التنمية الاقتصادية و الإجتماعية، 2011، ص 41

¹⁷⁹- عبد القادر طاهي، مرجع سابق، ص 319.

¹⁸⁰- فاطمة المحند مزروع، مرجع سابق، ص 273.

الدولة. وبالتالي سوف لن تتمكن من وضع برامج ومخططات عمل دقيقة لأن ذلك يتطلب معرفة مسبقة لأغلفة تلك التدخلات¹⁸¹.

فنظام الإعانات و المساعدات المالية رغم إيجابياته، إلا أنه يربط المصير المالي للجماعات بالدولة، ويحد من حريتها واستقلالها ويضع وضعيتها المالية في تبعية وفي تأثير بالوضعية المالية للدولة. كما يؤدي إلى عدم تحفيز المجالس الجماعية على بذل الجهود ذات قصد تحصيل الضرائب والرسوم الجماعية اللازمة لتمويل المنزلية الترابية¹⁸².

كما أن الدولة تضع الشروط المسبقة لتصرف الإعانات و المساعدات المالية وكذلك المعايين التي تصرف فيها، وتحدد الكيفية التي توزع بها هذه الإعانات على جميع الجماعات الترابية وفق معايير تتباين من سنة لأخرى، فمن جهة توزع هذه الإعانات بناء على معيار عدد السكان والوضعية الجغرافية للجماعة، ومن جهة ثانية تعتمد معايير تقنية أو توزع بناء على الظروف المناخية ولا سيما عامل الجفاف¹⁸³.

فالحديث عن الإعانات المالية التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية الحضرية و القروية هو في حد ذاته اعتراف بسلبيات التمويل الذاتي الداخلي من ضرائب ورسوم¹⁸⁴، ويبقى الوضع المالي الذي توجد عليه الجماعات، لا يبرهن على أن استقلال الجماعات عن الدولة من الناحية المالية ليس سوى مبدأ نظري يؤكد الواقع والممارسة العملية، ودون ذلك يبقى الإستقلال المالي للجماعات مجرد تنصيب قانوني أجوف مادام مستندا على مالية الدولة دون مقومات ذاتية¹⁸⁵.

المطلب الثاني: محدودية مساهمة الموارد المالية والبشرية في تحقيق الاستقلال المالي

يرتبط التدبير المالي الترايبي بتوفر عنصرين أساسيين، أيها وجود موارد مالية ذاتية فعالة، لتصوير التدخلات العمومية للجماعات الترابية في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الجهوي والترايبي، ثم وجود عنصر بشري مؤهل للتدبير لتحمل أعباء الشأن العام خصوصاً ما في شقه المالي الذي يعتبر المحرك الأساسي لعجلة التنمية. فهذا التكامل والترابط بين الوسائل المادية والموارد البشرية بإعتبارها المعيار الأساسي الذي ينبغي الرهان عليه لتحقيق الإستقلال المالي والتنمية الترابية بالمغرب.

181- سعيد المريني، مرجع سابق، ص 519

182- محمد الحياطي، نظام التسمية المحلية وعواقبها الجماعات الحضرية والتربية بونجا

183- المهدي بنعير، مرجع سابق، ص 84.

184- بايث أغيديو، المجالس الجماعية بين توثيق الاختصاصات والأزمة المالية - نموذج الجماعة الحضرية للداخلية - رسالة ليدل بيلوم

الناشر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مطاب، السنة الجامعية 2006-2007، ص 71.

185- محمد علي أمينا، مرجع سابق ص: 146

مبدأ التدبير الحر وهان الاستقلال المالي الترابي

غير أن هذه التركيبة المتجانسة، تشوبها مجموعة من الحدود والمشاكل التي تعيق تحقيق الغايات المنشودة، فعلى المستوى المالي رغم تعدد وتنوع الموارد الذاتية للتمويل سواء الجبائية وغير الجبائية، إلا أن مساهمتها في تحقيق الإستقلال المالي الترابي تبقى محدودة (الفرع الأول) أما على المستوى البشري، فضعف هذا المقوم الأساسي له انعكاسات سلبية على استقلالية القرار المالي الترابي (الفرع الثاني)

الفرع الأول: قصور مساهمة الموارد الذاتية في تحقيق الاستقلال المالي الترابي

تثير الموارد المالية الترابية في المغرب على غرار العديد من التجارب المقارنة مجموعة من الإشكالات، فإذا كان المغرب من جهة قد حاول عن طريق نظامه القانوني كفاءة الإستقلال المالي لهيئات الترابية، خصوفا في ظل توسيع الاختصاصات والمهام الموكلة للجماعات الترابية، فإن الواقع العملي لا يزال يؤشر على خصائص مالي بنيوي كبير تعاني منه الوحدات الترابية. الأمر الذي يجعل منها مجالس منتخبة فارغة المضمون، ذلك أن توسيع الاختصاصات القانونية لم توازيه إصلاحات مالية هامة تغطي هذه الاختصاصات و تسعفها في القيام بوظائفها التتموية الجديدة¹⁸⁶. فشج الموارد وضعف الموارد المالية الذي تعاني منه الجماعات الترابية، يجعلها تعيش اختناقا ماليا حقيقيا¹⁸⁷. وما يعقد الأمر أكثر غياب التوزيع العقلاني للموارد الجبائية بين المستويات الترابية (الفرقة الأولى) ثم تحكم الدولة في الجبايات الترابية الذي يساهم بشكل سلبي في التأثير على الإستقلال المالي الترابي (الفرقة الثانية)

الفقرة الأولى: سوء توزيع الموارد بين المستويات الترابية وضعف مردوديتها

مما لا شك فيه أن تدبير الشأن العام الترابي بالمغرب، تشوبه مجموعة من الاختلالات والنواقص التي تحد من نجاعة وفعالية التدبير العمومي الترابي، فرغم استعادة الجماعات الترابية من مجموعة من المصادر التمويلية ولعل أهمها المصادر الذاتية الجبائية التي تتماشى مبدئيا مع مسألة الإستقلال المالي للجماعات الترابية، غير أن تعدد المستويات الترابية المكونة للنظام اللامركزي بالمغرب، يجعل من عملية تقسيم المنتوج الجبائي الترابي عملية معقدة تشوبها مجموعة من الاختلالات، نتيجة غياب التوزيع العقلاني للموارد الجبائية بين الوحدات الترابية (أولا) الذي ينتج عنه ضعف مردودية هذه الموارد الأساسية لتمويل التي تكرر الإستقلال المالي الترابي (ثانيا)

¹⁸⁶ - المصطفى بقرور، توزيع الاختصاص بين الدولة والجهات - أي نموذج ممكن وفق أفاق مغرب الجهات - السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والسال 2، الطبعة الأولى 2011، مطبعة طوب بريس - الرباط ص 128-129

¹⁸⁷ - عبد المجيد أسعد، مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق ص 199.

أولاً: غياب التوزيع العقلاني للموارد الجبائية بين المستويات الترابية

إن الاستقلال المالي للهيئات الترابية يقتضي أن تتوفر كل مستوى من مستويات الإدارة الترابية (الجماعات الحضرية والقروية، العمال والأقاليم، الجهات) على موارد مالية خاصة وعلى وجود نظام تعاوني بينها¹⁸⁸، يصحح الإختلالات والفوارق المالية، وهذا يفرض وجود توزيع جيد للمادة الجبائية بين الفاعلين الدولة والجماعات¹⁸⁹.

فالمغرب يعاني من إختلالات كبيرة في توزيع الجبايات الترابية على المستويين العمودي والأفقي، فالموارد العمومية محتكرة على المستوى الوطني بنسبة 87% لصالح الدولة، مقابل 12% لصالح الجماعات الترابية¹⁹⁰.

فعلى المستوى العمودي تحتفظ الدولة بأكثر الضرائب بمرادوية، كالضريبة على الدخل، الضريبة على الشركات ثم الضريبة على القيمة المضافة، عكس الجماعات الترابية التي تتوفر على ما يقارب 17 رسماً تريبياً لكن تبقى ذات مردودية ضعيفة، هذه الرسوم رغم تعددها لن تؤثر على بنية التوزيع بل ستؤثر سلباً على مردودية الجبايات الترابية¹⁹¹.

كما أن المشرع لم يراعي فكرة الاستقلال المالي للجماعات الترابية، وذلك بتخصيصه 30% من الضريبة على القيمة المضافة للجماعات الترابية، وجعل الرسم المهني تريبياً بنسبة 80% مقابل 10% لفائدة الدولة و 10% لفائدة غرف الصناعة والتجارة والخدمات، كما خصص 90% من رسمال سكن للجماعات الترابية مقابل 10% للدولة كحصاريف للتصلي، وجعل هذا الرسم مقتصرًا على المقارن المستغلة جزئياً أو كلياً من قبل ملاكها، واستثنى دخول المقارن المؤجرة التي أصبحت تدخل في وعاء الضريبة على الدخل لفائدة الدولة¹⁹².

عموما فتوزيع الموارد الجبائية ما هي إلا نتاج لطبيعة العلاقة القائمة بين الدولة و الجماعات الترابية، وعلى إثرها يتم تقسيم الموارد العامة ليصبح جزء منها تريبياً والآخر وطنياً، مما يعني أن الجبايات الترابية لا يمكن فصلها عن ضرائب الدولة، ما يستلزم إعادة ترتيب الأدوار على أساس توزيع الوسائل و الإمكانيات المالية وفق مقارنة تأخذ بعين الاعتبار تقسيم العمل و المهام بين الدولة

¹⁸⁸ - عبد الحق المرزاني، دور الأداء الجبائية الضمنية، مرجع سابق، ص 223.

¹⁸⁹ - محمد عالي أمينا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مرجع سابق، ص 221

¹⁹⁰ - أغراف محمد، تطوير الموارد الجبائية للجماعات المحلية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، آلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2009-2010، ص 55.

¹⁹¹ - عزاء التورطاني، "النظام الجبائي المنطقي بين حاجسي العدالة و المردودية" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة الحسن الأول كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سطات، السنة الخامسة 2006-2007، ص 127.

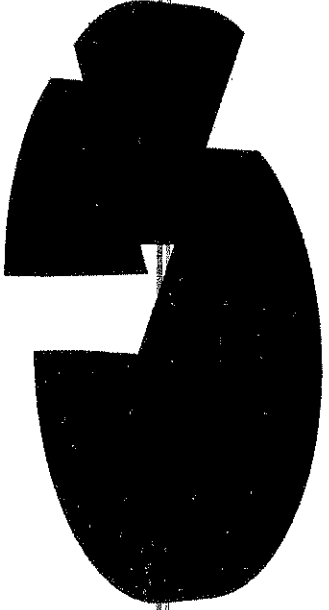
¹⁹² - أغراف محمد، مرجع سابق، ص 65.

مبدأ التدبير المروهان الاستقلال المالي الترابي

والجماعات الترابية ، لأجل تحديد الاختصاص وإيجاد آلية للمعادلة تعالج هذه الإختلالات و التباينات في توزيع المنتوج الجبائي عموديا¹⁹³ .

إذا كان توزيع الموارد الجبائية على المستوى العمودي سيئا، فإن توزيع الموارد الجبائية على المستوى الأفقي يعتبر محدودا ولا يعكس مبدأ العقلانية في توزيع الموارد الجبائية بين المستويات الترابية.

نسب توزيع الرسوم المستحقة حسب نوع الجماعة الترابية



■ الجهات

■ الجماعات الحضرية والقروية

■ الجماعات الحضرية والقروية

المصدر : القانون الجبائي الترابي

فالمادة الجبائية محكرة من الجماعات الحضرية والقروية التي تستفيد من أحد عشر رسما بنسبة بلغت 65,20%، أما العمالات والأقاليم تستفيد من ثلاث رسوم بنسبة 17,40% مما يجعلها في حالة تبعية للدولة، أما بالنسبة للجهات فوجد القانون 47.06 لم يواكب التطور الذي تعرفه المسألة الجهوية ، خاصة وأن نجاح هذا المشروع الترابي يتوقف على الموارد الذاتية القارة والمستقلة لتمويل التدخلات العمومية في مجال التنمية الجهوية¹⁹⁴ .

ثانيا: ضعف مردودية الموارد الجبائية في تحقيق الاستقلال المالي الترابي

بالرجوع إلى معطيات القانون 47.06، يلاحظ أن الجبائية الترابية تعاني من مجموعة من المشاكل تنعكس بشكل سلبي على المردودية الجبائية ونذكر منها: ضيق الوعاء الضريبي وعدم تضريب بعض القطاعات غير المضريبة ، ويمكن ملامسة هذا الضيق من خلال غياب جبائية عقارية كخطية

¹⁹³ - هشام مليح "السياسة الجبائية المحلية بالمغرب" رسالة لنيل دبلوم الماستر جامعة الحسن الأول كلية الحقوق سطات 2007-2008 من

107

¹⁹⁴ - سعيد جفري هشام مليح عبد الإله منظم جبايات الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون 47.06 للطبقة الأولى-نوفمبر 2008، مطبعة طوب بريس الرباط، ص 169.

مبدأ التدبير المروّحان الاستقلال المالي الترابي

قصد محاربة المضاربة وتجميد الأراضي خصوصاً بمرکز المدن التي تتحول فيها هذه الأراضي إلى عبي إضافة إلى غياب تضريب الملك الغابوي والملك البحري¹⁹⁵. ومن القطاعات غير المضربة كذلك غياب جباية بيئية، وغياب تضريب النقل الحضري للفواصل إن عدم تضريب هذه القطاع الحيوية بقوت على الجماعات الترابية مداخل مهمة تعزز رصديها المالي وتزيد من قوة استقلالها الترابي.

ومن المشاكل كذلك التي تساهم في ضعف مردودية الموارد الجباية، فقدان الهيئات الترابية المنتخبة إلى حرية اتخاذ القرارات الجباية¹⁹⁶ وذلك راجع إلى عدم توفر الوسائل المادية لتنفيذها، وخاصة على مستوى اختيار وتوسيع الوعاء الجباي لكل جباية ترابية، حسب إمكانياتها الاقتصادية و الديموغرافية و العقارية، بل العكس فالرسوم تفرض على أوعية قارة لا تساير التطور الاقتصادي والتجاري مما منعكس سلبياً على المردودية المالية¹⁹⁷.

وعلى مستوى التحصيل تبرز مجموعة من المشاكل تتركس محدودية الموارد الجباية، خاصة وأن أهم الضرائب والرسوم الترابية ذات المردودية المالية، بدءاً من الضريبة على القيمة المضافة، مروراً بالرسم المهني والرسم على الخدمات الجماعية ورسم السكن، تتكفل بها مصالح الدولة، وهو ما بقوت على الجماعات إمكانية معرفة المنتوج الحقيقي لهذه الرسوم¹⁹⁸.

كما يعتبر ارتفاع ظاهرة الباقي إستخلاصه¹⁹⁹ من المشاكل التي تؤثر بشكل سلبي على مالية للجماعات الترابية، وذلك راجع إلى مجموعة من الأسباب أهمها:

✓ ضعف التنظيم: الذي يرجع إلى عدم توفر أغلب الجماعات على مصطلحين منفصلين، الأولى

تعني بحصر الوعاء الضريبي وضبط المزمين والثانية تكون مهمتها منحصرة في تحصيل المداخل²⁰⁰.

✓ مسؤولية القابض البلدي: الذي يعتبر مسؤولاً بصورة مباشرة عن ارتفاع الباقي استخلاصه، سواء فيما يخص إستخلاص الضرائب والرسوم والحقوق التي يعود إليه أمر تحصيلها لفائدة

¹⁹⁵- عبد الرحمان حداد، مرجع سابق، ص 100

¹⁹⁶- إن الجماعات الربية في المغرب لا تساهم في تهيئة قواعد القانون الضريبي، ذلك أن النصوص الضريبية بشكل عام والقوانين المالية بشكل خاص تأتي بمبادرة الحكومة ومد تصويت البرلمان عليها تصبح سارية المفعول، إن هذا المغرب التقني المركزي في بلورة القوانين الضريبية لا يتماشى مع الفصوصيات الجباية للجماعات الترابية. للزيد من التطويرات راجع أمين ركلمة، مالية الجماعات المحلية بين التجديد وأفاق التطوير، مجلة الفكر والسياسة والاقتصاد- مسالك- العدد 29:30، مطبعة النجاح الجديدة - آدار البيضاء- 2014، ص90.

¹⁹⁷- سعيد جفري، هشام مليح، عبد الإله منظم، مرجع سابق، ص 158.

¹⁹⁸- باييت أعيديو، مرجع سابق ص 64

¹⁹⁹- إن الباقي استخلاصه يتشكل من المداخل التي لم يتم تحصيلها داخل السنة المالية. للزيد من المعلومات راجع صلاح السدين أكرويلان،

مرجع سابق، ص 104.

²⁰⁰- مونتيم لحريوي، التدبير المالي المحلي ورحان التنمية، رسالة لنيل دبلوم التماسك في القانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية للرباط، السنة الجامعية 2007-2008، ص 85.

- ✓ الجماعة بقوة القانون، أو فيما يخص المداخل المستخلصة نقدا من طرف وكالة المداخل الجماعية والتي يتسلم أوامر بالتحصيل على إعتبار أن المشرع منحه وسائل هامة لإرغام الملتزمين على أداء ما بذمتهم²⁰¹.
- ✓ تهرب الملتزمين: إقدام الملتزمين على التهرب الضريبي والتلص بكل الطرق والوسائل عن تسديد ما في ذمتهم من ضرائب ورسوم لفائدة الجماعة.
- ✓ نقص الوسائل المعلوماتية على المستوى الترابي، تأثيرها السلبي على تسيير انجاز العمل وتبسيط علاقات الإدارة مع المواطن، وكذا تطوير التواصل الإعلامي بين الجماعات المحلية وباقي الوحدات الإدارية الترابية، ومساعدة المسؤولين على اتخاذ القرارات على أسس ومعلومات منتظمة²⁰².

وعلى صعيد المقارنة بين مداخل الموارد الجبائية بين الجماعات الترابية في المغرب وبعض

الجماعات المقارنة، يمكن القول أنه في سنة 2009، شكلت مداخل الجماعات الترابية مع استثناء الفاض والقروض 15,8 % من مداخل الدولة و 4,03 % من الناتج الداخلي الإجمالي، وبلغت حصة الجماعات منها 74,1 %، والعمالات والأقاليم 21,1 % والجهات 4,8 %. أما في إسبانيا، فقد شكلت هذه المداخل في سنة 2005 ما يعادل من مجموع المداخل العمومية و 20 % مسن الناتج الداخلي الإجمالي. وتعود نسبة 68 % من هذه المداخل للجماعات المستقلة و 23 % منها للجماعات و 9 % منها للأقاليم. وفي إيطاليا، شكلت مداخل الجماعات المحلية في نفس السنة 33,5 % من المداخل العمومية و 14,7 % من الناتج الداخلي الإجمالي. وقد حصلت الجهات على حوالي 66 % من هذه المداخل، و الجماعات على 29 % منها، وبلغ نصيب الأقاليم منها 5 % . أما في فرنسا، فقد وصلت موارد الجماعات المحلية برسم سنة 2008 إلى ما يعادل 22 % من المداخل العمومية و 10,5 % من الناتج الداخلي الإجمالي، موزعة بواقع 55,7 % للجماعات و 31,5 % للأقاليم و 12,6 % للجهات. وتبين هذه المقارنة ضعف مداخل كافة الجماعات الترابية بالمغرب وخاصة الجهات ومع ذلك²⁰³ ينبغي التنبيه إلى أن هذه المقارنة تبقى محدودة بالنظر إلى التنوع الكبير للاختصاصات وأنظمة التمويل وكذا البنية التنظيمية للدولة (جهوية أو وحدوية Unitaire²⁰⁴).

²⁰¹ - صلاح الدين أكريلان، الميثاق الجماعي: قراءة تحليلية. الطبعة الأولى 2009، المطبعة (SAVOIR PRINT)، ص 105.

²⁰² - Driss khoudry et Youssef brige :Le guide d'audite communal, édition maghrébine, Casablanca, 1998 p 48

²⁰³ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، مرجع سابق 54..

²⁰⁴ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، مرجع سابق 54..

ثالثاً: غياب التوازن بين موارد ونفقات الجماعات الترابية وتأثيرها على الاستقلال المالي

مهما ارتفعت وتزايدت مداخيل موارد الجماعات الترابية، تبقى أهميتها رهينة بمستوى النفقات المرتبطة بالحاجات العامة الترابية²⁰⁵، فالترايد المستمر للنفقات الترابية يرتبط بتزايد الحاجات العامة من جهة، وتوسع مجالات تدخل الجماعات الترابية في مختلف المجالات والميادين الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الترايبي من جهة ثانية، فمحدودية الموارد وركودها يجعل من معاملة الموازنة بين الموارد والنفقات مسألة في غاية الصعوبة.

وبالنظر إلى طبيعة نفقات الجماعات الترابية، يمكن القول أنها تتميز بكثرة الإنفاق من جهة، والتجاوز نتيجة غياب استراتيجية واضحة وتخطيط عقلائي عند برمجتها من جهة ثانية، حيث تعتمد بعض الجماعات على برمجة نفقات التدبير والاهتمام بهاجس توازن ميزانية هذا النوع من النفقات، الذي لا يمكن تحقيقه في الغالب إلا بالاعتماد على إمدادات التدبير أما بالنسبة لنفقت الاستثمار فرغم أهميتها فإنها لا تعرف تخطيطاً عقلياً يضمن المرونة ويساهم في التنمية الترابية²⁰⁶.

وإلى جانب ضعف الموارد الذاتية للجماعات الترابية، هناك إختلالات أخرى تؤثر على معاملة التوازن بين الإيرادات والنفقات، التي تنعكس بشكل سلبي على الإستقلال المالي للجماعات الترابية وتحدد هذه الإختلالات فيما يلي:

أ- هيمنة نفقات التدبير

تشمل نفقات تدبير الجماعات المحلية نفقات الموظفين بنسبة 50 %، وخدمة الدين بواقع 10% والإعانات بنسبة 12 % وكذا نفقات التدبير الأخرى (العتاد، والمؤتمرات، والمبالغ المرصودة للحسابات الخصوصية و للميزانيات الملحقة) التي تمثل 28%²⁰⁷.

وخلال السنوات الأربع الأخيرة، ارتفعت هذه النفقات بوتيرة مطردة، حيث انتقلت من 13,17 مليار درهم سنة 2006 إلى 16,5 مليار درهم سنة 2009، وهو ما يمثل نمواً بأزيد من 25 % خلال ثلاث سنوات، ولا تزال هذه النفقات تتميز بجمود كبير حيث إن تكاليف الأجور وصلت سنة 2009 إلى 50% من نفقات تدبير الجماعات الترابية 30% بمختلف مستوياته، أو فاقت 70 % من نفقات تدبير العمالات والأقاليم²⁰⁸.

²⁰⁵- التدبير المالي المحلي في ظل الإصلاح و الحكامة الجديدة- الجماعة الحضرية تمارة نموذجاً- رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون

العام بجامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية أكدال -الرباط، السنة الجامعية 2007-2008،ص34.

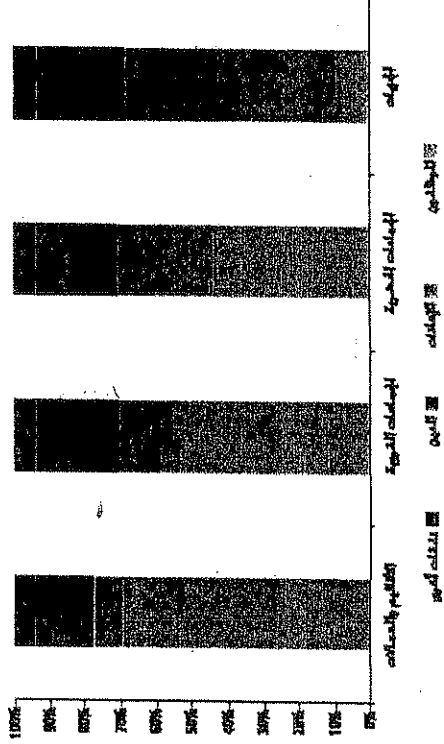
²⁰⁶-مسئلي بلقزوي، مرجع سابق 2008،ص34.

²⁰⁷- تقرير اللجنة الاستشارية للجموية، مرجع سابق من 50.

²⁰⁸- تقرير اللجنة الاستشارية للجموية ، مرجع سابق من 49.

مبدأ التدبير الموروثان الاستقلال المالي الترابي

رسم بياني 5.1.2: بية نفقات التصير حسب مستويات الجماعات المحلية سنة 2009



المصدر: نظرية العامة للمسلك، 2009

يتضح من خلال تحليل الميزان أعلاه، أن نفقات الموظفين والإصلاحات تحتل المركز الأول

بالنسبة لكافة الجماعات الترابية بحصص تصل إلى 50% و 13% .

ب- ارتفاع تكلفة المقننات الضرورية

يدخل ضمن هذه النفقات جميع المصاريف المتعلقة بضمان حسن سير المصالح الإدارية التابعة للجماعة، وتشمل هذه النفقات مصارف المعدات والأدوات والتجهيزات التي تعتمد عليها الجماعة، مثل إقتناء لوازم المكاتب والمطبوعات وغيرها.... وتتميز هذه النفقات بارتفاع تكلفتها، وذلك راجع إلى عدم مبالاة الإدارة بالتفاوت من أجل تخفيض الأثمان²⁰⁹.

ج- وجود تجاوزات في صرف النفقات الترابية

تعرف النفقات التي تتم على المستوى الترابي عدة تجاوزات، يمكن إرجاعها إلى النتائج السلبية الناجمة عن غياب النظم والمعايير التي يجب الإعتماد عليها سواء في وضع الميزانية أو بمناسبة القيام عمليات الصرف، كما أن عدم التقيد بالبيادئ الأساسية المتعلقة بتصفية النفقة والمحاسبية المادية لعمليات صرف النفقات تشوبها مجموعة من الاختلالات وهذا ما كشفت عنه تقارير المجالس الجهوية للحسابات، وكذلك عمليات رفض الحسابات الإدارية من طرف المجالس المنتخبة²¹⁰..

²⁰⁹ - مصطفى بلكوزي، مرجع سابق، ص 36.

²¹⁰ - صلاح الدين أكريلان، مرجع سابق، ص 54

الفقرة الثانية، تحكم الدولة في الجبايات الترابية

يعتبر تحكم الدولة في الجبايات الترابية²¹¹، أحد السمات المميزة لأنظمة الجبائية فسي التجارب المقارنة سواء في الدول البسيطة أو المركبة، وهو بذلك يندرج في سياق مبدأ أساسي تقوم عليه وحدة تراب الدولة وهو السيادة. غير أن الأمر يختلف فيما يتعلق بدرجة هذا التحكم ومدى إيجابيته وجدواه، خصوصا وأن وظائف الدولة قد عرفت تغيرا و لكنه إنسحابها التدريجي لصالح الفعل الترابي بإعتباره الأقر على الإستجابة لمتطلبات الفضاء الترابي، بالنظر إلى قربها منه وإحتكاكها اليومي بالمشغلة²¹².

إن النظام الضريبي المغربي لا يخرج عن إطار الأنظمة الضريبية للبلدان السائرة في طريق النمو مع متغيرات وطنية خاصة، فمختلف القواعد والتفتيات مقبسة من نماذج البلدان المصنعة²¹³.

فالحضور القوي للدولة في تدبير الجبايات الترابية في المغرب على مختلف مراحل الإصلاح التي عرفها النظام الجبائي، راجع إلى إعتبارات²¹⁴ سياسية مرتبطة بهاجس الوحدة أي وحدة التراب والقانون، ثم إعتبارات تاريخية، وأخرى إدارية كون أن الجماعات الترابية في المغرب لم تصل إلى درجة النضج الديموقراطي الذي يمكنها من تدبير شؤونها بنفسها دون تدخل الدولة.

وهذا القول يدفعنا للحديث عن مظاهر حضور الدولة في تدبير الجبايات الترابية (أولا) ثم الحديث عن إفرزات هذا التحكم في الجبايات الترابية (ثانيا)

أولا: مظاهر حضور الدولة في تدبير الجبايات الترابية

تعتبر الجبايات الترابية مجالا لتدخل أكثر من فاعل في تدبيرها، كونها المصدر التمويلي الأساسي للتنمية الترابية من جهة، والمجال الذي تقاس به درجة حرية الجماعات الترابية فسي تدبير مواردها من جهة ثانية، غير أن الواقع العملي يظهر أن المجال الجبائي الترابي، مجال حساس وحيو ي عرف حضور وتدخل قوي للدولة من خلال مجموعة من المظاهر:

الحضور الدولي على المستوى السياسي

يقصد بالحضور السياسي الدولي في تدبير الجبايات الترابية، تأثير النسق السياسي المغربي فسي بلورة القرار السياسي الجبائي الترابي، وذلك من خلال تحديد أهدافه المالية والاقتصادية والاجتماعية

²¹¹- تعتبر الضريبة تاريخيا من أصل السيادة تمارسها وتعرضها السلطة المركزية فالضريبة هي إختيار حصري يعبر عن سيادة الدولة.

²¹²- مشام ملج، الدولة والجبايات المحلية، المسألة المغربية للموم والتفتيات الضريبية، العدد الرابع، مطبعة الأمانة الرباط، ص 51

²¹³- محمد عالي أدنيا، مرجع سابق، ص 210.

²¹⁴- إن الخصائص الهامة للنظام الضريبي المغربي لا يمكن استنتاجها من خصائص الأنظمة الضريبية في الدول النامية، سواء من حيث المخططات التاريخية والسياسية والاجتماعية، أو من خلال تأثير بعض المخططات الموضوعية الخارجية سواء بقول مفسدات مستأثر التمويل الذاتي أو بتأثير الدبلوماسية الخارجية على اقتصاديات هذه الدول. للمزيد من المعلومات راجع سيد جفري، مرجع سابق، ص 71.

مبدأ التدبير الحر ورومان الاستقلال المالي الترابي

والسياسية، كاستجابة لتطلع السياسي في بناء معطيات موضوعية تزامنت مع ظرفية داخلية وخارجية لم تكن بمعزل عن الظرفية الخارجية²¹⁵.

1- حضور المؤسسة الملكية

يعتبر الملك في التسق السياسي المغربي الممثل الأسمى للأمة²¹⁶، ورئيس السلطة التنفيذية، هذه المكانة المتميزة للمؤسسة الملك تجعلها فاعلة أساسية في النظام السياسي المغربي، ومركز اتخاذ القرار العام الإستراتيجي سواء في بعده السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي، الجبائي، من خلال التوجيهات الملكية التي ينبغي على للحكومة والبرلمان بلورتها في السياسات العمومية.

طبيعة الهدف المعنى عنه	مقتطفات من الخطاب	مناسبة إلقاء الخطاب وتاريخها
اقتصادي تنموي وبالنظر لما للنظام الجبائي من دور تحفيزي للاستثمار، فإننا قد أصدرنا تعليماتنا السامية لحكومتنا قصد وضع إصلاح جبائي قائم على الشفافية والتبسيط وإعادة النظر في الجبايات المحلية بحيث تكون الغاية المطلبى للجبايات تشجيع الإستثمار المنتج	خطاب الملك محمد السادس أمام رؤساء غرف التجارة والصناعة ورؤساء المكاتب الوطنية وعدد من الفاعلين الإقتصاديين - الإثنين 25 شتنبر 2000 بالجراف الأصفر
قانوني إداري اقتصادي مالي	“...وإننا عازمون على مواكبة إصلاح مدونة الجماعات المحلية بإصلاحات متقدمة.... وجبايات محلية محفزة للاستثمار تتسم بالشفافية والعقائنة والتقليص من العدد.	خطاب الملك محمد السادس في إفتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الرابعة - الرباط: الجمعة 13 أكتوبر 2000-
جبائي إداري مالي	“... وبالرغم مما تتوفر عليه الجماعات المحلية من موارد مستقلة وهامة، فإن تفعيل هذه الإصلاحات يستوجب إصلاح النظام الجبائي والمالي والمحاسبي....”	خطاب الملك محمد السادس إلى المشاركة في المناقشة الوطنية حول الجماعات المحلية أكادير 12-13 دجنبر 2006

المصدر: هشام مليح الدولة والجماعات الترابية

²¹⁵ - هشام مليح، مرجع سابق، ص 52.

²¹⁶ - الفصل 42 من الدستور الجديد

2- حضور الحكومة على المستوى الجبائي الترابي

- ✓ بلورة التوجيهات الملكية والعمل على تجسيدها على تفعيلها أثناء إعداد السياسة الجبائية الترابية،
- ✓ وضع السياسة العامة الداخلية والخارجية ومنها السياسة الجبائية الترابية²¹⁷،
- ✓ إشراف الحكومة وخصوصا وزارة الداخلية على وضع مبادئ وأهداف وفلسفة النظام الجبائي الترابي،
- ✓ وضع القواعد التقنية والفنية المنظمة للنظام الجبائي الترابي،
- ب - حضور الدولة على المستوى الإجمالي والقانوني
 - ✓ تأسيس الرسوم الترابية من خلال تحديد وعاء الرسم وسعره والملزم بأدائه،
 - ✓ تحصيل بعض الرسوم لفائدة الجماعات الترابية، وخصوصا الرسم المهني ورسم السكن ورسم الخدمات الجماعية،
 - ✓ إرسال مذكرات ودوريات لتنظيم بعض الجوانب التقنية المرتبطة بتحديد الأوعية الجبائية والأشخاص الذاتيون والمعنويون المستفيدون من الإعفاءات الجبائية،

ثانيا: إفرات تحكم الدولة في الجبائيات الترابية

إن البحث في إفرات استمرار تحكم الدولة في الجبائيات الترابية، يعد رسدا لتأثير هذا الوضع على الهامش المتروك للوحدات اللامركزية في مجال تدبير جباياتها الترابية والتصرف فيها بحرية، بما يستجيب لمعطياتها الاقتصادية والاجتماعية، ويتماشى مع اختياراتها التنموية. وهو مقياس لمدى رغبة الدولة في التخلي عن الحكم والوصاية تجاه هذه الوحدات، وتبني مناهج جديدة في بناء العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية بالمغرب، وخصوصا وأن المغرب قد عرف إصلاحات دستورية في المجال الترابي والجهوي. تنكس تعبيرا رسميا عن الرغبة في إعادة هيكلة توزيع الاختصاصات والسلطات والثروات داخليا بين المركز والمحيط.²¹⁸

وتتحد أهم نتائج حضور الدولة على مستوى تدبير الجبائيات الترابية من خلال:

²¹⁷ - ينص الفصل 92 من دستور 2011، على أن « الملك يرئيس الدولة، ويمثلها الأسمى، ويرمز وحدة الأمة، وضامن دول الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، يسهو على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية، وطني صيانة الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التمددات الدولية للملكة. الملك هو ضامن استقلال البلاد وحريز الملكة في دائرة حدودها المدة، ويمارس الملك هذه المهام، بمقتضى ظهائر من خلال المنظمات المخولة له صراحة بنص الدستور. تؤيد مع التظاير بالقطب من قبل رئيس الحكومة، باعدا تلك المنصوص عليها في الفصول 41 و44 (فقرة الثانية) و47 (فقرة الأولى والثامنة) و48 و49 و50 و51 و52 و53 و54 و55 و56 و57 و58 و59 و60 و61 و62 و63 و64 و65 و66 و67 و68 و69 و70 و71 و72 و73 و74 و75 و76 و77 و78 و79 و80 و81 و82 و83 و84 و85 و86 و87 و88 و89 و90 و91 و92 و93 و94 و95 و96 و97 و98 و99 و100 و101 و102 و103 و104 و105 و106 و107 و108 و109 و110 و111 و112 و113 و114 و115 و116 و117 و118 و119 و120 و121 و122 و123 و124 و125 و126 و127 و128 و129 و130 و131 و132 و133 و134 و135 و136 و137 و138 و139 و140 و141 و142 و143 و144 و145 و146 و147 و148 و149 و150 و151 و152 و153 و154 و155 و156 و157 و158 و159 و160 و161 و162 و163 و164 و165 و166 و167 و168 و169 و170 و171 و172 و173 و174 و175 و176 و177 و178 و179 و180 و181 و182 و183 و184 و185 و186 و187 و188 و189 و190 و191 و192 و193 و194 و195 و196 و197 و198 و199 و200 و201 و202 و203 و204 و205 و206 و207 و208 و209 و210 و211 و212 و213 و214 و215 و216 و217 و218 و219 و220 و221 و222 و223 و224 و225 و226 و227 و228 و229 و230 و231 و232 و233 و234 و235 و236 و237 و238 و239 و240 و241 و242 و243 و244 و245 و246 و247 و248 و249 و250 و251 و252 و253 و254 و255 و256 و257 و258 و259 و260 و261 و262 و263 و264 و265 و266 و267 و268 و269 و270 و271 و272 و273 و274 و275 و276 و277 و278 و279 و280 و281 و282 و283 و284 و285 و286 و287 و288 و289 و290 و291 و292 و293 و294 و295 و296 و297 و298 و299 و300 و301 و302 و303 و304 و305 و306 و307 و308 و309 و310 و311 و312 و313 و314 و315 و316 و317 و318 و319 و320 و321 و322 و323 و324 و325 و326 و327 و328 و329 و330 و331 و332 و333 و334 و335 و336 و337 و338 و339 و340 و341 و342 و343 و344 و345 و346 و347 و348 و349 و350 و351 و352 و353 و354 و355 و356 و357 و358 و359 و360 و361 و362 و363 و364 و365 و366 و367 و368 و369 و370 و371 و372 و373 و374 و375 و376 و377 و378 و379 و380 و381 و382 و383 و384 و385 و386 و387 و388 و389 و390 و391 و392 و393 و394 و395 و396 و397 و398 و399 و400 و401 و402 و403 و404 و405 و406 و407 و408 و409 و410 و411 و412 و413 و414 و415 و416 و417 و418 و419 و420 و421 و422 و423 و424 و425 و426 و427 و428 و429 و430 و431 و432 و433 و434 و435 و436 و437 و438 و439 و440 و441 و442 و443 و444 و445 و446 و447 و448 و449 و450 و451 و452 و453 و454 و455 و456 و457 و458 و459 و460 و461 و462 و463 و464 و465 و466 و467 و468 و469 و470 و471 و472 و473 و474 و475 و476 و477 و478 و479 و480 و481 و482 و483 و484 و485 و486 و487 و488 و489 و490 و491 و492 و493 و494 و495 و496 و497 و498 و499 و500 و501 و502 و503 و504 و505 و506 و507 و508 و509 و510 و511 و512 و513 و514 و515 و516 و517 و518 و519 و520 و521 و522 و523 و524 و525 و526 و527 و528 و529 و530 و531 و532 و533 و534 و535 و536 و537 و538 و539 و540 و541 و542 و543 و544 و545 و546 و547 و548 و549 و550 و551 و552 و553 و554 و555 و556 و557 و558 و559 و560 و561 و562 و563 و564 و565 و566 و567 و568 و569 و570 و571 و572 و573 و574 و575 و576 و577 و578 و579 و580 و581 و582 و583 و584 و585 و586 و587 و588 و589 و590 و591 و592 و593 و594 و595 و596 و597 و598 و599 و600 و601 و602 و603 و604 و605 و606 و607 و608 و609 و610 و611 و612 و613 و614 و615 و616 و617 و618 و619 و620 و621 و622 و623 و624 و625 و626 و627 و628 و629 و630 و631 و632 و633 و634 و635 و636 و637 و638 و639 و640 و641 و642 و643 و644 و645 و646 و647 و648 و649 و650 و651 و652 و653 و654 و655 و656 و657 و658 و659 و660 و661 و662 و663 و664 و665 و666 و667 و668 و669 و670 و671 و672 و673 و674 و675 و676 و677 و678 و679 و680 و681 و682 و683 و684 و685 و686 و687 و688 و689 و690 و691 و692 و693 و694 و695 و696 و697 و698 و699 و700 و701 و702 و703 و704 و705 و706 و707 و708 و709 و710 و711 و712 و713 و714 و715 و716 و717 و718 و719 و720 و721 و722 و723 و724 و725 و726 و727 و728 و729 و730 و731 و732 و733 و734 و735 و736 و737 و738 و739 و740 و741 و742 و743 و744 و745 و746 و747 و748 و749 و750 و751 و752 و753 و754 و755 و756 و757 و758 و759 و760 و761 و762 و763 و764 و765 و766 و767 و768 و769 و770 و771 و772 و773 و774 و775 و776 و777 و778 و779 و780 و781 و782 و783 و784 و785 و786 و787 و788 و789 و790 و791 و792 و793 و794 و795 و796 و797 و798 و799 و800 و801 و802 و803 و804 و805 و806 و807 و808 و809 و810 و811 و812 و813 و814 و815 و816 و817 و818 و819 و820 و821 و822 و823 و824 و825 و826 و827 و828 و829 و830 و831 و832 و833 و834 و835 و836 و837 و838 و839 و840 و841 و842 و843 و844 و845 و846 و847 و848 و849 و850 و851 و852 و853 و854 و855 و856 و857 و858 و859 و860 و861 و862 و863 و864 و865 و866 و867 و868 و869 و870 و871 و872 و873 و874 و875 و876 و877 و878 و879 و880 و881 و882 و883 و884 و885 و886 و887 و888 و889 و890 و891 و892 و893 و894 و895 و896 و897 و898 و899 و900 و901 و902 و903 و904 و905 و906 و907 و908 و909 و910 و911 و912 و913 و914 و915 و916 و917 و918 و919 و920 و921 و922 و923 و924 و925 و926 و927 و928 و929 و930 و931 و932 و933 و934 و935 و936 و937 و938 و939 و940 و941 و942 و943 و944 و945 و946 و947 و948 و949 و950 و951 و952 و953 و954 و955 و956 و957 و958 و959 و960 و961 و962 و963 و964 و965 و966 و967 و968 و969 و970 و971 و972 و973 و974 و975 و976 و977 و978 و979 و980 و981 و982 و983 و984 و985 و986 و987 و988 و989 و990 و991 و992 و993 و994 و995 و996 و997 و998 و999 و1000 »

²¹⁸ - ضام سليح، مرجع سابق، ص 97.

- ✓ المس بالاستقلال المالي الترابي للجماعات الترابية، وخصوصا القرار الجبائي الترابي،
- ✓ بقاء مجموعة من القطاعات خارج عملية التصريب نتيجة حضور الدولة،
- ✓ إستحقاق ظاهرة الباقي استخلاصه، نتيجة الحضور القوي للمصالح اللامركزية في عملية تحصيل الرسوم الترابية،
- ✓ إستفادة مجموعة من المازمين من الاعفاءات الجبائية وضياح موارد مهمة للجماعة الترابية،
- ✓ صلاحية الرقابة الممارسة على القرار المالي الترابي،

الفقرة الثالثة، ضعف موارد الأملاك الجماعية وتأثيرها على نظام التمويل الذاتي.

بالرغم من الدور الذي تلعبه الأملاك الجماعية في مجال التدخل الاقتصادي سواء بتوفير العقار أو الحصول على بعض المدخلات التي تمكن من دعم ميزانية التجهيز، فإن ذلك لم يتحقق على أرض الواقع لعدة أسباب، منها قدم النصوص التشريعية و التنظيمية المعمول بها في ميدان الممتلكات، وشتتها، وعدم مواكبتها لروح قانون التنظيم اللامركزي²¹⁹، و التطورات التي عرفتها الجماعات الترابية (أولا)، هذا إضافة إلى ضعف الأجهزة المكلفة بتدبير هذه الممتلكات الترابية (ثانيا) ثم مشكل تداخل الإختصاص (ثالثا)

أولاً: قدم و تعدد النصوص القانونية المؤطرة للممتلكات الترابية

من بين أهم الثغرات والعيوب التي يمكن الوقوف عندها أثناء دراسة النصوص التشريعية والتنظيمية المرتبطة بمجال تدبير الممتلكات الجماعية هي تعدد النصوص والقلم الذي يطبقها.

فعلى مستوى قدم النصوص القانونية، يتكون النظام القانوني للممتلكات الجماعية من ترسانة قانونية تعود في أغلبها إلى الفترة الاستعمارية و هو ما يجعل صفة التقادم ملازمة لها. فأول ما يمكن ملاحظته في هذا الصدد، أن مجمل هذه النصوص تلقي في عدم مسابقتها للواقع المغربي الحالي، إذ لا تزال تعكس الظروف السائدة وقت الحماية، إن كان على المستوى التعقيد الذي يطال المصطلحات الواردة فيها أو حين يتعلق الأمر بأشكال التدبير التي تقترحها²²⁰.

من جملة الأمور المنقذة استناد هذه النصوص القانونية على مصطلحات قانونية و تنظيمية متجاوزة تعبر عن واقع الإدارة المركزية كما كانت في فترة الحماية وهو ما يبين من خلال الجدول أسفله الذي يشمل العبارات المتقدمة وللعبارات الصحيحة المعمول بها حالياً²²¹.

²¹⁹ - سعيد الميري، مرجع سابق، ص 513

²²⁰ - أمل مبارزة محمد الميدي، مرجع سابق، ص 31.

²²¹ - أمل مبارزة محمد الميدي، مرجع سابق، ص 31.

العبارات المتقدمة ومقابلها من العبارات المستعملة في القوانين المنظمة للممتلكات الجماعية

المصطلح أو العبارة المتقدمة	العبارة الحالية
آيالتنا الشريفة	المملكة المغربية
الأجفة العمومية	الحدايق العمومية
الرحبات	الساحات العمومية
لا يبطل حق ملكيتها بمرور الزمن	لا يسري عليها التقادم
الصدر الأعظم	رئيس الحكومة
مدير الأمور الدينية	وزير الداخلية
مدير الأشغال العمومية	وزير الأشغال العمومية
مدير المالية	وزير المالية
إدارات ذات مصالح بلدية	مرافق العمومية البلدية
إدارات عمومية ذات منفعة	الجماعات ترابية
كناش خصوصي	سجل المحتويات العقارية
الفئات المزودة بجماعات إدارية	الجماعات القروية

المصدر: أهل ميارة محمد المهدي

وبالنظر إلى أن المشرع المغربي قد اعتنى بالنصوص العامة من خلال إصلاح ظهير 1917 المتعلق بالبلديات و ظهير 1916 المنظم للجماعات القروية دون مراعاة وضعية النصوص الخاصة بالمنظمة للملك الجماعي، مما افرز واقعا غريبا، إذ نجد نصوص عامة متقدمة و متطورة إلى جانب نصوص خاصة عتيقة²²².

²²² - أهل ميارة، سمد المهدي، مرجع سابق، ص 31

هناك إشكال آخر يساهم في محدودية دور أملاك الجماعات الترابية في دعم التنمية الترابية، يتمثل في تعدد النصوص التشريعية و التنظيمية المنظمة للأملاك الجماعية²²³، و تتميز بنوع من التعقيد في تطبيق المساطر، وتعدد الإدارات المتدخلة. كما أن النصوص التنظيمية الصادرة عن الإدارات المركزية المتعلقة بتدبير الممتلكات تنقسم بتعدد ما وتضارب مقضيّاتها²²⁴.

ثانياً: ضعف الأجهزة المكلفة بتدبير الأملاك الجماعية

من بين الأسباب الأساسية التي أفضت إلى عشوائية تدبير الأملاك الترابية، عدم وجود بعض الأجهزة التي يسمح القانون بحلقها للقيام بتتبع الملفات الخاصة بالأملاك والمحافظه عليها والعمل على تمتيتها، أو إفتقار الإدارة الجماعية إلى مصلحة إدارية تتكف بالتسيير العملي للأملاك، وفسى حالة وجود هذه الأجهزة، تنقصها الفعالية في العمل أو الإلمام بالقواعد التي تحكم تدبير الأملاك والمساطر العملية التي ينبغي سلوكها في هذا الإطار²²⁵.

وكما هو معلوم فإن لممتلكات الجماعية تخضع لتدبير أجهزة قانونية أو منتخبة وأخرى إدارية، غير أن دورها يعتريه بعض القصور وذلك ما سنحاول توضيحه.

- 223- استعراض أهم النصوص القانونية و التنظيمية حسب الترتيب الزمني كما يلي:
- الظهير الشريف المؤرخ في فاتح يوليوز 1914 بشأن الأملاك العامة للدولة.
 - الظهير الشريف المؤرخ في 30 نونبر 1918 المتعلق بشأن الأملاك العامة مؤقتاً.
 - الظهير الشريف المؤرخ في 19 أكتوبر 1921 المتعلق بالأملاك البلدية.
 - القرار المؤرخ في 31 دجنبر 1921 المتعلق بكيفية تدبير الأملاك البلدية.
 - القرار الوزاري المؤرخ في 02 فبراير 1931 المغير لقرار الوزاري المؤرخ في 31 دجنبر 1921 المتعلق بكيفية تدبير الأملاك البلدية.
 - الظهير الشريف المؤرخ في 29 غشت 1934 بشأن تغيير و تعديل ظهير 19 أكتوبر 1921 المتعلق بالأملاك البلدية.
 - الظهير الشريف المؤرخ في 12 مايو 1937 بشأن تغيير و تعديل ظهير 19 أكتوبر 1921 المتعلق بالأملاك البلدية.
 - الظهير الشريف المؤرخ في 14 مايو 1949 بشأن منح رخص لإنشاء الملك العمومي البلدي.
 - الظهير الشريف المؤرخ في 14 دجنبر 1953 بشأن تغيير ظهير 12 مايو 1937 المتعلق بالأملاك البلدية.
 - القرار الوزاري المؤرخ في 31 دجنبر 1953 بشأن تغيير القرار الوزاري المؤرخ في 31 دجنبر 1921 المتعلق بكيفية تدبير الأملاك البلدية.
 - الظهير الشريف المؤرخ في 28 يونيو 1954 بشأن أملاك المزرعة بصاحبات إدارية.
 - المرسوم عدد 2-8-1341 بتاريخ 4 فبراير 1959 الذي تحد بموجبه كيفية تدبير أملاك الجماعات القروية.
 - المرسوم 02-02-138 بتاريخ 05 مارس 2002 المتعلق بتفويض الاختصاص لولاية الجهات.
 - المرسوم 02-02-139 بتاريخ 03 أكتوبر 2002 المتعلق بتظيم المعاملات والأقاليم.
 - القانون رقم 47-96 المتعلق بالجهات المساندة بتنفيذ الظهير الشريف رقم 84-97-1 الصادر في 23 من ذي القعدة 1417(12 أبريل 1997).
 - القانون رقم 79-00 في شأن تنظيم المعاملات و الأقاليم المساندة بتنفيذ الظهير الشريف 269-02-7 فسي 25 رجب 1423(3 أكتوبر 2002) الذي ينسخ ظهير 12 شكتبر 1963.
 - القانون رقم 17.08 المغير و المتمم بوجه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره و تسميته (23 فبراير 2009).
- 224- مسيد العيربي، مرجع سابق ص 513.
- 225- محمد بوجيدة، ميلود بوخال، مرجع سابق، ص 82.

أ - قصور دور الأجهزة القانونية

من المعلوم أن الميثاق الجماعي قد خول إختصاصات هامة للمجالس الحضرية والقروية فسي مجال تدبير الممتلكات الجماعية²²⁶، حيث هي صاحبة القول الفصل في ممتلكاتها، غير أن هذه الحقيقة نظرية فحسب حيث أن كثيرا من العمليات والأمور المتعلقة بأملك الجماعات الترابية لا تدرج من مداولات المجالس المنتخبة من الناحية العملية.

ويتعدّد الوضع أكثر حينما يتعلق الأمر بالأملك العامة، فثمة حالات كثيرة يستغل فيها الملك العام من طرف الخواص دون أن يتم ذلك بقرارات المجالس المعنية، مع أن المادة 37 من الميثاق الجماعي تنص على أنه: تخضع جميع أعمال تدبير أو إحتلال الملك العمومي للجماعة مؤقتا لمصادقة المجلس من خلال مداواته²²⁷. لأن هذا الصنف من الأملك يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة، فهو إما مخصص للاستعمال من طرف العموم أو لمرفق عام، لذلك فغرض أي تصرف يراد إجراؤه على أنظار المجلس الجماعي بشكل حماية واسعة له، ولعل هذا ما توخاه المشرع في الميثاق الجماعي²²⁸.

وفضلا عن ذلك فإن مسؤولية المجالس التداولية واسعة في ميدان المحافظة على أملك الجماعة، إذ يتعين عليها أن تدرج الإعتادات الكافية بخصوص نفقات صيانتها، وهي نفقات إعتبرها المشرع إجبارية بالنسبة لكل مجلس، ذلك انه ليس المهم فقط أن تكون للجماعة أملك كثيرة فقط، ولكن المهم أيضا هو الحفاظ على هذه الاملاك بصيانتها باستمرار وفق برنامج سنوي يعد لهذا الغرض، فإذا كان إنجاز مرفق أو بناء جديد يمكن أن يدر على الجماعة موارد مهمة، فإن التفريط في صيانة الأملك قد يؤدي إلى تهالكها السريع وبالتالي الزيادة في مصاريف الصيانة و الإستغلال²²⁹.

ب - قصور الأجهزة الإدارية

نظرا لأهمية التي تمثلها الممتلكات الجماعية في حياة كل جماعة إقليمية أو حضرية أو قروية، ومن أجل الإعتناء بها على الشكل المطلوب وتسييرها بكيفية تمكن من الرفع من مردوديتها والمحافظة

²²⁶ - بالرجوع إلى المادتين 37 و36 من الميثاق الجماعي 2009، نجد أن المجلس الجماعي يحدد شروط المحافظة على الملك العمومي واستغلاله واستثماره في حدود الاختصاصات المخولة له قانونا كما يسهر على تدبير الأملك الجماعية والمحافظة عليها وصيانتها، وأهذه الغاية يقوم طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل بتحديد الأملك العامة الجماعية وترتيبها وإخراجها من حيز الملك العمومي - بحيث فسي الإحتياجات والتوثيقات والمواضات وكل المعاملات المتعلقة بقرارات الملك الخاص - يصادق على جميع أعمال تدبير أو احتلال الملك العمومي الجماعي مؤقتا - بقرار في شأن تخصيص أو تغيير البنائيات العمومية والأملك الجماعية طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها.

²²⁷ - المادة 37 من الميثاق الجماعي لسنة 2009.

²²⁸ - سعيد وسيدي، مرجع سابق، ص 56.

²²⁹ Mohamed Boujida et Miloud Boukhal, L'exploitation rationnelle du patrimoine des collectivités locales. REMLD. Coaction « guides de gestion » n° 5. 1998 page 28.

عليها وتمييزها، فإن الإدارة الإقليمية والجماعية تتوفر على مصلحة تدعى 'مصلحة الممتلكات'²³⁰، عهد إليها بمهمة النهوض بتدبير الأملاك المختلفة²³¹.

- ✓ غير أن هذه المصلحة المكافئة بتدبير الممتلكات تشوبها مجموعة من الإشكالات أهمها²³² :
 - ✓ عدم توفر مجموعة من الجماعات الترابية على مصلحة الممتلكات،
 - ✓ غياب عنصر بشري مؤهل للقيام بتدبير الأملاك الجماعية،
 - ✓ نقصير هذه المصالح في أداء مهامها بالنسبة للجماعات التي تتوفر عليها،
 - ✓ عدم ضبط الأملاك بصفة مدققة،

إضافة إلى هذه الأسباب المتعلقة بمصلحة الممتلكات، هناك أسباب أخرى تتحدد من خلال²³³ :

- ✓ الصراع السياسي وتدني مستوى المنتخب الترابي في تدبير الأملاك الترابية

✓ تغليب المصلحة السياسية على المصلحة العامة مما يعكس على تطوير عملية الاستقلال،

- ✓ عدم استقرار المجلس الجماعي من خلال غياب أغلبية قارة بجانب رئيس المجلس
- ثالثاً: مشكلة تداخل الاختصاصات

إن تداخل وتشابك الاختصاصات بين الجماعات العمومية المختلفة تنتج ولا تزال عدة مشاكل وأهمها الطريقة المعتمدة من قبل التشريعات المغربية للمنظمة لامركزية بشأن تحديد اختصاصات الجماعات الترابية والمتعلقة في إعدام مقتضى العام للاختصاصات وصيغ مبهمة وفضفاضة سواء في النصوص المنظمة لها أو في نصوص خاصة تجعل من الصعب بمكان وضع فصل قاطع بين وواضح بين مسؤولياتها وتلك الموكولة للدولة ومؤسساتها، وقد ساهم في إنتاج هذه الوضعية تدخل المشرع في ميدان الجماعات الترابية وخاصة مجال تحديد و توزيع اختصاصاتها، يضاف إلى ذلك تطول بعض الجهات على اختصاصات سلطات أخرى بسبب سوء فهمها لمحتويات النصوص، زد على ذلك إنعدام التنسيق بين السلطات والمتدخلين المختلفين وضالة التعاون بين الجماعات المختلفة²³⁴.

²³⁰ - إن دور هذه المصلحة هام جداً بالنسبة لتدبير أملاك الجماعات المحلية، فهي الجهاز الذي يتبع بعناية مآل تلك الممتلكات و العمل على دراسة مختلف الملفات و القضايا المتعلقة بها وضبطها في سجلات محريات الأملاك، و العمل على تحفيظها، وكل نقصير من جانب مصلحة الممتلكات في تأدية مهامها ينمكس سلبا على ممتلكات الجماعة، بل يعرف دور المجلس و رئيسه في ممارسة الاختصاصات المنوطة إليه في هذا المجال، كما أنها تتعاون لبلوغ أهدافها مع مصالح أخرى سيما المصالح التقنية

²³¹ - محمد بوجيدة، ميلود بوزخال، مرجع سابق، ص 87.

²³² - سعيد وسدي، مرجع سابق، ص 56

²³³ - زهور بالحفي، الملك الجماعي بالمغرب، دراسة نظرية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2013.2014، ص 93

²³⁴ - منية بلطيج، مرجع سابق، ص 138.

الفرع الثاني : محدودية مساهمة الموارد البشرية في صناعة القرار المالي

تعتبر الموارد البشرية ركيزة أساسية ولينة قوية لتدعيم اللامركزية و الديمقراطية والتنمية الترابية، فالعنصر البشري يعد من الدعائم الأساسية لنجاح أي مشروع، فالمورد البشري يضطلع بدور مهم في تدبير المشاريع بدءاً من وضع الخطط حتى التنفيذ الفعلي، إلا أن واقع هذه الموارد البشرية ترابياً يحده من فعالية هذه المقاربة التديرية، فالوظيفة الجماعية تعاني من عدة اختلالات تضعف من إمكانياتها، كما أن دور المنتخب الترابي يعرف قصوراً بسبب العديد من الإكراهات، وهو الأمر الذي يؤثر سلباً على الاستقلال المالي والتنمية الترابية.

وهذا القول يدفعنا للحديث عن الإشكالات والحدود التي تأثر سلباً على التدبير المالي الترابي، والتي تتحدد بداية في توضع مستوى المنتخب الترابي في مجال التدبير المالي (الفقرة الأولى) ثم ضعف مشاركة الرأي العام في مراقبة التدبير المالي الترابي (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى، توضع مستوى المنتخب الترابي في مجال التدبير المالي

من بين الوسائل التي تجعل الجماعات الترابية تحقق الاستقلال المالي، هي قدرة المنتخبين الترابيين على تدبير الشؤون المحلية بكل كفاءة وحنكة، فالمنتخب المحلي يجب أن يكون مكوناً فكرياً ومعرفياً ومتعلماً²³⁵. ويظهر هذا الجزء المقطع من خطاب الملك الحسن الثاني العلاقة الوطيدة بين المستوى المعرفي للمنتخب الجماعي ومسألة إستقلال القرار المالي الترابي، فكلما كان المنتخب ذو كفاءة مهنية ومعرفية إلا واتسع هامش الإستقلالية المالية والعكس صحيح²³⁶.

غير أن الممارسة الجماعية²³⁷ أبانت عن ضعف تكوين المنتخب الترابي في الميدان المالي والمحاسبي، الأمر الذي كانت له نتائج سلبية على حسن تدبير الشؤون المالية بصفة خاصة والشعورون الجماعية بصفة عامة، وتبين هذه النتائج في أن بعض الجماعات لا تتمكن من الإلمام بطرق وتقنيات التسيير المالي، وبالتالي لا تستطيع أن تحضر ميزانيتها في الوقت المناسب، ولا القيام بالتنفيذ الفعلي للقوانين المنظمة للمالية الترابية والمحاسبية، بالشكل الذي تشهده التقنيات الحديثة للتدبير المالي الترابي²³⁸.

²³⁵- كريمة العرابي، مرجع سابق، ص 63.

²³⁶- يوسف بريه، مرجع سابق، ص 47.

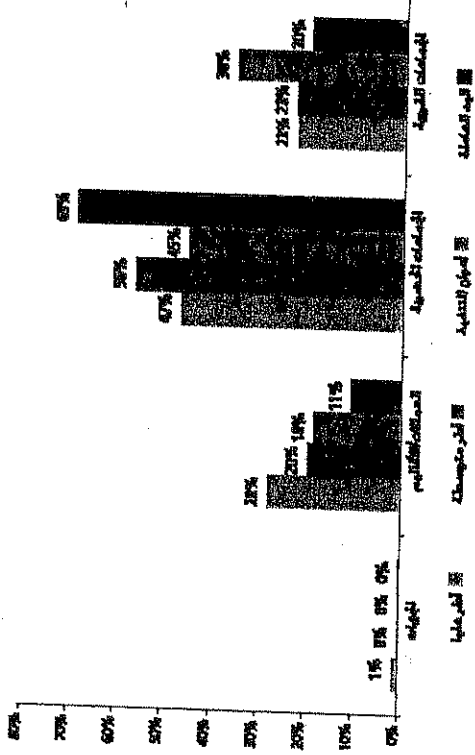
²³⁷- إن الدراسة الإحصائية التي قامت بها وزارة الداخلية بشأن الانتخابات الجماعية لسنة 2009 والتي تناولت المستوى المعرفي لأعضاء مجالس الجماعات، أظهرت أن نسبة أصحاب المستوى الضعيف لا زالت مرتفعة (45,67 %) الشيء الذي ينعكس سلباً على مردودية المجالس ويجعل دون

تطبيق الأهداف المتوخاة من التتلمح اللامركزي. للتزيد من المعلومات راجع كرمهم لمرش عبد الرحيم كحلوي، الانتخابات الجماعية بالمغرب لراءة في استحقاقات 12 يوليو 2009 سلطة اللامركزية والإدارة المطوية، العدد 3 مطبوعة طوبيا بزميس الرباط ص 80

²³⁸- يوسف بريه، مرجع سابق، ص 48.

مبدأ التدبير الحر ورومان الاستقلال المالي الترابي

رسم بياني 2.2.7: توزيع الموظفين حسب أنواع الجماعات المحلية سنة 2008



المصدر: الترتيب القوي للمستقلة، 2008.

ويتأكد هذا الضعف أيضا في توزيع الموارد البشرية بين المستويات الترابية من جهة، وبين نوعيه هذه الموارد من جهة ثانية، بحيث نلاحظ أن أغلب هذه الموارد تستفيد منها الجماعات الحضرية لكن هناك تفاوت بالنسبة لنوعية هذه الموارد البشرية، ثم الجهات في مرتبة ثانية مع وجود تفاوت أيضا في النوعية، ثم العمالات والإقليم، ثم الجماعات القروية التي تستفيد من نسبة ضئيلة جدا من الموارد البشرية رغم أن هذه الجماعات تعرف إنتشارا واسع على صعيد المملكة.

وعموما فعدم دراية غالبية المستشارين الجماعيين بمتطلبات واليات تدبير المالية المحلية نظرا لمستواهم التعليمي و التكويني سيما في المجال المالي والمحاسبي، لن ينحصر تأثيرها السلبي على استقلالية القرار المالي الترابي فقط بل سيمتد إلى استقلالية باقي القرارات الترابية وقد يفرغ اللامر كزرية من محتواها²⁴⁰، لأن ضعف المنتخب الجماعي يوفر فرصة سانحة و سهلة لممثل السلطة المركزية ليحل محله ويوجه عمل المجالس الترابية حسب رغبته، مما يعني تقليص حدود سلطة

²³⁹ يتعين على المشرع المغربي أن يبادر إلى إصدار تشريع خاص بتكوين المنتخبين المحليين، خاصة وأن الجمع من إدارة مركزية وجماعات محلية وأحزاب سياسية تؤكد على أهمية هذا التكوين، إلى جانب ما ذهب إليه المناظرة الوطنية السادسة التي أكدت في خلاصتها على أن تكوين المنتخبين يعد دعامة أساسية للامركزية.

وينبغي أيضا إحداث مؤسسات تستمر على تكوين المنتخب المحلي كما هو معمول به في العديد من الدول، فمثلا في فرنسا نجد هناك مراكز لتكوين المنتخبين الجماعيين التي أُنشئت منذ سنة 1967، إذ يستفيد المنتخب الجماعي من حق التكوين، وتخصص نفقة إجبارية لهذا الغرض من طرف الجماعات المحلية، إذ يوجد مجلس وطني مخصص بتكوين المنتخبين المحليين، أنظر:

El Atrouz Abdelatif, la gestion des collectivités décentralisées entre les contraintes financiers et le droit public, université Hassan deux faculté des sciences juridiques économiques et sociales, casablanca, 2002, p : 266

²⁴⁰ إن العنصر البشري المكون للمصالح المالية الترابية لا يبذل جهدا كبيرا في التدبير المالي، نظرا لضعف كفاءته وقتلا ذرأته بالتدبير المالي المحلي الحديث، فمادة ما تقدم الاقتراحات المتعلقة بتغيير النقطات بشكل عشوائي تطغى عليه اللبنة في الحصول على أكبر قدر من الإعتمادات. للتزيد من المعلومات راجع، محمد بوجيدة التنظيم الجهوي بالمغرب دراسة تحليلية على ضوء القانون الجديد للجهة والممارسة المحلية، مطبعة دار النظم الرباط ماني 2000، ص 214.

المنتخب المخولة له بموجب القانون خاصة على مستوى القرارات المالية، مما يتنافى ومسألة الاستقلالية التي تقوم عليها اللامركزية كأخذ ركائزها الأساسية²⁴¹. فالمنتخب الترابي الغير متمتع بمؤهلات تعليمية وكفاءة مهنية لن يتمكن من الدفع بالعمل الجماعي والمطالبة بالمزيد من الاستقلالية حيث لا يشترط القانون هذا الشرط لعضوية المجالس الجماعية على خلاف بعض التشريعات المقارنة كالشريع المصري والليبي والبناني والكويت والسوداني والسوري و السعودي والأردني، مما يطرح صعوبة تحليل وثائق التعبير والميزانية والحساب الإداري و القرار الجبائي، فالهيئة المشرفة على إعداد الميزانية يجب أن تتحلى بخبرة كافية وإلا سقطت في (أيدي الهواة لا المحترفين).²⁴²

وبناء على ما سلف فإن ضعف المستوى التعليمي للمنتخب الترابي، يؤثر على القرار المالي الترابي من ناحية الاستقلالية، بحيث لا يبدو أن يكون استقلال شكلي يخضع لتدخل شديد من سلطة الوصاية لاحتكارها التقنيات المالية مما يعطيها سلطة فعلية على القرارات المالية الترابية، ومن ناحية ثانية يحد من فعالية القرار المالي، ويلاحظ ذلك من خلال مجموعة من المظاهر السلبية و المتمثلة بالأساس في غياب جودة المقررات المالية الجماعية التي لا تتبني غالباً على أسس عقلانية، ومثال ذلك التقديرات المالية المخالفة للواقع المالي الترابي وتفاقم الباقي استخلاصه و تنامي المشاكل المرتبطة بعدم تحصيل العديد من الرسوم والضرائب مما يفوت على الجماعات الترابية مبالغ مالية مهمة قد تنقل من هيمنة التمويل المركزي.

كما أن هذا الضعف لا يسهف المنتخب على التسيير الأنسب للموارد المالية المتاحة للجماعة في سبيل تلبية حاجيات السكان وبأقل تكلفة ممكنة²⁴³، ولا يساعده على تقييم التدبير المالي للوقوف على مختلف النقص و الاختلالات المالية و ابتكار البدائل الكفيلة لتجاوزها.

من المشاكل كذلك التي تعيق دور الموارد البشرية في دعم التدبير المالي الترابي نذكر المعوقات التالية:

- ⊕ ضعف الأجور بالتوظيفة العمومية الترابية،
- ⊕ قصور نظام الترقية في الوظيفة الترابية،
- ⊕ إختلالات عمليات التعويض عن ساعات العمل الإضافية،
- ⊕ قلة وسائل التحفيز الإداري بالجماعات الترابية،

241 - يعثر التكوين شرطاً أساسياً لاستكمال اللامركزية، فالنقص الذي عرفتها التجارب السابقة للجماعات المحلية راجع في جزء منها إلى قصور الأداء التي «يز الفنتخب المحلي رغم إلمامه برأيهاته ومسؤولياته و محدودية مؤهلاته، التقديرية، لذا فإن التكوين هو الطريق الفعّال لتحصين أداء المل الجماعي وتجاوز بعض السلبيات المعنية لتعوية اللامركزية».

242 - محمد عالي أمينا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، مرجع سابق، ص 250.

243 - بوقناريت شفيق، دور المنتخب الجماعي في صناعة القرار المحلي نموذجاً ... مرجع سابق، ص 79.

للم غياب مخططات خاصة بالتكوين المستمر ،
للم غياب التوزيع السليم للمهام بين الموظفين ،

الفقرة الثانية، ضعف رقابة الرأي العام الترابي على التدبير المحلي

تعتبر مشاركة الرأي العام الترابي في الحياة السياسية من مؤشرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بصفة عامة، والتنمية الترابية بصفة خاصة، ومدخلا أساسيا لمعالجة الإشكالات المتعلقة بالتنمية²⁴⁴.

ورغم أهمية مشاركة المواطنين في الحياة السياسية الترابية، فالملاحظ أن المواطن لا يتاح الفرصة للمشاركة في المجهود التنموي الترابي وذلك من خلال استشارته وأخذ آرائه ففي المشاريع المزمع إنشاؤها بالجماعة²⁴⁵، فأقصاء المواطن من تدبير الشأن العام الترابي هو مسس بالديمقراطية المحلية من جهة، وإضعاف إمكانية نجاح المشاريع التنموية من جهة ثانية فالمرطون هو المتأثر المباشر من المشاريع التنموية ، هذه الوضعية تجعل منه الأدرى باحتياجات الجماعة.

²⁴⁴- جمال الماري، مرجع سابق، ص 25

²⁴⁵- عبد الحق المراجاني، حدود التمويل الجهائي للتنمية، مرجع سابق، ص 81

الفصل الثاني:

مبدأ التدبير الحواري دعمًا أساسيًا للاستقلال المالي

للجماعات الترابية

تعتبر اللامركزية إفرانًا طبيعيًا للممارسة الديمقراطية بالمغرب، وأسلوبًا متقدمًا لتدبير القضايا الأساسية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى اللامركزي، هذا الخيار الاستراتيجي يفترض أن يكون مسانيرًا لتطورات التي يشهدها التنظيم الإداري للدولة، الذي يسير في اتجاه الانفتاح على المحيط الداخلي الجهوي والترابي، باعتباره المجال الأمثل لطرح القضايا الأساسية المتعلقة بالتنمية.

هذا التوجه العمومي الجديد، دشنته المشرع المغربي بجبل جديد من الإصلاحات الدستورية التي تهدف إلى تحسين الحكامة الترابية، وتطوير اللامركزية الترابية من خلال نضرة مجموعة من المبادئ الدستورية الجديدة²⁴⁶، ويأتي مبدأ التدبير الحواري المنصوص عليه في الفصل 136 من دستور 2011²⁴⁷، في مقدمة هذه المبادئ الدستورية للنهوض بتدبير الشأن العام الترابي.

ومن هذا المنطلق، فالتكريس الدستوري لمبدأ التدبير الحواري كحرية دستورية تمكن الجماعات الترابية من تدبير شؤونها الترابية، يحصل في طبيعته إشارة واضحة على المكانة المتميزة التي يحظى بها هذا المبدأ في الوثيقة الدستورية، التي تفرض على جميع السلطات داخل الدولة إحترامه²⁴⁸ باحترام الحرية التدييرية للجماعات الترابية. هذا التوجه الذي يسير نحو تعزيز الإستقلال الترابي، دفع المشرع المغربي إلى تكريس مبدأ التدبير الحواري كأساس دستوري للحرية الترابية (المبحث الأول)، إضافة إلى اعتبار مبدأ التدبير الحواري مدخلًا أساسيًا لتفعيل مناهج حديثة لتدبير المالي الترابي (المبحث الثاني)

²⁴⁶ - Driss Bouzaffour. La régionalisation instrument de démocratie de bonne gouvernance et de développement intégré" la régionalisation dans les états du Maghreb: quelles perspectives " Actes des 10 journées maghrébines de droit organisées par le réseau des juristes maghrébins -REJIMA.- P 66

²⁴⁷ - ينص الفصل 136 من الدستور الجديد للسلافة المغربية لسنة 2011 على أنه: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحواري وعلى التضامن والتعاون، ويؤمن مشاركة السكان المحليين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المتكاملة والمستدامة".

²⁴⁸ - تكريم الحواري، من بين سواي، ص 172

المبحث الأول: التكريس الدستوري لمبدأ التدبير الحر كضمانة للاستقلال المالي الترابي

لقد أعطى المشرع الدستور أهمية خاصة لمسألة الأمر المركزي كأساس للتنظيم الجديد للدولة، وذلك بالتصميم على مجموعة من المبادئ الدستورية لحماية الإستقلال المالي الترابي، الذي يشكل البعد الأكثر أهمية على المستوى اللامركزي، وللمضي في هذا التوجه الديموقراطي للتدبير، عمل الشرع على تكريس مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، كونه أحد المراكز الأساسية للتنظيم الجهوي والترابي للمملكة، ويعد هذا المسجد الدستوري لبنة أساسية للإستقلال المالي للجماعات الترابية، على مستوى تعزيز سلطاتها في فرض الرسوم والتحكم في النفقات، وإعداد الميزانية وتنفيذها، والغناء الوصاية المالية على المجالس التداوية، والاعتراف بموارد ذاتية لتمويل التدخلات العمومية

الشخصية للجماعات الترابية. هذه الأهمية الجوهرية لمبدأ التدبير الحر في دعم الإستقلال المالي

للجماعات الترابية، تتمظهر من خلال مساهمة التدبير الحر في تعزيز حرية الجماعات الترابية في تدبير شؤونها المالية (المطلب الأول) إضافة إلى مساهمة التدبير الحر في صناعة القرار المالي للهيئات الترابية (المطلب الثاني)

المطلب الأول: التدبير الحر من تركز أساسي لحرية الجماعات الترابية في تدبير

ماليها

إن الإستقلال المالي، يعتبر أساس الإستقلال الإداري، فإذا كانت الجماعات الترابية كوحدات لا مركزية تقتض إستقلال إداريا في تدبير شؤونها الترابية. وبرمجة وتنفيذ مشاريعها الذاتية، فإن الإستقلال الإداري يرتبط جديا بالاستقلال المالي، الذي لا يتحقق عمليا وواقعيا بدون وسائل أساسية وحيوية تختلف حسب المجال²⁴⁹.

يشكل الإستقلال المالي الترابي حجر الزاوية في ترسيخ مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، فيدون موارد مالية ذاتية كافية تتحكم فيها الجماعات الترابية لن تستطيع ممارسة اختصاصاتها ولا يمكن تخويلها إختصاصات جديدة. ولعل أهم ما جاء به دستور 2011 من خلال الباب التاسع منه، مسطرة العديد من المقترضات المتعلقة بالتنظيم اللامركزي خصوصا في الشق المالي²⁵⁰.

²⁴⁹- عبد الطيف بورحو، ميزانية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومخططات التنمية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام،

جامعة عبد الملك السعدي - كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية طنجة - السنة الجامعية 2007-2008، ص 237

²⁵⁰- محمد بوجينة، إختصاصات الجهة كجماعة ترابية على ضوء الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق، ص 116

يعتبر المجال المالي الترابي، من بين أهم المجالات التي أولاها دستور 2011 أهمية كبرى، باعتبار المكانة الهامة التي يحتلها هذا المجال في كل السياسات العمومية، فهو الأداة التي تنفذ به هذه السياسات، وتترجم به المجالس المنتخبة برامجها السياسية إلى الواقع الملموس، فكلما كان التدبير المالي سليما وشفافا انعكس وبشكل إيجابي على تدبير المجالات التنموية²⁵¹.

ولا شك أن التدبير الحر للجماعات الترابية، جاء ليوسع من مجال حرية المجالس المنتخبة في تدبير شؤونها المالية، وذلك من خلال التخفيف الرقابي التقليدي على التدبير المالي، وتكريس الرقابة البعيدة، ثم توسيع حرية الأمرين بالصرف في تدبير الشؤون المالية الترابية، إضافة إلى تعزيز حرية الجماعات الترابية في التعاقد مع المؤسسات المالية للحصول على القروض اللازمة لتمويل مشاريعها التنموية دون وصاية وزارة الداخلية²⁵². هذا القول يدفعنا للحديث عن مضمون التدبير الحر للجماعات الترابية (الفقرة الأولى) ثم الحديث عن أهمية التدبير الحزبي لتعزيز حرية الجماعات الترابية في تدبير ماليها (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى، مضمون التدبير الحر للجماعات الترابية

لا يختلف إثنان أن الدساتير المغربية السابقة منذ دستور 1962 إلى المراجعة الدستورية لسنة 1996، لم تنص على مبدأ التدبير الحر بشكل صريح ومباشر، لكن بعض الفقه حاول أن يبحث عن أسس دستورية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، الأستاذ "أهل مرجي"²⁵³ أشار إلى وجود مبدأ التدبير الحر في الفصل 95 من دستور 1992، الذي ينص على انتخاب الجماعات المحلية لمجالس تتكلف بتدبير شؤونها تديرا ديمقراطيا وفق شروط يحددها القانون. غير أنه ورغم التنصيص الدستوري على مبدأ التدبير الديمقراطي للشأن العام الترابي، إلا أن هذا التدبير الديمقراطي يبقى عاما وقضائيا وغير محدد بدقة، يشير إلى مبدأ التدبير الحر بشكل غير مباشر، عكس الفصل 72²⁵⁴ من الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي جاء واضحا من الناحية الشكلية²⁵⁵.

أما "الأستاذ محمد اليقوي" يرى أن التدبير الحر أو مبدأ حرية إدارة الجماعات الترابية تمت الإشارة إليه من خلال عبارة "التسيير الديموقراطي للمجالس المحلية" التي وردت في الفصل 101

²⁵¹ - سيد طيطي، التأطير الدستوري لتدبير الشأن العام على ضوء مقتضيات دستور 2011 سجلة القضاء الإداري، المجلد الخامس - السنة

الثالثة - صيف/ حريف 2014، ص 133

²⁵² - محمد بوجيدة، إخضاعات الجهة كجماعة ترابية على ضوء الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق، ص 116

²⁵³ - Amal Mourji. Des exigences de la tutelle dans un Etat unitaire a l'allégement souhaitable. Revue des Etudes Administratives. N 1. Juin 1998. p 28

²⁵⁴ - تقص الفقرة الثالثة من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958 "تتولى مجالس مختصة إدارة هذه للجماعات بحرية وتمسك

بالسلطة التنظيمية لدراسة هذه الإختصاصات في الشروط التي يحددها القانون"

²⁵⁵ - لاند بويدي، التدبير الحر لجماعات الترابية، مجلة المنبر القانوني، عدد مايو-يون 2 و 3 أبريل 2012، ص 198

مبدأ التدبير الحر ورومان الاستقلال المالي الترابي

من دستور 1996²⁵⁶ الذي جاء فيه: « تتخّص الجماعات المحلية مجالس تتكلف بتدبير شؤونها تدبيراً ديموقراطياً طبق شروط يحددها القانون » غير أن مصطلح التدبير الديموقراطي للشؤون المحلية، مصطلح فضفاض وغير محدد، في حين أن مصطلح حرية إدارة الجماعات المحلية المنصوص عليه في الدستور الفرنسي لسنة 1958 يبدو أكثر وضوحاً وتحديداً²⁵⁷.

وعليه يمكن القول أن الدساتير المغربية السابقة، تضمنت عبارات فضفاضة عامة وغامضة (التدبير الديموقراطي) التي تشير إلى مبدأ التدبير الحر لكن بشكل ضمني أو جزئي، وبالتالي فالتركيب الدستور الصريح والمباشر لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، يعتبر من المستجدات الدستورية الهامة التي نص عليها دستور 2011 من أجل إعطاء دفعة قوية لتدبير الشأن العام الترابي وتعزيز حرية الجماعات الترابية في تدبير شؤونها.

أولاً: تعريف التدبير الحر للجماعات الترابية

ظهر التدبير الحر للجماعات الترابية لأول مرة في فرنسا من خلال دستور 27 أكتوبر 1946، كما تمت الإشارة لهذا المبدأ في دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 والتعديل الدستوري ل 28 مارس 2003. وبالرجوع إلى المادة 34 من دستور 1958، التي تنص على أن: "القانون هو الذي يحدد المبادئ الأساسية للتدبير الحر للجماعات المحلية، كما يحدد القانون موارد واختصاصات الجماعات المحلية". وعليه يمكن القول أن المشرع الدستوري الفرنسي لم يعرّف التدبير الحر للجماعات الترابية، تاركاً أمر تحديد ماهية المفهوم للاجتهاد القضائي والفقهي.

بالرغم من التكريس الدستور للتدبير الحر للجماعات الترابية في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958، إلا أن هذا المبدأ ظل غائباً لعدة عقود سواء في أحكام مجلس الدولة الفرنسي أو النقاش الفقهي، غير أن القيمة الدستورية لهذا المبدأ ظهرت مع إصلاح قوانين اللامركزية سنة 1982، وفي هذا الإطار أكد مجلس الدولة الفرنسي في قراره بتاريخ 23 ماي 1979 ب Nouvelle-Calédonie على القيمة الدستورية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، حيث أشار بأن السلطة التشريعية لم تخرق مبدأ الفصل بين السلطات، ولا أحكام الدستور التي تكرس مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية²⁵⁸.

²⁵⁶ - ظهير شريف رقم 1.96.157 صادر في 23 من جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996) بتنفيذ نص الدستور المرادج

²⁵⁷ - أحمد بوسيدي، التدبير الحر للجماعات الترابية، مجلة المنبر القانوني، مرجع سابق، ص 198

²⁵⁸ - أحمد سمّوح، التدبير الحر للجماعات الترابية في دستور 2011، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض - كلية

العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة الجامعية 2012-2013، ص 30

يعتبر بعض الفقه الفرنسي أن مبدأ التمييز الحر له مفهوم سياسي، يطابق إيديولوجيا إرادة المنتخبين والمسيرين المحليين، وكذا الرأي العام المحلي في رؤية شؤونهم المحلية تسيير بطريقة حرة، وأن هذا المفهوم السياسي قابل لأن يتم تحميله بمضمون قانوني²⁵⁹.

وفي نفس السياق يذهب جانب من الفقه، إلى أن ملول التمييز الحر وإن كان من الناحية القانونية ضعيف، فإن ذلك ليس سببا لإقصائه، باعتبار أن الأمر يتعلق باصطلاح دستوري أي تعبير ورد في الدستور لذلك يعين إعطاء مضمون له²⁶⁰.

هذا التباين في الاتجاهات الفقهية بين من يعتبر مبدأ التمييز الحر له ملول سياسي، وبين من يعتبر أن لهذا المبدأ ملول قانوني، تحول هذا النقاش إلى نقاش آخر بين من يعتبر أن مبدأ التمييز الحر يشكل حرية حقيقية للجماعات الترابية، وبين من يعتبر التمييز الحر مبدأ لتنظيم الدولة تنتج عنه بعض الحقوق.

وعليه اعتبر "Michel VERPEAUX" في تطبيقه على قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 18 يناير 2001 (C/M.Morrbelli) بأن مبدأ التمييز الحر للجماعات الترابية، يشكل ضمانا كما هو الشأن بالنسبة لمبدأ الفصل بين السلط، فالمدانين معا لا يشكلان حقوق، بل يمكن اعتبارهما مبادئ ضرورية وملزمة على المستوى الدستوري، فالتمييز الحر يظهر كشكل للفصل العمودي بين السلطات أي وسيلة لإسناد وتأمين الحريات والحقوق، فالمدانين معا يشكلان وسائل لحماية الحقوق والحريات²⁶¹.

ومن جهة ثانية، يدفع الباحث constantions Bacoyannis، فكرة أن التمييز الحر للجماعات الترابية لا ينبغي اختزاله كمبدأ للتبسيط فقط، بقدر ما يشكل حرية حقيقية للجماعات الترابية، ويدفع عن هذا الطرح باستحضار النقاشات التي عرفتها لجنة الدستور الفرنسي لسنة 1946، عند القيام بمسترة مبدأ التمييز الحر لأول مرة في دولة واحدة، هذا التكريس الدستوري لمبدأ التمييز الحر يتجسه

²⁵⁹ - عبد الحائق علوي، مبدأ التمييز الحر للجماعات الترابية وإعادة التراب على ضوء دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 415، مارس- أبريل 2014، 151.

²⁶⁰ - André Roux. Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales. FDA ; mai - juin 1992. Page 437.

أورده عبد الحائق علوي، مرجع سابق ص 151.

²⁶¹ - أمين السبيعي، السلطة الترابية في الدستور على ضوء التجربة الفرنسية - دراسة لتأقون الدستوري تطبي - رسالة لثوق - ديوم المناسق في القانون العام، جامعة القاضي عواض، كلية العلوم القانونية والادبصلية والاجتماعية من أكتوبر، السنة 2011-2012، ص 88-

إلى الاعتراف بوجود حريات محلية يجب احترامها، وبالتالي لا يكمن إعتبار التدبير الحر مبدأ للتنظيم الإداري²⁶².

و بما أن هذا المبدأ يقتضي تمتع الجماعات الترابية بحرية التصرف، فذلك يستوجب توفرها على قدرة حقيقية لاتخاذ القرار تسمح لها بتسيير شؤونها، وكذا على اختصاصات كافية من أجل الحفاظ على حرية تصرفها²⁶³.

غير أن المشرع المغربي ورغم تنصيبه على مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، وربطه بقانون تنظيمي يوضح شروط تدبير الجماعات الترابية لشؤونها بكيفية ديموقراطية، سواء من حيث انتخاب أعضاء المجالس المنتخبة، أو من حيث تمتع رؤساء هذه المجالس بالسلطة التنفيذية، وتحديد اختصاصات و موارد الجماعات الترابية، نجد أن مشاريع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أفرغت مبدأ التدبير الحر من مضمونه، وبالرجوع مشروع القانون التنظيمي رقم 111.14 الخاص بالجهة نجد المادة الرابعة تنص على « يرتكز تدبير الجهة لشؤونها على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جهة، في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون التنظيمي، سلطة التداول بكيفية ديموقراطية، وسلطة تنفيذ مداواتها ومقرراتها، طبقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه.

ثانياً: الحدود الواردة على مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية

رغم القيمة الدستورية و التدبيرية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، كونه أحد المبادئ الأساسية التي يرتكز عليها التنظيم الجهوي والترابي للمملكة، إلا أن هذا المبدأ الدستوري لا يعطي إعطاء حرية مطلقة لتدبير المجالس المنتخبة لتفعل ما تريد وتتصرف كما تشاء، وإن كانت هذه الهيئات تمارس سيادة غير مباشرة على حدودها الترابية، بل ترد على مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية مجموعة من القيود تتجلى في الحدود التالية:

أ- إحترام الوحدة الوطنية

يقتضي التطبيق السليم لمبدأ الحر من قبل الجماعات الترابية، ضرورة إحترام وحدة الدولة. فرغم تمتع الوحدات الترابية بالشخصية المعنوية والإستقلال الإداري والمالي²⁶⁴، فإنها تظل جزءا من إقليم الدولة وذات علاقة وارتباط مع مركز الدولة أو بصيغة أخرى، فالوحدات الترابية رغم ما تتمتع

²⁶² - أمين الصبيحي، نفس المرجع، ص 92.

²⁶³ - André roux, le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, RFDA, mai-juin 1992, page 437

²⁶⁴ - أحمد بوسيدي، مرجع سابق، ص 203

به من إستقلال، إلا أن جميع مجالسها المنتخبة تمارس إختصاصات ووظائف في حدود تلك العلاقة القانونية التي تربطها بالسلطة المركزية بنصوص قانونية صريحة²⁶⁵.
ويعد مبدأ الوحدة، أحد أهم المراكز والمبادئ التي يقوم عليها التنظيم اللامركزي للمملكة، والمرجع الأصلي لكل توجه مسبقلي برمي لتفعيل خيار الجهورية المتقدمة²⁶⁶، فمبدأ الوحدة يقوم على وحدة الدولة والوطن والتراب. بل إن التجارب الدولية في هذا الإطار تؤكد على الأولوية التي يجب إعطاؤها لهذا المبدأ المحوري، الذي يجعل وحدة الدولة القاعدة²⁶⁷ المؤطرة لإعتبارات التنوع المجالي والإيتي والثقافي²⁶⁸.

فمبدأ التمييز الحر للجماعات الترابية، رغم أهميته الدستورية لا يمكنه المساس بوحدة الدولة، فمن الخطأ إعتبار التمييز الحر ومفهوم اللامركزية بفضيان إلى منح استقلالية تجاه الدولة²⁶⁹، ففي الدولة الموحدة يجمع أغلب الفقهاء على أن الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية تهدف إلى حماية وحدة الدولة²⁷⁰.

ب- مبدأ المساواة

يعد مبدأ المساواة، من أهم المبادئ الدستورية التي أشار إليها دستور 2011 في الفصل 6 منه، الذي ينص على أن: "القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة. والجميع، أشخاصا ذاتيين أو اعتباريين، بما فيهم السلطات العمومية، متساوون أمامه، وملزمون بالامتثال له. تعمل السلطات العمومية على توفير الظروف التي تمكن من تعميم الطابع الفعلي لحرية المواطنين والمواطنين، والمساواة بينهم، ومن مشاركتهم في الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية.....".
وانطلاقا مما سبق، ينبغي التأكيد على أن مبدأ المساواة لا يتم تطبيقه فقط بين المواطنين والمواطنات، وإنما يشمل الأشخاص الاعتباريين أيضا، ومن ثم يجب عند إعمال مبدأ التمييز الحر للجماعات الترابية التقيّد بمبدأ المساواة والمبادئ الدستورية الأخرى²⁷¹.

²⁶⁵ - محمد الهماوندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية والادارية والسياسية دراسة نظرية مقارنة، مطبعة المستقبل العربي، الطبعة الأولى

1990، ص: 212

²⁶⁶ - سعيد بخري، الجهورية الموصمة خارطة طريق ملكية، سلسلة اللامركزية والادارة المحلية، عدد مزدوج، 11-12، الطبعة الثانية

2011، ص: 36

²⁶⁷ - بالرجوع إلى التجربة الإسبانية، نجد أن مبدأ الوحدة يهدف إلى حماية وحدة إسبانيا شميا، وإقليميا وأمة و دولة. وقد أشارت الثانية مسن الدستور الإسباني على أنه : ينفي الدستور وحدة الأمة الإسبانية الغير قابلة للتجزؤ، ووطننا مشتركا لا يتجزأ لكل الإسبانين، ويحدد ويضمن حق الإستقلال الذاتي للقيامك والأقاليم التي تتكامل فيما بينها.

²⁶⁸ - سعيد بخري، مرجع سابق، ص: 36

²⁶⁹ - أحمد بوسيتي، التمييز الحصر للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص: 203

²⁷⁰ - محمد الهماوندي، مرجع سابق، ص: 216

²⁷¹ - أحمد بوسيتي، مرجع سابق، ص: 209

مبدأ التدبير الحر ورومان الاستقلال المالي الترابي

ويتجسد مبدأ المساواة أيضا في مبدأ لا وصاية لأي جماعة على جماعة أخرى، حتى تظل كل جماعة مستقلة عن الأخرى لا تخضع لقراراتها إلا لسلطة الوصاية، حتى لا تكون إرادة الجماعات الصغيرة في إرادة الجهة أو جماعة أخرى أعلى²⁷².

غير أن التشريع المقارن، خصوصا البرتغالي نجد أن دستور أبريل 1976 ينص في الفصل 229، على أن سلطات الجهة إحداث وإنهاء الجماعات الأخرى أو تغيير مساحتها طبقا للقانون، كما أن من بين إختصاصاتها ممارسة الوصاية على الجماعات الأخرى ومنها البلديات وغيرها، والإشراف على المؤسسات والمقاولات العمومية المحلية²⁷³.

الفقرة الثانية، أهمية التدبير الحرفي تعزز حرية الجماعات الترابية في تدبير مآليتها

يتأسس الإستقلال الإداري للجماعات الترابية على قواعد الإستقلال المالي وضماناته ومؤشراته الأساسية، فحرية التدبير المالي الترابي ترتبط بمجموعة من العوامل والمعطيات التي تحدد درجة الإستقلال المالي للوحدات الترابية²⁷⁴. هذا الإستقلال رغم أهميته في قياس درجة نضج وتطور اللامركزية، نجد أن الدراسات الدستورية تقر أن الدستور لم يحدد درجة استقلالية الجماعات الترابية، بل وضع هذا الحق بيد المشرع²⁷⁵،

عمل المشرع الدستوري على تعزيز الإستقلال المالي للجماعات الترابية، من خلال منظومة متكاملة من الضمانات القانونية والمالية والتدبيرية، التي تشكل أساسا قويا للإستقلال المالي، والإداري والجبائي، ويأتي في مقدمة هذه المبدئ الجديدة مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية²⁷⁶.

يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، هذا المبدأ له أبعاد كثيرة، ويعتبر الإستقلال المالي أهم هذه الأبعاد، ويتجسد هذا البعد من خلال إعطاء الهيئات الترابية سلطة إتخاذ القرار المالي وتنفيذه، وبرمجة الميزانية ونقح الحاجات الفعلية للجماعة، فالتدبير الحر للجماعات الترابية يعزز التدبير المالي من خلال بثفر ثلاث عناصر أساسية²⁷⁷:

²⁷² - محمد بوجيدة، التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب، مرجع سابق، 163

²⁷³ - محمد بوجيدة، الجهة وعلاقتها مع سلطات المحلية والجماعات المحلية الأخرى، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26،

يناير - مارس 1999، ص 60

²⁷⁴ - عبد الطيف بورحو، مرجع سابق، 269

²⁷⁵ - محمد أبو نيثية، أي مصير للوصاية على الجماعات المحلية؟، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ماي - يونيو - عدد 32 - 2000،

ص 72.

²⁷⁶ - سعيد طيطي، مرجع سابق، ص 119

²⁷⁷ - سعيد طيطي، مرجع سابق، 119

أولاً: حرية التدبير

تعد حرية تدبير الجماعات الترابية أهم شروط تفعيل التدبير الحر للجماعات الترابية فهي لازمة المبدأ، فالجماعات الترابية لها حرية واسعة في تدبير شؤونها، لكن بالمقابل هناك بعض الحدود القانونية، فملي سبيل المثال حرية التدبير المالي تخضع لضرورة إحترام ثلاث شروط²⁷⁸:

احساب التدبير : يتم تدبيره من طرف الدولة (تطبيقاً لمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي).

ب- يجب ايداع أموال الجماعات الترابية بدون مقابل في خزينة الدولة.

ثانياً: الإستقلال في مجال الموازنة

يهم كثيراً مجال النفقات، ويقضي أن تمنح للجماعات الترابية إمكانية برمجة النفقات التي ترغب فيها لكن في حدود مداخلها (مبدأ توازن الميزانية) وتختار موضوع نفقاتها في حدود اختصاصاتها، وفي إحترام حاجيات المواطنين المؤدين للضرائب، لكن يجد من هذه الحرية أيضاً مبدأ التحديد التشريعي لنفقات الإجبارية.

وقد اقترحت اللجنة الإستشارية للجمهورية مجموعة من المبادئ لتعزيز التدبير المالي الترابي تتحدد من خلال²⁷⁹:

◀ البرمجة المسبقة لنفقات التجهيز على أساس الفائض قبل حصر الحسابات في نهاية السنة

السابقة

◀ تخصيص موارد لنفقات التجهيز بشكل دائم ومستمر،

◀ اعتماد تسيير اقتصادي للميزانيات مع وضع معايير بسيطة تمكن من تحديد مجالات

التدخل

◀ بشكل واضح وتسهيل تنفيذ المشاريع،

◀ إرساء آلية للتدبير الحديث اعتماداً على قواعد بيانات شاملة تمكن من تتبع تنفيذ الميزانية

والبرمجة المتعددة السنوات،

²⁷⁸- نفس المرجع، ص 119

²⁷⁹- اللجنة الإستشارية للجمهورية، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص 196

مبدأ التدبير الحر ورهان الاستقلال المالي الترابي

غير أنه ورغم أهمية دور التدبير الحر في تعزيز دور المجالس المنتخبة في تدبير القرار المالي الترابي، نجد أن مشاريع القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات الترابية، وخصوصا القانون 113.14 في المادة 183²⁸⁰ يكرس غياب مشاركة المجالس التداولية في عملية التحضير ي، في مقابل تعزيز سلطة رئيس المجلس في هذه العملية وهذا الإقصاء يمس بعنصر الملائمة²⁸¹.

الفرع الثاني: مرتكزات التدبير الحر ودورها في تعزيز الاستقلال المالي الترابي

لقد أحدث الدستور المغربي الجديد لسنة 2011، نقلة نوعية في تدبير الشأن العام الترابي وذلك بتخصيصه للباب التاسع منه للجماعات الترابية، إضافة إلى تكريسه لمجموعة من المبادئ الدستورية الجديدة، التي تتجه لضمان أكبر قدر من الحرية والقوة للمجال الترابي في مواجهة المستوى المركزي، هذه الوحدات الترابية مكناها المشرع من مجموعة من الوسائل القانونية والمالية والتدبيرية، لتمكينا من الاضطلاع بالدور المطلوب بها كمحرك أساسي للتنمية²⁸². ويأتي مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، في مقدمة هذه المبادئ التي ستمكن الجماعات الترابية من ممارسة اختصاصاتها بحرية وفعالية ونجاحة.

غير أن تفعيل السليم للتدبير الحر للجماعات الترابية، يحتاج إلى مجموعة من المبادئ والوسائل، التي يمكن أن نقسمها إلى وسائل قانونية (الفقرة الأولى) ثم وسائل مالية (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: المبادئ القانونية للتدبير الحر للجماعات الترابية

يرتكز التدبير الحر للجماعات الترابية على مجموعة من المبادئ القانونية تتحدد في مبدأ التفريع (أولا) ثم مبدأ السلطة التنظيمية الترابية (ثانيا)

²⁸⁰ - تنص المادة بقولها رئيس المجلس تحضير الترابية.

يتمين إعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد على 3 سنوات لمجموع موارد وتكاليف الجماعة طبقا لبرنامج عمل الجماعة، وتعين هذه البرمجة كل سنة ملاصقتها مع تطور الموارد والتكاليف.

يحدد بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية مضمون هذه البرمجة وكيفية إعدادها.

²⁸¹ - جملة الديلمي، الاستقلال المالي للجماعات على ضوء مقتضيات مشروع قانون التنظيمي رقم 113.14، مداخل في اليوم الدراسي حول موضوع "مشاريع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لآية حلول لتجاوز وإنكالات التنظيم الترابي اللامركزي" يوم الثلاثاء 19 ماي 2015، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا.

²⁸² - أسماء الصديق، مرجع سابق، ص 153

أولاً: مبدأ التفريع كأساس لتوزيع الموارد والاقتصاصات بين الدولة والجماعات الترابية يعتبر مبدأ التفريع²⁸³، أحد أهم المبادئ الدستورية التي كرسها الدستور الجديد لسنة 2011²⁸⁴ ، عند التصيين على اختصاصات الجماعات الترابية، وذلك في الفقرة الأولى من الفصل 140 «للجماعات الترابية، وبناءً على مبدأ التفريع اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات مقولة إليها من هذه الأجهزة»²⁸⁵. وتجلى أهمية التصيين الدستوري على مبدأ التفريع²⁸⁶، باعتباره آلية لتوزيع الاختصاصات والمسؤوليات بين المستويات الإدارية (الدولة، الجهات، العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية) أي أن كل مستوى إداري يُقيد بدائرة الجهات، العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية) أي أن كل مستوى إداري يُقيد بدائرة الاختصاصات المنوطة له ولا يُعدها لتفادي تنازع الاختصاصات²⁸⁷. فكل مستوى ترابي بناءً على

²⁸³ - بلقي مبدأ التفريع تمدداً في المصطلحات والترجمات ومنها "الثابرة الفرية، التدا ركة، مبدأ الاحتياطية، الاسما، القاطة...". فبدأ لتفريع نو اصل لادين (Subsidium) والتي تعني الاسما لإارة افكار الالدة و الالاعة، فالإجابة تعود الى علاجة شينين ذا أهمية مقاروة حيث الواحد بموض الاخر علما، هذا يعني ان السلطة العليا اي الدولة لا تتدخل الا اذا لم تتمكن السلطة الدنيا او الفرد من التحرك اما فكرة الالاعة فهي تعيل على فكرة التدخل ليس بدافع حق التدخل و لكن بواجب فعل الشيء، و جدر مبدأ التفريع مستمدة من القانون الكنسي خاصة الكاثوليكية الالاحصاعية، ذا يتعلق الامر بمظهر مهم من التسالم الالاحصاعية، فالمبدأ ينظم العلاقات التي تجمع الدولة بالأفراد، و هو حسب البيا الثاني عشر الذي يري ان كل نشاط اجتماعي هو بطبيعتها اعاني يستهدف دعم اعضاء الجسم الالاحصاعي، و ليس تكتملها بالآخراد، و هو حسب امتصاصها. كما يستمد مبدأ التفريع من الاعراف السياسية و الفلسفية القديمة و المتوقة للفكر الالروني و الفكرة الالاسامية التي يوحى بها هذا المبدأ هي ان السلطة السياسية لا يجب ان تتدخل الا اذا عجز المجتمع بمختلف خلاياه من الفرد الى العائلة السى الحسى، و السى المجموعات المتوقة عن طيبة حاجياته

ولما كان التفريع كمصطلح لا يني معناه "سبديوم" معناه مساعدة أو اسما و بالتالي فهو يعني ان السلطة العليا في الدولة لا يمكن ان تتدخل الا اذا لابت السلطة الالني عن عدم قدرتها و عجزها.

و ربما ان تدخل الدولة هو استثنائي و احتياطي و ليس اصلي اولى حسب ما يندد عليه مبدأ التفريع، فكان لزاماً طيبته و تطهيره حتى لا يتحول ما هو استثنائي الى قاعدة عامة. و لك يوضع تقنيات موضوعية تخضع لها الدولة أثناء تدخلها للمسد من الالاحصاعات و من حالات العسر التي تعاني منها الجماعات القاطنة الالاحصاعية خلال محاورتها للحسم في الالاحصاعات المتنافسة و المنظمة في معيار الضرورة و معيار التاسب ثم معيار الفعالية. للزبد من اذ انقومات واجوب يجب بالمحمد «مبدأ التفريع بطبيته و ابعاداته فهي الديمقراطية و الحكامة الجيدة و التامية البشرية»، افعال المناظرة الدولية و الالابرية المنعقدة عبر امكن من 29 الى 31 أكتوبر 2007، منشورات وزارة الداخلية، ص 22 ثم ...

²⁸⁴ - عني عن البيان أن مشروع المبادرة بشأن تحويل الصحراء المغربية حكماً ذاتياً كان سابقاً إلى عتني هذا المبدأ حيث تمت المادة 17 منه على ما يلي: من جهة أخرى تطار من الاختصاصات التي لم يتم التصيين على تحويلها صراحة بانفاق الطرفين وذلك عداً بمبدأ التفريع وهذا أيضاً ما أوصت به أيضا اللجنة الاستشارية للجوية في تقريرها المرفوع إلى جلالة الملك وما جاء فيه "يُؤمل يتعلق بالتصوية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، يعتبر كل مجال للاختصاص الماء والطاقة والنقل، فبالا أن تقتسمه الدولة والجماعات الترابية عملاً بمبدأ التفريع" للزبد من الالاحصاعات الجيدة و التامية البشرية، أحمد أوجون، الجوية المتقدمة في دستور 2011، المجلة المغربية للإجارة المحلية والتنمية عدد 416، ماي - يونيو 2014، ص 86 حيث لا تساعد على معرفة الحدود القاصة بين اختصاصات كل طرف فضلاً أنها

²⁸⁵ - الفصل 140 من الدستور الجديد للمملكة المغربية لسنة 2011.

²⁸⁶ - إذا كان المشرع الدستوري قد كرس مبدأ التفريع في دستور 2011 فإن التجارب المقارنة خصوصاً ألمانيا، إيطاليا، فرنسا، إسبانيا وغيرها من الدول، التي تطبق مبدأ التفريع دون التصيين عليه فهي تشريعاتها وتستلزمها.

²⁸⁷ - أحمد بوسيدي، الأسس الدستورية للجماعات المحلية، أسئلة الفكرة الدولية، الدستور المغربي، 2012، منشورات وأفاق، يونيو 20-21 أبريل 2011، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية محمد الأول وجدة 206.

مبدأ التدبير العرورهان الاستقلال المالي الترابي

مبدأ التفريع ملزم بإعطاء أوجبة نوعية ومحددة للتساؤلات والقضايا المشتركة وهذه الفلسفة هي التي ينطوي عليها المفهوم الجديد للسلطة²⁸⁸.

كما يساهم مبدأ التفريع، في تكريس معيار القرب في تقديم الخدمات العمومية، بالإضافة إلى الإجابة على إشكالية الديمقراطية من خلال ترسيخ عمل الجماعات الترابية كهيئة مستقلة²⁸⁹ ومختصة لخدمة الساكنة الترابية، وكذلك باعتباره آلية للحد من مظاهر اختلال تدبير الشأن العام الترابي، بالنظر للصعوبات التي تلاقيها الإدارة والمنتخبين الترابيين في التعامل مع الاختصاصات الموكولة إليهم، لما تحتويها من غموض²⁹⁰، مما يسبب تداخلا في عمل مختلف المستويات والهيئات الترابية²⁹¹.

فالتكريس الدستوري لمبدأ التفريع يتجه لتعميق اللامركزية على ثلاث مستويات قانونية ومالية

وتتموية:

❖ المستوى القانوني: يقوم على فكرة توزيع المهام والمسؤوليات والاختصاصات بين

المستويات الترابية، الدولة، والجماعات الترابية بمختلف مستوياتها (الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية)، أي أن كل مستوى إداري يتقيد بدائرة الاختصاصات الممنوحة له ولا يتعداها²⁹².

❖ المستوى المالي: يتجلى مبدأ التفريع في تقاسم السلطة المالية، بين الدولة والجماعات الترابية، وذلك بمنح المجالس المنتخبة حق إنشاء وتعديل بعض الضرائب بتطبيق مبدأ الثانوية الجبائية²⁹³ «Subsidiarité Fiscale» الذي يهدف إلى تحويل المستوى الإداري الأنسب مهمة فرض «principe de spécialisation fiscale». وكذا توفر الجماعات الترابية على موارد ذاتية وإستقلال مالي²⁹⁴.

²⁸⁸ - محمد اليقوي، تأملات حول الديموقراطية المحلية بالمغرب، الطبعة الثانية 2008، مطبعة المعرفة الجديدة الرباط، 152.

²⁸⁹ - يتغير المغرب دولة بسيطة موحدة، وبالتالي ليست استقلالية الجماعات الترابية عن الدولة استقلالية سياسية، بل استقلالية وظيفية، أي قيام الهيئات الترابية المنتخبة بتدبير الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والتنمية على المستوى الترابي وتحقق المصلحة العامة. فالمغرب دولة موحدة تقوم على أساس وحدة الدولة والقانون والتراب..

²⁹⁰ - من أهم المشاكل التي تصبى من مسألة تداخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية، إقرار صيغ مبهمة علمة وخفضة للتعبير عن اختصاصات الجهة، والتي لم تعد اليوم أسلوبا مقبولا في توزيع الاختصاصات حيث لا تساعد على معرفة الحدود الفاصلة بين اختصاصات كل طرف، فضل على أنها تتركس في الواقع العملي ثقافة الانكسالية وغياب المسؤولية وهي أمر تضرر في العمق بمنظومة اللامركزية. راجع المصطفى بلقربور، مرجع سابق ص 21.

²⁹¹ - فاطمة الزهراء بنخمزة، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام - جامعة عبد الملك السعدي - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والعلوم الصحية، السنة الجامعية 2011-2012 ص 18.

²⁹² - كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية - شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي (3 الطبعة الأولى 2012) مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء 174

²⁹³ Pascal Salin, les impôts locaux contre le principe de subsidiarité, Revue d'économie industrielle, n° 130, p. 130, 1990.

²⁹⁴ - أحمد بوسيدي، التدبير الحر للجماعات الترابية، مجلة المنبر القانوني، عدد مزوج 2-3 - أبريل أكتوبر 2012، ص 212.

❖ **المستوى التنموي:** ينسجم مبدأ التفريع مع التوجه التنموي الحديث، الذي يقوم على فكرة أن التنمية تنطلق من المحيط إلى المركز، أي من الجماعات القاعدية الجماعات الحضرية والقروية، ثم العمال والاقاليم ثم الجهات في اتجاه المركز. فلا يسمح لأي مستوى ترابي في التدخل في اختصاصات المستوى الآخر إلا إذا عجز المستوى الأول عن بلورة اختصاصاته.

فاللامركزية إذن تلتقي مع التفريع أو بعبارة أخرى تعبر عنه، عند ما تترك مجالاً للفرد والمجتمع والهيئات المحلية للمشاركة في تسيير الشأن العام. هذه الإنقائية بين مبدأ التفريع وخيار اللامركزية، تدفعنا لتمييز صورتين لمبدأ التفريع:

❖ **التفريع السلبي:** الذي يعني أن السلطة العليا لا يجوز لها التدخل محل السلطة الدنيا التي تكون قادرة على ممارسة اختصاص معين، لأن قرارات هذه الأخيرة يمكن أن تكون أقرب إلى الواقع وأكثر نجاعة، سواء على مستوى تحديد الاحتياجات أو على صعيد إيجاد حلول أكثر ملاءمة.

❖ **التفريع الإيجابي:** يعني إلزام السلطة العليا بالتدخل لممارسة اختصاص مستوى أدنى كلما عجز هذا المستوى عن ممارسته، وذلك بمختلف الوسائل مثل الحث والتشجيع والدعم بل الحلول محله في حالة الضرورة²⁹⁵.

ثانياً: مبدأ السلطة التنظيمية للجماعات الترابية

تعتبر السلطة التنظيمية للجماعات الترابية، أحد أهم الأسس الدستورية للامركزية في دستور 2011، والتي تتجه إلى تفعيل مبدأ التسيير الحر للجماعات الترابية، وقد تم التنصيص عليها في الفقرة الثانية من الفصل 140 من دستور 2011: «توفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجال اختصاصها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها»²⁹⁶.

يقصد بالسلطة التنظيمية، سلطة اتخاذ قرارات عامة ومجردة، أو بصيغة أخرى تقرير ورسن ووضع واتخاذ ضوابط عامة ومجردة²⁹⁷. و تمارس وفق الدستور من خلال مستويين إثنين: على المستوى المركزي يمارسها رئيس الحكومة السلطة التنظيمية ببناء على الفصل 90 من دستور 2011، أما على المستوى الترابي فتمارسها الجماعات الترابية داخل دائرة اختصاصاتها²⁹⁹.

²⁹⁵ - محمد بوجيدة، اختصاصات الجهة كجماعة ترابية على ضوء الدستور المغربي لسنة 2011، أعمال الأيام المغربية للقانون المنظمة من طرف شبكة المحققين المغاربة أيام 25-27 أبريل 2003، تحت عنوان: الجمهورية في العزل المغربية أية أفاق مطبوعة المعاريف الجديدة الرباط، ص 117.

²⁹⁶ - الفقرة الثانية من الفصل 140 من دستور 2011 للسلطة المغربية.

²⁹⁷ - بوجزيوي بوجودة، السلطة التنظيمية للجهة التشريعية للجهة المحلية والتفعية، عدد 101، نوفمبر-ديسمبر 2011، ص 106.

²⁹⁸ - الفصل 90 من دستور 2011 للسلطة المغربية.

²⁹⁹ - أحمد بوسودي، الوسائل القانونية لتسيير الأمر للجماعات الترابية، مجلة الفكر القانوني، العدد 4 - أبريل 2013، ص 136.

مبدأ التمييز الحر وروهان الاستقلال المالي الترابي

لقد برزت السلطة التنظيمية منذ صدور الميثاق الجماعي لسنة 1960، وقد نصت عليها موانيق اللامركزية اللاحقة، لأن الدولة لا يمكنها أن تقوم إلا بما لا يمكن أن تقوم به الجماعات الترابية. بمعنى آخر أن السلطة التنظيمية المحلية كرسنها نصوص تشريعية قبل أن تسجله لأول مرة في دستور 2011³⁰⁰. وهو ما يمكن إعتباره فقرة دستورية نوعية تؤسس لقانون دستوري محلي، يتماشى مع رهان الجهوية المتقدمة بخصوصية مغربية، وينخرط في الحراك العالمي الذي يتقاطع المعطى العالمي مع المحلي³⁰¹.

وتتميز السلطة التنظيمية للجماعات الترابية بمجموعة من الخصائص تسهل فهم واستيعاب طبيعة

هذه السلطة. فهي:

- ❖ **سلطة يؤهلها القانون:** لا تقتضي السلطة التنظيمية للجماعات الترابية بتاتا وجود سلطة معيارية مستقلة للجماعات الترابية، ذلك أن مكانتها تبقى محدودة نظرا لكونها سلطة غير أولية³⁰². وبعبارة أخرى، فالفقرة الثانية من الفصل 140 من الدستور لا تشكل المصدر المباشر للسلطة التنظيمية للجماعات الترابية، حيث لا تسمح بتحديد قواعد أولية ومستقلة عن القواعد الوطنية القائمة أو بتوضيح شروط تطبيق قوانين لا تنص على هذا التدخل³⁰³.

³⁰⁰ محمد اليقوي، السلطة التنظيمية بالمغرب: الفقرة الثانية من الفصل 140 من الدستور، المجلة المغربية للإدارة المحلية الدستور الجديد للمملكة المغربية دراسات مختارة، ص 35.

³⁰¹ مريمه أمحزون، التطوير الدستوري للمادة الإدارية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة مولاي إسماعيل - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس - السنة الجامعية 2012-2013، ص 74.

³⁰² على خلاف هذا القول دافع جانب من الفقه عن فكرة توفر الجماعات الترابية على سلطة أصلية وأولية ومستقلة. وقد تزعم هذا الاتجاه الأمتاد « مورييس بورجول Maurice Bourjol » والذي رأى بأن الصاعات الترابية تتمتع بسلطة تنظيمية خاصة بها، تماثيا مع ما جاء ت به المادة 72 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والذي أشار إلى المكانة الدستورية لمبدأ حرية إدارة الجماعات الترابية والذي يتضمن على المشرع احترامه وعدم الحد منه، ويأن السلطة التنظيمية للجماعات الترابية تشكل أهم عناصر هذا المبدأ، وبالتالي فالقوانين بقرار بحرية هي إطار تنظيمية مرخص له من قبل الدستور. وعليه فمبدأ التمييز الحر للجماعات الترابية لا يقتصر فقط على سلطة اتخاذ القرار بحرية هي إطار تطبيق القانون وإنما يمكن أن يمكن أن تتخذها في المواضيع التي لم يشر إليها القانون من خلال سلطة تنظيمية مستقلة *pouvoir réglementaire autonome*. ومن ثمة فإن الجماعات الترابية تتوفر على سلطة تنظيمية أولية وأصلية بها. مصدرها الدستور والمبادئ العامة للامركزية والاستقلال الترابي. أنظر أحمد بوسيدي، الوسائل القانونية لتدبير الحر للجماعات الترابية، مرجع سابق 137-138

³⁰³ محمد اليقوي، مرجع سابق 37.

❖ سلطة فرعية أو ثانوية: إذا كانت السلطة التنظيمية الوطنية هي الأصل، فإن السلطة التنظيمية للجماعات الترابية هي الفرع، ويعتبر إسناد السلطة التنظيمية للجماعات الترابية³⁰⁴، أهم مستجد جاء به دستور 2011 بتوجها لارتكاز التنظيم الجهوي والترابي على مبدأ التدبير الحر وتكريسا للمكانة المحورية التي أصبحت تضطلع بها الجماعات الترابية³⁰⁵.

إن اسناد المشرع للجماعات الترابية السلطة التنظيمية، يتعين عليها أن تمارسها في إحترام للقوانين والقرارات التنظيمية، أي لا تخرق السلطة التنظيمية المتعلقة بتنفيذ القوانين المنصوص عليها في الفصلين 89³⁰⁶ و90³⁰⁷ من الدستور، والذين يمنحانها لرئيس الحكومة. وهكذا، فالقراءة التركيبية تسمح لنا بالقول بأن الجماعات الترابية³⁰⁸ "تسير شؤونها بكيفية ديموقراطية" على أساس مبدأ التدبير الحر، في إطار القوانين التي تصدر عن البرلمان والقرارات التنظيمية لتنفيذها من قبل رئيس الحكومة: فلا يمكن للسلطة التنظيمية للجماعات الترابية أن تحل محل السلطة التنظيمية فسي ميدان تنفيذ القوانين³⁰⁸.

❖ سلطة معترف بها: إذا كانت السلطة التنظيمية التي يمارسها الوالي أو العامل في إطار اللاتمركز هي سلطة مخولة³⁰⁹، في حين أن السلطة التنظيمية للجماعات الترابية هي سلطة معترف بها. فالفتان من السلط لا تكسبان نفس الدلالة، وبعبارة أوضح، تختلف وضعية رؤساء الجماعات الترابية عن وضعية الولاة والعمال كممثلين للدولة وكممثلين باسم الحكومة فيما يخص العلاقة التي تربطهم بالدولة كمصدر أولي للسلطة التنظيمية. أما السلطة التنظيمية للجماعات الترابية لا ترتبط بمهام دقيقة ممنوحة من قبل الدولة. فهي تعبر عن سلطة الحكم الضرورية لتنظيم وتسيير الوحدات

³⁰⁴ - على خلاف هذا القول رفض جانب من الفقه فكرة تمنح الجماعات الترابية سلطة تنظيمية، وقد تزعم هذا الاتجاه المعبد Louis Favoreu حيث يرى أنه لا يمكن الاعتراف بوجود سلطة تنظيمية للجماعات الترابية، خاصة في الدولة الموحدة التي هي مصدر التواعد القانوني، غيباً حرية الإدارة المعترف به للجماعات الترابية لا ينفي حرية الحكم، أن منح الأقاليم الواقعة فيما وراء البحار سلطة تنظيمية خاصة بها بالأساس إلى القطاع الخاص المطبق عليها وإعتقاداً إلى الفصل 74 من الدستور الفرنسي لسنة 1958. فصب هذا الاتجاه يمكن للجماعات الترابية أن تتوفر على سلطة تنظيمية لتطبيق القوانين، وبالتالي فإنه لا يمكن الحديث عن إختصاص مستقل في مجال القانون، بل عن سلطة تنظيمية ثانوية ممنوحة من قبل المشرع، أنظر أحمد بوسيدي، الوسائل القانونية لتدبير الحر للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص 139.

³⁰⁵ - نوزاوي بوجعة، مرجع سابق، ص 106.

³⁰⁶ - ينص الفصل 89 من دستور 2011 للمملكة المغربية: تمارس الحكومة السلطة التنفيذية. تمثل الحكومة، تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين. والإدارة موزعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية.

³⁰⁷ - ينص الفصل 90 من دستور 2011 للملكة المغربية على أنه: يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية، ويمكن أن يفوض بعض سلطته

للوزراء. تمثل المقررات التنظيمية، الصادرة عن رئيس الحكومة، التوقيع بالمطاف من لدن الوزراء المكلفين بتنفيذها.

³⁰⁸ - عند التفتيش، مرجع سابق، ص 39.

³⁰⁹ - محمد اليقوي، السلطة التنظيمية المحلية بالمغرب: النشأة الثانية من الفصل 140 من الدستور، المجلة المغربية للإدارة المحلية

والتنمية، دراسة مواضيع الساعة: المسور المغربي الجديد للمملكة المغربية: دراسات مختارة، عدد 82، 2013، ص 41.

مبدأ التمييز الحر وهما الاستقلال المالي الترابي

المؤسسية الترابية. وهذه الوظيفة التنظيمية التي تفرزها الجماعات الترابية تشكل تنفيذاً لاختصاص مبدئي وليس لاختصاص منفرج³¹⁰.

تأسيساً على ما سبق، يمكن القول أن السلطة التنظيمية للجماعات الترابية تتميز بثلاث خصائص أساسية، فهي سلطة يولها القانون، كما أنها سلطة فرعية أو ثانوية وأخيراً سلطة معترف بها. هذه الخصائص الثلاث كانت محط نقاش فقهي بين جانبيين من الفقه، فهناك من يدافع على مسألة توفر الجماعات الترابية على سلطة تنظيمية ثانوية أو فرعية مقيدة خاضعة لرقابة القضاء، أما الجانب الثاني من الفقه يدافع على فكرة تمتع الجماعات الترابية بالسلطة التنظيمية وتكريسها في صلب الوثيقة الدستورية لحماية الجماعات الترابية وتعزيز لقوتها في تدبير شؤونها الترابية بحرية وديموقراطية.

الفقرة الثانية، الوسائل اطالية للتدبير الحر للجماعات الترابية

يعتبر الشرط المالي عاملاً مهماً في استكمال عناصر التدبير الحر للجماعات الترابية، فديمونه لا

تستطيع الوحدات اللامركزية تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المندمجة والمستدامة على المستوى اللامركزي، حتى لو توفرت لها حرية التدبير التي تعد شرط ضروري ولازم لكنه غير كافي³¹¹. فكل تعزيز للاختصاصات وتوسيع لمجال التدخل يجب أن يواكبه تعزيز وتقوية للموارد المالية للجماعات الترابية، فالتكريس الدستوري لمبدأ التدبير الحر والتفريع والسلطة التنظيمية للجماعات الترابية يعد مكسباً دستورياً كبيراً تعميق نظام اللامركزية، غير أن تفعيل هذه المبادئ مرهون بتوفر الموارد المالية. وهذا ما عمل المشرع على ترجمته من خلال تكريس أهم عناصر القوة الترابية، سواء في جانبها القانوني أو في جانبها المالي والتدبري. وتتحدد أهم الوسائل المالية لتفعيل التدبير الحر للجماعات الترابية في:

أولاً: مبدأ التضامن

يعتبر التعاون والتضامن، أحد المركبات الأساسية لتنظيم الجهوي والترابي، حسب الفصل 136 من دستور 2011، ويقصد بمبدأ التضامن ذلك السلوك الذي يجذب الأعضاء المكونين لمشروع بعضهم إلى بعض بتلقائية وحرية، متعاضدين ومتعاونين لمواجهة ما يلاقونه من مشاكل وعوائق يصعب تخطيها بصفة فردية، وهذا السلوك اجتماعي نابع من غريزة الاجتماع لدى الإنسان.

³¹⁰ - محمد اليقوني، مرجع سابق، ص 40-41.

³¹¹ - أحمد سميج، مرجع سابق، ص 58.

فالتضامن هو ترجمة لسياسة إعداد التراب الوطني³¹²، باعتبارها سياسة عمومية، مركزية ترابية، أفقية، استشرافية، تستهدف الوصول إلى توزيع متوازن ومتكافئ للأنشطة الاقتصادية والإجتماعية، بحيث ينتفع منها على حد سواء سكان المدن والقرى وسكان جهة وجهات أخرى، مما يكرس شكلا جديدا من الديموقراطية الترابية كما سماها J.F.PONCET. والتي تركز أساسا على فكرة: أن المواطن والمجموعة البشرية التي ينتمي إليها يجب أن يجد في المجال الذي يحيط به، إمكانية أن يلبي حاجات أساسية تسمح له بالعيش المستقر³¹³.

ومن هذا المنطلق، يظهر الدور الاستراتيجي لمبدأ التضامن الذي يركز على فكرة التوزيع، أي توزيع الأنشطة الاقتصادية والإجتماعية والموارد والثروة على مجموع مناطق التراب الوطني على أساس المساواة، لمواجهة الخصائص المالي والتفاوت في النمو الذي يؤثر بشكل سلبي على التنمية الترابية³¹⁴.

غير أن تفعيل مبدأ التوزيع الحر للجماعات الترابية، قد يؤدي إلى إحداث تفاوتات ترابية بين أجزاء التراب الوطني، وذلك نتيجة الاختلاف الطبيعي بينها في الإمكانيات والشروط. فالجماعات الترابية تمثل وضعيات مختلفة، وتوجد بينها فوارق وإختلافات كبيرة سواء تعلق الأمر بالمساحة أو السكان أو في الإمكانيات والموارد³¹⁵.

ولعل ما يكرس هذه النتائج، تمتع الجماعات الترابية بالاستقلال المالي الذي يشكل تجسيدا لمبدأ التوزيع الحر، حيث يوسع الفوارق الترابية، وهو ما من شأنه أن يجعل الجماعات الغنية تزدد غنى والفقيرة تزدد فقرا.

ويمكن تحقيق التضامن الترابي عبر عدة آليات من بينها آلية الموازنة³¹⁶، التي تعد تقنية وآلية لتوزيع الموارد المالية بين الجماعات الترابية، ويأخذ هذا التوزيع شكلين أساسيين:

³¹² نشأت سياسة إعداد التراب في فرنسا نتيجة التفاوتات المحلية الكبيرة بين مناطق البلاد، وخصوصا بين باريس وبقية المناطق، وذلك بعد الحرب العالمية الثانية، وقد عكس خطورة هذا التفاوت مؤلف باريس والمصمراء الفرنسية، *jean Paris et de désert français*، الذي تناول أفكاره من طرف وزير البناء والتعمير "Raoul Dautry" خلال هذه الفترة ثم بعد ذلك من طرف وزير البناء، *Claudius petit*، ويصير هذا الكتاب نقطة انطلاق وهي السلطات الصومية الفرنسية بضرورة الشروع في سياسة تهيئة التراب، كما سيلعب هذا المؤلف دور المرجع الرئيسي للخطبات اللاحقة حول سياسة إعداد التراب. أنظر عبد الخالق علوي محاضرات في المنخل لدراسة إعداد التراب، غير منشورة، السنة الجامعية 2007-2008، ص 3

³¹³ الشريف الغويوني، التضامن الجهوي: أي دور للدولة؟ المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 60 - يناير - فبراير 2005 - ص 59.

³¹⁴ أحمد سنيح، مرجع سابق، ص 63

³¹⁵ عبد الخالق العلوي، مبدأ التوزيع الحر للجماعات الترابية... مرجع سابق، ص 156

³¹⁶ الموازنة كلمة أصلها لا تيني، *Péréquate*، وتأتي من *égalliser*، ويقصد بها توزيع غير متساوي لكل مصنف للموارد الوطنية، حسب التوزيع في التقى رؤسها، الإنفاق، فيكتلجات الموازنة هي تكتليات لتوزيع ولإعادة توزيع للموارد بين الجماعات الترابية، يمكن أن يُصنّف من حرد متين كما يمكن أن يهدف إلى إهالة توزيع الموارد العمومية بين الدولة والأشخاص العمومية الأخرى أو الجماعات الترابية، فيما بينها عزوفا عن مختلف مستويات الدولة العمومية، أنظر في ما المجال، الشريف الغويوني، مرجع سابق، ص 61.

مبدأ التدبير الحر ودهان الاستقلال المالي الترابي

❖ التوزيع العمودي: يقصد بالتوزيع العمودي للموارد المالية، إعادة توزيع الضرائب بين المركز والمحيط الجهوي والترابي، لتجاوز ضعف الموارد الذاتية للجماعات الترابية.

❖ التوزيع الأفقي: يقصد بالتوزيع الأفقي للموارد المالية، إعادة توزيع الموارد الجبائية بين الجماعات الترابية (الجهات، العمالات والأقاليم، الجماعات الحضرية والقروية)، خصوصاً وأن الجبايات الترابية يشوبها سوء التوزيع، فالجماعات الحضرية والقروية (وخصوصاً وأن العمالات والأقاليم تستفيد من 3 رسوم، وهو نفس عدد الرسوم الذي تستفيد منه الجهات.

ولتعزيز التضامن بين الجهات، نص المشرع الدستوري على إحداث آليات تحقق هذه الموازنة ممثلة في صندوق التضامن بين الجهات فضلاً عن إحداث صندوق للتأهيل الاجتماعي، فسي سيأتي المجهود المبذولة من أجل تحقيق التنمية الاجتماعية والبشرية، التي يقودها جلالة الملك محمد السادس. تعتبر المبادرة الوطنية للتنمية البشرية إحدى معالمه البارزة، تلتزم الدولة بإقامة صندوق للتأهيل

الاجتماعي للجهات وكثرت مبادرات معالجة العجز الملحوظ في قطاعات حيوية من البيئات الحضرية

والخدمات الاجتماعية، وذلك على مدى اثنتي عشرة سنة. وبموازاة ذلك، يحدث صندوق للتضامن الجهوي تساهم فيه كل جهة بقسط من مواردها الإضافية، وأخيراً سترفع الدولة بشكل ملموس من الموارد المالية التي تحولها للجهات بقصد تقوية قدراتها على العمل وعلى المبادرة في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية³¹⁷.

ثانياً: مبدأ الشراكة والتعاقد كوسيلة لتمويل المشاريع التنموية

إن العولمة بتداعياتها المختلفة، تفرص المرور من الدولة القوية إلى الدولة الاستراتيجية الذكية. المنفتحة على محيطها الداخلي، وعلى مختلف الفاعلين للمشاركة في تحمل أعباء تدبير الشأن العام. فمناطق العولمة فرض التجديد في مناهج التدبير العمومي، وهكذا أصبح الحديث عن التدبير التعاقدية كأحد المدخل الأساسية لتحقيق التنمية الإدارية التي بدونها لا يتم تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فالطرق التقليدية في التدبير الإداري أظهرت عجزها عن التصدي لسبل المشاكل التي تعترض سبل تحقيق التنمية الإدارية بصفة خاصة، والمساهمة في تحقيق التنمية الشمولية بصفة عامة³¹⁸.

إنراكا من المشرع بأهمية أعمال الشراكة في تطوير وتنشيط العمل الترابي وفتح المزيد من الآفاق أمام الجماعات الترابية حتى تستفيد من تجارب وخبرات نظيرتها الوطنية والأجنبية³¹⁹. بدأت تترسخ وتتطور في الآونة الأخيرة علاقات التعاقد والشراكة بين مختلف الفاعلين العموميين

³¹⁷ - اللجنة الإستشارية الجهوية، تقرير حولة الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول التصور العام، ص 17

³¹⁸ - وسيمية الخرزوتي، فعالية التدبير التشاركي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2011-2012، ص 10

³¹⁹ - عبد العزيز أمركي، الحكامة الجيدة الدولية - الوطنية - الجماعية ومتطلبات الادارة المواطنة، الطبعة الأولى، 2009، مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع دور الجامع الرباط، ص 296.

مبدأ التمييز العر وهران الاستقلال المالي الترابي

والخوارج، سواء الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والقطاع الخاص ، ولم يقتصر هذا التعاون والشراكة على قطاعات محددة بل شملت كل الميادين ، وهذا التطور في علاقات الشراكة بين الدولة و الجماعات الترابية ، سمح للوحدات الترابية بأن تكون شريكا حقيقيا للدولة في تحمل أعباء تنمية التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الجهوي والترابي³²⁰.

استنادا إلى النصوص المنظمة للجهة، والجماعات الترابية الأخرى ومجموعاتها، من أجل احترام إرادة المنتخبين وكل الهيئات اللامركزية ومن تم احترام اهتمامات وتطلعات وحاجيات السكان، لا بد أن تنشأ علاقات مشاور وتعاون بين المجالس الجهوية ومجالس الجماعات الأخرى والدولة وغيرها. كما أن تنسيق الجهود من أجل أن تصب في اتجاه واضح نحو التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتناسقة والمتوازنة من أجل حل المشاكل التي لا تستطيع كل جماعة على حدة حلها، يقتضي بالضرورة وباستمرار أن تترسخ علاقات مشاور والتعاون بينها³²¹.

وتظهر أهمية التعاقد في تعزيز استقلالية الجماعات الترابية، من خلال ترقية الإمكانيات الترابية باستعمالها في إطار من التضامن والعقلانية لمواجهة حاجياتها من تجهيزات وخدمات دون اللجوء للدولة، وبهذا تتمكن الجماعة من تدبير معظم شؤونها بنفسها وهو ما يتفق مع مبادئ اللامركزية³²². ومن هذه الزاوية، يمكن اعتبار التدبير التشاركي وسيلة من وسائل ترقية وتكريس لامركزية حقيقية، وترسيخ شروط إقامة ديمقراطية ترابية، وذلك انطلاقا من اعتبارين :

✓ الاعتبار الأول: الشراكة والتعاون هو آلية بديلة لتدخل الدولة في إقامة المشاريع التنموية الترابية،

✓ الاعتبار الثاني:سيمكن الجماعات من البحث عن إيرادات ومداخل من أجل ترقية ميزانياتها، وفي هذه الحالة تكون في غنى عن إمدادات ومساعدات الدولة ، وهذا ما يضفي على الجماعات الترابية نوعا من الاستقلال المالي وعدم التبعية للدولة وأجهزتها، وهذا ما يجسد عمق اللامركزية بكل تجلياتها . فالتعاون اللامركزي كآلية مسن آليات التدبير التشاركي، يمثل نوعا من التضامن بين مختلف الجماعات الترابية، ومن أنجع الوسائل للتخفيف من حدة المشاكل التي تعرفها³²³.

³²⁰ - أحمد الدرادي، "الأبعاد السياسية والاجتماعية لنظام الجهة بالمغرب"، المروحة ليل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكادال

الرباط 2001/2002، ص: 45.

³²¹ - محمد بوجيدة، الجهة وعلاقتها مع السلطات المحلية والجماعات المحلية الأخرى ومياناتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد

26 - يناير - مارس 1999، ص: 53

³²² - عبد العزيز أنزقي، مرجع سابق، ص 227

³²³ - وسيمة الغزواني، مرجع سابق ، ص 33

1- حضور الدور التنسقى لدولة فى مجال التعاون الترابى

إن تمويل المشاريع الترابىة لا هم الجماعات الترابىة فقط، بل هم أيضا الدولة باعتبارها صاحبة الاختصاص الأسمى، حىث بىقى دورها حاضرا بقوة من أجل التنسقى والتوجه والدعم.³²⁴

فى ظل التوجه الحالى لتقوية اختصاصات الجماعات الترابىة، يصىح العقد أداة للمراقبة بالنسبة للدولة، وأداة لتنسقى الاختصاصات بالنسبة للجماعات الملىة؛ حىث لم يعد بمقدور الدولة لوحدها بلورة وتنفيذ السياسات العمومىة والاختصاصات المنقولة إلى الجماعات، التى تظل معقدة ومتداخلة، مما ىتطلب ضرورة تنسقى العمل. وفى هذا السىاق، ىمكن العقد من تعبئة تمويلات إىضافىة ووضع سياسات أقرب إلى الحقائق الترابىة، موازاة مع الاستجابىة لمطلب التنسقى الأمثل بىن مختلف الملىات الجارىة³²⁵.

2- وكالات الإنعاش والتنمية الإقصادىة والإجتماعىة

تمخض عن تفاقم الاختلالات الجهورىة، ضرورة لمحة لتدخل الدولة بشكل مكثف ومتجانس لتخفىف من مظاهر التخلف التى بانء الأقالىم المغرربىة تتخبط فىها، بفعل عدة عوامل طبعىة وأخرى إقصادىة نراكمت نىةة فشل ومحدوبىة السياسات التمولىة³²⁶.
وبالتالى قامت الدولة بخلق وكالات الإنعاش والتنمية الإقصادىة والإجتماعىة التى تعبر مؤسسات عمومىة تتمتع بالشخصىة المنعوبىة والاستقلال المالى، ىشمل نطاق تدخلها كافة الجهات والمعاملات والأقالىم والجماعات المتكاملة والهادفة إلى حقىق الإنعاش الإقصادى والإجتماعى والبعث عن وسائل التمويل اللازمه لتنفيذ البرامج والمشارىع المقترحة، والمساهمة فى التمويل.

تصنطع وكالات الإنعاش والتنمية كفاعل تمولى استراتىجى بإىجاز مشارىع تمولىة متعددة ومتنوعة فى حجتها وطبعتها، وذلك من خلال اعتمادها على مقاربىة شمولىة ومنتدمجة سواء فى علاقتها بالشركاء أو على مستوى وطبعىة الأعمال التى تلتزم القىام بها، هذا إىضافة إلى قدرتها التمولىة الكبرىة، ونجاعتها فى إخراج مجموعة من المشارىع الملىة إلى حىز الوجود³²⁷.

3- الشراكة بىن الجماعات الترابىة والقطاع الخاص

ىعتبر القطاع الخاص شرىكا مهما فى حقىق التنمية الملىة وىمكن القول أنه ىشكل العمود الفقرى للتنمىة بالدول اللبرىة، وقد أكءت مختلف الدراسات وجود علاقة إىجابىة بىن أنشطة القطاع

³²⁴ - عبد القادر الطابى : " مساعدات الدولة المالىة للجماعات الملىة بالمغرب"، أطروحة لنبل الدكتوراه فى القانون العام وحدىة التكوىن

والبعث - إدارة عامة، كلية العلوم القانونىة والإقصادىة والإجتماعىة، جامعة محمد السنة الجامعىة 2001-2002، ص 322.

³²⁵ - قورىر اللجنة الإستشارىة للجهورىة، مرجع سابق، ص 170

³²⁶ - عبد الواحد مبعوث : " التنمية الجهورىة بىن التركيز الإدارى واللامركزىة"، أطروحة لنبل الدكتوراه فى القانون العام، جامعة محمد

الخاص، كلية العلوم القانونىة والإقصادىة والإجتماعىة - أءال - 1999-2000، ص 77

³²⁷ - طارق السابى، مرجع سابق 65

الخاص و النمو الاقتصادي . لكن رغم تعاظم دور القطاع الخاص في إرساء تنمية محلية فاعلة ، مازالت هناك مشاكل تحد من دوره منها الطبيعة الاحتكارية للقطاع الحكومي و طابعه البيروقراطي و الإنشكالات المرتبطة بالتمويل و بنظامه التبيري و البشري . و لقد اعتبر مايكل بورتر من خلال منهجية اقترحها في احد تقارير التنافسية الدولي ، بان الحكومات لها اوار ايجابية مختلفة يجنب ان تلعبها في كل مرحلة من المراحل، و كلما تقدمت الدولة في هذه المراحل يقل الدور المباشر للحكومة تدريجيا و يتعاظم بالمقابل دور القطاع الخاص في عجلة الاقتصاد و التنمية³²⁸.

إن انفتاح الجماعات الترابية على القطاع الخاص شكل استراتيجية جديدة وقيمة مضافة للرفع من جودة و تنافسية الاقتصاد الترابي، لا سيما بعد ما أبانت الشراكة بين القطاعين العام والخاص عن فعالية و مردودية في التجارب المقارنة خاصة التجربة الفرنسية و الأنجلوسكسونية³²⁹.

4 - تعزيز التعاون اللامركزي

يعرف التعاون اللامركزي بأنه: جميع أشكال التعاون و الشراكة و التبادل التي تقوم بها الجماعات الترابية فيما بينها أو مع الشركاء الآخرين الاقتصاديين والاجتماعيين الخاضعين للقانون العام أو الخاص أو مع الجماعات الترابية الأجنبية والمنظمات الدولية الغير الحكومية المهمة بالشؤون الترابية³³⁰. يهدف التعاون تحقيق نوع من الانسجام و التكافل اللامركزي بين الجماعات الترابية فيما بينها أو بينها وبين باقي التجمعات المحلية، ويمكن أن يأخذ هذا التعاون شكل تعاون لا مركزي داخلي، كما يمكن يأخذ شكل تعاون لا مركزي دولي³³¹.

³²⁸ - سعيد جفري، الحكامة وأحوالها

³²⁹ - سعيد الميري : " التنوير الاقتصادي للجماعات المحلية " مرجع سابق ، ص 218

³³⁰ - مغير مكناني، التعاون اللامركزي، تغير الشأن المحلي، مقال تناولت أدوات المنظمة خلال سنة 2005، تدبيرة الثامنة للجماعات المحلية، الطبعة الأولى 2006، ص 63.

³³¹ - يوسف الزوي، مرجع سابق، ص 102.

ويهدف التعاون بين الجماعات إلى تجميع الإمكانيات المتوفرة لدى الجماعات المعنية واستثمارها في مشاريع تعود عليها بالنفع ، بمعنى تحقيق المنفعة بأقل تكلفة ممكنة وهذا ما أشار إليه خطاب الملك الحسن الثاني " لا يمكن لبلدية صغيرة أن تقوم بأعمال التجهيز وحدها، إذا هي لم تشارك مع جاراتها التي تحيط بها... وانكبت جميعا على دراسة المشاكل والمصالح والمخططات المتشابهة، فإذا قررت بلدية مثلا أن تبني مجموعة من المدارس في وقت ما، يجب أن تتسق مع جاراتها الأولى والثانية والثالثة...³³⁴ " ومن هنا تتضح أهمية التعاون في توفير الأموال وتجميعها في سبيل إنجاز مشاريع كالطرق والمدارس... الخ، وبالتالي تخفيف الأعباء المالية التي قد تتحملها الجماعة في إنجاز هذا النوع من المشاريع لوحدها، بل أكثر من ذلك تساعدنا هذه الآلية على توفير أموال إضافية تسمح لها بإمكانية إنجاز مشاريع أخرى، دون الحاجة للتمويل المركزي الذي يفتح المجال أمام تدخل الدولة والتأثير على استقلالية القرارات الترابية³³⁵.

إضافة إلى أن التعاون اللامركزي أداة لتسريع ويرة التنمية بين مختلف المجالس الجماعية، حيث أن ربط العلاقة بين هذه الأخيرة يعد حافزا على اتخاذ مبادرات تنموية شجاعة بتكلفة أقل، وتحديد مسبق للحاجات الأساسية المفقدة التي لا تتوفر عليها الجماعة وتسعى إلى تحقيقها في إطار من التعاون و الاستخدام المشترك للوسائل والإمكانات المادية والبشرية المتاحة³³⁶ ، بل أكثر من هذا يسهم في التخفيف من عيوب التقسيم الإداري بين الجماعات وتقليص الفوارق بينها وتحسين وضعية الجماعات الفقيرة في إطار مبدأ التضامن بين الجماعات الفقيرة والغنية.

المطلب الثاني: مساهمة مبدأ التدبير الحر في صناعة القرار المالي الترابي

يقوم التدبير الديموقراطي للشؤون الترابية على عنصرين أساسيين: الاعتراف بالشمولية المعنوية للجماعات الترابية، ثم تخويلها حق تدبير شؤونها بكيفية مستقلة على أن درجة هذا الإستقلال تظل شأنًا تشريعيا³³⁷.

وعلى هذا الأساس، فإن تفعيل التدبير الحر للجماعات الترابية سيمكن الوحدات اللامركزية من إستقلال حقيقي، وحرية أكبر في اتخاذ قراراتها والتعبير عن إختياراتها التنموية، وضمان حصولها

³³⁴ - مقتطف من خطاب الراحل الملك الحسن الثاني، بمناسبة افتتاح أعمال الولاية الوطنية الثالثة حول الجماعات الترابية المنعقدة بمكناس، من 19 إلى 22 يوليوز 1986، تحت عنوان التشارك.

³³⁵ - يوسف بزيه، مرجع سابق، ص 105

³³⁶ - المصطفى بلخير، المجلس الجماعي بالمارب على ضوء أميثاق الجماعي الجديد، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية والتنمية البشرية، عدد 4، 2003، ص 145

³³⁷ - محمد أبو بيته، مرجع سبق، ص 72

على الوسائل الكفيلة بتحقيق ذلك³³⁸. فالتدبير الحر للجماعات الترابية سيميز من دور الجماعات الترابية في صناعة قرارها المالي (الفرع الأول) ثم يمكن الجماعات الترابية من سلطة تنظيمية لصناعة قرارها الجبائي (الفرع الثاني)

الفرع الأول: تعزيز دور الجماعات الترابية في صناعة القرار المالي الترابي

يعتبر القرار المالي، الأداة الرئيسية التي تمكن للجماعات الترابية من تحقيق الاهداف الطامحة اليها، خصوصا في ظل تحويلها صلاحيات أكثر اتساعا، مما يفرض عقلنة هذا القرار و جعله أكثر نجاعة من اجل تمكين الجماعات الترابية من النهوض بصلاحياتها التنموية. هذا الأمر لا يتحقق إلا خلال التخفيف من حدة الرقابة الممارسة على المالية الترابية (الفقرة الأولى) إضافة إلى تعزيز حرية الامورين بالصرف في تدبير المالية الترابية (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: التخفيف من الرقابة القبلية وتكريس الرقابة البعدية

يرتبط الإستقلال المالي للجماعات الترابية بدرجة الرقابة المفروضة على التدبير المالي الترابي، فالاستقلال المالي يقتضي توفر حد أدنى من حرية التصرف والقدرة على اتخاذ القرارات والمبادرات وتنفيذها³³⁹، مما يتطلب التخفيف من الرقابة على القرار المالي (أولا) وبالمقابل تعزيز الرقابة البعدية (ثانيا)

أولا: التخفيف من الرقابة القبلية على القرار المالي الترابي

تتميز الرقابة المالية الممارسة على الجماعات الترابية بتعدد أوجهها وآلياتها وأجهزتها، مما يؤدي إلى ضعف الإستقلال المالي الترابي، فكما توسعت مجالات تدخل السلطات المركزية رقابيا وتوجدتها إلا وتقلصت درجة الإستقلال المالي للوحدات الترابية، على مستوى إقرار واعتماد وتنفيذ البرامج التنموية بشكل مستقل³⁴⁰.

وفي هذا الإطار، إقترحت اللجنة الإستشارية للجمهورية ضرورة إعادة النظر في الوصاية المفروضة على الجماعات الترابية، وذلك بالحد من الرقابة القبلية وتكريس الرقابة البعدية³⁴¹. إضافة

³³⁸- كريم لحوش، دستور 2011 قراءة تحليلية، مرجع سابق، ص 168

³³⁹- حنان القادري، المقاربة الجديدة لتقييم الترابي على ضوء تقرير اللجنة الإستشارية للجمهورية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 10-2011، ص 192

³⁴⁰- عبد النبي أضرريف، سياسة التدبير الجهوي، من الجمهورية الناشئة إلى الجمهورية المتطورة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 145-2011، ص 145

³⁴¹- اللجنة الإستشارية حول الجمهورية المتقدمة، تقرير حول الجمهورية المتقدمة، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 20.

إلى الإبقاء على المصادقة على المداولات المتعلقة بالإنترام المالي للجماعات الترابية، لضمان إحترام التوازن المالي³⁴².

وبالرجوع إلى بعض التجارب المقارنة وخصوصا التجربة الفرنسية، نجد أن رئيس المجلس الجهوي (الفرنسي)، أضحى منذ سنة 1982 السلطة التنفيذية للجهة، والأمر بالصرف يستدعي ويرأس الجلسات، وينفذ المداولات ويدير المرافق، كما يمكنه تفويض بعض صلاحياته لنوابه أو الأعضاء وللجان الدائمة، ويعتبر الرئيس ممثلا للجهة أمام القضاء، ويتعاقد باسمها وله سلطة توجيه وتسيير المستخدمين والممتلكات، وهكذا يلاحظ أن المشرع الفرنسي قد خطا خطوات مهمة نحو تحرير الجهة من القيود القانونية التي كانت تحد من نشاطها، وسعيا نحو تكريس استقلالية الجهة تم إلغاء الوصاية السابقة على مقررات المجالس الجهوية، وتعميضا برفابة قضائية تطال شرعية هذه المقررات، بحيث أصبح بإمكان ممثل الدولة "Le préfet" حق اللجوء إلى المحكمة الإدارية إذا تعلق الأمر بقرارات غير شرعية صادرة عن المجلس الجهوي، أما الرقابة المالية فقد أصبحت من اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات³⁴³.

أما التجربة المغربية، وبالرجوع إلى مستجدات دستور 2011، نجد أن المشرع قد أسند لرئيس المجلس الجهوي السلطة التنفيذية بناء على الفصل 138 من الدستور³⁴⁴، أما العمال والوالي فقد أسندت لهم سلطة المراقبة الإدارية للجماعات الترابية بناء على الفصل 145 من دستور 2011 .

ثانيا: تعزيز الرقابة اللاحقة على المالية الترابية

إن إعادة النظر في مضمون ومسطرة الوصاية على الجماعات الترابية مسألة تحظى بإجماع الفقه والممارسين، والإتجاه الغالب يقترح التخفيف من الرقابة القبلية، والعمل بالتركيز على تقوية الرقابة البعدية و القضائية³⁴⁵. وقد استهدف إصلاح المالية الترابية التخفيف من نظام الوصاية على قرارات الجماعات الترابية الخاصة بتكبير الميزانية، فقد أقرز قانون 45.08 عدة إجراءات³⁴⁶:

لل مراجعة أساليب المصادقة والمراقبة القبلية مع مراعات المستجدات التي طرأت في مجال المراقبة البعدية من خلال عدة تدابير .

³⁴² - حنان القاري، مرجع سابق، ص 191.

³⁴³ - أسماء العلوي، مرجع سابق، ص 96.

³⁴⁴ - الفصل 138 من دستور 2011، ينص على أنه " يقوم رؤساء مجالس الجهات ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى، بتقوية

مداولات المجالس وعقراتها"

³⁴⁵ - محمد أبو بويثة، مرجع سابق، ص 76.

³⁴⁶ - مكاروي نصير، مرجع سابق، 103.

للم تطبيق مجال المصادقة القبلية، عبر حصر مجال قاعدة الرخصة على القرارات الأساسية كالميزانية واللجوء إلى الإقراض، وجعل بعض القرارات المتعلقة بتدبير الميزانية قابلة لتنفيذ دون اللجوء إلى المصادقة القبلية لسلطة الوصاية، وذلك بواسطة رفع الوصاية على عمليات تحويل الإعتمادات لتصبح صلاحيات رئيس المجلس بالنسبة لتحويلات داخل الفصل، وإعطاء المجلس حرية إجراء التحويلات من فصل إلى فصل داخل نفس الباب.

للم حذف إزنواجية الوصاية فيما يخص المصادقة القبلية على القرارات بإقتراح إسنادها إلى القطاع الوصي وإلغاء التأشير كما كان معمول بها.

للم مراجعة نظام مراقبة صحة الإلتزامات في إتجاه حصرها والتأكد من توفر الإعتمادات قبل إصدار الإلتزامات، ويهدف هذا الإجراء إلى عقلنة نظام المراقبة تماثيا مع إقرار مسؤولية الأمرين بالصرف، وموازاة مع مقتضيات الجديدة المتعلقة بمدونة المحاكم، وتفعيل تدخل

المجالس الجهوية للحسابات³⁴⁷

هذا التوجه التدبيري الجديد في مجال الرقابة المالية على الجماعات الترابية، ترجمه إقتراح اللجنة الإستشارية للجهوية بالإكتفاء بالمراقبة المالية المحاسبية للخرينة العامة على الإلتزام وأداء النفقات وتمتع الجماعات الترابية بكل تخفيف يمنح في إطار تصديت المساطر المالية (التدبير بالأهداف، شمولية الإعتمادات، المراقبة الترابية)، بالإضافة إلى إحداث نظام المراقبة الداخلية كقمة لإحداث مراقبة مالية ومحاسبية ترابية، كما إقترحت اللجنة الإستشارية تعزيز المراقبة القضائية من طرف المجالس الجهوية للحسابات، وتعباً لذلك كل الوسائل اللازمة³⁴⁸.

الفقرة الثانية، توسيع حرية الأمرين بالصرف في تدبير الميزانية الترابية

قال جلالة الملك الحسن الثاني رحمه الله: "أقول باعتزاز وبتوقن محاباة أن أحسن عنصر عندنا في المغرب ليس هو الفوسفاط ولا الطبيعة، بل غنى المغرب وثروته الأولى هو العنصر البشري"³⁴⁹. وعليه فإن تفعيل السليم لمبدأ التدبير الحر للجماعات، يحتاج إلى جانب الوسائل القانونية والمالية إلى موارد بشرية مؤهلة قادرة على تحمل أعباء تدبير الشأن العام وتحقيق التنمية الترابية، وتكمن أهمية العنصر البشري في كونه أساس وعماد التدبير الحر للجماعات الترابية، فيدون هذا العنصر الحيوي يبقى مبدأ التدبير الحر خفضا بلا معنى³⁵⁰.

³⁴⁷ نفس المرجع، ص 104

³⁴⁸ اللجنة الإستشارية للجهوية، مرجع سابق، ص 41.

³⁴⁹ عبد الرحمن جصامة: اللامركزية مع الاصرار والنموذج اطيبة المحطبة في الخطاب الملكي، مرجع سابق، ص 162

³⁵⁰ أحمد مسيح، مرجع سابق، 60

إن نجاح الجماعة المقابلة في تحقيق أهدافها يتوقف على مستوى العنصر البشري المتوفر لديها، إذ بواسطته يتم نقل تصورات واستراتيجيات ومدارات المجالس المنتخبة إلى حيز التطبيق الفعلي، ومن هنا تأتي أهمية المديرين الترابيين، فكلما كانت هاته الفئة مؤهلة وذات خبرة وحكمة واسعة كلما كانت النتائج أحسن.³⁵¹

إن الحرية التديرية التي كرسها الدستور الجديد لسنة 2011، ينبغي أن تكون القاعدة والأساس للمديرين الترابيين في تحمل مسؤولياتهم في تدير شؤون المجالس المنتخبة، خصوصا وأن المشرع الدستوري قد منح لرؤساء الجهات والجماعات الترابية الأخرى السلطة التنظيمية، هذا المستجد الجوهري من شأنه تعزيز حرية الأمرين بالصرف في تدير شؤون الجماعات الترابية، وذلك من خلال رفع الوصاية على تنفيذ مقررات المجالس التداولية وتفعيل الإختيارات التنموية الترابية.

فالمدير الترابي أصبح مطالبا بإحكام التصرف و التدير المالي بصورة نزيهة وسليمة بما يكفل خلق دينامية حقيقية من روح الإخلاص للجماعة والغيرة عليها كغيره المقاول على مقاوته.³⁵²

إن وجود مديرين أكفاء بالجماعات مسألة لا تخلو من أهمية سواء بالنسبة للمواطن أو المنتخب أو سلطة الوصاية، فكفافتهم تلعب دورا هاما في ترسيخ استقلالية الجماعات اتجاه الدولة³⁵³، إذ يعتبر "j.maere" أن تكوين الموظفين الترابيين وتأهيلهم، يعد شرطا جوهريا لإقلاع الجماعات الترابية خاصة تكوينهم في المجال المالي والمحاسبي³⁵⁴، الذي من شأنه التقليل من التدخل المفرط لمساطات الوصاية في القرارات المالية الترابية، لأن العنصر البشري المؤهل والكفاء سيسهل على الجهة الوصية مأمورية التدير المالي للجماعة من جهة، ويساعد المنتخب على تحسين جودة وفعالية القرارات المالية التي يتخذها من جهة ثانية، كما يلعب دورا في تطوير وترشيد تدير الموارد المالية وتحسين استعمالها³⁵⁵.

فالالتزام بمناخج وقواعد التدير العمومي الحديث، يعد عنصرا أساسيا لتحقيق فعالية التدير المالي من طرف النخب الترابية ولندماجها في إنجاز مشروعات الجهوية المتقدمة، لا سيما وأن التدير العمومي الجهوي الحديث يتطلب كفاءات جديدة ومعارف هامة كاستقراء النصوص ومعرفة الآليات والمساطر وجمع وتحليل المعلومة وحل مشاكل معقدة وإتخاذ قرارات حاسمة³⁵⁶.

³⁵¹ - بيهجة مسكر، الجماعات المقابلة بالمغرب، مرجع سابق، ص 71.

³⁵² - محمد عالي أنيباء، مرجع سابق، ص 267.

³⁵³ - السعيد مزروع فاطمة، الإدارة المحلية لامركزية بالمغرب، مرجع سابق، ص 298.

³⁵⁴ - Mohamed Behhaj, le personnel communal, mémoire de cycle supérieur de L.E.N.A.P, rabat 1979, p. 136.

³⁵⁵ - بونيفت بزيو، مرجع سابق، ص 91.

³⁵⁶ - إبراهيم كوعشان، أفاق الإصلاح الجهوي بالمغرب من خلال إستراتيجية التسيب السياسية، أعمال الأيام المغربية-الفرنسية للتقنون المنظمة من طرف شبكة المحققين المغاربة أيام 26 - 27 أبريل 2010، تحت عنوان، الجهوية في الدول المغربية أية أفاق؟ ص 81.

الفرع الثاني: السلطة الجبائية الترابية أساس الاستقلال المالي الترابي

يعتبر النظام الجبائي الترابي بمبادئه وأساليبه العملية المطبقة إفرازا للأداء التشريعي للحكومة والبرلمان، ووسيلة رئيسة من وسائل تنفيذ السياسة الجبائية الترابية، فهو يتكون من مجموعة من الضرائب والرسوم التي تفرضها الدولة لصالح الجماعات الترابية وفقا لمجموعة من القواعد والضوابط الفنية، التي تبدأ من التأسيس الجبائي وتنتهي بتحصيل الرسوم من الملزمين لتمويل الميزانية الترابية³⁵⁷.

هذا الحضور القوي للدولة في صناعة القرار الجبائي الترابي يتناقض مع فلسفة وجوهر اللامركزية، فتتمتع الجماعات الترابية بالشمسية المعنوية والإسقلال الإداري والمالي في تدبير شؤونها الترابية، يقتضي إعطاء المجالس المنتخبة سلطة جبائية مستقلة لتمكينها من إسقلال مالي حقيقي يمكن الجماعات الترابية من تنفيذ اختياراتها التنموية، فالسلطة الحائية هي المؤشر والمعمار

الحقيقي لوجود إسقلال مالي للجماعات الترابية، وبدون هذه السلطة الجبائية يصبح إسقلال الجماعات الترابية مبدأ ليس له معنى³⁵⁸. وهذا القول يدفعنا بداية للحديث عن دور الجماعات الترابية في صناعة القرار الجبائي الترابي (الفقرة الأولى) ثم الحديث عن الوسائل القانونية و التدبيرية لصناعة القرار الجبائي الترابي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: دور الجماعات الترابية في صناعة القرار الجبائي الترابي

تتمتع السلطة التشريعية في جميع الدول بغض النظر عن طبيعتها السياسية سواء كانت دول موحدة أو مركبة بحق فرض الضريبة، في المقابل تكفي الجماعات الترابية بتطبيقها³⁵⁹. وفي ألمانيا كدولة مركبة مثلا، يحتكر البوندستاغ (البرلمان الفدرالي) إختصاص فرض الضريبة، أما الجهات فتكتفي بتحديد أسعار الضرائب والرسوم وفق خصوصياتها لما تتمتع به من حرية وإسقلال واسع³⁶⁰. أما التشريع الفرنسي وبالرجوع إلى المادة 14 من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة 1958 نجد أنها تستبعد كل إمكانية لتدخل الجماعات الترابية في فرض الضريبة، فالمشرع وحده الذي يمتلك سلطة

³⁵⁷ - هشام طليح، مرجع سابق، ص 74

³⁵⁸ - أحمد حضرائي: أحمد حضرائي، النظام الجبائي المحلي، على ضوء التشريع المغربي و المقارن . منشورات المجلة المغربية للإدارة

المحلية والتنمية الطيمة الأولى ، العدد 22، 2001، ص 53

³⁵⁹ - محمد طاهر، السلطة الجبائية الجماعية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية

والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2008-2009، ص 11

³⁶⁰ - محمد عالي ادنيا، إشكالية الإسقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية ، منشورات المطبعة المغربية للإدارة

المحلية والتنمية، مرجع سابق، ص 229.

الفرص الضريبي وتحديد المبادئ الأساسية لحرية الجماعات الترابية في ممارسة اختصاصاتها، أما سلطة الجماعات الترابية فتبقى محصورة في تحديد الأسعار³⁶¹.

وبالنسبة للتشريع المغربي فإن المجالس التداولية لا تتمتع بسلطة الفرض الضريبي أو تأسيس نظام جبائي ترابي، فالمشرع الوطني أي السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص في مجال الفرض الضريبي، هذا القول يجد سنداً في الفصل 71 من دستور 2011³⁶². الذي يعطي صراحة للبرلمان اختصاص فرض الضريبة وتحديد وعائها ومقدارها وطرق تحصيلها.

فاحتكار السلطة التشريعية لاختصاص الفرض الضريبي في الدول البسيطة يجسد مبدأ السيادة الجبائية التي تعبر عن السيادة السياسية للدولة، هذا الاختصاص السيادي يدخل ضمن المبادئ الأساسية للقانون العام الذي يعطي للسلطة المركزية في جميع الدول سن القانون وإعطاء الأمر بتنفيذه ومنها فرض الضريبة، أما الجماعات الترابية فتكتفي بتنفيذه³⁶³.

أولاً: الاتجاهات الفقهية حول مسألة الفرض الضريبي المحلي

لقد أثار مسألة إمكانية توفر الجماعات الترابية على سلطة جبائية موافق متباينة يمكن تصنيفها

إلى فرقتين:

❖ الاتجاه المعارض لمنح الجماعات الترابية سلطة جبائية

يرتكز أنصار هذا الاتجاه على فكرة وحدة الدولة و السيادة و بالتالي و جب حصر سلطة خلق الضرائب على الجهاز التشريعي، فالاختصاص الجبائي يدخل ضمن اختصاصات السيادة التي لا يمكن أن تفوض حتى ولو تعلق الأمر بالجماعات الترابية³⁶⁴.

361 - François Labie. Finance locale. Edition Dalloz. Paris 1995.p: 11-12

أورده محمد طاهر، مرجع سابق، ص 12

362 - الفصل 71 من دستور 2011 الملحق المغربية.

363 - عبد الإله منظم، صناعة القرار الجبائي، نشطى بالشرب (على ضوء القانون 47.06) رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة

المسح الأزرق، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والاجتماعية - سطات - السنة الجامعية 2007-2008، ص 84.

364 - محمد تريم، حرية الدور الجبائي للجماعات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد: 87-88، 2009، ص: 114

كما يدافع أنصار هذا الاتجاه عن فكرة توحيد السياسة الجبائية للدولة، فأعطاء الجماعات الترابية سلطة جبائية قد ينتج عنه تعارض في السياسة المالية والضريبية على المستوى العمودي،³⁶⁵ وتضارب على المستوى الأفقي³⁶⁶، على اعتبار أن المفهوم الحديث للجبائية لا يقتصر على توفير المال لتغطية النفقات، بل وجب الأخذ بعين الاعتبار الأبعاد الاقتصادية و الاجتماعية للنظام الجبائي³⁶⁷.

و على المستوى العملي يرى أنصار هذا الاتجاه أن تحويل الجماعات الترابية سلطة جبائية تأسيسية سيؤدي للإزواج الضريبي، بالإضافة إلى إعطاء إمكانية للملزمين لتحويل أنشطتهم من جماعة لأخرى أقل عبثاً كنوع من التهرب الضريبي³⁶⁸. ويرى مساندو هذا الاتجاه أن الاستقلال المركزي يفرض الضريبية يحقق عدة مزايا لأنه يسمح من جهة بقادي الأزواج الضريبي على الصعيد الداخلي الذي تتحقق شروطه داخل دولة واحدة سواء كانت اتحادية أو موحدة حتى لا تتواجد سلطتين ماليتين مستقلتين لكل منهما حق فرض الضرائب إحداهما تابعة للحكومة والثانية تابعة للحكم المحلي فطجان³⁶⁹ إلى فرض ضريبتين من نوع واحد على نفس الوعاء .

❖ الاتجاه المؤيد لتوفر الجماعات الترابية على سلطة جبائية

يقال أنصار هذا الاتجاه من خطورة تمتع الجماعات الترابية بحرية فرض الضريبية، ما دامت السلطة المركزية تتوفر على الوسائل التي تمكنها من معالجة الإنعكاسات السلبية لهذه الحرية وتقويمها عند التعسف. ومنهم من ذهب إلى حد اعتبار منح الجماعات الترابية حق فرض الضريبية شيئاً إيجابياً

³⁶⁵ - إن منح الجماعات الترابية سلطة جبائية قد ينتج عنه تعارض بين عمودي بين السياسة الضريبية المركزية والرابية وتنتج عنه آثار سلبية

تظهر من خلال:

- قد تعتمد الدولة على تتبع سياسة إنكاشية عند وجود أزمة ليعتد الحياة في دوليب الحياة الاقتصادية، في مقابل قد تعتمد الجماعات الترابية على سياسة معاكسة لمواجهة النقص في الموارد كإحداث ضرائب ورسوم جديدة أو الزيادة في أسعار الضرائب مما يؤدي إلى إضعاف السياسة الضريبية لدولة،
- هذا التضارب يظهر أيضاً من خلال إقدام الدولة على فرض الضرائب على سلع جديدة في مقابل تقوم الجماعات الترابية بإعفاء هذه السلع من الضريبة، وهذا الإجراء من شأنه إضعاف الاستثمار. راجع محمد طاهر، مرجع سابق، ص 14
- أما التضارب الأخرى، هو تعارض في السياسة الجبائية بين الجماعات الترابية في ما بينها، ومن مظاهر هذا التضارب:
- التضارب السليبي بين الجماعات الترابية في جلب المستثمرين وروؤوس الأموال، من خلال تقديم إعفاءات وتخفيضات ضريبية،
- إرتهاق المالية الترابية بمالية الدولة نتيجة الإعفاءات الضريبية،
- ركود الإقتصاد الترابية وظهور مشاكل اقتصادية وإجتماعية،
- راجع في هذا الإطار محمد طاهر، مرجع سابق، ص 15-16

³⁶⁶ - محمد طاهر، مرجع سابق، ص 14

³⁶⁷ - يوسف بويه مرجع سابق، ص 24

³⁶⁸ - محمد قرين، مرجع سابق، ص 114

³⁶⁹ - المحجوب الدريالي، مرجع سابق، ص 27.

نظرا لمعرفة المنتخبين بواقعهم المالي، وهذا من شأنه أن يدعم الإستقلال المالي للهيئات المنتخبة إتحاه السلطة المركزية³⁷⁰.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الهيئات المنتخبة تحاول دائما الحفاظ على علاقات حسنة مع منتخبها نظرا لأن المسؤولين الترابيين يديرون أن ولايتهم الانتخابية محدودة، ومن أجل تجديدها فهم يحاولون دائما تقديم كل ما هو في صالح الجماعة. بل هناك من يرى ببساطة أن يتم إقرار الضريبة محليا، وبمعرفة المجالس المنتخبة التي هي أدرى بظروف وحدثها الإدارية وما تحتاجه من حاجيات وخدمات، فتخفض من الضريبة أو ترفعها طبقا لرغبات أفراد المجتمع الترابي.³⁷¹

ثانيا: سلطة المجالس التداولية في تسعير الرسوم الترابية

إنطلاقا من المكتسبات التي تم تحقيقها على مستوى اللامركزية وترسيخا لذلك، عمل القانون 47-06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية على تدعيم إختصاصات المجالس المنتخبة من خلال تحديد النسب والأسعار الدنيا والقصوى للرسوم الترابية، فمن أصل 17 رسما الواردة في القانون، ترك المشرع للمجالس التداولية هامش وضع أسعار لتسعة³⁷² رسوم ترابية³⁷³، مسندا أمر القيام بهذه العملية إلى الأمر بالصرف بعد مصادقة المجالس التداولية فهي حدود الأسعار الدنيا والقصوى المحددة بالقانون³⁷⁴. ويتم ذلك عمليا بأن يقترح رئيس المجلس أسعار وتعريفات الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى في حدود الأسعار الدنيا والقصوى، وعرضها على مداوات المجلس للمصادقة عليها، ثم إعداد القرار الجبائي طبقا لهذه المداوات وإحالته على سلطة الوصاية قصد المصادقة عليه ليصبح قابلا لتنفيذ³⁷⁵.

فتعزيز بعض مظاهر الإختصاص الجبائي للجماعات الترابية بشكل فقرة نوعية فهي مجال تحمل الجماعات الترابية للمسؤولية في مجال الإختصاص الجبائي الإجرائي، خاصة وأن التطور العام

³⁷⁰ رضا الحاج الجبوري، مرجع سابق، ص 57

³⁷¹ حمدي عادل محمود، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، 1973، ص.212، أورده الأستاذ محمد جيمود، مرجع سابق، ص.5.

³⁷² هياستاه المعني ورسم السكن ورسم الخدمات الجماعية والرسم على بيع الحاصلات الفأورية والرسم على رخصة السياقة والرسم على السيارات الخاضعة للتصنق والرسم على رخصة الصيد التي تعتمد على أسمار ثابتة، إعتقد المشرع حدا أدنى وحد أقصى فهي تحديد نسب وأسعار بقية الرسوم. أنظر محمد باهي، قراءة في القانون رقم 06-47 بتاريخ 30 نونبر 2007 المتعلق بالجبايات المحلية، المحلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، نونبر - ديسمبر 2011، ص 17

³⁷³ هشام ملنج، الدولة والجبايات المحلية، مرجع سابق، ص.79

³⁷⁴ - المجوب الدربالي الدراسة الجبائية للجماعات المحلية، قراءة تطبيقية للقانون الجبائي المحلي الجديد، مجلة العلوم القانونية، العدد الأول - ماي 2013 - ص.140

³⁷⁵ محمد باهي، قراءة في القانون رقم 06-47 بتاريخ 30 نونبر 2007 المتعلق بالجبايات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، نونبر - ديسمبر 2011، ص 17

مبدأ التمييز العمومي والاستقلال المالي الترابي

الذي عرفه النظام اللامركزي على المستوى المقارن، أصبح يدفع إلى ضرورة إقرار وتوسيع سلطات المجالس المنتخبة في الميدان الجبائي بما يخدم أهداف التنمية الترابية³⁷⁶.
غير أنه ورغم توسيع سلطة الهيئات الترابية في تسعير بعض الرسوم الجبائية، إلا أن الملاحظة الأساسية التي يمكن رصيدها أن درجة حرية المجالس التداولية في المجال الجبائي الترابي تتراوح بين المركزية الشديدة، حيث تنفرد السلطة المركزية بسلطة تأسيس الجبايات الترابية على مستوى تحديد الوعاء والسعر، وبين اللامركزية غير الكاملة فيما يتعلق بمنح الهيئات الترابية حق تسعير بعض الجبايات³⁷⁷، حيث يتضح أن القرار الجبائي على المستوى الترابي ليس حقاً مخولاً لرؤساء المجالس المنتخبة بل هو واجب إذا لم يقم به هؤلاء في حينه وفقاً للقوانين الجاري بها العمل، يمكن لسلطة الوصاية الحلول محل الهيئات المنتخبة³⁷⁸ في تحديد أسعار الجبايات المتروك صلاحياتها للمجالس الترابية في إطار الحدين الأقصى والأدنى المحددين سلفاً من طرف المشرع³⁷⁹.

الفقرة الثانية: الوسائل القانونية والتدبيرية لصناعة القرار الجبائي الترابي

اعتباراً لتنوع مستويات الجماعات الترابية، واختلاف معطياتها المادية والبشرية والاقتصادية والاجتماعية وما يمكن أن تفرزه من تباين على مستوى المالية الترابية بشكل عام والمادة الجبائية بشكل خاص، حرص المشرع على تمكين المجالس المنتخبة من التدخل في الميدان المالي من خلال تجميعها بوسائل لصناعة قرارها³⁸⁰.

أولاً: الوسائل القانونية لصناعة القرار الجبائي

يعرف القرار الجبائي بالوثيقة التي تدرج فيها نسب وأسعار الرسوم فسي شكل اقتراح من المجلس، ليعرض على سلطة الوصاية للمصادقة عليه حتى يعتمد من طرف المجالس المنتخبة، ويؤسس لشرعية الرسوم المستحقة للجماعات الترابية والمحددة بالقانون الجبائي 47.06³⁸¹.

³⁷⁶ - المحجوب التريالي، مرجع سابق، ص 140

³⁷⁷ - هشام طليح، مرجع سابق، ص 81

³⁷⁸ - بالرجوع إلى الفقرة الثانية من المادة 168 القانون 06-47 المتعلق بالجبائيات الترابية، تنص على: غير أنه إذا امتنع الأمر بالصرف أو لم يصدر القرار الذي يحدد أسعار أو تعريفات الرسوم وينتج عن هذا الامتناع أو عدم الإصدار تملص من أحكام هذا القانون أو ضرر بالنفمة العامة للجماعة، يجوز لوزير الداخلية أو للشخص المفوض من لئنه لهذا الغرض بالنسبة للجهات والمالات والأقاليم والجماعات الحضورية أو العامل أو الشخص المفوض من لئنه لهذا الغرض بالنسبة للجماعات القروية، تحديد أسعار أو تعريفات هذه الرسوم بشكل تلقائي وذلك بمد إعلام الأمر بالصرف.

³⁷⁹ - هشام طليح، مرجع سابق، ص 81

³⁸⁰ - محمد طاهر، مرجع سابق، ص 25

³⁸¹ - أحمد تيليش، عبد الفتحي حدوش، المساطر الجبائية المحلية الوعاء والتصيل، سلسلة المعارف العلمية في المشرع الملكي للمنظومة

الجبائية، الطبعة الأولى، ص 30-31 |

مبدأ التدبير التصوري وهان الاستقلال المالي الترابي

تلجأ الجماعات المحلية في إطار الاختصاصات المسندة لها إلى صياغة وإعادة قرارات جباية، بهدف تحصيل رسوم وحقوق وواجبات لفائدة ميزانياتها، وفي هذا الإطار نجد المادة 47 من القانون رقم 08-17 تنص: على أن رئيس المجلس الجماعي ينفذ مقررات لأجل تحديد سعر الرسوم وتعرفة الوجيبات ومختلف الحقوق، طبقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

كما يجد القرار الجباي الجماعي سنده في المادة 168 من القانون 06-47، التي تنص فقرتها الأولى على ما يلي: " إذا لم ينص هذا القانون على أسعار وتعريفات ثابتة للرسوم الواردة فيه، يتم تحديد هذه الأسعار والتعريفات بقرار يصدره الأمر بالصرف للجماعة المحلية المعنية، بعد مداولة مجلس الجماعة المحلية ".

وقد عمل دستور 2011 على تعزيز دور الجماعات الترابية في صناعة قرارها الجباي من خلال تكريس مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، الذي سيمكن الجماعات الترابية من حرية واسعة في التدبير، خصوصاً في المجال الجباي، إضافة إلى تمكين رؤساء المجالس المنتخبة من السلطة التنظيمية لتعزيز اختصاصاتهم في تنفيذ مقررات المجالس المنتخبة خصوصاً في المجال الجباي.

ثانياً: الوسائل التدبيرية لصناعة القرار الجباي

إن استحضار معايير ومؤشرات الحكامة الجيدة قد يساعد على محاولة وضع الأسس التدبيرية لصناعة القرار الجباي على المستوى الترابي، وتحدد أهم هذه المؤشرات من خلال:

أ- اعتماد مقاربة تشاركية في صناعة القرار الجباي: يعتمد التدبير الترابي وفق منظومة القيم الإستراتيجية الجديدة على الانتقال من اللامركزية التقليدية التي تتأسس على متخطين اثنين وهما ممثل الدولة المركزية والمنتخبين، إلى لامركزية تعتمد على منطق جديد للحكامة المحلية تركز على أساليب عصرية وفق مقاربة تشاركية تدمج كل الفاعلين المحيطين (ممثل الدولة؛ المنتخب؛ الإدار؛ الاعاءات الترابية؛ الجمعيات والخواص).

ب- الشفافية الجباية: تنفيذ الشفافية الجباية حق في الإطلاع على الوثائق الادارية والاليسة المرتبطة بالشأن الجباي، ووضعها رهن إشارة العموم للإطلاع عليها، بما يضمن شفافية المساطر والاحراءات الجباية الخاصة بعمليات الفرض والتصفية والتحصيل الجباي. ومعيار الشفافية فسي المجال الجباي يثير أكثر من إشكال سواء مستواه العلاقي الذي من المفترض أن يحكم طبيعة العلاقة بين طرفي العلاقة الضريبية الملزم من جهة، والإدارة الضريبية من جهة ثانية³⁸²، أو فسي الجانب

³⁸² - مسود تجري، مرجع سابق، من 200.

التدبيري للمنظومة الجبائية نفسها عن طريق آلية الإعلام الجبائي³⁸³، وما يعنيه ذلك من إشاعة الثقافة الجبائية وللتوعية الجبائية بل وللتربية الجبائية بين عموم المواطنين والملازمين، ذلك أن ضعف التوعية الجبائية بالإمكان إعتباره سببا مباشرا في ضعف المردودية الجبائية³⁸⁴.

ج- اللامركزية الجبائية: كما هو الشأن بالنسبة للمفهوم المرجعي للامركزية، فإن اللامركزية الجبائية تتحصل في الإعراف الفعلي للوحدات الترابية بالإختصاص في تدبير المنظومة الجبائية، بما يعزز اضطلاعها بالمهام والصلاحيات المستدة إليها. وإذا كانت المنظومة الجبائية الترابية - كقاعدة- منظومة مشتقة من الجبائية العمومية، فإن واقع التشريعات المقارنة يختلف في نسب وحجم ودرجة الاستقلالية المعترف بها للوحدات الترابية بما يرتبط بشؤونها الجبائية³⁸⁵.

لكن خصوصية التوجه المغربي في مجال الجبايات الترابية، تظهر من خلال إقدام المشرع

المغربي على إصلاح جبايات بواسطة قانون³⁸⁶ 47.06، ليواكب من خلاله المقاربة الإصلاحية الجديدة التي تتجه إلى تحسين وتحديث التدبير المالي والمحاسبي للجماعات الترابية³⁸⁷.

د- الرؤية الجبائية الإستراتيجية :

ويعتمد هذا المعيار على وجود رؤيا للمستقبل في المجال الجبائي ، تتبني على منهجية للتقييم و التحليل و الدراسة مع الاستعانة بالإعلام و وسائل الرصد المساعدة (استطلاعات الرأي) ، وذلك من أجل رسم سياسة تنموية للمنظومة الجبائية.

³⁸³ - يخلو القانون السويدي للمواطنين الحق في الإطلاع على الوثائق الإدارية أمد نسخ منها، وله الحق في مقاضاة الإدارة أمام المحاكم الإدارية إن هي رفضت إطلاعه على الوثائق والمطومات المطلوبة، وفي كندا تضع الإدارة رهن إشارة الملازمين بالمجان لمنسلة المنشورات العامة والتقنية باللغتين الإنجليزية والفرنسية محررة بأسلوب منسق وواضح إضافة إلى ترجمات صوتية على أشرطة صوتية مغلطة ، ودلائل منجزة بطريقة BRAILLE لفائدة الأشخاص المكفوفين.

³⁸⁴ - سعيد جفري، مرجع سابق، ص 200

³⁸⁵ - سعيد جفري مرجع سابق، ص 201

³⁸⁶ - يؤم الإصلاح الجبائي الترابي الجديد 47.06 على ثلاث مبادئ أساسية:

- ✓ تسييط الجبايات الترابية وتحسين مردوديتها
- ✓ مطابقة الجبائية الترابية مع مع التطور الحاصل على مستوى اللامركزية
- ✓ ملائمة الجبايات الترابية مع النظام الجبائي للدولة

³⁸⁷ - إبراهيم المساوي، الجبايات المحلية والتوجهات الترابية الجديدة، رسالة دبلوم الماجستير في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطت، السنة الجامعية 2013-2014، ص 139

مبدأ التدبير الحر ورومان الاستقلال المالي الترابي

بناء على ما سبق ، يمكن القول أن دسترة مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية يعد نقلة نوعية في مجال تدبير الشأن العام الترابي، كونه يشكل ضمانا أساسية لتعزيز حرية الجماعات الترابية في تدبير شؤونها بحرية واستقلالية دون تدخل أي جهة من الجهات في إختصاصاتها وهذا ما يضمن للمستوى الترابي قوة في مواجهة مستوى الدولة، باعتبار أن المستوى الأول أصبح بفضل مبدأ التدبير الحر يمتلك مقومات الإستقلال الترابي، سواء من حيث امتلاك سلطة تنظيمية محلية مكرسة دستوريا، أو من حيث دسترة مبدأ التفريع الذي يعتبر مبدأ أساسيا لتوزيع الإختصاصات والموارد بين الدولة والجماعات الترابية، بما يسمح لهذه الأخيرة بأن تكون فاعلا أساسيا في التنمية على المستوى اللامركزي. كما أن مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية سيمكن الجماعات الترابية من تفعيل مناهج حديثة للتدبير لتعزيز حريتها واستقلاليتها في تدبير شؤونها الترابية وخلق تنمية ترابية مندمجة ومستدامة.

المبحث الثاني: مبدأ التدبير الحر كمدخل لتفعيل الآليات ولطوئشורת الحديثة للتدبير المالي الترابي

شكلت الحصيلة الإيجابية لتطبيق مناهج التدبير المالي في القطاع الخاص، حافزا للمعتبين بتدبير الشأن العام على ضرورة نقل هذه المناهج إلى مكونات القطاع العام³⁸⁸ (وزارات، إدارات عمومية، جماعات ترابية...)، حيث مكنت هذه المناهج التدييرية المنظمات أو المقاولات من عقلنة تدبير مواردها المالية بالتناسب مع إمكاناتها وأهدافها من جهة، والتغلب على أشكال الخصائص المالي والتدبير العشوائي للموارد المالية من جهة ثانية. ولتحقيق هذه الغاية أصبح لزاما على مكونات القطاع العام العمل على تفعيل هذه المقاربات التدييرية لضمان أكبر جودة في التدبير العمومي بشكل عام، والتدبير المالي بشكل خاص.

يعتبر مبدأ التدبير الحر المدخل الأساسي الذي يسمح للجماعات الترابية بتفعيل طموح وآليات

التدبير المالي الحديث، فالتدبير الحر يعطي للجماعات الترابية حرية في التدبير والمبادرة، وبذلك يتماشى هذا المستجد الدستوري مع فلسفة الجماعة المقاوله وإعتماد مناهج التدبير المقاولاتي، الذي سيمكن الجماعات المقاوله من عقلنة وترشيد إستعمال مواردها المالية وتدبيرها بشكل أفضل (المطلب الأول)، إضافة إلى تعزيز دور الوحدات الترابية في اعتماد تدابير جديدة تمكثها من تعزيز استقلاليتها المالية (المطلب الثاني)

المطلب الأول: دهر آليات الحكامة المالية في دعم القدرات النمولية للجماعات الترابية

تعتبر الحكامة المالية، مجموع التفتيات والأدوات التدييرية التي تسعى إلى ترشيد النظام المالي بهدف تحقيق أقصى النتائج من خلال التركيز على مبادئ المرونة، والشمولية، والمصداقية و الشفافية³⁸⁹

فالحكامة المالية، تمكن من إعادة بناء مفهوم جديد للتنمية الترابية، من خلال إعتماد مناهج وفلسفة جديدة للتدبير، تمكن من استثمار مختلف الإمكانيات من أجل بلورة فعل إيجابي لصالح التنمية

³⁸⁸ إن الحدود الفاصلة بين المنظمات العامة والمنظمات الخاصة بدأت تتلاشى تدريجيا نظرا لحركة المتغيرات الهائلة التي أصابت نظام الأعمال والخدمات في العالم. وكانت التطورات العلمية والتقنية الجارية هي المظهر الأساسي لتلك المتغيرات بما انعكس على منظمات الأعمال والمنظمات العامة. أنظر الشقوف صمصام مصطفي، إستراتيجية تطوير الأداء بالمنظمات - بريد المغرب نموذجاً - رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2011-2012ص

³⁸⁹ طارق السايب، مرجع سابق، ص 129.

الترابية. فالحديث عن دور الحكامة المالية في دعم القدرات التمويلية للجماعات الترابية، يدفعنا للحديث عن مبادئ ومركزات الحكامة المالية ودورها في عقلنة التدبير المالي (الفرع الأول)، ثم الحديث عن الإجراءات والتدابير الموكبة لتحقيق الاستقلال المالي للجماعات الترابية (الفرع الثاني)؛

الفرع الأول: مبادئ ومركزات الحكامة المالية ودورها في عقلنة التدبير المالي الترابي

إذا كان التشخيص المتوصل إليه من خلال تحليل مكامن الخلل في البنية المالية للجماعات الترابية (موارد ونفقات)، يستوجب إيجاد حلول لتجاوز ومعالجة مختلف الاختلالات المالية التي تعاني منها الوحدات الترابية، فإن الحكامة³⁹⁰ تعد الأسلوب الأمثل لمعالجة هذه الاختلالات من جهة، وتحقيق تدبير فعال وشفاف من جهة ثانية. فالحكامة المالية الجيدة تركز على الكفاءة والفعالية والقدرة على المرح بين الوسائل المتوفرة والأهداف المحددة لتأمين تنمية حقيقية مندمجة ومستدامة³⁹¹. كما تقيّد الحكامة المالية التعبئة الشاملة التي تعتمد على الإستعمال الأمثل للموارد المالية المتاحة وفق خطط محددة، تستهدف من خلال ذلك تحديد المسؤوليات في حالة حدوث إنحرافات عن الأهداف المرسومة أو ضبط خروقات مالية³⁹².

³⁹⁰ - يختلف تعريف الحكامة بين الهيئات والمنظمات الدولية، فكل واحدة تعرفها انطلاقاً من مفهومها الخاص ومن الأهداف التي تسعى إليها، ومن بين هذه المنظمات ما يلي:

- البنك الدولي : يرى أن الحكامة لأدوار ممارسة السلطة، في تدبير الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية

- برنامج الأمم المتحدة للتنمية (PNUD) يعرف الحكامة بأنها ممارسة السلطة السليمة والاقتصادية والإدارية في إطار تدبير شؤون بلد ما على جميع المستويات، من خلال آليات وعمليات ومؤسسات تتيح للأفراد والجماعات تحقيق مصالحها، كما تتيح لهم ممارسة حقوقهم القانونية وتسوية نزاعاتهم بطريقة تراعية

- صندوق النقد الدولي : ينظر إلى الحكامة من الناحية الاقتصادية وتحديداً شفافية وفعالية إدارة الموارد العامة واستقرار البنية التنظيمية لنشاطات القطاع الخاص.

- منظمة اليونسكو : الحكامة تفيد بالمعنى الصيق السلطة السياسية، فهي ليست فن التسيير على مستوى سلطة معينة، إنما هي فن تظهر مستويات مختلفة في تسيير إقليم معين.

- اتفاقية الشراكة (كوتونو) : السوقية بين الاتحاد الأوروبي وسبعة وسبعين دولة من جنوب الصحراء ودول الكاريبي والسميط الهادي، تعرف في المادة التالسة منها الحكامة بأنها الإدارة الشفافة والقابلة لمحاسبة الموارد البشرية والطبيعية والمالية بغرض المنفعة المستمرة وذلك ضمن نطاق بيئة سياسية ومؤسسية تحترم حقوق الإنسان والسيادئ الديمقراطية وحكم القانون .

إن الأدبيات الأهمية والولوية لم تكن ذات توجه موحد بخصوص تحديد المحتوى الذي يمكن إعطاؤه لمصطلح الحكامة، فبالى جانب ربط الحكامة بمجال ممارسة السلطة السياسية، فإن مجمل التعاريف أولت الاعتبار إما إلى مبادئ حقوق الإنسان ودولة القانون، الأمر الذي يجعل مفهوم الحكامة فسي هذه إلى عناصر الشفافية والفعالية في إدارة الموارد العامة أو إلى مبادئ حقوق الإنسان ودولة القانون، الأمر الذي يجعل مفهوم الحكامة فسي هذه الأدبيات يتنازع بغنى مفاهيمي يصعب استيعاب كل العناصر المكونة له. راجع سعيد جفري الحكامة وأحوالها، مرجع سابق، ص 31

³⁹¹ - الملاحظ العزالي، التدبير المالي الجماعي، وإستراتيجية التنمية المتوسطة - الجماعة العصرية لتكليم نموذجاً - رسالة لنيل دبلوم الماستر فسي

القانون العام، السنة الأولى، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2010-2011، ص 207

³⁹² - محمد حركات، كيف تستطيع الحكامة المالية الجيدة إبطال مفعول الفساد، منظورات البيئة المغربية للتحقيق والتنمية، سلسلة التدبير

الإستراتيجي، عدد 6، السنة 2005، ص 24.

مبدأ التدبير الحر ورهان الاستقلال المالي الترابي

لقد نص الدستور المغربي 2011 على مجموعة من المستجدات التي ترتبط بمجال الحكامة الجيدة، سواء من حيث تخصيصه للباب الثاني عشر للحكامة الجيدة، أو من خلال التصديص على مجموعة من المبادئ الدستورية الحديثة التي تتجه إلى تكريس مبادئ الحكامة الجيدة على المستوى الترابي، ويعد مبدأ التدبير الحر المدخل الأساسي لتفعيل مبادئ الحكامة المالية على المستوى الجهوي والترابي، هذه المقاربة العصرية لتدبير الشأن العام الترابي، تقوم على مجموعة من المبادئ والمرتكزات أهمها: الشفافية المالية (الفقرة الأولى)، ربط المسؤولية بالمحاسبة واعتماد التقييم (الفقرة الثانية)، إشراك المجتمع المدني في تدبير الميزانية (الفقرة الثالثة)

الفقرة الأولى، ترسيخ الشفافية المالية

إن الاختلالات والنواقص التي شابت التدبير المالي العمومي، دفعت الساهرين على تدبير الشأن العام إلى ضرورة تفعيل مبادئ ومقومات الحكامة الجيدة ومنها مقوم الشفافية. هذا المبدأ ينطوي على توفر المعلومات الدقيقة في وقتها وإفصاح المجال أمام الجميع للإطلاع على المعلومات الضرورية مما يساعد في اتخاذ القرارات الصالحة، وكذلك من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة ومن أجل التخفيف من الهدر ومحاصرة الفساد³⁹³، كما ينطوي مفهوم الشفافية على وضوح العمليات المالية عن طريق التصرف في المال العام وفق مساطر وإجراءات واضحة المعالم وإتباع مسالك معروفة ومحددة³⁹⁴، أو بتعبير آخر تمثل شفافية المال العام حق إطلاع المواطنين والمواطنات على المعلومات المتعلقة بالأنشطة المالية للحكومة أو الجماعات الترابية، بحيث تكون هذه المعلومات شاملة وكاملة وواضحة وبسيطة وسليمة³⁹⁵، لضمان أكبر جودة في التدبير المالي الترابي.

وبذلك، تعني الشفافية المالية في مجال التدبير المالي الترابي توفير المعلومات الكاملة عن أنشطة الهيئات الترابية، والعمل على توضيح التشريعات وسهولة فهمها وإسئثارها وإسجامها وكذا تطويرها، وفقا للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية بما يتناسب مع روح العصر، إضافة إلى تبسيط الإجراءات ونشر المعلومات بحيث تكون متاحة للجميع³⁹⁶.

³⁹³ - سعيد جفري : "الحكامة وأحوالها : مقاربة في المفهوم ومان الطموح المغربي"، نشر وتوزيع الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الطبعة

الأولى، 2010، ص 174

³⁹⁴ - عبد العزيز أفريقي، مرجع سابق، ص 134

³⁹⁵ - جبهة الدلمي، إصلاح القانون التنظيمي مدخل أساسي لترسيخ الحكامة الجيدة، مساهمة في النقاش حول إصلاح القانون التنظيمي للمالية

يقدم رؤية جديدة مع رصد التنظيم التشريعي للقوانين المالية وكذا التقارير ذات الصلة، مقننات مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة-6-

السنة 2013، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط- ص121

³⁹⁶ - محمد جيمون، الحكامة المالية المنزوب على ضوء الإصلاحات المالية والقانونية، الحكامة المحلية بالمنزوب على ضوء الإصلاحات

القانونية والمالية، شبكة القانونيين المغاربة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط ص12

مبدأ التدبير الحر ورهان الاستقلال المالي الترابي

وقد عمل الدستور المغربي لسنة 2011 على ترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة في التدبير العمومي وخصوصا مبدأ الشافية في تدبير المال العام، من خلال مجموعة من الفصول الدستورية التي تشكل أسس دستورية للحكامة المالية. فبالرجوع إلى الفصل 154 من الدستور الذي ينص في فقرته الثانية على أنه « تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديموقراطية التي أقرها الدستور ». فالمرشح الدستوري هنا لأزم المرافق العمومية سواء الوطنية أو الترابية بإحترام مبدأ الشافية في التدبير. ثم الفصل 155 من الدستور الذي ينص على أنه³⁹⁷ « يمارس أعوان المرافق العمومية وظائفهم، وفقا لمبادئ إحترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة »، فمبدأ الشافية يتجسد أيضا في ضرورة تحلى العنصر البشري بمجموعة من المبادئ التي تتجه إلى ترسيخ الشافية في التدبير العمومي.

كما عمل المشرع الدستوري على تكريس الشافية من خلال الفصل 158 من دستور 2011 الذي ينص على أنه « يجب على كل شخص، منتخبا كان أو معينا، يمارس مسؤولية عمومية، أن يقدم طبقا للكيفيات المحددة في القانون، تصريحا كتابيا بالامتلاك والأصول التي في حيازته، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، بمجرد تسلمه لمهامه، وخلال ممارستها وعند انتهائها »

عمل المشرع على إقرار الشافية المالية في القانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية وهيئاتها، من خلال مجموعة من المواد، بحيث نجد المادة 16³⁹⁸ تنص على أنه تعرض الميزانية مرفقة بالوثائق الضرورية على لجنة مختصة في أجل 10 أيام قبل تاريخ إفتتاح الدورة المتعلقة بالمصادقة على الميزانية من طرف المجلس «

أما المادة 58³⁹⁹ فتتضمن على أن « يتعين على الجماعات الترابية ومجموعاتها وكذا الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام أو الخاص والتي تقوم بتسيير مرفق عمومي تابع للجماعة الترابية، أن تعمل على إعداد قوائم تركيبية تتعلق بتسييرها ووضعيتها المالية وإطلاع العموم عليها. ويجب نشر هذه القوائم بالجريدة الرسمية للجماعات الترابية أو إبلاغها إلى علم العموم بطريقة إلكترونية. ويحدد وزير الداخلية بقرار طبيعة المعلومات والمعطيات التي يمكن تقديمها ودورتها وكذا أشكال وشروط إعداد وتبليغ هذه القوائم «

ولتعزيز الشافية في التدبير العمومي الترابي ينبغي تفعيل مجموعة من الإجراءات والتدابير نذكر منها⁴⁰⁰:

³⁹⁷- الفصل 155 من الدستور الجديد المملكة المغربية لسنة 2011.

³⁹⁸- المادة 16 من قانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية ومجموعاتها.

³⁹⁹- المادة 58 من قانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية ومجموعاتها.

⁴⁰⁰- العناصير الترابية، مرجع سابق، ص 209

مبدأ التدبير الحر ورهان الاستقلال المالي الترابي

- ✓ تبسيط البنيات الإدارية الترابية وتعزيز إنفتاح الجماعات الترابية على محيطها لتبادل المعلومات، سواء بين الإدارة وبين الرأي العام الترابي،
- ✓ تعزيز قنوات التواصل والتنسيق بين المسؤولين والموظفين والأعوان الترابيين،
- ✓ تعزيز حق الحصول على المعلومة،
- ✓ توفير الوسائل والإمكانيات التي تجعل المطلومة متاحة للجميع، كنشر التقارير والدراسات، وإنشاء جريدة للجماعة،
- ✓ تعزيز الإدارة الإلكترونية للجماعات الترابية،

الفقرة الثانية، ربط المسؤولية بالمحاسبة واعتماد التقييم

لا تكتمل منظومة الحكامة الترابية لا سيما في شقها المالي دون المرور عبر مراكز المحاسبة والمساءلة بشأن طرق التدبير ونتائجه. ويمكن إعتبار المساءلة بمثابة واجب المسؤولين عن تدبير الشأن العام في تقديم تقارير دورية حول سير العمل داخل الجماعة الترابية وبشكل تفصيلي يوضح الإيجابيات والسلبيات ومدى نجاح أو الإخفاق في تنفيذ سياسات الدولة على الصعيد الترابي⁴⁰¹، وأن يتحمل كامل المسؤولية على النتائج المحصلة⁴⁰². وبذلك تعد المساءلة أحد أهم الأدوات الرقابية على تدبير الشأن العام، فهي تعد معيارا ضابطا لأداء الجماعات الترابية، وأداة تقييمية للأشخاص العاملين بها عندما تتم محاسبتهم من قبل المخول بذلك رسميا⁴⁰³.

لاشك أن التقييم المستمر لعمل المديرين الترابيين أمر ضروري للوقوف عند عناصر النجاح أو الفشل في التدبير العمومي الترابي، ذلك أن كل عمل مؤسسي يتعين أن يخضع للتقييم الذي يشمل مختلف جوانب التدبير. ويعد شرط المحاسبة والمراقبة من أهم شروط التقييم المستمر، لا سيما وأن غياب ثقافة المراقبة داخليا وثقافة التقييم في عملية التكوين والتأطير تنقص من قيمة التدبير العمومي⁴⁰⁴.

تهدف المراقبة التقييمية إلى قياس النشاط المؤدى والوقوف على حقيقة نتائجه، فهي بمثابة فحص موضوعي تشخص به السياسات والنظم وإدارة العمليات في الجهات الخاضعة للرقابة⁴⁰⁵.

⁴⁰¹- محمد جيبود، مرجع سابق، ص 13

⁴⁰²- عبد العزيز أشرفي، مرجع سابق، 68.

⁴⁰³- محمد جيبود، مرجع سابق، 13.

⁴⁰⁴- إبراهيم كومتار، أفاق الإصلاح الجهوي بالمغرب من خلال إشكالية النخب السياسية، مرجع سابق، ص 82.

⁴⁰⁵-أسمارخ فاطمة الزهراء، حكاية التدبير المالي المحلي مراقبة المجالس الجهوية للمساكن- نونجا- جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2012-2013، ص 133

ويعد ربط المسؤولية بالمحاسبة من المبادئ الأساسية التي كرسها دستور 2011، بحيث يشكل هذا المبدأ دعامة أساسية لتعزيز حكمة التدبير العمومي الترابي⁴⁰⁶، وقطعة مع كل الممارسات التي كانت تعيق التدبير المالي والإداري، وقد أحاط الدستور المسؤولية بمجموعة من المبادئ والضوابط، تتحدد في الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور⁴⁰⁷. كما ربط الدستور المسؤولية بأعمال أعراف المرافق العامة وموظفي الإدارات العمومية من خلال احترام القانون والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة⁴⁰⁸. كما أن تغيير الأمر بالصراف بالنسبة للمجالس الجهوية من العامل إلى رئيس المجلس الجهوي، الذي يتولى تنفيذ مداولات المجلس ومقرراته، وإعطاء أمر تحصيل المداخل وصراف النفقات، يكرس توحيد السلطة ثم توحيد وتوضيح المسؤولية والمحاسبة⁴⁰⁹.

الفقرة الثالثة: إشراك المجتمع المدني في تدبير الميزانية الترابية

إذا كانت المقاربة التقليدية في تدبير الميزانية تقوم على فكرة الدولة هي المستثمر الوحيد فسي القطاع العام، وهي التي تستأثر بتدبير الشأن العام، وتبعاً لذلك فإن المساطر المالية تتصحر حول الدولة وتجعل منها الفاعل الوحيد المتحكم في صرف الإعتمادات بهدف تحقيق المصلحة العامة⁴¹⁰، الشيء الذي نتج عنه غياب معطى التنمية في بعدها الشمولي على مستوى مختلف البرامج التي تعتمدها السلطة التنفيذية. فإن تطور وظائف الدولة واتساع مجال تدخلها وبروز فاعلين جدد دفع الدولة إلى ضرورة إشراكهم في تحمل أعباء تدبير الشأن العام كل حسب إمكانياته ومجال عمله بهدف تحقيق أكبر قدر من المصلحة العامة.

⁴⁰⁶- إن التكريس الدستوري والمؤسسي لمبدأ المساءلة ووظيفتها بالمسؤولية في مجال المال العام، مكسب هام فسي تكريس سيادة القانون وإخضاع الصنيع للمحاسبة، فتوقع العقاب على مرتكبي جرائم المال العام يشكل خطوة مع الماضي الانتقالي والانتقال إلى تكريس احترام القانون ومبادئه

فهذا التخصيص على مبدأ المساءلة في مجال المسؤولية المومية صفة صريحة في الدستور الحالي مساهم في رفع القيمة القانونية للمستور كعقد لا يتم فقط بتنظيم السلطات وتحديد العلاقات بينها ولكن أيضاً بضمان المساءلة وتوقيع العقاب ليشكل مكوناً أساسياً في مكونات هذا العقد وينتقل بذلك مبدأ المساءلة من الشريعة إلى الدستورية، حيث أن مبدأ المساءلة يدرج مفهوم جديد للديمقراطية الترابية بتوزيع الصلاحيات بين القضاء والمجتمع المدني.

كما أن التخصيص على نشر تقارير المجالس الجهوية للصلاحيات يعد من أهم مستجدات الدستور، وهي ترجمة أمنية لواحدة من أهم المبادئ والمعايير المتعارف عليها عالمياً فيما يخص استقلال وشفافية الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، وأهميتها تكمن في أن الدستور السابق لم ينص عليها، أما قانون المحاكم المالية فقد كان مفول مبدأ النشر مقتصر على التقرير السنوي الذي لا يتضمن سوى ملخص للأعمال السنوية للمجلس ولم يكن يتضمن عليها جميع أعماله، أي جميع التقارير الخاصة التي من المفترض أن يكون التقرير السنوي قد تضمن ملاحظات لها،

⁴⁰⁷- الفصل 155 من الدستور الجديد للمملكة المغربية لسنة 2011.

⁴⁰⁸- الفصل 156 من الدستور الجديد للمملكة المغربية لسنة 2011.

⁴⁰⁹- أحمد أيجون، الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي للإصلاح والتنمية، عدد 116، ص 116، يونيو 2014.

90/2014

⁴⁴⁰- نواز بنحسن، تغيير الاعتمادات المصروف على النتائج بالشارب، السطحة الأور وخطوط المغرب بقرس، الطبعة الثانية 2014، ص 28.

مبدأ التدبير الحر ورومان الاستقلال المالي، الترابي

يتعلق الأمر هنا بممارسة جيد للتنمية التي تتبني على مقارنة مندمجة تتجه إلى إشراك مختلف الفاعلين في تدبير الشأن العام، هذا التوجه العمومي الجديد يتجه إلى تكريس حكمة تشاركية، تهدف إلى تأهيل العمل المؤسسي وتضع حدا للسمة الإنغلاقية التي ظلت تشوب التدبير العمومي المركزي والترابي، وتضع أسس فعالة للتدبير التشاركي القائم على ميكانيزمات الانفتاح والتواصل والإسهام الفعلي في تدبير التنمية⁴¹¹.

هذا المعطى كرسه دستور 2011 الذي كان ثمرة لعمل مشترك، وبالتالي ينبغي أن تكون أي مقارنة عمومية للدبير خاضعة لهذه المقاربة التشاركية، وعليه فالانفتاح على المجتمع المدني⁴¹² و تدخله في السياسات العمومية⁴¹³ خصوصا على مستوى التدبير المالي، تتبني على مجموعة من المرتكزات الأساسية. ويمكن تلخيص هذه المرتكزات في عنصر المقاربة التشاركية⁴¹⁴، ثم عنصر

⁴¹¹ - خالد البهالي، الحكامة التشاركية: قراءة في المفهوم وفي الجوانب الاجرائية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، نونبر 2011، ص 137

⁴¹² - يعتبر المجتمع المدني معنوما متحركا وغير مستقر وغير قابل للاستخدام في كل زمان ومكان، حيث تزداد أهمية المجتمع المدني نتيجة تلك النزاعات المتمثلة بتطوير الدولة وكذلك العلاقات الناشئة بينها وبين المجتمع، حيث تجري بلورة العلاقات الضرورية بين المجتمع المدني والمجتمع السياسي، ويتبدل جهود فكرية لتأصيل نظري تلك العلاقات. ويمكن تحديد المجتمع المدني في مجموع المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تعمل في ميادينها المختلفة في استقلال نسبي عن الدولة، وذلك لأغراض متعددة منها ما هي سياسية، ثقافية، قنابية وأغراض اجتماعية.

— أغراض ميسية: كالمشاركة في صنع القرار على المستوى الوطني ومثال على ذلك الأحزاب السياسية.

— أغراض ثقافية: كالدفاع عن المصالح الاقتصادية لأعضاء النقابة والارتقاء بمستوى المهنة والتعبير عن مصالح أعضائها.

— أغراض قنابية: كما في اتحاد الكتاب والمثقفين والجمعيات الثقافية التي تهدف إلى نشر الوعي ونقا لاجتباها أعضاء كل جمعية.

— أغراض اجتماعية: للإسهام في العمل الاجتماعي لتحقيق التنمية عبر الجمعيات ونقابات الجمعيات.

وبالتالي يمكن أن يعتبر المجتمع المدني كيانا متجمعا يقوم على العضوية المنظمة التطوعية في قطاعات عامة أو مهنية أو اجتماعية، بحيث لا تستند فيه العضوية على عوامل الورثة وروابط الدم والولاء الأولية مثل الأسرة أو العشيرة أو الطائفة والتبعية، وبالتالي فإن أهم مكونات المجتمع المدني هي: النقابات المهنية، النقابات العمالية، الحركات الاجتماعية، الجمعيات التعاونية الزراعية والحرفية والامتلاكية والسكانية، الجمعيات الأهلية، نوادي هيك التكوين بالجامعات، الترابي الرياضية والاجتماعية ومراكز الشباب والاتحادات الطلابية... راجع سنجد أسيوتر، مؤسسة الحكامة من خلال دستور 2011- المجلس الوطني لحقوق الإنسان نموذجيا- جامعة عبد الملك السعدي، كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعية 2012-2013، ص 61

⁴¹³ - تميزت هذه الوثيقة الدستورية لسنة 2011، بالتخصيص على إشراك المجتمع المدني في إعداد و تنفيذ السياسات العمومية والمالية التي تعتبر محركا أساسيا لمختلف المخططات السياسية. و هو ما يستتف من مجموعة من فصول الدستور :

✓ الفصل الأول من الدستور ينص في فقرته الثانية: "... اليومقرراطية المواطنة والتشاركية وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة".

✓ الفصل الثاني عشر من الدستور: " تؤسس جمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية وتمارس أنشطتها بحرية، ي نطاق الدستور القانوني..."

⁴¹⁴ - من بين العناصر الأساسية المكونة لنظام الميزانية السليم إعداد الميزانية بشفافية مع السماح بمشاركة فعالة من طرف السلطة التشريعية والمجتمع المدني، فوجود مواطنين على الاطلاع بعمليات الأمور وتوفر فترات رسمية ومشاركتهم في النقاش العمومي ووجود آليات للمطالبة والساطلة من صلب الحكامة الجيدة وفي ظلعية معايير الممارسة المعمورة اليومقرراطية. والاضطلاع بالمجتمع المدني بالدور المنتظر منه بهذا الصدد رهين بنجاح المجال أمامه. طه الحيداني، حكمة السياسات العمومية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 14، شتاء 2015، ص 229

التبسيط الذى يقوم على تقديم و عرض الميزانية ، الشيء الذى يساهم فى وعى المواطنين ويفتح أمامهم مجال المناقشة و التحليل المحايد بعيدا عن المزايدات السياسية ، كما يمكن لهذا التحليل المحايد للمجتمع المدني أن يدعم الميزانية بمعطيات جديدة تخدم التوجهات التنموية ، لكون هذه الجمعيات تمتلك مجموعة من المقومات تجعل منها قوة ضاغطة، وتحدد هذه المقومات فى 415:

✓ **الخبرة:** إن إحتكاك المجتمع المدني مع كل الفاعلين داخل المجتمع خصوصا الادارة جعل من هذه الجمعيات تستفيد من خبرة كبيرة ستمكثها من المساهمة بشكل فعال ي تقديم إقتراحات دقيقة .

✓ **الترافع:** تمتلك الجمعيات مؤهلات كبيرة تمكثها من الدفاع على قضايا المواطنين والتأثير على صناعات القرار ،

✓ **الإقتراح:** أي النقم بإقتراحات وأراء دقيقة تأثر فى التوجهات العامة للميزانية وإعطائها بعدا أكثر قريبا من الواقع ،

✓ **المساءلة:** أي دفع صناعات القرار على الالتزام بمسؤولياتهم والوفاء بإقتراحاتهم ووعودهم، عن طريق تقديم اقتراحات وإصدار تقارير والقيام بالوفقات والنوبات الإعلامية.

هذه المبادىء تسمح للمجمع المدني بأن يلعب دور الستر اتيجا فى تدبير الميزانية الترابية ، خصوصا وأن هذا الشريك الجديد يمتلك معرفة دقيقة باحتياجات الساكنة، وتحديد أولوياتهم التى غالبها ما تكون غائبة فى البرامج و كذلك وقع هذه البرامج على حياتهم المعيشية⁴¹⁶ .

الفرع الثاني، إعتناء مناهج ومقاربات حديثة فى التدبير المالى الترابى

عموما فإن استعمال الآليات الحديثة لها أهمية بالغة للنموذج بمستوى التدبير المالى، وجعله تدبيراً معقلاً يستجيب لمطالبات الإستقلال المالى. وذلك من خلال تفعيل تقنيات التدبير المالى (الفقرة الأولى) ثم إعتناء التدبير المالى القائم على منطق النتائج (الفقرة الثانية)، ثم العمل على تقوية أنظمة الرقابة على مالية الجماعات الترابية (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى، تفعيل تقنيات التدبير المالى

إن العولمة بتداعياتها المختلفة تفرز المرور من الدولة القوية إلى الدولة الأستر اتيجية الذكية ، التى تخول لنفسها وسائل من أجل التوقع والتقييم والتضبط والتحديث. وبذلك يمكن القول بأنه إذا كانت الدولة قوية بمرکزيتها فإنها أكثر صلاحية بانفتاحها على محيطها الداخلى الذى تمثله الجماعات

415- دليل إصلاح الميزانية ، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المستمرة على النتائج والنتائج والدمجة النوع الإجتماعى، مديرية الميزانية وبتوى الأم المتحدة الإشتراكية لسنة 2005، ص 57

416- داطمة الزهراء هيرانت ، من أجل مقاربة تشاركية فى إعداد الميزانية السنوية ، المجمع المدني مورانيا ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد: 104 ، ماي و يونيو 2012 ، ص 137.

مبدأ التدبير الحر ورهان الاستقلال المالي الترابي

الترابية. وعليه فإن الدور السياسي والتنموي الذي تلعبه هذه الأخيرة باعتبارها مدرسة للممارسة الديمقراطية، تمكن السكان من المشاركة في اتخاذ القرار الترابي، يجسد بعمق تحولها للعصب دور الشريك والمساهم والمحاوِر في تلك التفاعلات، وأصبح لها من الوظائف الجديدة ما يؤهلها للبروز كجماعة مقاولة، تسخر كافة الإمكانيات في سبيل جذب العملة الصعبة بواسطة استقطاب الاستثمارات الأجنبية عبر تسويق مجالها الترابي، مستغلة في ذلك كل التقنيات الحديثة للإعلام والتواصل. غير أنه لتحقيق هذه القفزة النوعية، فمن الضروري تغيير طريقة تدبير الشأن العام الترابي وذلك بالانتقال من النظرة التفسيرية الضيقة إلى المقاربة التديرية الحديثة والمتجددة⁴¹⁷.

هذا التوجه العمومي الجديد يعززه تحول الجماعات الترابية من وحدات إدارية، إلى جماعات إقتصادية مقاولة تنافسية تقوم بتنشيط الحركة الاقتصادية، والمساهمة في بلورة المبادرات والتوجهات التنموية الكبرى، لتكون شريكا حقيقا للدولة وباقي الفاعلين الاقتصاديين لتحقيق تنمية إقتصادية حقيقية⁴¹⁸. ولتجسيد هذه التوجه التنموي تعتمد الجماعات المقاولة مجموعة من الوسائل:

أولا: تعميم أسلوب التدبير الاستراتيجي

إن التدبير الاستراتيجي يشكل بصفة أساسية مجموعة مترابطة ومتجانسة من القرارات التي تتحور حول مختلف مراحل تدبير وتسيير المنظمة أو الجماعة، فالقرارات المتخذة يوما بعد يوم هي التي تترجم الاختيارات الاستراتيجية المتبعة من طرف المنظمة. هذه الخاصية الشمولية هي التي تشكل أساس الاختلاف والتباين بين استراتيجيات منظمة عمومية كانت أو خاصة، وبين السياسات العمومية للدولة وجماعاتها الترابية والتي تترجم يوميا عبر إصدار التشريعات والقوانين وعبر الدوريات والمذكرات والتعليمات العامة، لكن ظما نجد ذلك التلاحم والترابط المفترض بين الاختيارات المتخذة وبين التدبير اليومي، وإذا كان التدبير الاستراتيجي العمومي بهذا المعنى يشكل منهجا متكاملا لا يقف عند تحليل جامد ومستقر، بل ويضم ويشمل جميع المراحل انطلاقا من التحليل الشمولي لمحيط المنظمة إلى مرحلة التفعيل والإنجاز اليومي لأهداف وأنشطة هذه الأخيرة⁴¹⁹.

يمكن إجمال مراحل التدبير الاستراتيجي في ستة مراحل أساسية⁴²⁰:

- ✓ مرحلة تحديد الأهداف،
- ✓ مرحلة التشخيص الاستراتيجي،
- ✓ مرحلة مراقبة المحيط التنافسي للمنظمة،

⁴¹⁷ - بوجية هنكر، الجماعات المقاولة بالمغرب، مرجع سابق، ص 2

⁴¹⁸ - حميد القسبي، حكاية المدن: نحو مستقبل حضاري أفضل، مطبعة المعارف الطبعة الأولى 2013، ص 67

⁴¹⁹ - محمد الصليبي، مرجع سابق، ص 101-102.

⁴²⁰ - محمد الصليبي، مرجع سابق، ص 103-104

مبدأ التدبير الحر وهان الاستقلال المالي الترابي

- ✓ مرحلة تكوين الاستراتيجية،
- ✓ مرحلة اختيار الوسائل،
- ✓ مرحلة مخططات العمل والمتابعة،

ثانياً: اعتماد أسلوب التسويق الترابي

يعتبر التسويق الترابي⁴²¹، أحد الأساليب التي تدخل ضمن التدبير الإستراتيجي للجماعات المقاولية، بإعتباره دعامة أساسية للتنمية الجهوية والترابية بواسطة المقاول، إذ يمكن للجماعة الترابية التي اعتمدهت ضمن آليات اشتغالها من الترويج لمختلف العناصر المكونة لترابها من خلال تقديم تشخيص مفصل عن واقع عرضها الترابي لرصد شروط و ظروف الاستثمار المتاحة ليحفر ويسهل بذلك على المقاولات الوطنية والأجنبية اختيار التراب الذي تسفر فيه لإقامة مشاريعها⁴²².

تطور هذا المفهوم لينقل من القطاع الخاص إلى المؤسسات العمومية و الجماعات الترابية التي أضحت تركز على المبادئ الحديثة للتدبير المستمدة من تقنيات التدبير المقاولاتي، كتوجه فرضته تحديثات العولمة، و إكراهات المنافسة و متطلبات الحكامة الجيدة، كما أن مقارنة الدولة للجماعات الترابية كمساهم استراتيجي في الأوراش التنموية ومنشط رئيسي للإقتصاد الترابي تحتم عليها الرفع من إنتاجية التراب المحلي بصفة عامة و الجهوي بصفة خاصة، من خلال إعداد خطة لإعادة تشكياله انطلاقاً من مسلسل منهجي جديد يركز على ضرورة إخضاع الشأن الترابي للمبادئ الحديثة للتدبير أهمها التسوق الترابي كآلية لجذب و إنعاش الاستثمار الجهوي⁴²³، و كمنهجية تدبيرية حديثة لجلب المقاولات لتراب الجماعة، وكذا تسهيل أنشطة المقاولات وتسويق صورته جيدة عن الجماعات المعنية، وهو يساعد على وضع إستراتيجية تنموية و تشكيل شخصية اقتصادية للجماعة⁴²⁴. فالسوق الترابي

⁴²¹- مفهوم التسوق تمت صياغته و تطويره في الولايات المتحدة منذ بداية القرن 20 في ميدان تدبير المقاولات بهدف مساعدتها على التعامل مع المحيط الاقتصادي المطبوع أكثر بالنافسية، كما أدى تطور هذا المفهوم بإطراء تعريف آخر له يتماشى و التطورات التي لحقت بالسوق، بحيث عرفته الجمعية الأمريكية للتسوق سنة 1970 بأنه تنوع من التخطيط و كذا الصل الذي يعتمد على إعداد و تصنيف، إنعاش و ترويج فكرة ما أو سلعة أو خدمة قصد التبادل و التلاقي المحمود بين البيئات كما هو الصالين الأشخاص". كما عرفه القاموس الفرنسي أنه مجموعة من الأفعال التي تقوم بنوع من التحويل للسوق في حاضره أو مستقبليه، و تقديم أحسن الخدمات بالوسائل التي تسمح بالرضا عن المرحض أو عند الإقتضاء و التشييط و التشجيع و الإحداث، للمزيد من المعلومات راجع أعمال بلشقر، التسوق الترابي دعامة أساسية للتنمية الجهوية المنتمية، مجلة دراسات ووثائق دستورية وسياسية، العدد 4، 2013، 72.

⁴²²- أعمال بلشقر، التسوق الترابي دعامة أساسية للتنمية الجهوية المنتمية، مجلة دراسات ووثائق دستورية وسياسية، العدد 4، 2013، 72.

⁴²³- جمال بلشقر، التدبير الترابي بالمغرب واقع التحال و مطلب التنمية، مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى 2009، ص 49

⁴²⁴- أعمال بلشقر، مرجع سابق، ص 73

مبدأ التدبير الحر ورهان الاستقلال المالي الترابي

يرمي لتحقيق جملة من الغايات التي تعتبر أساسية للنهوض بالجماعة الترابية ماليا واقتصاديا واجتماعيا وتعزيز قدرتها التنافسية وتحسين مردودية خدماتها وذلك من خلال: ⁴²⁵

- ✓ تمكين الجماعات من تطوير سياسة العرض، عن طريق الزيادة من جودة وقيمة بنيات الإستقبال، ودعم سياسة التواصل عن طريق الأحداث الكبرى،
 - ✓ يمكن الساهرين على تدبير الشأن المحلي من معرفة احتياجات ومطالب المستثمرين، مما يدفعهم لتحصين الخدمات التي تقدمها الجماعات،
 - ✓ يسمح للجماعات الترابية بمعرفة حاجيات سكانها وكذا حاجيات السوق وذلك عبر منهجية علمية تنطلق من معرفة نقاط القوة والضعف بالجماعة وكذا مميزاتها ومواردها وذلك بغرض استخدامها كمعطى تسويقي لإقناع المقاولات بالاستقرار بالجماعة.
- وتحقيق تسويق ترابي ناجح يقتضي اعتماد منهجية أو ما يعرف باستراتيجية التسويق الترابي

المركّز على مالي:

- ✓ إستراتيجية المنتج: وهنا يمكن اعتبار الجماعة المعنية بمثابة منتج، ويعرف المنتج بكونه مجموعة من المتغيرات التي يمكن أن تتحول إلى إجابة عن متطلبات المستهلكين لخلق مناخ مناسب للإستثمار، وهو يتكون من مجموعة من العناصر: كالتعريف بخصائص الجماعة، وخلق تواصل دائم مع مهني المدينة لتشخيص التطورات الاقتصادية والتقنية المحتملة، ثم تكيف العرض مع تطورات الطلب الترابي.
- ✓ إستراتيجية الثمن: ويتم تحديده حسب درجة جاذبية الجماعة أو تراب الجماعة هذا الأخير يقاس حسب مستوى تنافسيتها بالمقارنة مع باقي المدن أو الجماعات المتنافسة، من حيث البنيات التحتية و التجهيزات، وبنيات الإستقبال، والبيئة والطاقتات البشرية، ووسائل التواصل والمعطومات، و التحفيزات الجبائية، ويجب على الثمن أن يأخذ بعين الاعتبار القدرة الشرائية للمقاولين الترابيين،
- ✓ إستراتيجية التواصل: بموجبها يتم الدفاع عن صورة الجماعة لاسيما في محيط تطلب فيه التنافسية، ويرتكز التواصل على مبدئين هما: التعرف بالمدينة، ثم إختيار الوسائل التي سيتم استعمالها من أجل جلب انتباه الطلب،
- ✓ إستراتيجية التوزيع: يرى أغلب الباحثين أن إستراتيجية التوزيع غائبة عن التسويق الترابي، وذلك لاختلاف هذا الأخير عن تسويق المنتج، إلا أن اختيار طريقة أو أسلوب معين لبيع

⁴²⁵ - خالد البهالي، إشكالية التدبير الإداري والمضري بالمدينة نمو الحكامة المحلية - الدار البيضاء نموذجاً - أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق - الدار البيضاء نموذجاً - 2005-2006، ص: 241.

المنتوج المجالي تبقى ضرورية، وترتبط من حيث الواقع بمستوى الإمكانيات والكفاءات التي يتوفر عليها المسؤول عن عروض التسويق الترابي⁴²⁶.

ثالثاً: ربط التدبير المالي بقاعدة الاقتصاد والفعالية والنجاعة

أصبحت الجماعات الترابية مطالبة بإدخال تقنيات التدبير المفاوضاتي، نظراً لمحدودية الموارد المالية في ظل محيط يتسم بأزمة اقتصادية، من هنا تعتبر قاعدة (E la règle des trois) الاقتصادية⁴²⁷ / الفعالية⁴²⁸ / النجاعة⁴²⁹، المحرك الرئيسي للممارسة المالية فسي الجماعات المحلية الكندية.

وما دام أن، الاقتصاد يعتبر في الفكر الكلاسيكي الحديث، ذلك العلم الذي يدرس كيفية الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية، المحددة نسبياً لإنتاج السلع والخدمات، لإشباع حاجات الأفراد والمجتمع، فهو بذلك يلتقي مع خطاب الجماعة المفاوضة التي تلتقي أيضاً بشكل كبير مع التحليل النسقي للدافيد ايستون³⁰، أي أن هذه الأخيرة عبارة عن مدخلات (الوسائل المادية، البشرية...) التي يتم تحويلها إلى مخرجات (أي إنجازات) وعلاقتها مع المحيط، فبدأ الاقتصاد، يحلّل إذن الطريقة التي يتم بها استخدام وتسيير الوسائل المالية، وبالتالي فإن هذا الأخير يلتقي مع كنه وجوده التدبير المالي (التخطيط، التنظيم، التقييم، المراقبة). هذا المبدأ يحلّلنا على مبدأ آخر لا يقل أهمية عنه، وهو مبدأ الفعالية التي تعني إمكانية تحقيق الهدف والوصول إلى النتائج التي تم تحديدها مسبقاً، وأن الهدف عبارة عن نقطة نهاية (أو نتيجة) يراد الوصول إليها في وقت محدد، بمواصفات معينة، لذلك يجب أن تكون الأهداف محددة بشكل دقيق وواضح لكي تتمكن المؤسسة من تحقيقها⁴³⁰.

فمؤشر الفعالية يحلّل مدى ملائمة الأهداف المختارة، ومدى النجاح في تحقيق هذه الأهداف. وبناء على ذلك، فإن الفعالية في التدبير المالي أصبحت تقوم على ثقافة النتائج ومن هنا فإن ترديد الاهتمام بالفعالية في المنظمات بشكل عام، يعتبر جوهرياً عملية التسيير، ومظهر من مظاهر المنافسة، سواء على المستوى المحلي أو الدولي. وي طرح هذا الاهتمام بشكل مستمر، نظراً لتزايد وعي

⁴²⁶ - يوسف البريه، مرجع سابق، ص 114.

⁴²⁷ - تهدف قاعدة الاقتصاد إلى التقليل من تكاليف النفقات واستعمال مدخلات الدولة المرصودة إلى نشاط معين مع مراعاة الجودة ومراعاة المكان والوقت، أشعارخ فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 134

⁴²⁸ - يستعمل نفس التعبير في اللغة الإنجليزية تحت اسم "effectivness" وهو يعني قدرة الحاكمين من أي مستوى على الوفاء بما التزموا به وتسليم الخيرات والخدمات التي وعدوا بها المواطنين والشركاء، ويجب أن يكون هذا التسليم مباشراً ولموسماً ناجماً من طرف المستعمل المحلي أو المستهلك، وأن يكون ناجماً مادام مشروع أو مادام ضامناً من مهامات البيروقراطية مثل إصلاح التربية الموعود به... أنظر عبد العزيز أشرقي، مرجع، ص 64.

⁴²⁹ - تعني الوصول إلى تحقيق لأهداف مستمرة، بخلق ثقافة، فيها مؤشّر يدل على الإنتاجية، إذ يترجم علاقة الوسائل/التكلفة ودرجة الاستفادة.

⁴³⁰ - بهيجة فسكو، الجاهات المفاوضة بالمغرب، مرجع سابق، ص 101.

مبدأ التدبير الصرورهمان الاستقلال المالي الترابي

المسيرين بسبب الزيادة الشديدة في المنافسة الدولية والصراع من أجل البقاء. أما فيما يخص مؤشر النجاعة التي تعني الوصول إلى تحقيق الأهداف المسطرة بأقل تكلفة، فهذا المؤشر يدل على الإنتاجية، إذ يترجم علاقة الوسائل/التكلفة ودرجة التلاؤم بينهما⁴³¹ :

وإذا كانت قاعدة "les trois E" هي من إنتاج الفقه الكندي ، إلا أنها عرفت انتشارا واسعا في باقي الدول التي تعتقد المذهب الأنجلوساكسوني، وحتى الدول الفرنكوفونية كفرنسا، التي بدأت جماعاتها المحلية تتبنى معايير نجاح الجماعة المعاولة انطلاقا من هذه النظرية، التي تحتاج إلى مدير يقن فن التدبير ويكون على دراية واسعة بعلوم الاقتصاد والتسيير والمالية، لكون هذه القاعدة محددة للتعامل مع الموارد কিما كان حجمها. وهكذا فإن إخضاع التدبير المالي لمؤشرات الاقتصاد/الفعالية/النجاعة سيمود لا محالة بالفائدة الأكيدة على نمو الجماعة ككل. وفي المقابل، لكي ينضبط التدبير المالي الترابي المقاولاتي، لابد من الاستعانة بمجموعة من الأدوات والآليات، التي تشكل ترابطا يسمى إلى تاطير الممارسة المالية⁴³² .

الفقرة الثانية: العمل بمقاربة التدبير المتمرکز على النتائج

يقضي التدبير الحديث والناجح للمالية الترابية، الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج أو الأهداف، وذلك بإحداث علاقة واضحة بين الوسائل المرصودة والأهداف المقررة⁴³³. فالغاية من اعتماد مناهج التدبير الحديث في المجال المالي، تكمن في الرغبة في تحسين وتطوير مستوى أداء ومردودية المالية الترابية، والإرتقاء بها حتى تستجيب لمتطلبات الحكامة المالية، ولبلوغ هذه الغاية تم الانتقال بالتدبير المالي بالمغرب من منطق الوسائل إلى ميزانية النتائج، التي تتأسس على وجود علاقة بين الوسائل المرصودة والأهداف والنتائج المطلوبة⁴³⁴، وذلك عن طريق اعتماد مجموعة من المؤشرات لعل أهمها:

أولا: إقرار شمولية الاعتمادات *Globalisation des crédits*

يقصد بشمولية الاعتمادات منح الأمرين بالصراف إمكانية إستعمال الاعتمادات المرخص لهم بها لأغراض أخرى غير تلك التي رصدت لها في الأصل، وذلك بدون أي ترخيص مسبق، فهذه المساطر تمنح للأمر بالصراف حرية أكبر للتصرف في الإعتمادات⁴³⁵، تقوم شمولية الإعتمادات على تخويل

⁴³¹ - نفس المرجع، ص 102

⁴³² - بيجية هسكر، مرجع سابق، ص 101

⁴³³ - فتحة بلماوية، مرجع سابق، ص 71

⁴³⁴ - لا صفاء الزياتي الإدريسي، التدبير الجماعي بين الصعوبات والأفاق، بحث فيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكاد الرباط السنة الجامعية 2009-2010، ص 115.

⁴³⁵ - محمد حنين، تدبير المالية العمومية - الرعايات والإكرامات، الطبعة الأولى، دار الفلم الرباط، الطبعة الأولى، 2005، ص 95

مبدأ التدبير العorroهان الاستقلال المالي الترابي

المكافئين بتدبير النفقات إعمادات شمولية وغير مفصلة، يمكنهم استعمالها وتوزيعها حسب الحاجات ومستلزمات النشاطات التي يرون أهميتها⁴³⁶. يتعلق الأمر بإعطاء المسيرين نوع من المرونة في استعمال ميزانياتهم مقابل مسؤوليتهم عن النتائج المنتظره، وتعويض منق الوسائل الذي يقتصر على تتبع استعمال الإعمادات، ينطق النتائج الذي يأخذ بعين الاعتبار المنجزات المحققة بالنظر إلى الأهداف المسطرة⁴³⁷.

وقد سعى القانون 45.08 إلى إقرار مبدأ شمولية الإعمادات لمنح الجماعات الترابية إمكانية ملائمة الميزانية كلما دعت الضرورة إلى ذلك خلال السنة المالية، بالإضافة إلى تبسيط المساطر فيما يخص تحويل الإعمادات تماثيا مع تخفيف الوصاية على المصادقة على القرارات⁴³⁸، ويظهر ذلك من خلال المادة 28 من القانون 45.08 حيث يمكن تعديل الميزانية خلال السنة لا سيما بوضع ميزانيات معدلة⁴³⁹.

وتتلخص أهم الأهداف المتوخاة من إعماد هذه التقنية في⁴⁴⁰ :

- ✓ تحسين فعالية وفاعلية الإدارة العمومية،
- ✓ ترشيد النفقات العمومية،
- ✓ تحويل المكافئين بتدبير الإعمادات مسؤوليات جديدة على مستوى تدبير النفقات العمومية،
- ✓ تعزيز اللاتمركز ومرونة المراقبة،
- ✓ تبسيط مساطر الميزانية،

ثانياً: تكريس البرمجة الممتدة

يطلق عليها كذلك البرمجة المتعددة السنوات، وقد جاءت لترجمة وتفعيل المخطط الجماعي للتنمية وفق المادة 36 من الميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه. حيث "يحدد المخطط الجماعي للتنمية الأعمال التنموية المقرر إنجازها بتراب الجماعة لمدة 6 سنوات في أفق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي يأخذ بعين الاعتبار على الخصوص مقاربة النوع..."

⁴³⁶ - نوال الهادي، التدبير العمومي الجديد، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط- أكدال، السنة الجامعية 2008-2009، ص 219

⁴³⁷ Hassan EL ARAFI: Le management des dépenses de l'ETAT; Les exigences d'une gestion axée sur la performance. Thèse de doctorat. Rabat. 2003. 2004. P 146.

⁴³⁸ مكارمي نصيب، مرجع سابق، ص 120.

⁴³⁹ - المادة 28 من القانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية وميثاقها.

⁴⁴⁰ - نوال الهادي، مرجع سابق، ص 220

مبدأ التدبير الحر وهان الاستقلال المالي الترابي

هذا المخطط يتطلب توفر عدة عناصر أهمها الموارد والنفقات التقديرية المتعلقة بالسنوات الثلاث الأولى التي تم فيها العمل بالمخطط الجماعي للتمية⁴⁴¹.

وفي هذا السياق، أتى القانون رقم 45.08 بمسجد بالغ الأهمية نصت عليه المادة 14 بأنه يتم إعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات لمجموع موارد وتحملات الجماعة المحيطة أو المجموعة وتحدد كيفية إعداد هذه البرمجة بقرار مشترك لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية. إن الهدف من هذا المقتضى هو أن لا تبقى الميزانية مجرد أداة لتوقع وتقدير حجم المدخلات والنفقات اللازمة لتأمين سير المرافق العامة الترابية خلال سنة مالية واحدة وإنما يجب أن تكون إلى جانب ذلك أداة للتدخل الاقتصادي والاجتماعي في الأمد المتوسط والطويل، فلا يجب أن تبقى الميزانية مجرد بيان رقمي للعمليات المالية الترابية خلال سنة واحدة، وإنما يتطلب منها أن تكون أداة في خدمة

التخطيط وى خدمة المشاريع والأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تنوي الجماعة بلورها⁴⁴².

الفقرة الثالثة: تفعيل وتقوية أنظمة الرقابة على مالية الجماعات الترابية

إن من أهم الإجراءات التي يمكن الإعتماد عليها لتحقيق تدبير فعال للمال العام، ضرورة إعتماد نظام فعال للرقابة الداخلية من أجل تقييم وتتبع التدبير المالي الترابي من حيث معرفة مظاهر القوة لتعزيزها من جهة، ورصد مظاهر الضعف والعمل على تجاوزها من جهة ثانية⁴⁴³، فتقوية الرقابة على مالية الجماعات الترابية تعتبر أداة مهمة لترشيد وعقلنة تدبير الموارد المالية وحمایتها من التلاعب والاختلالات، عن طريق التركيز على المحاسبة والمساعدة، وكذا على تقييم أداء الإدارات العمومية⁴⁴⁴. هذا القول يدفنا الحديث عن التدقيق كوسيلة رقابية لتوطيد الشفافية المالية (أولاً) ثم الحديث عن الرقابة اللاحقة على التدبير المالي الترابي (ثانياً).

أولاً: التدقيق كآلية رقابية لتوطيد الشفافية المالية الترابية
لقد حققت المفاهيم المرتبطة بالمرقبة الداخلية في السنوات الأخيرة إمتداداً مهماً على مستوى تطبيقاتها بالقطاعين العام والخاص، جسدهت محاولات تحديد الإصطلاح الدلالي لهذا الإختصاص

⁴⁴¹ - المادة 36 من الميثاق الجماعي 17.08

⁴⁴² - مصطفى معمر، مرجع سابق، ص 22

⁴⁴³ - نومي إربوس، حكمة النبر الجماعي على ضوء القانون 17.08، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الصنن الأول،

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطتات، السنة الجامعية 2010-2011، 121

⁴⁴⁴ - مشام الحسنة، القضاء المالي الجهوي وحكمة الجماعات الترابية دراسة في إختصاص إقتصاد/ مراقبة تدبير الجماعات الترابية، المطلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 14- شتاء 2015، ص 79

الرقابي وكذا معايير، وهو ما سمح بالتجاوز النسبي للغموض الذي يكتنف هذا المفهوم في علاقته بعدد من المفاهيم الرقابية الأخرى والتي يوجد ضمنها مفهوم الفحص والتدقيق⁴⁴⁵.

أعطيت للتدقيق الداخلي عدة تعاريف، من بينها أنه كل عمل يستهدف تقويم بنيات المراقبة الداخلية، وفق مرجعيات علمية ومهنية دقيقة من أجل الوقوف على الخلل الذي تعاني منه المنظمة أو المؤسسة في شتى المجالات، وذلك من أجل السيطرة عليها والتبؤ بتطوراتها⁴⁴⁶، إلى جانب تعريف آخر، يعتبر التدقيق تحري نقدي يسمح بفحص المعلومات المقدمة من طرف منظمة عمومية كانت أو تنتمي للقطاع الخاص، وتقييم الأعمال والنظم المطبقة في عين المكان لأجل ترجمتها وتوظيفها إيجابيا⁴⁴⁷.

وللتدقيق عدة تقسيمات تختلف باختلاف المعيار المعتمد، ففي حالة اعتماد المعيار الوظيفي ينقسم التدقيق إلى مالي وعملياتي: 448

إذ يهتم التدقيق المالي بمدى كون المستندات المالية للمنظمة تعكس بصديق ووفاء وضعتها المادية، وذلك في إطار احترام مبادئ المحاسبية والمالية المتعارف عليها، والمدقق المالي يهدف في إطار تقريره إما إلى قبول أو رفض الكشوفات الحسابية المعروضة عليه، من خلال مراقبتها ويعطي رأيه الصريح حول مصداقيتها وشفافيتها.

وعموما تتجلى أهمية التدقيق الداخلي في حالة ما إذا تم تطبيقه في الجماعات الترابية، في كونه يشمل مراقبة مجموع أنشطة هذه الأخيرة، وبالتالي جاء تقسيم مختلف أشكال هذا الصنف من الفحص على الشكل التالي: 449

لح تدقيق المشروعات، حول بعض المعلومات المالية (التوقعات والإنجازات المرتبطة بالاستثمارات و الدعم المنفوح - حسابات الجمعيات والمنظمات الفرعية- الميزانيات الملحقة)، وبذلك يمكن للجماعة أن تبادر بسرعة لتكون تصرفاتها متطابقة مع المتخصصات القانونية والتنظيمية، وتتأدى تعرضها للجزاء من أجل أجهزة المراقبة الخارجية لأسببها المجالس الجهوية للحسابات.

⁴⁴⁵ - نجيب جيري، المعايح الرقابية الحديثة وعصرنة المستور المالي بالمغرب: نحو تقوية رقابة الحكامة، مجلة فقه المنازعات الإدارية،

العدد السنوي الثالث - 2013، 169

⁴⁴⁶ - محمد حركات، التدبير الإداري التبري والمشاركة، ورهانات الجودة الكلية بالمقارلات المغربية، مكتبة دار الأمان، سنة 1997، ص: 170.

⁴⁴⁷ - نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب، بين الحكامة المالية ومقتليات التنمية المنشورات سبلة المسقوق للنشر، سلسلة المساريف

القانونية والمشاركة، الطبعة الأولى 2012، مطبعة المعاريف الجديدة الرباط، ص: 214.

⁴⁴⁸ - يوسف بورية، مرجع سابق، ص: 96

⁴⁴⁹ - محمد حورود، إشكالية تقييم التدبير المالي مقارنة تقنية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، مرجع سابق، ص: 355.

للم التدقيق المالي و المحاسبي: يعم فحص صحة النظام المحاسبي والمالي وتشخيص دقيق للوضعية المالية للجماعة من حيث الحصيلة والذمة المالية، بالإضافة إلى التحكم في المخاطر المالية والتعرف على هوامش التحرك المستقبلية للمالية المحلية.

للم التدقيق القانوني: الذي يمكن من حصر مختلف العقود المبرمة من قبل الجماعة وإبرك المخاطر المرتبطة بها.

للم تدقيق المساطر: ذلك أنه لتحليل وتقييم وقياس فعالية وأداء مسطرة معينة، يكون من الأنسب التوفر على مرجع مقعد وقابل للاستغلال بالنسبة للمساطر المعمول بها، وقد تم تطوير هذه الآلية بالقطاع الخاص منذ عدة سنوات بهدف تأمين جودة الخدمات المقدمة ونجاعة الوسائل المستعملة وهناك بعض الجماعات التي اخترطت في هذه المقاربة.

إن التدقيق الداخلي سوف يخلق ثورة نوعية في تدبير الشأن العام الترابي، إذ سيتمكن المسؤولون الترابيون من اتخاذ القرارات الملائمة وبالتالي التحكم في المصالح

التسيير .

ومن هذا المنطلق، فإن هذه التقنية (التدقيق الداخلي) تمكن الجماعات الترابية من وسائل عمل

جد هامة لاسيما⁴⁵⁰:

✓ التحكم في المخاطر من خلال تقديم معلومات شفافة وملائمة وفي الوقت المناسب؛

✓ ضمان سلامة الأموال المادية (الممتلكات العقارية، المنقولات)، وغير المادية (كالموارد البشرية)؛

✓ ضمان احترام التعليمات، ويتعلق الأمر في نفس الوقت بالمعايير والأنظمة المتأثية من الخارج (قوانين، مراسيم، دوريات...)، والتوجيهات السياسية المقدمة من قبل المنتخبين أو برامج العمل المطبقة من قبل السلطة الإدارية التسلسلية؛

✓ تحفيز المراقبة الخارجية؛

✓ تتمين الموارد.

وإلى جانب هذه الفوائد، فإن من مزايا التدقيق كذلك تسهيل المهام على أجهزة الرقابة الخارجية، وخاصة المجالس الجهوية للحسابات في حالة الرقابة القضائية والمفتشية العامة للمالية فسي حالة المراقبة الإدارية، حيث كان من الأيدى إيجاد مخاطب لهذه الوحدات داخل الجماعات المحلية تقوم بتزويدها بالمعلومات المطلوبة في نطاق اختصاصها.

وإن وبالنظر إلى الإيجابيات والمزايا التي يقدمها التدقيق الداخلي، فإنه يجب تشجيع الجماعات الترابية على الإقبال على هذا النوع من الوسائل في تدبيرها لشؤونها الداخلية⁴⁵¹، غير أنه لا يجب التعامل معها كإجراء تقني محايد للوصول إلى نتائج معينة، بل هي أكبر من ذلك وأعمق، إذ يجب التعامل مع تلك الوسائل وإدخالها في إطار الثقافة العادية والضرورية للمسيرين حتى تصبح عملية دورية منتظمة وهادفة⁴⁵².

لاشك أنه إذا نجحت الجماعات الترابية في هذا، سوف نكون بالفعل قد أسسنا لجماعات محلية ذات تدبير مقاولاتي وذو تنافسية عالية، تضع المصلحة العامة ومصالح المواطنين ضمن أولوياتها وأهدافها.

ثانيا: تتبع ونشر تقارير التدقيق

تكتسي عملية نشر تقارير المجالس الجهوية للحسابات أهمية كبيرة، ليس فقط من جهة المتعاملين معها المباشريين، ولكن أيضا مجموع المواطنين والهيئات المدنية والحقوقية الساهرة على تتبع صرف المال العام المحلي، إذ أن هذه العملية من شأنها توفير المعلومات اللازمة حول تدبير الجماعات الترابية لشؤون المواطنين وللشأن العام من مرافق وضرائب وقطاعات حيوية محلية، حيث أن عملية نشر التقارير الخاصة بالمجالس الجهوية للحسابات، تكتسي أهمية محورية وذات طبيعة إعلامية لمختلف الأطراف المهمة بتدبير الجماعات الترابية، إذ لا يستقيم الأمر أن تظل تقارير اقتصاص الجماعات في رفوف مكاتب المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية، لما في هذه الحالة من حجب لحق المواطنين في الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارات العمومية والهيئات المكلفة بفرق عمومي، فرؤساء مجالس الجماعات الترابية وسلطات الوصاية، وخاصة ممثليها على مستوى الصعيد المحلي والجهوي، والمحاسبون العموميون بإطلاعهم على هذه التقارير المنجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات، يتعرفون ويكتشفون المخالفات التي يجب تفاديها وأمطاب التدبير التي يجب الإبتعاد عنها، كما يستفيدون من التوصيات والاقتراحات التي يصوغها النضاهة الماليون خاصة بمناسبة إجراءاتهم لعملية مراقبة التدبير، فسلطة الإعلام التي يتم إعطاؤها لأجهزة المراقبة يجنب أن أداة حجب فعالة من أجل تسوية الاختلالات وأخطاء التدبير، إذ بضمان شفافية التدبير تساهم هذه الأجهزة في ضبط و عقلنة اللامركزية⁴⁵³.

⁴⁵¹- لإشك أنه اعتماد التدقيق و الانتحاص بالجماعات الترابية بعد تجسيها فليا لتطورات الحكامة الجيدة، فتتفي هذه التقنية الرقابية مساهم في عقلنة التدبير العمومي، لذلك فتقبل نظام الانتحاص ضرورة ملحة لما تشكله موارد الجماعات الترابية من أهمية في البناء الديمقراطي والانتقال

للحكامة الجيدة من مجرد مفهوم إلى نموذج حي في تدبير المصلحة الترابية.

⁴⁵²- سعيد تيميري، مرجع سابق، ص 542.

⁴⁵³- محمد مجدي : دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية، لطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس كلية الحقوق أكدال، الرباط سنة 2006-2007- ص 214.

ثالثاً: تطوير آليات وتقنيات الرقابة اللاحقة على مالية الجماعات الترابية

مما لا شك فيه أن التطور الذي عرفته اللامركزية الإدارية، لم يواكبه تطور في اللامركزية المالية، فمازالت الرقابة الممارسة على المالية المحلية بكل أنواعها (رقابة سياسية/إدارية/قضائية)، ومراسمها (سابقة/مزمنة/لاحقة)، تطوّر الممارسة المالية في للجماعات الترابية، في حين أن خطاب الجماعة المقابلة لا يتمشى مع الواقع الذي تفرضه الوصاية على مالية الجماعات الترابية.

وبناء على ذلك، فإن واقع الحديث عن الجماعة المقابلة، ينسجم مع التخفيف من الرقابة السابقة وتعزيز الرقابة اللاحقة، التي تذهب إلى حد البحث والكشف عن مدى ملاءمة هذه المعاملات والاستراتيجية المالية والاقتصادية المرسومة عند إعداد الميزانية الترابية، وكذلك مدى كفاءة أو ضعف كل ميزانية في مجال التدبير المالي، بغية تحسين التدبير المالي، إنطلاقاً من حسن تدبير الموارد وعدم تبذيرها وانحرافها عن تحقيق المصلحة العامة⁴⁵⁴.

فالرقابة اللاحقة تتماشى مع قيم الشفافية والمسائلة والمسؤولية، التي من شأنها أن يضمن تدبيراً أفضلًا للشأن العام الترابي، فالحكامة الترابية الجيدة تتأسس على وجود هذه القيم في مختلف مظاهر عمل المؤسسة الترابية. من خلال تفعيل الرقابة التي تفرض تطبيق الضوابط والمساطر القانونية وتهدف إلى تأمين تنفيذ معايير التدبير العمومي المحلي. كما تسمح وظيفة "رقابة التدبير" هذه، بتنسيق مجموع الأنشطة المرتبطة بالقيادة الجماعية وتنظيمها وتسهيل عملها⁴⁵⁵.

المطلب الثاني: الإجراءات والتدابير الموجهة لتحقيق الاستقلال المالي للجماعات

الترابية

إذا كانت النصوص القانونية تعد الأرضية الأولى لكل تدبير اقتصادي ترابي، فإنها فسي مقابل ذلك تبقى ناقصة في غياب وسائل مادية من شأنها ترجمة تلك النصوص إلى أرض الواقع.

وعلى العموم، يمكن اعتبار الوسائل المادية ركناً أساسياً في كسل استراتيجي عملي بالنسبة للجماعات الترابية، فهي التي تمكن من إنجاز تلك البرامج على أحسن وجه من خلال توفرها على موارد مالية فعالية تمكنها من تمويل تدخلاتها الاقتصادية⁴⁵⁶ (الفرع الأول) إضافة إلى وجود عنصر بشري فعال يحتمل مسؤولية تدبير الشأن العام الترابي (الفرع الثاني)

⁴⁵⁴ - بھيجة مسكر، مرجع سابق، ص 104.

⁴⁵⁵ - الشريف شيت: مكانة مؤسسة رئيس المجلس الجماعي في النظام الجماعي المغربي على ضوء القانون 78.00، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق الدار البيضاء سنة 2006-2007، ص 149

⁴⁵⁶ - سعيد الميزري، مرجع سابق، ص 458

الفرع الأول: تقوية الموارد المالية للجماعات الترابية

إذا كان القانون 47.06 عمل على ملائمة بعض المبادئ الحديثة والعصرية للمادة الجبائية ، من قبيل التبسيط و التوحيد و الاندماج و الملائمة مع النصوص اللامركزية الحديثة ، فإن المردودية الجبائية للجماعات الترابية لا زالت ضعيفة، وبالتالي أصبح لزاما تطوير الجبايات الترابية و ضمان أفضل تدبير لها (الفقرة الأولى) إضافة إلى ضرورة تطوير الموارد الذاتية الغير الجبائية خصوصا أملاك الجماعات الترابية كونها ثروة حقيقية تمكن الوحدات الترابية من موارد مالية مهمة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى، ضمان أفضل تدبير للجبايات الترابية

يندرج مشروع إصلاح الجباية الترابية ضمن الإصلاحات الجوهرية التي تهدف إلى تعزيز نظام اللامركزية، ويصل على تقوية قدرات الجماعات الترابية وتحسين مستوى تدخلاتها حتى تتمكن من القيام بالدور المنوط بها في مجال التنمية الشاملة وترسيخ سياسة القرب. وتتبع الأهمية القصوى التي يكتسبها إصلاح نظام جبايات الجماعات الترابية من ضرورة إدخال التعديلات الجوهرية التي تضمن التوفر على نظام يسائر التوجهات العامة لنظام اللامركزية، وذلك من خلال تبني مواصفات للأنظمة الجبائية الحديثة، وكذا تجاوز النواقص والصعوبات التي تعترض المنظومة الحالية للجبايات الترابية⁴⁵⁷.

أولا: تنويع الجبايات الترابية وتعينة الرسوم الشبه ضريبية

من أجل التغلب على ضعف الموارد الجبائية للجماعات الترابية، خاصة المتعلقة منها بالمادة الخاضعة للضريبة، ينبغي العمل على تضريب بعض القطاعات غير المضربة ومنها:

- ✓ تضريب القطاع الفلاحي ، وخاصة الاستغلاليات الكبرى و التي تحقق موارد مالية مهمة⁴⁵⁸ ،
- ✓ إجماع القطاع الغير مهيكلي في التضريب المحلي مادام يقلت من الخضوع لضرائب الدولة⁴⁵⁹ .
- ✓ اعتماد جبائية عقارية ، ذات طبيعة تدخلية قصد محاربة المضاربة وتجميد الأراضي ،
- ✓ تضريب خدمات البنك والمؤسسات المالية⁴⁶⁰ .

⁴⁵⁷ - بويت أعيديوا، مرجع سابق، ص 155

⁴⁵⁸ - إتجهت جميع الآراء المنبثقة عن المناظرة الوطنية الثانية حول الجبايات بالصغيرات 2013، على ضرورة إقتصاد منهجية تدريجية لتضريب القطاع الفلاحي، مع أخذ خصائصه بعين الاعتبار، مع التأكد على أن مساهمة هذا القطاع بشكل فعال يبقى رهنا بالفترة على تصنيفه حسب فئات معينة من الملمزين الذين يتوفرون على قدرة إسهامية لأداء الضريبة وذلك ي إطار مقارنة تشاورية بين السلطات العمومية. المناظرة الثانية -حو الجبايات، 29.28 أبريل 2013 بالمسغيرات.

⁴⁵⁹ -محمد شكوري، "أسية التراضي في تدبير الضريبة"، منشورات الهيئة المغربية للإدارة المحلية و القفوية ، العدد 43، 2002، ص 61 .

⁴⁶⁰ - أبحاث محمد، تطوير الموارد الجبائية للجماعات المحلية ، رسالة ليل بلووم المسنق في القانون العام، جامعة عبد الملك السديوي، كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعية 2000-2010، ص 129 .

✓ خلق ضريبة على الإرث⁴⁶¹، تعود حصيلتها للجماعات المحلية وتقرض بمناسبة انتقال رأس

المال من المورث إلى الورثة أو الوصي إليهم، فهي تعتبر ضريبة مباشرة على الثروة بمناسبة انتقالها بالوفاة، ويمكن أن نشير إلى أن الضريبة على الإرث والتي تستفيد منها

الجهات في ألمانيا حققت مبلغ 3.069 مليار أورو سنة 2001⁴⁶²

✓ خلق جباية بيئية ترابية : ويقصد بها إلزام الممول جبرا وبصفة نهائية بدون مقابل بدفع مبلغ

نقدي ، بقصد حماية البيئة ، ويمكن مثلا أن تفرض على السيارات القديمة ، ومحطات توزيع الوقود ، ومحطات التكرير والصناعات الملوثة. وتجدر الإشارة إلى أن الضريبة

البيئية بصفة عامة تتميز ب⁴⁶³ :

- تمتعها بالوظيفة البيئية بالإضافة إلى الوظائف التقليدية للضريبة،
- الرفع من الإيرادات والتي يمكن استخدامها لتحسين البيئة ،
- وضع حوافر المنحيين والمستهلكين للإقتصاد عن السلوكيات المضررة بالبيئة

✓ فرض ضريبة محلية على الدخل ، حيث تعتمد في العديد من الدول خاصة في أوروبا

وتتبنها سبع دول (بلجيكا ، الدانمرك ، إسبانيا ، فنلندا ، إيطاليا ، اسكتلندا ، السويد) ،

وتأخذ شكل ضريبة إضافية للضريبة الوطنية ، كما أنها تتضمن موردا ماليا مهما حيث

تبلغ نسبتها في مجموع المداخيل الجباية 95% في فنلندا و90% في الدانمرك⁴⁶⁴.

وقد إقترحت اللجنة الاستشارية للجهوية أنه من الضروري إعادة تقييم وتوقيع الوعاء الضريبي،

وهذا يعني إستكشاف مصادر وإعادة جديدة. فمثلا، من المفيد ملاحظة التطورات الأخيرة لتجارب

الدول الأخرى في هذا السياق بغرض جلب جزء من موارد الجهات من "الضرائب البيئية". وتركز

هذه الضرائب على مبدأ "الملوئ يدفع"، حيث يلزم الشخص الملوئ بإداء مجموع تكلفة تنظيف التلوث

الذي تسبب فيه أو جزء منها. فبالإضافة إلى دور هذه الضرائب في حماية البيئة، ستمكن من توفير

⁴⁶¹ - وتقرض الضريبة على التركة في أغلب الدول التي تمتددا بسعر مرتفع ، ما يوفر موارد مالية مهمة ، ويمكن فرضها قبل تقسيم التركة فالوارث يساهم عليه وهو يتلقى التركة دفع الضريبة منها ، وبالتالي يمكن للجماعات المحلية الاستفادة من موارد مالية مهمة في حال تنفيذها لهذه الجباية.

⁴⁶² - AURENT Guihéry et JAN Werner Les Finances Publiques en Allemagne Quelles réformes ? Revue d 'OFCE N24 ; 2005/3 P 399

⁴⁶³ - Mohamed Benhimida ; La variable fiscale dans les finances des collectivités locales , MASALIK numéro double 11-12/2009 p 62.

⁴⁶⁴ - Marie-pierre Peretti , L'autonomie Des Collectivités territoriales en Europ une source potentielle de Conflits ? Entretien universitaires Régulier pour L'Administration en Europe .presses universitaires de LIMOGES 2004 P 167.

مداخليل مهمة للجهات؛ كما ستساعد هذه الأخيرة على ممارسة مهامها من حيث تدارك مظاهر المعجز المسجل في مجال البيئة⁴⁶⁵.

ثانيا: الرفع من مداخليل الجبايات الترابية وتحسين مردوديتها

إن أغلب توصيات مناظرات الجماعات الترابية، دعت إلى ضرورة الرفع من الموارد الجبائية للجماعات الترابية⁴⁶⁶، خصوصا وأن القانون الجبائي 89.30 سجل ضعف مردودية الرسوم الترابية رغم تعددها، حيث يعتبر هذا الضعف أحد الدوافع الأساسية لإصلاح منظومة الجبايات الترابية. وقد عمل المشرع على تحسين الجبايات الترابية وتحسين مردوديتها من خلال وضع إطار تقني وقانوني يساهم في عقلنة تأسيس الرسوم وأدائها وتحسين مردوديتها⁴⁶⁷، فالجبايات الترابية تركز أساسا على القيمة الكرائية. ولتحسين مردود هذه الأخيرة، وجب إعادة تقييمها بشكل منظم من أجل تقريبها من سعر السوق بناء على المعطيات المتوفرة خاصة على مستوى المحافظة العقارية والمديرية العامة للضرائب. وتجدر الإشارة إلى أن هذا التقييم يطبق بموجب المقضيات المنظمة للضريبة على الدخل في ما يتعلق بالأرباح العقارية⁴⁶⁸.

يستدعي كذلك تحسين الجبايات الترابية، إنخراطا حقيقيا للمنتخبين الترابيين ومشاركتهم في تحديد السعر الضريبي، وفي تحديد المادة الخاضعة لضريبة وكذا في عمليات التحصيل. وسيكون من المناسب جدا أن تقوم الجماعات الترابية بفترة نوعية من خلال اعتماد مجموعة من المقاربات التي تهدف إلى تعبئة الموارد⁴⁶⁹، باستعمال وسائل بسيطة في التنفيذ مثل⁴⁷⁰:

- ✓ بلورة إستراتيجية تطوير الجبايات الترابية،
- ✓ وضع برنامج تعبئة الموارد الترابية وتعديل الأحكام الجبائية وتقييم الوعاء الضريبي،
- ✓ إعداد برنامج للتواصل والتحسين،

ثالثا: مراكية الدولة للجماعات الترابية في مجال تطوير الجبايات الترابية

يتطلب التدبير الإداري للجبايات، خبرة عالية نظرا لتعدد الجوانب المتعلقة بالوعاء الضريبي، ومراقبة التصريحات والإحصاء، وتتبع النزاعات، ويفسر غياب هذه العوامل الاستقلال السيئ

465- اللجنة الاستشارية الجهوية/الكتف الثالث: دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، سنة 2011، ص 152

466- المناظرة الوطنية حول الجبايات بالمخيرات يومي 29 و30 أبريل 2013

467- سعيد بوصيف، تفقؤ تغيير الجبايات المحلية الممارس من قبل المجالس الجهوية للمسابات، رسالة ليل ديوم الماستر في القانون العام،

جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة 2013-2014، ص 24.

468- اللجنة الاستشارية الجهوية/الكتف الثالث: دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، سنة 2011، ص 154

469- محمد بكنزوا، الملائمة القانونية لفقن الجهوية المقسمة، المشر القانوني، العدد السادس أبريل 2014، ص 268

470- اللجنة الاستشارية الجهوية/الكتف الثالث: دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، سنة 2011، ص 154

مبدأ التدبير الحر وهوان الاستقلال المالي الترابي

للضرائب مما يؤدي بدوره إلى حرمان الجماعات الترابية من مداخل مهمة. وفي هذا السياق، يمكن الاختيار بين مسلكين⁴⁷¹:

توفر الوسائل المادية البشرية والمادية اللازمة للإدارة الضريبية الترابية من أجل تمكينها من تدبير ضرائبها الترابية، أو الإعتماد على مصالح الدولة من خلال وضع إطار تشاكري.⁴⁷² من مزايا الخيار الأول أنه يعزز الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية، إلا أن أثره على تدعيم استقلاليتها المالية يبقى رهينا بالوسائل البشرية والمادية التي ستوضع رهن إشارة الإدارة الضريبية المحلية، خاصة من حيث التكوين والوصول إلى المعلومات، لا سيما وأن لكل جماعة محلية ميزانية خاصة بها مما يعني ضرورة توفر كل واحدة منها على إدارتها الضريبية الخاصة. فضلا عن ارتفاع تكلفة التدبير في إطار هذا الخيار، فإن تعدد المنتقلين سيخلق عدة صعوبات للخاصين للضريبة الذين سيتعين عليهم التعامل مع عدة إدارات ضريبية في ما يخص نفس المالك أو نفس النشاط الاقتصادي.

ومن هنا تظهر أهمية الخيار الثاني الذي سيمكن من التحكم في المادة الخاضعة للضريبة وفي كافة التدبير وكذا تبسيط المساطر بالنسبة للخاصين للضريبة عبر إحداث شبكات ضريبي وحيد. وبالفعل، يمكن لمصالح الدولة التي تتوفر على آليات تدبير جيدة التكفل بتدبير الجبايات المحلية التي تلقت في جوانب عديدة مع الجبايات الوطنية، لأن الأمر يتعلق في نهاية المطاف بنفس المادة الخاضعة وينفس الأشخاص الخاصين للضريبة⁴⁷³.

الفقرة الثانية، مداخل تحسين مردودية أملاك الجماعات الترابية

إن تدبير الممتلكات الترابية بشكل استراتيجي يستدعي البحث عن بدائل للوضعية التي تعرفها الممتلكات الترابية، وذلك من أجل تطوير هذه الممتلكات وجعلها تستجيب لحاجيات الجماعات الترابية، التي ينبغي تساهم في تميمتها باعتبارها موردا مهما للتمويل الميزانية الترابية، الأمر الذي يحتم ضرورة تحسين وضعية هذه الموارد وتحديد القوانين المنظمة لها⁴⁷⁴.

إن تطوير آليات تدبير الممتلكات الجماعية وترشيدها أصبح أمرا يفرض نفسه أمام تزايد متطلبات التنمية الترابية وحاجيات الجماعات الترابية من الموارد والمداخل، حيث أصبح من الضروري تبسيط المساطر القانونية وتحديد نطاق أملاك الترابية وتميمتها حتى يتم تحقيق مردودية ونجاعة في تدبير هذه الممتلكات وإعطاء نوع من الجودة في توظيفها بطريقة عقلانية ومنظمة⁴⁷⁵.

⁴⁷¹ - محمد بكشوا، مرجع سابق، ص 269.

⁴⁷² - اللجنة الاستشارية للجهوية/الكتاب الثالث: دراسة عن الجهوية والضعية الاقتصادية والاجتماعية، سنة 2011، ص 156

⁴⁷³ - للأصفاء الترابي الامريسي، مرجع، ص 121

⁴⁷⁴ - كريمة المرابي، مرجع سابق، ص 45

أولاً: تطوير آليات تدبير أملاك الجماعات الترابية

إذا كانت الأملاك الترابية، تعد عنصراً تمويلياً أساسياً للميزانية بما تدره من موارد مالية، وبما توفره من رصيد عقاري لإنجاز مشاريع التنمية الإقتصادية والإجتماعية⁴⁷⁵، فإن هذه الثروة العقارية ينبغي الإهتمام بها وتطوير طرق تدبيرها سواء من الناحية القانونية أو من الناحية التديرية.

أ: تحسين المساطر القانونية المرتبطة بتدبير الممتلكات الترابية

إن النصوص القانونية المنظمة لتدبير الممتلكات تنصف بكونها مقادماً ولا تخضع للمراجعة من حين لآخر من أجل مواكبة التطورات والتغيرات التي تعرفها الجماعات الترابية.

إضافة إلى ذلك فإن هذه النصوص يطبعها التعاقد والعموض وتضارب المساطر والمقتضيات وتعدد المتدخلين. إن استعمال الأملاك الجماعية استعملاً عقلياً وتديرها بطريقة أمثل لا يتأتى إلا بإعادة النظر في القوانين والأنظمة المطبقة حالياً. فالإجماع على الطابع المتجاوز للتشريعات وعموضها وتعددها، وعدم قدرتها على التكيف مع الواقع الإقتصادي، أصبح أمراً واقعاً، وبذلك يتطلب إدخال بعض التعديلات عليه⁴⁷⁶، التي يمكن إجمالها فيما يلي:

- ✓ مراجعة النصوص القانونية المتعلقة بتدبير أملاك الدولة والجماعات الترابية قصد توحيدها وتعنيها في إطار شمولي،
- ✓ مراجعة وتحيين النصوص المنظمة للأملاك العقارية ذات الطبيعة الخاصة كالأملاك السلاجية وأملاك الحبوب وأراضي الكيش التي تعرف نقصاً واضحاً على مستوى التنظيم القانوني من حيث تركيبها وصلاحتها حتى تكون نتائجها أكثر فعالية،
- ✓ تبسيط المساطر المتعلقة بالعمليات العقارية، خاصة على مستوى الجماعات الترابية، بوضع دليل عملي يوضح المقتضيات القانونية والإجراءات التنظيمية والتطبيقية الخاصة بالممتلكات الجماعية،
- ✓ ملئ الفراغ القانوني المتعلق بأملاك العمال والأقاليم، خاصة الجهات، التي قد تولد الكثير من المشاكل على مستوى المنازعات في هذه الأملاك بين باقي الوحدات الترابية وهيئاتها،
- ✓ إدخال تصحيحات على نظام الملكية العمومية، دون الإخلال بمؤسستها القانونية، وذلك بإحداث تعويض للمتغلبين الخصوصيين للملك العمومي الذين تسحب منهم الترخيصات قبل انقضاء مدتها، تقوية للضمانات من أجل تمكين الملك العمومي سواء التابع للدولة أو

⁴⁷⁵ - سيد زويدي، مرجع سابق، ص 74

⁴⁷⁶ - كتاب ربيع إشتالبي كبير ومحامية الأملاك العمومية للدولة والجماعات المحلية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبدة الملك السدي، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2007-2008، ص 151.

مبدأ التدبير الحر ورومان الاستقلال المالي الترابي

للجماعات الترابية، من المساهمة في التطور الاقتصادي وتأهيله لاستقبال استثمارات ذات أهمية .

ب- تحديد نطاق املاك الجماعات الترابية.

تعد عملية التحديد الإداري للملك العام، مسطرة إدارية تقوم بها الإدارة (الولاية المؤسسات العمومية والجماعات المحلية) بالنسبة لأملكها العامة غير المحفظة وبشكل انفرادي واختياري ، تهدف إلى تبيان الحدود التقنية والقانونية للملك العام موضوع التحديد بدقة ،ومن توضيح حقوق الشخص المعنوي المالك له، وكذا حقوق الغير قصد تطهيره من جميع الحقوق العينية او التحملات العقارية التي يطالب بها الغير بعد تحديده⁴⁷⁷ .

إن تعيين حدود الملك العام الجماعي يكون بقرار لرئيس المجلس الجماعي بعد مداوات المجلس المذكور . فالتحديد هو من اختصاص المجلس الجماعي بصريح العبارة الواردة في المادة (37) من الميثاق الجماعي⁴⁷⁸ ، وينص كذلك من أحكام هذه المادة أن التحديد المنصوص عليه هنا هو التحديد

الإداري للملك العام دون الملك الخاص وذلك لعدم جواز التصرف فيه أو تملكه بالتقادم، مما يجعل الآثار الناتجة عنه لحد ما شبيهة بتلك المتعلقة بالتخفيف العقاري.

ويمكن القول ، بأن مسطرة التحديد الإداري تساهم في ضمان الحماية اللازمة للملك العمومي ، عن طريق تعيين وضبط حدوده على أرض الواقع وتطهيره من جميع الحقوق العينية أو التحملات العقارية ، التي قد يطالب بها الغير وخاصة جيرانه ، وكذلك المنازعات التي قد تثار بشأنه من قبل الأعيان ، وبالأخص بعد انصرام أجل التعرضات وصدور مرسوم التحديد النهائي للملك العام المعني . ويمكن للإدارة بالتالي ممارسة جميع سلطاتها على الملك موضوع التحديد بما فيها استغلاله مباشرة أو عن طريق منحه للغير قصد استغلاله في إطار نظام الترخيص⁴⁷⁹ .

فالتحديد عبارة عن إجراء قانوني يتم بمقتضاه تحديد نطاق وحدود الملك العام الجماعي وملحقاته بشكل مدقق قصد حمايته من كل تزام عليه من طرف الغير ودراء لكل نزاع ممكن أن يثار حوله.

ثانياً: الإلتزام بقواعد الحكامة الجيدة في تدبير الأملاك

من أجل الرقي بتدبير أملاك الجماعات الترابية والتحكم في تدبيرها بشكل أمثل واستعمالها استعمالاً عقلانياً، يجب على القائمين على تدبير الشأن العام، اعتماد آليات أكثر نجاعة تتمثل في إخضاع تدبير الممتلكات الجماعية لمبادئ الحكامة التي تنتصف بالفعالية، والنجاعة، الشفافية، التشارك

⁴⁷⁷ - المهدي العروسي، إمتلاك الملك العمومي للدولة والمؤسسات العمومية بين القانون والممارسة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون الخاص، جامعة محمد الخامس ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السورية، الرباط، السنة الجامعية 2008-2009، 129

⁴⁷⁸ - نفس المادة 37 من الميثاق الجماعي 17.08 على أنه "يقوم طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل ، بتحديد الأملاك العامة الجماعية وترتيبها وإخراجها من حيز الملك العمومي."

⁴⁷⁹ - لائل صفاء الزياتي الإدريسي، مرجع سابق، ص 124

والتشاور وتطبيق القانون في التدبير العمومي، وتفعيل نظام المحاسبة و المساعدة، هذه المبادئ ينبغي الالتزام بها طيلة مراحل تدبير الممتلكات الترابية باعتبار هذه الأخيرة موردا أساسيا لتمويل ميزانية الهيئات اللامركزية⁴⁸⁰.

إعتماد الإعلاميات لتدبير الأملاك الترابية

تتميز الخريطة العقارية للممتلكات الترابية بالمغرب بالتعقيد والتنوع، إذ من هذه الأملاك ما يدخل في الخاص وما يدخل في العام، وهناك ما تم اكتسابه بالشراء أو الحيازة والتصرف والبعض الآخر تستغله الجماعة بمقتضى اتفاقية بين الجماعة والجهة المالكة، فهذا التنوع تقترب عنه ترسانة من القوانين المفردة والمتضاربة مع بعضها أحيانا مما يعيق عملية تنمية هذا الرصيد العقاري وتقديم العناية اللازمة لسيرورته ودوامه وهذا كله راجع لصعوبة ضبطه وسوء تدبيره.

وقد أثبتت تبنى الإعلاميات في مجال تدبير الممتلكات العقارية فعالية وذلك من النتائج التي حققها أو يمكن أن يحققها، والتي من أبرزها⁴⁸¹:

- ✓ الدقة والوضوح في الخريطة العقارية للجماعة، وذلك من خلال الرسم التخطيطي الذي يظهر على الشاشة ويضم جميع الأملاك.
- ✓ إمكانية الحصول على إحصاءات دقيقة للأملاك بصفة عامة والإحصاءات الخاصة بكل نوع.
- ✓ التعرف على الحالة المدنية للعقارات الجماعية، وذلك عن طريق تحديد تاريخ اقتنائها وتاريخ تسجيلها بالسجلات العقارية وتاريخ تحفيظها وكذا التعرف على كل التحويلات العقارية الواردة عليها.
- ✓ التعرف على القوانين المنظمة لكل نوع من العقارات، وذلك نظرا لدقة ضبطها وكذا التعرف على كل التصرفات المبرمة بشأنها.
- ✓ سهولة عملية التواصل مع الإدارة المركزية، خصوصا إذا اعتمدت الجماعات المحلية أسلوب الحاسوب المركزي المعمول به حاليا في القطاع البنكي، فالتواصل مع الجهات المركزية تزداد أهميته في مرحلة المصادقة على العمليات العقارية.
- ✓ سهولة التخطيط المحلي عبر توفير المعطيات المادية والبشرية للجماعة والمترجمة في أشكال مختلفة (بيانات، إحصاءات، رسوم...)، وبالتالي معرفة حجم المشاريع من الناحية المادية والقدرة على تحقيقها بالرجوع إلى المعطيات المتعلقة بالميزانية والاحتياجات المالية للجماعة.

⁴⁸⁰ - نفس المرجع، ص 127.

⁴⁸¹ - أنس مولانة محمد السهلي، مرجع سابق، ص 117.

ب- التحسيس بوجود الملك العمومي.

تعد مسألة التحسيس بوجود الملك العام من المسائل الأساسية، وأول الخطوات التي يجب على الجهات الإدارية المسؤولة على تدبير الملك العمومي القيام بها، من أجل توعية المواطنين بوجود ملك عمومي من خلال التعريف به، وبأهميته كـ أحد الموارد المالية والأساسية للتمويل، وكذلك أنواعه وحدوده.... وهذا التحسيس يجب أن يكون عن طريق فتح حوار وطني بشراكة وتساور مع مختلف المتدخلين والفاعلين في مجال تدبير العقار العمومي، سواء أكانت جهات عمومية (الولاية المؤسسات العمومية، الجماعات الترابية) أو جهات خاصة و ذلك في شكل مناظرات أو ندوات وطنية، جهوية أو محلية الهدف منها نشر ثقافة الملك العام لدى المواطنين من أجل المساهمة في حمايته والمحافظة عليه⁴⁸².

الفقر الثاني: الموارد البشرية ركيزة جوهرية في عقلنة وترشيد التدبير المالي الترابي

يشكل تحديث تدبير العنصر البشري بالجماعات الترابية، المدخل الأساسي لكسب جودة الأداء والمردودية، ويقضي إichال مجموعة من التقنيات الحديثة في ميدان تدبير الموارد البشرية. وهي أساليب أُنبتت نجاعتها في القطاع الخاص، وتبقى أهم هذه التقنيات اعتماد إستراتيجية تخطيط الموارد البشرية، وذلك من أجل تحديد الحاجيات الحقيقية للمنظمة من الموارد البشرية عددا ونوعا (الفقرة الأولى)، إلى جانب نهج أسلوب التدبير التوقعي للعنصر البشري بالجماعات الترابية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى، تخطيط الموارد البشرية

لا يمكن لنشاط أو عمل أن يتم بنجاح إلا إذا تم التخطيط له على أساس علمي سليم. ولكي تتأكد المنظمة الإدارية من توفير الأعداد والأنواع المناسبة، والقادرين على القيام بالمهام المسندة إليهم بكفاءة وفعالية، فلا بد لها من تخطيط الموارد البشرية. وتتكون هذه العملية من خمس خطوات رئيسية تتمثل⁴⁸³:

- ❖ تحديد نوعيات الموظفين المطلوبين وإعدادهم: يتطلب تحديد نوعيات الموظفين المطلوبين للعمل في المنظمة الإدارية، وتحديد الأعداد المطلوبة من كل نوعية، حصر أعمال المنظمة الإدارية وأنشطتها، وتصميم الوظائف اللازم وجودها لتنفيذ هذه الأعمال والأنشطة، حيث يجب أن تعتمد الإدارة في ذلك على الهياكل التنظيمية وبطاقات توصيف الوظائف".

⁴⁸² - المهدي لمرصسي، مرجع سابق، 122.

⁴⁸³ - محمد باهي: تدبير الموارد البشرية بالإدارات العمومية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2002

- ❖ بعد الانتهاء من تحديد أنواع الوظائف المطلوبة، ينبغي تحديد عدد الموظفين والأعوان المطلوبين في كل نوع من هذه الوظائف، مع الأخذ بعين الاعتبار تحركات الموظفين وحالات التغيب، والخروج من العمل وأثر التغيرات الهيكلية والتكنولوجية.
- ❖ للتنبؤ بعرض العمل: تتعلق هذه النقطة بالتنبؤ بعرض العمل داخل المنظمة الإدارية نتيجة الترقّيات، أو التكوين، أو إعادة التوظيف أو الحركة الانتقالية، كما يجب أيضا تقدير العدد المتاح من المرشدين خارج المنظمة الإدارية في سوق العمل وخاصة خريجي المعاهد العليا والمدارس والجامعات ومراكز التكوين، الذين يتطابق تكوينهم مع متطلبات الوظائف المتوقعة.
- ❖ تحديد الفائض أو العجز في كل مجموعة نوعية من الوظائف: تتضمن هذه العملية القيام ببحث قصد معاينة مستوى التأطير للمنظمة الإدارية، والتأكد من الفائض أو العجز النوعي أو الكمي الحاصل في الموظفين بهدف إعداد برامج مناسبة وتحديد أساليب للمعالجة⁴⁸⁴.
- ❖ تحديد أساليب معالجة الفائض أو العجز: بعد تحديد الفائض أو العجز الكمي أو النوعي الحاصل في الموظفين، هناك استراتيجيات يمكن للمنظمة الإدارية اختيارها، ويتوقف هذا الاختيار على حالة مستوى التأطير وسوق العمل، فإذا كان مستوى التأطير ضعيفا أو كان سوق العمل يتصف بالندرة فعلى المنظمة الإدارية أعداد سياسة ملائمة للتكوين وإعادة التأهيل. أما إذا كان سوق العمل يتصف بالوفرة فعلى المنظمة الإدارية أن تلجئ لإعادة انتشار الموظفين، وترك عوامل التسرب تأخذ مجراها مثل الاستقالة، التقاعد، التوقيف المؤقت، الوفاة...⁴⁸⁵

الفقرة الثانية، التدبير التوقعي للموارد البشرية

يقصد بالتدبير التوقعي للموارد البشرية، ذلك المسلسل الذي يمكن أي تنظيم من الحصول في الوقت المحدد، على أفراد ذوي قدرات ومحفزات كافية⁴⁸⁵. فهو مقارنة لتدبير الأفراد داخل كل منظمة خاصة أو عمومية، تفرصها ضرورة تمكين كل موظف أو عون من تحسين وضعيته وأداءه وتحسين بنية الوظيفة العمومية الجماعية، حسب تخصصاتها والأهداف الإدارية والتنمية الجماعية⁴⁸⁶.

⁴⁸⁴- تحديد الفائض أو العجز الكمي في الموظفين، ويقصد بالفائض الكمي أن يكون عدد الموظفين أكبر من الأعداد المطلوبة، أما العجز الكمي فيقتصد به أن يكون عدد الموظفين أقل من الأعداد المطلوبة.

⁴⁸⁵-المعنية حصالة: تقدير الموارد البشرية ونورها في التنمية- نموذج الإدارة المغربية- رسالة ليل علوم الدراسات العليا المصنفة في القوانين لعلوم، جامعة محمد السادس، كلية العلوم القانونية والاجتماعية، اكال الرباط، الموسم الجامعي 2007_2008، ص 96

⁴⁸⁶- محمد فوكو، إشكالية التميز بالأداء الجماعية، رسالة ليل علوم الساس في القانون العام، جامعة عبد الملك المسعودي، كلية العلوم القانونية والاجتماعية، السنة الجامعية 2011-2012، 231

مبدأ التدبير الحر ورهان الاستقلال المالي الترابي

يحدد التدبير التوقعي للموارد البشرية مجموعة من الوسائل والوسائل الدائمة، التي تكشف التطورات أو التغيرات المتوقعة والتي يكمن أن تؤثر على جميع أو جزء من الإعداد الفعلية للعاملين، وبصفة عامة على حاجيات المنظمة التي تتعلق بأربعة ميادين: الإدارة، التسيير، التدبير، الإنعاش⁴⁸⁷.

إن أهمية الأخذ بمكونات هذا المنظور التوقعي في مجال تدبير الموارد البشرية، يأتي في سياق حاجة الإدارة إليه، بسبب ما تواجهه من تغيرات متسارعة على المستوى الداخلي وعلى محيطها الخارجي، وما تسببه هذه التغيرات على محتوى ونوع وعدد الوظائف والكفاءات والمؤهلات المطلوبة.

ويعمل التدبير التوقعي على تهيئة الإدارة بشكل مسبق لهذه التغيرات وانعكاساتها لتكون في منأى عن أية مخاطر ناجمة عن عدم استعدادها لمواجهة تحديات المستقبل، فتبقى محافظة على جاهزيتها وفعاليتها قادرة على قيادتها لعملية التنمية على كافة الأصعدة⁴⁸⁸.

يعمل كل مخطط التدبير التوقعي للعنصر البشري في أي مجال من أربعة مراحل: تشخيص

الحالة الراهنة ثم توقع الموارد والحاجيات المستقبلية، تحليل الفوارق بين الحاجيات والموارد، وأخيرا صياغة إجراءات المطابقة لتسوية هذه الفوارق.

تشكل العناصر السابقة الذكر المكونات العامة للتدبير التوقعي للموارد البشرية، إذ تكمن نتائج الدراسات المتعلقة بالتدبير التوقعي النوعي وخطوات التدبير التوقعي العديدي، من وضع استراتيجيات للتدبير التوقعي للمناصب المالية بالإدارة الجماعية، أو ما يعبر عنه بالتدبير التوقعي الجماعي، بحيث يعمل هذا التدبير من خلال منظور يرتبط بأصناف الموظفين المزمع توظيفهم بالإدارة الجماعية، حسب طبيعة الأهداف وحجم التنظيم، وكذا وثيرة الترقيات وسياسة التكوين الأولي أو المستمر.

أما التدبير التوقعي الفردي أو الشخصي فيقوم على معيار التفريد، من خلال التركيز على المنظور الاسمي، أي معرفة جيدة للإفراد على مستوى الأداء المهني والإداري، وعبر تقويم النتائج بهدف الحصول على مردودية أعلى للتدبير الجماعي المتقن⁴⁸⁹.

إن المقاربة العديدية التي يبني عليها التدبير التوقعي، تأخذ بعين الاعتبار المعرفة الجيدة للموارد البشرية الموجودة بالإدارة الجماعية حسب الدرجات والرتب والمناصب، وكذا عبر معرفة السن والجنس والأقدمية، حتى يصبح بالإمكان وضع تصور مستقبلي من خلال معرفة التطورات المتوقعة، من هذا المنطق فالتدبير التوقعي يقتضي⁴⁹⁰:

⁴⁸⁷ -Ahmed Rahmani: La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la fonction publique: démarche et mise en oeuvre, REMALD, numéro, 6, janvier-mars 1994, p: 74-75.

⁴⁸⁸ - محمد لوكو، مرجع سابق، 132

⁴⁸⁹ - حصيد بولامس : تدبير الموارد البشرية، نموذج الإدارة الجماعية- دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع بالرباط الطبعة الاولى، 2005، ص: 68.

⁴⁹⁰ - نفس المرجع ، ص 68-69.

✓ التحيين الدائم لبطاقات الموظفين: بحيث يتم توسيع محتوى البطاقات الفردية المعمول بها من لدن مصالح الموظفين، فتضاف إلى المعلومات ذات الطابع الإداري، معلومات أخرى ذات طابع مهني ترتبط بالكفاءات المحققة ومدى تطور القدرات الفرديّة للأعوان بالموازاة مع برامج التكوين المتبعية.

✓ جرد الموارد البشرية: أي التركيز هنا على إحصاء المناصب المالية الحقيقية ثم المناصب المرخصة، فالمناصب المالية لا تقتصر فقط على الأعوان والموظفين الذين يشغلون هذه المناصب بالإدارة، بل كذلك الموظفين الموضوعين رهن الإشارة بالإدارات الأخرى، وكذلك الذين يتابعون تكوينهم بأحد المدارس أو مراكز التكوين. إضافة إلى المناصب المحددة لفائدة المتعاقدين مع الجماعة لمدة محددة.

بالرغم من الأهمية الكبرى لهذه التقنيات الحديثة في الرقي بأداء ومردودية الموارد البشرية بالجماعات الترابية، إلا أن اجرتها على الصعيد الواقعي يصطدم بعدة إكراهات وصعوبات، منها ما يربط بالجوانب القانونية والمالية ومنها ماله طابع هيكلية تنظيمي. فعلى الصعيد القانوني نجد أن الأساس الذي قامت عليه هذه النصوص، تتناقض مع فلسفة التدبير التوقعي التي تعتمد المرونة في التكيف مع المتغيرات، حيث أن اغلب النصوص المنظمة للوظيفة العمومية والجماعية تمت صياغتها على أساس مفهوم المرفق العام ومفهوم الحقوق الفردية التي تنبني على الاستقرار والثبات، ولم يتم صياغتها في إطار يهدف إلى تدبير الموظفين.

أما على الصعيد المالي، فإن هذه التقنيات تصطدم ببعض المبادئ التي يقوم عليها التدبير المالي مثل سنوية الميزانية، الذي يحيل إلى مفهوم المنصب المالي حيث لا يمكن للإدارة التصرف في هذا المنصب، كما أنه يستحيل على المكلفين بتدبير الموارد البشرية من إحداث أي منصب مالي أو الغائم إلا بمرور السنة المالية.

وتنق على الصعيد الهيكلي التنظيمي في وجه هذه التقنيات الجديدة مجموعة من العوامل، ترتبط بهيكلة وتنظيم الجماعات الترابية من خلال غياب رؤية إستراتيجية واضحة، وتحديد للمسؤوليات لدى اغلب الجماعات. بالإضافة إلى غياب التواصل والانسجام بين مستويين يتخللان في تدبير الموارد البشرية، مستوى القرارات الإستراتيجية، الذي يتدخل فيها الجهاز السياسي ثم مستوى التدبير اليومي أو العملي الذي يترك للموظفين الإداريين. في الوقت الذي نجد هذين المستويين فسي المقاولات الخاصة يتم ممارستها من طرف نفس الهيئة.

مبدأ التدبير الحر ورهان الاستقلال المالي الترابي

نخلص إلى القول أن حكامه الموارد البشرية، جعلت من إدارة الموارد البشرية ووظيفة إستر اتيجية تتسم بالديناميكية وأسلوب تديري، أصبح عليها أن تعمل على تحقيق ثلاثة أهداف أساسية وهي⁴⁹¹:

- ✓ كسب الموارد البشرية، أي البحث عن الموارد اللازمة من حيث الكم أو الكيف من خلال عمليات من قبيل: تحليل العمل، وصف المناصب، ترتيب الوظائف...
 - ✓ تحفيز الموارد البشرية: من خلال الرفع من الأجور والتعويضات تقوية الأداء، تحسين شروط وبيئة العمل، الإشراف في اتخاذ القرار...
 - ✓ تنمية وتأهيل الموارد البشرية: بواسطة برامج التكوين، توجيه ومراقبة المسار الوظيفي".
- انطلاقاً من محاولتنا الوقوف على مختلف التحديات التي تؤثر على استقلالية القرارات المالية الترابية، اتضح لنا أن الجماعات الترابية لا يمكن أن تتمتع بحرية التصرف في مالهاتها إلا باتخاذ

مجموعة من التدابير وعلى عدة مستويات ومنها ما يلي:

- ✓ إعادة النظر في توزيع الموارد المالية سواء على المستوى العمودي أو الأفقي،
- ✓ ضرورة عمل الجماعات على تحسين مردودية مواردها المالية الذاتية خاصة منها الجائبة والأملك الجماعية،
- ✓ ضرورة ترشيد الإنفاق الجماعي للحد من التبذير المالي والإنفاق العشوائي،
- ✓ ضرورة التركيز على الكفاءة العلمية للموارد البشرية الجماعية وتطويرها، خاصة في المجال المالي والمحاسبي نظراً لما لها من أهمية في إدارة أموال الجماعات المحلية إدارة فعالة وناجحة،
- ✓ ضرورة إصلاح نظام الرقابة حتى يساير متطلبات الاستقلال المالي، واعتماد تقنيات الرقابة الجديدة،
- ✓ ضرورة قيام الجماعات الترابية بالمزيد من الجهود الذاتية قصد تطوير نفسها والتغلب على التحديات التي تواجهها خاصة المالية منها دون انتظار الدولة والانتقال عليها، من خلال تعزيز آليات الشراكة واعتماد التسويق الترابي،
- ✓ إعادة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية، وبين الجماعات الترابية نفسها قصد تجاوز التداخل والغموض الحاصل في توزيع الاختصاصات، الذي يؤثر على استقلالية القرار المالي الترابي.
- ✓ إن مباشرة هذه الإصلاحات سيخول الجماعات الترابية سلطة حقيقية وفعلية على مختلف قراراتها، وبما يدعم استقلاليتها المالية ويحد من تدخل السلطة المركزية.

491- الشيوخ التهامي: إشكالية تدبير وتنمية الموارد البشرية بقطاع الاتصالات أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال الرباط، الموسم الجامعي 2000-2001، ص 36

الخاتمة

ختاما لهذا الموضوع، يمكن القول أن نجاح الجماعات الترابية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الترابي؛ يرتكز على مجموعة من الأسس والمقومات القانونية، والمالية، والبشرية، والتدبيرية، غير أن الاعتبار المالي يشكل معطى أساسي في نجاح الدور التنموي للجماعات الترابية، فيدون موارد ذاتية تتحكم في تدبيرها المجالس المنتخبة بحرية ومسؤولية، لا يمكن الحديث عن تنمية ترابية تباشرها هيئات ترابية منتخبة.

فالجماعات الترابية، لا يمكنها أن تساهم بأي دور تنموي في غياب الإستقلال المالي، وبذلك يعد الإستقلال المالي للجماعات الترابية جوهر وأساس الإستقلال الترابي، والمعيار الأساسي الذي تقاس به درجة وقوة وتطور النظام اللامركزي داخل الدولة، فغياب إستقلال مالي فعلي ومكرس من طرف المشرع، يصحح الاعتراف بالشفعية المعنوية والإستقلال الإداري وبالدور التنموي للمجالس المنتخبة، اعترافا محدود ودون جدوى .

إن غياب هذا المعطى الجوهري، يجعل من الجماعات الترابية مجرد هياة تداولية، تقوم فقط بتفويض ما يملى عليها من الجهات الممولة خصوصا الدولة، بل أكثر من ذلك ستكون المجالس المنتخبة مفتقدة لحرية المبادرة وتبقى دائما في حالة تبعية للمركز، وهذا فعلا ما ينطبق على الجماعات الترابية المغربية كما هو مبين في متن هذا البحث، إذ تبقى سلطة تحركها محدودة في الإسهام الفعلي في المجال التنموي نظرا لضعف استقلاليتها المالية.

وما يكرس من ضعف الإستقلال المالي للجماعات الترابية، الجانب المرتبط بالموارد المالية والبشرية، فرغم تعدد مصادر التمويل الذاتية للوحدات الترابية الجبائية وغير الجبائية، فإن القاسم المشترك بينها يكمن في ضعف مردوديتها، و قصور مساهمتها في تمويل الميزانية الترابية، مما يجعل من هذه الأخيرة في حاجة دائمة لإمدادات الدولة التي تفسد بجزء وأساس الإستقلال المالي الترابي. أما الموارد البشرية الترابية فهي الأخرى تعاني من مجموعة من المشاكل المرتبطة بضعف التكوين، نظرا لغياب استراتيجيات فعالة لتدبير العنصر البشري، إضافة إلى ضعف التحفيزات المادية والمعنوية للموظف الترابي مما ينعكس سلبا على التدبير المالي الترابي .

غير أن الدستور المغربي لسنة 2011، عمل على تعزيز الحرية التدييرية للجماعات الترابية، من خلال تكريس مجموعة من المبادئ الدستورية الجديدة، كمبدأ التدبير الحر، والتعاون والتضامن، من أجل ضمان أكبر حماية للإستقلال المالي الترابي. فمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، يهدف إلى إعادة بناء العلاقة بين المركز والمحيط من خلال ضمان أكبر قوة وحماية للمجال الترابي، وذلك بتمكنه من الوسائل القانونية والمالية والبشرية والتدبيرية الكافية، للقيام بالأدوار المنوطة به على أكمل وجه، لا سيما وأن المنظور الجديد للتنمية أصبح يقوم على فكرة: أن التنمية أصبحت تطلق من الأسفل إلى الأعلى أي من المحيط نحو المركز.

لائحة المراجع

الكتب

- ◀ أحمد قليلش، عبد الغني حدوش، المساطر الجبائية المحلية الوعاء والتحصيل، سلسلة المعارف العلمية في الشرح العملي للمنظومة الجبائية، الطبعة الأولى.
- ◀ أنس بنصالح الزمراني، المالية العامة والسياسة، الطبعة الأولى 2002، المطبعة والوراقة الوطنية،
- ◀ جمال العماري، الرقابة على أنشطة الجماعات الترابية المحلية، الطبعة الأولى 2011، مطبعة الأمنية الرباط.
- ◀ جمال خلوق التدبير الترابي بالمغرب واقع الحال و مطلب التنمية ، مطبعة طوب بربريس، الطبعة الأولى 2009 مطبعة النجاح الجديدة -الدار البيضاء.
- ◀ حمدي عادل محمود، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، 1973.
- ◀ حميد ابولاس : تدبير الموارد البشرية، نموذج الادارة الجماعية- دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع ،الرباط، الطبعة الاولى،2005.
- ◀ حميد القسنتي، حكمة المدن: نحو مستقبل حضاري أفضل، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى 2013
- ◀ سعيد جفري : "الحكمة وأخواتها : مقاربة في المفهوم وهران الطموح المغربي" ، نشر وتوزيع الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الطبعة الأولى، 2010.
- ◀ سعيد جفري، تدبير المالية العمومية بالمغرب، مطبعة أمكراف الطبعة الأولى ، توزيع مكتبة الرشاد سطات.
- ◀ سعيد جفري، هشام مليح، عبد الإله منظم جبايات الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون 47.06، مطبعة طوب بربريس، الرباط، الطبعة الأولى نونبر 2008.
- ◀ صلاح الدين أكريلان، الميثاق الجماعي: قراءة تحليلية، مطبعة SAVOIR PRINT الطبعة الأولى 2009
- ◀ عبد العزيز أشرفي، الحكامة الجيدة النولية- الوطنية- الجماعية ومتطلبات الادارة الموطانة، الطبعة الأولى 2009، مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع ديور الجامع الرباط.

- ◀ عبد الفتاح بلحال، علم المالية والتشريع المالي المغربي، الطبعة الأولى 2005، مطبعة فضالة الدار البيضاء.
- ◀ عبد الكريم بالزراع، وظائف الجهة - نموذج جهة الشاوية وريغة- الطبعة الأولى 2003، مطبعة المعاريف الجديدة الرباط 2003-260 ص 261.
- ◀ عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد: 70 سنة 2011.
- ◀ عبد المجيد أسعد، مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1991.
- ◀ فؤاد بلحسن، تدبير الاعتمادات المتمركز على النتائج بالمغرب، المطبعة الأور ومؤسسية للمغرب بفاس، الطبعة الثانية 2014.
- ◀ فاطمة السعيدى مزروع: الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2003.
- ◀ كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي الطبعة الأولى 2011.
- ◀ كريم لحرش، الميثاق الجماعي الجديد (نحو حكامه محلية لجماعة الغد) سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، مطبعة طوب بريس الطبعة الثالثة 2012، الرباط .
- ◀ كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، الطبعة الثانية 2011، مطبعة طوب - بريس الرباط .
- ◀ محمد الهماوندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية والإدارية والسياسية دراسة نظرية مقارنة، مطبعة المستقبل العربي، الطبعة الأولى 1990.
- ◀ محمد اليعقوبي، تأملات حول الديموقراطية المحلية بالمغرب، الطبعة الثانية 2008، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط - 2008.
- ◀ محمد باهي: تدبير الموارد البشرية بالإدارات العمومية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء الطبعة الأولى، 2002
- ◀ محمد حركات، التدبير الاستراتيجي والمنافسة، رهانات الجودة بالمقاولات المغربية، مطبعة فضالة المحمدية 1997
- ◀ محمد حنين، تدبير المالية العمومية - رهانات والإكراهات، الطبعة الأولى، دار القلم الرباط، الطبعة الأولى، 2005
- ◀ محمد عالي أديبا، إشكالية الإسفقتل المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقارنة أكثر واقعية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 29 سنة 2001

- ◀ المصطفى دليل، المجالس الجماعية بالمغرب على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، السلسلة مواضع الساعة، عدد4، 2003.
- ◀ المصطفى لقربور، توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات، الطبعة الأولى 2011، مطبعة طوب بريس - الرباط.
- ◀ المعلم بطرس البستاني، محيط المحيط، قاموس حول اللغة العربية، رياض الصلح مكتبة لبنان، بيروت، طبعة 1991.
- ◀ مكاوي نصير، تدبير مالية الجماعات المحلية، تدبير النفقات المحلية على ضوء القانون 45.08، المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، الطبعة الأولى 2011، دار أبي رفراف للطباعة والنشر.

◀ مليكة الصروح : القانون الإداري ،دراسة مقارنة مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء الطبعة

الرابعة سنة 1-مليكة الصروح،طبعة المرافق العامة الكبرى دراسة مقارنة، الطبعة الثانية

1992، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء.

◀ المهدي بنمير، اللامركزية والشأن العام المحلي أية أفاق في ظل المفهوم الجديد للسلطة،

المطبوعة والورقة الوطنية مراكش، طبعة الأولى 2000.

◀ نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب، بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، منشورات مجلة

الحقوق المغربية،سلسلة المعارف القانونية والقضائية، الطبعة الأولى 2012،مطبعة

المعاريف الجديدة الرباط.

◀ هشام مليح،الدولة والجيابيات المحلية،السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية ، مطبعة

الأمنية الرباط.

الأطر ومجالات والمساائل

◀ إبراهيم المساوي، الجيابيات المحلية والتوجهات الترابية الجديدة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في

القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطتات،

السنة الجامعية 2013-2014

◀ أحمد الدرديري: "الأبعاد السياسية والاجتماعية لنظام الجهة بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه

في القانون العام، كلية الحقوق أكدال الرباط 2001/2002.

◀ أحمد سميح، التدبير الحر للجماعات الترابية في دستور 2011، رسالة لنيل دبلوم الماستر في

القانون العام، جامعة القاضي عياض - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش،

السنة الجامعية 2012-2013.

- ◀ أسماء الصديق، الجماعات الترابية وفق مقتضيات ومستجدات الدستور الجديد، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية و الاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية: 2011-2012 .
- ◀ أغراف محمد، تطوير الموارد الجبائية للجماعات المحلية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، لية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2009-2010.
- ◀ أمين الصمعي، السلطة الترابية في الدستور على ضوء التجربة الفرنسية - مساهمة في دراسة القانون الدستوري المحلي - رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة 2011-2012.
- ◀ أهل ميارة محمد المهدي، التدبير الاقتصادي للممتلكات الجماعية - بلدية العيون نموذجا - رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطت، السنة الجامعية: 2006-2007.
- ◀ بابيت أعبيدو، المجالس الجماعية بين توسيع الاختصاصات والأزمة المالية - نموذج الجماعة الحضرية للداخلة- رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطت، السنة الجامعية 2006-2007.
- ◀ بوتد غارت شفيق ، دور المنتخب الجماعي في صناعة القرار المحلي، القرار المالي نموذجا، دراسة حالة الجماعة الحضرية مراكش 2003-2009، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة الجامعية 2009-2010
- ◀ بوجمعة العولي، الرقابة المالية المحلية وهاجس تحقيق التنمية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطت، السنة الجامعية 2011-2012
- ◀ الحافظ الغزالي، التدبير المالي الجماعي وإستراتيجية التنمية المحلية - الجماعة الحضرية لكلميم نموذجا- رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطت، السنة الجامعية 2010-2011
- ◀ خالد الهالي، إشكالية التدبير الإداري والحضري بالمدينة نحو الحكامة المحلية - الدار البيضاء نموذجا - أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق - الدار البيضاء نموذجا -، 2005-2006.

- ◀ دومي إدريس، حكمة الدير الجماعي على ضوء القانون 17.08، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2010-2011
- ◀ رشيد بودي، الاستقلال المالي للجماعات المحلية على ضوء تطبيق الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسبين العموميين، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2002-200.
- ◀ رضا الحاج الحجوي، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2008-2009.

◀ زهرة أبريق، إقتصاص التدبير المالي للجماعات الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - مراكش، السنة

الجامعية 2013-2014.

◀ زهور بالمدي، الملك الجماعي بالمغرب دراسة نظرية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2014.2013.

◀ السعدية حساك: تدبير الموارد البشرية ودوره في التنمية- نموذج الإدارة المغربية- رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاجتماعية، اكدال الرباط، الموسم الجامعي 2007_2008.

◀ سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في، القانون العام، كلية الحقوق الموسي، الرباط السنة الجامعية 2007-2006

◀ سعيد بوصيف، تدقيق تدبير الجبايات المحلية الممارس من قبل المجالس الجهوية للحسابات، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة 2013-2014.

◀ سلمى المحمادي، التدبير التشاركي للجماعات (الدعامات، المجالات والرهانات) رسالة نيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- طنجة- السنة الجامعية 2009-2010.

◀ الشريف تقيت: مكانة مؤسسة رئيس المجلس الجماعي في النظام الجماعي المغربي على ضوء القانون 78.00. رسالة لنيل. دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق الدار البيضاء سنة 2006-2007.

- ◀ الشنتوف صمصام مصطفي، إسترانجية تطوير الأداء بالمنظمات- بريد المغرب نموذجا- رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2011-2012
- ◀ الشويخ التهامي: إشكالية تدبير وتنمية الموارد البشرية بقطاع الاتصالات أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكدال الرباط، الموسم الجامعي 2000-2001.
- ◀ الشيخ سيدي أحمد الرقبلي الإدريسي، تدبير الميزانية الجماعية ودورها في التنمية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية: 2006-2007
- ◀ طارق السايب، تمويل المشاريع الترابية التنموية - الجماعة الحضرية لطنجة نموذجاً- رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2012-2013.
- ◀ الطاهر فرحان، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الإقتصادية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس أكدال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية: 2001-2002 .
- ◀ عبد الإله منظم، صناعة القرار الجبائي المحلي بالمغرب (على ضوء القانون 47.06) رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- سطات- السنة الجامعية 2007-2008
- ◀ عبد القادر الطالبي : " مساعدات الدولة المالية للجماعات المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام وحدة التكوين والبحث - إدارة عامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وحدة السنة الجامعية 2001-2002.
- ◀ عبد الطيف بورحرو، ميزانية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة- السنة الجامعية .
- ◀ عبد الواحد مبعوث : " التنمية الجهوية بين التركيز الإداري واللامركزية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - أكدال - 1999-2000.
- ◀ عيمور إيتسام ، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مسكرة لنيل دبلوم الماجستير في القانون العام، جامعة قسطنطينية، كلية الحقوق الجزائر، السنة الجامعية 2012-2013.

- ◀ فاطمة الزهراء بنخمزة، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام - جامعة عبد المالك السعدي- كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2011-2012 .
- ◀ فتيحة بلماينة، حكمة الإنفاق المحلي ورهان التنمية بالمغرب، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام تخصص تدبير الشأن العام، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية، 2008-2009
- ◀ قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية- دراسة حالة ثلاث بلديات- رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والطوم التجارية الجزائر، السنة الجامعية 2010-2011.
- ◀ كمال رايح، إشكالية تدبير وحماية الأملاك العمومية للدولة والجماعات المحلية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعية 2007-2008.

- ◀ لبنى الرهوني، الآليات الاقتصادية للتنمية المجالية على ضوء دستور 2011، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- سلا، السنة الجامعية 2012-2013.
- ◀ لحسن ملال، الرقابة الممارسة على المنزانية المحلية: دراسة تقييمية لتطبيقات القانون 45.08، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة الجامعية 2011-2012.
- ◀ للاصفاء الزياتي الادريسي، التدبير الجماعي بين الصعوبات والأفاق، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال الرباط، السنة الجامعية 2009-2010.
- ◀ المحجوب الدريالي، النظام الجبائي المحلي على ضوء قانون 47.06، رسالة لنيل دبلوم الماستر قانون، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي سلا، السنة الجامعية 2007-2008 .
- ◀ محسن بنبوية، الموارد المالية للجماعات المحلية ودورها في تدعيم اللامركزية، رسالة لنيل الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال - الرباط، 2009-2010.
- ◀ محمد حيمود، إشكالية تقييم التدبير المحلي، مقاربة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة الجامعية 2001-2002.

- محمد طاهر، السلطة الجبائية الجماعية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2008-2009
- محمد عالي أديبا، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني-عين الشق-كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية 2000-2001.
- محمد لمنور مسألة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية بالمغرب رسالة دبلوم الدراسات العليا المعمقة جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء سنة 2003-2004 .
- محمد لوكو، إشكالية التحيز بالإدارة الجماعية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة- السنة الجامعية ، 2011-2012.
- محمد مجيدي : دور المجالس الجهوية للسياحة في تطوير أداء الجماعات المحلية ، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق ، جامعة محمد الخامس كلية الحقوق لكدال ، الرباط سنة 2006-2007 .
- مريمه أمحزون ،التأطير الدستوري للمادة الإدارية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة مولاي إسماعيل- كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس- السنة الجامعية 2012-2013، ص74.
- المهدي العروسي، إستغلال الملك العمومي للدولة والمؤسسات العمومية بين القانون والممارسة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون الخاص، جامعة محمد الخامس ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السورسي، الرباط، السنة الجامعية 2008-2009.
- مونيةم لحريزي، التدبير المالي المحلي وهران التنمية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس لسورسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية 2007-2008.
- نوال الهناوي، التدبير العمومي الجديد، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- أكدال- الرباط، السنة الجامعية 2008-2009.
- نور الدين الراحي، الجهوية ومسألة التنمية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مسراكش، السنة الجامعية 2009-2010.

- ◀ هاجر الشريبي، تمويل المشاريع التشاركية بالمدن الكبرى: مدينة طنجة كنموذج، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2012-2013،
- ◀ هشام مليح "السياسة الجبائية المحلية بالمغرب" رسالة لنيل دبلوم الماستر جامعة الحسن الأول كلية الحقوق سطات 2007-2008.
- ◀ وسيمة الخزروني، فعالية التدبير التشاركي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2011-2012.

◀ وفاء اليعناني "النظام الجبائي المحلي بين هاجسي العدالة و المرودية" رسالة لنيل دبلوما لدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة الحسن الأول كلية العلوم القانونية و

الاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2007-2006

- ◀ يوسف البريه، استقلالية القرار المالي للجماعات الترابية - دراسة تحليلية- رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكاد، السنة الجامعية 2013-2014 .

الخطاب

- ◀ خطاب الراحل الملك الحسن الثاني، بمناسبة افتتاح أشغال المناظرة الوطنية الثالثة حول الجماعات الترابية المنعقدة بمكناس، من 19 إلى 22 يوليوز 1986، تحت عنوان التشارك.
- ◀ خطاب الملك الراحل الحسن الثاني، أشغال المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية، وذلك برحاب القصر الملكي العامر بالرباط، بتاريخ 21 أبريل 1992

الملاحظات

- ◀ أحمد أجمون، الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي لسنة 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 116، ماي - يونيو 2014، 90
- ◀ أحمد أجمون، الجهوية المتقدمة في دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 116، ماي - يونيو 2014.

- أحمد بوسيدي، التدبير الحر للجماعات الترابية، مجلة المنبر القانوني، عدد مزدوج- 2 و3- أبريل 2012
- أحمد بوسيدي، الوسائل القانونية لتدبير الحر للجماعات الترابية، مجلة المنبر القانوني، العدد 4 - أبريل 2013.
- أحمد حضرائي: أحمد حضرائي، النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي و المقارن . منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية الطبعة الأولى ، العدد 22 .2001.
- أمال بلشقر، التسويق الترابي دعامة أساسية للتنمية الجهوية المتدمجة، مجلة دراسات ووقائع دستورية وسياسية، العدد 4، 2013، 72.
- أمين ركلمة، مالية الجماعات المحلية بين التجديد وأفاق التطوير، مجلة الفكر والسياسة والاقتصاد - مسالك- العدد 29.30 مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء - 2014.
- بهيجة هسكر، التعاون ما بين الجماعات مدخل أساسي لتكريس ثقافة التدبير التشاركي، مجلة الرهانات المحلية - العدد الرابع - أكتوبر 2011.
- بوعزاوي بوجمعة، السلطة التنظيمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، نونبر - دجنبر 2011.
- جميلة الدليمي، إصلاح القانون التنظيمي مدخل أساسي لترسيخ الكرامة الجديدة، مساهمة في النقاش حول إصلاح القانون التنظيمي للمالية بتقديم رؤية جديدة مع رصد التنظيم التشريعي للقوانين المالية وكذا التقارير ذات الصلة، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة- 6- السنة 2013، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط.
- حنان القادري، المقاربة الجديدة لتقييم الترابي على ضوء تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 10-2011.
- خالد البهالي، الكرامة التشاركية: قراءة في المفهوم وفي الجوانب الاجرائية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، نونبر - دجنبر 2011.
- سعيد جفري، الجهوية الموسعة خارطة طريق طرية ملكية، سلسلة اللامركزية والادارة المحلية، عدد مزدوج، 11-12، الطبعة الثانية 2011.
- سعيد طيطي، التأطير الدستوري لتدبير الشأن العام على ضوء مقتضيات دستور 2011، مجلة القضاء الإداري، العدد الخامس - السنة الثالثة - صيف/ خريف 2014.
- الشريف الغنوي، التضامن الجهوي: أي دور للدولة ؟ المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 60- يناير - فبراير 2005.

- ◀ طه الحميداني، حكامه السياسات العمومية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 14 شتاء 2015.
- ◀ عبد الخالق علاوي، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وإعداد التراب على ضوء دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 115، مارس - أبريل 2014.
- ◀ عبد المجيد أسعد التمويل الجبائي للتنمية المحلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد الثاني .
- ◀ عبد النبي أضريف، سياسة التدبير الجهوي، من الجهوية الناشئة إلى الجهوية المتطورة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 1، 2011.
- ◀ فاطمة الزهراء هيرات ، من أجل مقارنة تشاركية في إعداد الميزانية السنوية ، المجتمع المدني نموذجا ، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد: 104، ماي و يونيو 2012.
- ◀ المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، يناير - فبراير عدد 108، 2013.
- ◀ المحجوب الدريالي السياسة الجبائية للجماعات المحلية، قراءة تطبيقية للقانون الجبائي المحلي الجديد، مجلة العلوم القانونية، العدد الأول - ماي 2013.
- ◀ محمد أبو بنية، أي مصير للوصاية على الجماعات المحلية ؟، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ماي - يونيو - عدد 32 - 2000.
- ◀ محمد اليقوي، السلطة التنظيمية المحلية بالمغرب: الفقرة الثانية من الفصل 140 من الدستور، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة: الدستور المغربي الجديد للمملكة المغربية: دراسات مختارة، عدد 82، 2013.
- ◀ محمد باهي، قراءة في القانون رقم 06-47 بتاريخ 30 نونبر 2007 المتعلق بالجبايات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، نونبر - دجنبر 2011.
- ◀ محمد بكشوا، العلاقة الموازنية أفق الجهوية المتقدمة، المنبر القانوني، العدد السادس أبريل 2014.
- ◀ محمد بوجيدة وميلود بوخال: "أملك الجماعات المحلية و هيئاتها" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، "سلسلة دلائل التسيير" عدد 5، 1995.
- ◀ محمد بوجيدة، الجهة وعلاقتها مع السلطات المحلية والجماعات المحلية الأخرى وهيئاتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26 - يناير - مارس 1999.
- ◀ محمد بوجيدة، الجهة وعلاقتها مع سلطات المحلية والجماعات المحلية الأخرى، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26، يناير - مارس .
- ◀ محمد بوجيدة، تأملات نقدية حول القانون 00-79 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم كجماعات محلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد، 75 يوليو - غشت، 2007.

- ◀ محمد حركات، كيف تستطيع الحكامة المالية الجيدة إبطال مفعول الفساد، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الإستراتيجي، عدد 6، السنة 2005.
- ◀ محمد جيمود، الحكامة المالية المحلية بالمغرب على ضوء الإصلاحات المالية والقانونية.
- ◀ محمد شكيري، "أهمية التواصل في تدبير الضريبة"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 43، 2002.
- ◀ محمد قزير، حدود الدور الجبائي للجماعات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد: 88-87، 2009.
- ◀ المرجاني عبد الحق، تطور اللامركزية والمراقبة المالية بالمغرب: واقع وأفاق، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة تمويل التنمية المحلية، العدد الثاني، السنة 1995.
- ◀ المصطفى معمر، إكراهات النظام المالي للجهة بالمغرب، أشغالا ليوم الدراسي الذي نظّمته مؤسسة علال الفاسي والمجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية حول موضوع- النظام الجهوي بالمغرب: واقع و آفاق- بتاريخ 26 فبراير 2005، عدد خاص.
- ◀ منية بنلمليح، واقع تدبير الملك العمومي المحلي ورهانات الحكامة المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 115، مارس - أبريل 2014.
- ◀ المهدي الفحصي، صعوبة تطبيق بعض مقتضيات الميثاق الجماعي من خلال مستجداته قراءة سياسية وقانونية في القانون رقم 17.08، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 94-95، شتنبر - نجنبر 2010.
- ◀ نجيب جبري، المناهج الرقابية الحديثة وعصرنة المستور المالي بالمغرب، نحو قوة رقابية الحكامة، مجلة الدراسات الإدارية، العدد السنوي الثالث - 2013.
- ◀ هشام الصسكة، القضاء المالي الجهوي وحكامة الجماعات الترابية دراسة في إختصاص إقتصاد/ مراقبة تدبير الجماعات الترابية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 14-15، شتاء 2015

الخاضرات

- ◀ عبد الخالق علاوي محاضرات في المدخل لدراسة إعداد التراب، أقيمت لطلبة ماستر التدبير الإداري المحلي، السنة الثانية 2014-2015، كلية الحقوق سلا، غير منشورة.

مبدأ التمييز التفرقة والاستقلال المالي الترابي

◀ محمد جيمود، محاضرات حول المالية المحلية، أقيمت على طلبة السنة 3 تخصص القانون العام، شعبة الإدارة المحلية برسم السنة الجامعية 2012-2013، بكلية الحقوق السوسية - سلا (غير منشورة).

الظهابي

- ◀ الظهير الشريف المؤرخ في 30 نونبر 1918 المتعلق بإشغال الأملاك العامة مؤقتا.
- ◀ الظهير الشريف المؤرخ في 12 مايو 1937 بشأن تغيير و تتميم ظهير 19 أكتوبر 1921 المتعلق بأملاك البلديات.
- ◀ الظهير الشريف المؤرخ في 14 دجنبر 1953 بشأن تغيير ظهير 12 مايو 1937 المتعلق بأملاك البلديات.
- ◀ الظهير الشريف المؤرخ في 14 مايو 1949 بشأن منح رخص لإشغال الملك العمومي البلدي.
- ◀ الظهير الشريف المؤرخ في 17 جمادى الأولى عام 1353 (موافق 29 غشت 1934) بشأن تغيير ظهير 19 أكتوبر 1921 المتعلق بأملاك البلديات.
- ◀ الظهير الشريف المؤرخ في 19 أكتوبر 1921 المتعلق بالأملاك البلدية.
- ◀ الظهير الشريف المؤرخ في 22 محرم 13969 (موافق 14 نونبر 1949) في شأن منح بعض الرخص لإشغال الملك العمومي البلدي.
- ◀ الظهير الشريف المؤرخ في 28 يونيو 1954 بشأن أملاك الفئات المزودة بجماعات إدارية.
- ◀ الظهير الشريف المؤرخ في 29 غشت 1934 بشأن تغيير و تتميم ظهير 19 أكتوبر 1921 المتعلق بأملاك البلديات.
- ◀ الظهير الشريف المؤرخ في 7 شعبان 1332 (موافق فاتح يوليوز 1914) في شأن الأملاك العمومية للدولة،
- ◀ الظهير الشريف المؤرخ في فاتح ربيع الأول عام 1356 (موافق 12 مايو 1937) في شأن تغيير و تتميم أشغال الملك العمومي البلدي.
- ◀ الظهير الشريف المؤرخ في فاتح يوليوز 1914 بشأن الأملاك العامة للدولة.
- ◀ الظهير الشريف بتاريخ 24 صفر 1337 (موافق 30 نونبر 1918) المتعلق بإشغال الأملاك العمومية مؤقتا،
- ◀ ظهير شريف رقم 1.96.157 صادر في 23 من جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996) بتنفيذ نص الدستور المراجع

- ◀ الظهير الشريف رقم 1-09-02 بتاريخ 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعها الجريدة الرسمية عدد 5711، 27 صفر 1430 (23 فبراير 2009) .
- ◀ الظهير الشريف رقم 187.89.78 الصادر بتاريخ 21 نوفمبر 1989 بتنفيذ القانون رقم 30.89 المتعلق بالضرائب والرسوم المستحقة للجماعات المحلية و هيئاتها .
- ◀ الظهير الشريف رقم 1-584 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) المتعلق بالتنظيم الجماعي - جريدة رسمية عدد 3335 بتاريخ 6 شوال 1396 1 أكتوبر 1976.
- ◀ الظهير المؤرخ في 17 صفر 1340 (موافق 19 أكتوبر 1921) في شأن الأملاك البلدية،
- ◀ ظهير الشريف 1-59-315 بتاريخ 23 يونيو 1960 المتعلق بتنظيم المجالس الجماعية الجريدة الرسمية عدد 2487 بتاريخ 24 يونيو 1960 .
- ◀ ظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.76.350 بتاريخ 25 رمضان 1396 (20 شتنبر 1976) يتعلق بتنظيم مساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي المنشور الجريدة الرسمية عدد 3334 بتاريخ 22/09/1976
- ◀ ظهير الشريف رقم 1.09.02 صادر في 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، الجريدة الرسمية عدد 5711، 27 صفر 1430
- ◀ ظهير الشريف رقم 1.02.297 صادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي - جريدة رسمية عدد الجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002 ..
- ◀ ظهير الشريف رقم 1.07.195 الصادر في 19 من ذي القعدة 1428 30 نوفمبر 2007 (بتنفيذ القانون 47.06، المتعلق بجبايات الجماعات المحلية ، جريدة رسمية عدد: 5583، 22 ذي القعدة 1428 موافق ل 03 دجنبر 2007 .
- ◀ ظهير الشريف رقم 1.08.153 صادر في (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 17.08 المغربي و المتم بموجب القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، كما تم تغييره وتتميمه.
- ◀ القانون رقم 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي ، الصادر بتنفيذه الظهير لشريف رقم 1.08.157 صادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) الجريدة الرسمية عدد 5711 صادرة بتاريخ 23 فبراير 2009 .
- ◀ القانون رقم 79-00 في شأن تنظيم العمالات و الأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 7-02 في 25 رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) الذي ينسخ ظهير 12 شتنبر 1963 .

مبدأ التدبير الحوروهان الاستقلال المالي الترابي

- ◀ القانون رقم 17.08 المغير و المتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه (23 فبراير 2009).
- ◀ القانون رقم 96-47 المتعلق بالجهات الصادرة بتنفيذه الظهير الشريف رقم 84-97-1 الصادر في 23 من ذي القعدة 1417 (12 أبريل 1997).
- ◀ القرار المؤرخ في 31 دجنبر 1921 المتعلق بكيفية تدبير الأملاك البلدية.
- ◀ القرار الوزاري المؤرخ في 02 فبراير 1931 المغير للقرار الوزاري المؤرخ في 31 دجنبر 1921 المتعلق بكيفية تدبير الأملاك البلدية.
- ◀ القرار الوزاري المؤرخ في 31 دجنبر 1953 بشأن تغيير القرار الوزاري المؤرخ في 31 دجنبر 1921 المتعلق بكيفية تدبير الأملاك البلدية.
- ◀ القرار الوزاري المؤرخ في 13 رمضان 1349 (مؤرخ موافق 31 دجنبر 1931) في شأن

تغيير القرار الوزاري المؤرخ في 31 دجنبر 1921 المتعلق بتحديد كيفية تدبير الأملاك

البلدية.

- ◀ القرار الوزاري المؤرخ في فاتح جمادى الأولى 1340 (مؤرخ موافق 31 دجنبر 1921) المتعلق بتحديد كيفية تدبير الأملاك البلدية.
- ◀ المرسوم رقم 139-02 بتاريخ 03 أكتوبر 2002 المتعلق بتنظيم العملات والأقاليم.
- ◀ المرسوم رقم 100.2.940 الصادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العاميين للإدارة الترابية بوزارة الدولة في الداخلية، ج.ر. عدد 4264، بتاريخ 10 صفر 1415 (20 يوليو 1994).
- ◀ المرسوم عدد 2-8-1341 بتاريخ 4 فبراير 1959 الذي تحدد بموجبه كيفية تدبير أملاك الجماعات القروية.
- ◀ المرسوم 138-02-02 بتاريخ 05 مارس 2002 المتعلق بتفويض الاختصاص لولاة الجهات.

قوانين ودلائل قانونية:

- ◀ دليل الجبايات المحلية، صادر عن المديرية العامة للجماعات المحلية، الطبعة الأولى 2009.
- ◀ دليل المالية المحلية، صادر عن المديرية العامة للجماعات المحلية، الطبعة الأولى 2009.
- ◀ دليل الأملاك الجماعية، صادر عن المديرية العامة للجماعات المحلية، الطبعة الأولى 2009.
- ◀ دليل التعاون والشراسة للجماعات المحلية، صادر عن المديرية العامة للجماعات المحلية، الطبعة يناير 2011.

التقارير

- ◀ تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، سنة 2010
- ◀ تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة ، الكتاب الثالث خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ندوات وأيام دراسية

- ◀ ابراهيم كومغار، أفاق الاصلاح الجهوي بالمغرب من خلال إشكالية النخب السياسية، أشغال الأيام المغاربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة المحققين المغاربة أيام 26- 27 أبريل 2013، تحت عنوان، الجهوية في الدول المغاربية أية أفاق ؟
- ◀ أحمد بوسيدي، الأسس الدستورية للجماعات المحلية، أشغال الندوة الدولية: الدستور المغربي 2011، مستجدات وأفاق، يومي 20-21 أبريل 2011، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية محمد الأول وجدة.
- ◀ أمحمد أوحصاد ، ممتلكات الجماعات المحلية، تدبير أملاك الجماعات الحضرية والقروية على ضوء مقتضيات الجديدة للميثاق الجماعي، تدبير الشأن العام المحلي - أشغال الندوات المنضمة خلال سنة 2005، المملكة المغربية وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية- مطبعة النجاح الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2006
- ◀ جميلة الدليمي، الاستقلال المالي للجماعات على ضوء مقتضيات مشروع قانون التنظيم رقم 113.14، مداخل في اليوم الدراسي حول موضوع‘‘ مشاريع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أية حلول لتجاوز وإشكالات التنظيم الترابي اللامركزي ‘‘، يوم الثلاثاء 19 ماي 2015، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا،
- ◀ عبد الإله أمين، الجهوية المتقدمة ورهان إعادة تنظيم العلاقة بين المركز والمحيط، الجهوية في الدول المغاربية أية أفاق؟ أشغال الأيام المغاربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة المحققين المغاربيين، أيام 26-27 أبريل 2013، مطبعة المعارف الجديدة / الرباط 2014.
- ◀ محمد بوجيدة، إختصاصات الجهة كجماعة ترابية على ضوء الدستور المغربي لسنة 2011، أشغال الأيام المغاربية للقانون المنظمة من طرف شبكة المحققين المغاربية أيام 26- 27 أبريل 20013، تحت عنوان: الجهوية في الدول المغاربية أية أفاق مطبعة المعارف الجديدة الرباط.

- محمد حيمود، تمويل الجهوية المتقدمة بالمغرب المركّزات المالية والتدبيرية، الجهوية في الدول المغاربية أية أفاق؟ أشغال الأيام المغاربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة المحققين المغاربة، أيام 26-27 أبريل 2013، مطبعة المعارف الجديدة / الرباط 2014..
- منير منتاف، التعاون اللامركزي، تدبير الشأن المحلي، أشغال الندوات المنظمة خلال سنة 2005، المديرية العامة للجماعات المحلية، الطبعة الأولى 2006.

المراجع باللغة الفرنسية

OUVRAGES :

- Ali Sedjari : «les structures administratives territoriales et le développement local au Maroc. » Université Med V édition de la faculté des sciences Juridiques, économiques et sociales. RABAT 1987 .
- Amal Mourji. Des exigences de la tutelle dans un Etat unitaire a l'allégement souhaitable. Revue des Etudes Administratives. N 1. Juin 1998
- AURENT Guihery et JAN Werner, Les Finances Publiques en Allemagne Quelles réformes ? Relvue d 'OFCE N24 ; 2005/3 .
- CHahdi Ouazzane « Hassan » : " La Droit Administratif: L'organisation Administrative " 1 Edition Dar Anajah Al Jadida . Casa. 1997.
- Chevalier (Jean-pierre)":Budget autonome" .In Dictionnaire encyclopédique de finances. Publiques...
- Driss Bouzaffour. La régionalisation instrument de démocratie de bonne gouvernance et de développement intégré" la régionalisation dans les états du Maghreb: quelles perspectives " Actes des 10 journées maghrébines de droit organisées par le réseau des juristes maghrébins –REJMA.

- **Driss khoudry et Youssef brige** :Le guide d'audite communal , édition maghrébine ,Casablanca ,1998
- **Marie-pierre Peretti** , L'autonomie Des Collectivités territoriales en Europ une source potentielle de Conflits ? Entretien universitaires Régulier pour L'Administration en Europe .presses universitaires de LIMOGES 2004
- **Mohamed Belhaj**, le personnel communal, mémoire de cycle supérieur de L.E.N.A.P, rabat 1979,
- **Pascal Salin** .les impôts locaux conter les impôts d'état.R.F.F.P.n 29. 1990.
- **Rhomari (Mostafa)** « 'les reformes des finances locales.des paradoxes et des choix ». In .Une administration plus proche des citoyens Les éditions gucssous Rabat. 1990.
- **Sbihi (Mohamed)** : « La gestion des finances communales », éditions BABE, Rabat, 1992.
- **Zarouk (Nawal)** : « La coopération décentralisé ; la coopération intercommunal des collectivités- 1 locales marocaine » la lettre des collectivités locales N° Spéciale , septembre 2005

THESES ET MEMOIRES

- **Ei Atrouz Abdellatif**, la gestion des collectivités décentralisées entre les contraintes financiers et les exigences de développement local, thèse pour l'obtention d doctorat d'état en droit public, université Hassan deux faculté des sciences juridiques économiques et sociales, casablanca.2002, p : 266.

- **Hassan EL ARAFI** : Le management des dépenses de l'ETAT ; Les exigences d'une gestion axée sur la performance. Thèse de doctorat. Rabat. 2003. 2004.

Articles

- **Ahmed Rahmani**: La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la fonction publique: démarche et mise en œuvre , REMALD, numéro , 6, janvier-mars 1994 .
- **André roux**, le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, RFDA, mai-juin 1992.
- **Fatima Zidouri**. L'Autonomie Financier locales. Leurre ou réalité .In: REMALD, on .83. novembre- décembre 2008.
- **Mohamed Benhimida** ; La variable fiscale dans les finances des collectivités locales , MASALIK numéro double 11-12/2009 .
- **Mohamed Boujida et Miloud Boukhal**. L'exploitation du patrimoine des collectivités locales. REMALD. Coaction « guides de gestion' » n' 5. 1998.

الفهرس

1	مقدمة.....
7	الترايبية.....
8	المبحث الأول: مفهوم ومركزات الاستقلال المالي الترابي.....
9	المطلب الأول: مفهوم الاستقلال المالي الترابي.....
10	الفرع الأول: اللامول الواسع للاستقلال المالي الترابي.....
10	الفقرة الأولى: وجود موارد ذاتية فعالة أساس الإستقلال المالي الترابي.....
12	الفقرة الثانية: إعداد الخصاص المالي أساس الإستقلال المالي الترابي.....
15	الفقرة الثالثة: حرية الإنفاق كمؤشر على إستقلال المالي.....
16	الفرع الثاني: اللامول الضيق للاستقلال المالي الترابي.....
16	الفقرة الأولى: توفر الجماعات الترابية بلمة مالية مستقلة.....
17	الفقرة الثانية: الإستقلال المالي يتحقق بإستقلال الجماعة بميزانية خاصة.....
18	المطلب الثاني: أسس ومركزات الاستقلال المالي للجماعات الترابية.....
18	الفرع الأول: تحكم الجماعات الترابية في قواعد تدبير الميزانية الترابية.....
18	الفقرة الأولى: سوية الجماعات في إعداد الميزانية وفق الاحياجات الترابية.....
23	الفقرة الثانية: الاستقلالية في تنفيذ الميزانية الترابية.....
25	الفرع الثاني: تمويل الاستقلال المالي الترابي.....
26	الفقرة الأولى: الموارد الحياتية مصدر تمويلي أساسي للميزانية الترابية.....
30	الفقرة الثانية: الموارد الذاتية غير الحياتية كمصدر لتمويل الميزانية الترابية.....
37	المبحث الثاني: حدود ومميزات الاستقلال المالي للجماعات الترابية.....
37	المطلب الأول: تعدد التدخيلين في تدبير الميزانية الترابية وتأثيرها على الاستقلال المالي.....
38	الفرع الأول: رقابة الدولة على التدبير المالي الترابي تضمن حرية الجماعات الترابية.....

- 38 الفقرة الأولى: الرقابة على الميزانية الترابية.....
- 49 الفقرة الثانية: ضعف القدرات التدييرية وانعكاسها على الاستقلال المالي الترابي ...
- 50 الفقرة الثانية: محدودية مساهمة المجالس الشعبية في إعداد الميزانية الترابية
- 51 الفقرة الأولى: حدود تدخل المجالس المنتخبة في وضع التوجهات العامة للميزانية الترابية. 51
- 51 الفقرة الثانية: ارتباط الميزانية الترابية بميزانية الدولة.....
- 55 المطلب الثاني: محدودية مساهمة الموارد المالية والبشرية في تحقيق الاستقلال المالي
- 56 الفقرة الأولى: قصور مساهمة الموارد الذاتية في تحقيق الاستقلال المالي الترابي.....
- 63 الفقرة الثانية: تحكم الدولة في الجبايات الترابية
- 66 الفقرة الثالثة: ضعف موارد الأملاك الجماعية وتأثيرها على نظام التمويل الذاتي. 71
- 71 الفقرة الثانية: محدودية مساهمة الموارد البشرية في صناعة القرار المالي
- 71 الفقرة الأولى: تواضع مستوى المنتخب الترابي في مجال التدبير المالي
- 74 الفقرة الثانية: ضعف رقابة الرأي العام الترابي على التدبير المالي
- الفصل الثاني: مبدأ التدبير الحر دعامة أساسية للاستقلال المالي**
- 75..... **للجماعات الترابية.....**
- 76 المبحث الأول: التكريس الدستوري لمبدأ التدبير الحر كضمانة للاستقلال المالي الترابي
- 76 المطلب الأول: التدبير الحر متركز أساسي لحرية الجماعات الترابية في تدبير ماليها.....
- 77 الفقرة الأولى: مضمون التدبير الحر للجماعات الترابية.....
- 82 الفقرة الثانية: أهمية التدبير الحر في تعزيز حرية الجماعات الترابية في تدبير ماليها....
- 84 الفقرة الثانية: متركزات التدبير الحر ودورها في تعزيز الاستقلال المالي الترابي.....
- 84 الفقرة الأولى: المبادئ القانونية للتدبير الحر للجماعات الترابية
- 90 الفقرة الثانية: الوسائل المالية للتدبير الحر للجماعات الترابية
- 97 المطلب الثاني: مساهمة مبدأ التدبير الحر في صناعة القرار المالي الترابي
- 98 الفقرة الأولى: تعزيز دور الجماعات الترابية في صناعة القرار المالي الترابي
- 98 الفقرة الثانية: التخفيف من الرقابة القبلية وتكريس الرقابة العمدية.....
- 100 الفقرة الثانية: توسيع حرية الإبرين بالصرف في تدبير الميزانية الترابية

102	الفرع الثاني : السلطة الجبائية الترابية أساس الاستقلال المالي الترابي
102	الفقرة الأولى: دور الجماعات الترابية في صناعة القرار الجبائي الترابي
106	الفقرة الثانية: الوسائل القانونية و التدبيرية لصناعة القرار الجبائي الترابي
110	المبحث الثاني: مبدأ التدبير الحر كمدخل لتفعيل الآليات والمؤشرات الحديثة للتدبير المالي الترابي
110	المطلب الأول: دور آليات الحكامة المالية في دعم القدرات التمويلية للجماعات الترابية ..
III	الفرع الأول: مبادئ ومركزات الحكامة المالية ودورها في عقلنة التدبير المالي الترابي
112	الفقرة الأولى: ترسيخ الشفافية المالية
114	الفقرة الثانية: ربط المسؤولية بالخاصة واعتماد التقييم
115	الفقرة الثالثة: إشراك المجتمع المدني في تدبير الميزانية الترابية
117	الفرع الثاني: اعتماد مناهج ومقاربات حديثة في التدبير المالي الترابي
117	الفقرة الأولى: تفعيل تفتيات التدبير القاولايي
122	الفقرة الثانية: العمل بمقاربة التدبير المتمركز على النتائج
124	الفقرة الثالثة: تفعيل وتقوية أنظمة الرقابة على مالية الجماعات الترابية
128	المطلب الثاني: الإجراءات والتدابير الموائية لتحقيق الاستقلال المالي للجماعات الترابية ..
129	الفرع الأول: تقوية الموارد المالية للجماعات الترابية
129	الفقرة الأولى: ضمان أفضل تدبير للجبايات الترابية
132	الفقرة الثانية: مداخل تحسين مردودية أملاك الجماعات الترابية
136	الفرع الثاني: الموارد البشرية ركيزة جوهريّة في عقلنة وترسيخ التدبير المالي الترابي
136	الفقرة الأولى: تخطيط الموارد البشرية
137	الفقرة الثانية: التدبير الترقصي للموارد البشرية
141	الخاتمة
142	لائحة المراجع
161	الفهرس