

Royaume du Maroc

Ministère de l'Éducation Nationale, de la Formation
Professionnelle, de l'Enseignement Supérieur et de la
Recherche Scientifique

Université Sidi Mohamed Ben Abdellah

Fès - Sociales Faculté des Sciences Juridiques Economiques et



المملكة المغربية

سلطان

وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي
والباحث العلمي سلطان

جامعة سيدي محمد بن عبد الله سلطان

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - فاس

مركز دراسات الدكتوراه

العلوم القانونية والسياسية

بذية البحث: مختبر الدراسات الدستورية والمالية والتنمية

أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام
في موضوع:

مصادر تمويل الجماعات الترابية وشروط تحقيق
استقلالها المالي

تحت إشراف الأستاذ: د. التهامي بن احدث

إعداد الطالب: عبد الناصر بن فارس

لجنة المناقشة :

رئيسا	استاذ التعليم العالي بكلية الحقوق فاس	د. التهامي بن احدث
عضوا	استاذ التعليم العالي بكلية الحقوق فاس	د. عسو منصور
عضوا	استاذ التعليم العالي بكلية الحقوق مكناس	د. المصطفى معمر
عضوا	استاذ التعليم العالي بكلية الحقوق فاس	د. محمد فقيهي
عضوا	استاذ مؤهل بكلية الحقوق فاس	د. عبد السلام اوحجو

نوقشت في جلسة عمومية بتاريخ 02 مارس 2019

السنة الجامعية: 2018-2019

إهداء

أهدي ثمرة هذا العمل إلى:

الأستاذ الفاضل التهامي بن احدهش الذي أطر هذا العمل

السادة الأساتذة أعضاء اللجنة العلمية الذين تفضلوا بقراءته وتقييمه ومناقشته

روح والدي الطاهرة

والدتي الغالية

زوجتي

أبنائي إخواني وأخواتي

الطاقم الإداري بكلية الحقوق بفاس

أطر الخزينة العامة للمملكة

منتخبو وأطر جماعة فاس ومقاطعاتها

كل غيور على هذا البلد

وكل مهتم بالبحث العلمي والمعرفي

بسم الله الرحمن الرحيم

" المال والبنون زينة الحياة الدنيا والباقيات الصالحات خير عند ربك ثوابا وخير أملا "

سورة الضحى الآية 44.

" الشيطان يعدكم الفقر ويأمركم بالفحشاء والله يعدكم مغفرة منه وفضلا والله واسع عليم يوتي الحكمة من يشاء ومن يوت الحكمة فقد أوتي خيرا كثيرا وما يذكر إلا أولوا الألباب. "

سورة البقرة، الآية 266.

" ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقا من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون "

سورة البقرة، الآية 186.

صدق الله العظيم

مقدمة عامة

مقدمة عامة

تسيير الدولة وضمان سيرورتها واستمرارها وقيام نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي يحتاج إلى المال الذي يتم جمعه عن طريق الجبايات وبقية الموارد الأخرى، ذلك بأن الدولة لكي تقوم بوظائفها وتحقق الأهداف المتوخاة منها فإنها تحتاج إلى المال اللازم لإشباع الحاجيات العامة بمختلف أنواعها وتمويل الخدمات العامة المتزايدة.¹ كما أنه على مستوى الجماعات الترابية، فالأمر لا يختلف كثيراً، إذ يعتبر الأساس المالي من أهم ضمانات الاستقلال المالي وأحد أهم المبادئ الرئيسية لمنظومة اللامركزية،² التي تجعل من هذه الهيئات شريكة للدولة في التنمية، من حيث الاعتراف لها بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، هذا من الناحية النظرية والتنصيب القانوني، لكن واقع الحال يجعل من الدور التدخل للجماعات الترابية في مجال التنمية هذه، يستلزم البحث عن وسائل لتمويل المشاريع التي تقوم بإنجازها، وهو ما أصبح صعب التحقيق خصوصاً في السنوات الأخيرة بسبب المشاكل التي عرفتة مالية الدولة.

إن أزمة الممارسة على المستوى الترابي تتلخص بصفة عامة، في كون هذه الممارسة تعاني من عدم كفاية الموارد المالية المتاحة؛ فعلى الرغم من المجهودات المبذولة من قبل الجماعات الترابية عن طريق تدخلاتها في شتى الميادين الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، والأشواط التي قطعتها في ميدان التنمية المحلية، تبقى الغاية بعيدة والهدف صعب الوصول والطموح مجرد أمل. ذلك أن هناك صعوبات وعوائق كثيرة تعترض طريقها وتصطبغ بألوان عديدة، يتداخل فيها السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ونظراً لتزايد الحاجيات وتشعبها، أصبحت الجماعات الترابية مضطرة للجوء إلى مصادر خارجية للتمويل في حالة عجز الموارد الداخلية في تحقيق الاكتفاء الذاتي، مما ترتب عنه حصول عدة ظواهر مالية سلبية، تجلت في التأثير على استقلالها المالي.

فعلى الرغم من التطور الإيجابي الحاصل في نمو هذه الموارد منذ دخول الإصلاح المالي المحلي لظهير 30 شتنبر 1976 حيز التنفيذ، فإن ندرة الموارد المالية بالموازاة مع دورها ما فتئ يتعاظم منذ أن أصبحت الجماعات الترابية صاحبة الاختصاص في إعداد مجالها الترابي، أفضى بهذه الوحدات إلى استفاد الإمكانات القانونية والمالية التي خولها إياها هذا الإصلاح.

¹ مدني إحميدوش: الوجيز في القانون الجبائي وفق آخر التعديلات، كلية الحقوق بفاس، الطبعة الأولى 2008، ص.4.
² محمد أشملال: واقع النظام الجبائي المحلي بالمغرب وشروط تأهيله، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، 2013-2014، ص.2.

مقدمة عامة

إذ شعورا من المشرع بان إعطاء مفهوم حقيقي للامركزية الترابية يظل رهينا بتوفير الوسائل المالية إضافة إلى الآليات والأدوات التي تسمح بتعبئة الموارد المحلية، وتحفيز المواطن على المساهمة المباشرة في تحقيق التنمية، بادر إلى تجسيد ذلك الإصلاح على مستويي المضمون والشكل.

فبالنسبة للمستوى الأول، شكلت إصلاحات مكونات الموارد المالية المحلية أهمية خاصة ومستمرة منذ سنة 1976، تمثلت في إجراءات منها على الخصوص:

- خلق صندوق تنمية الجماعات الترابية ومده بالوسائل المالية اللازمة؛
 - تخصيص عائد بعض الضرائب المحلية لفائدة ميزانية الجماعات الترابية؛
 - تخصيص نسبة 30% من عائد الضريبة على القيمة المضافة لفائدة الجماعات؛
 - إصلاح النظام الجبائي المحلي¹؛
 - تحويل حق الاستفادة من الملك الغابوي للجماعات²؛
 - إعادة هيكلة صندوق التجهيز الجماعي بهدف تمكين الجماعات الترابية من الاستفادة الواسعة من خدمات هذه المؤسسة³.
- كما أنه تطبيقا لأحكام دستور 2011:4

- أصبح كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له؛
- كما تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى على موارد مالية ذاتية وموارد مرصودة من قبل الدولة؛
- وترصد الدولة للجهات، بموجب قوانين المالية، بصفة تدريجية، نسبة محددة في 5 % من حصيلة الضريبة على الشركات، و 5 % من حصيلة الضريبة على الدخل، و 20% من حصيلة الرسم على عقود التأمين، تضاف إليها اعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021.⁵

¹ الهاشمي ابا سيدي: الحسابات الخصوصية المحلية ومساهمتها في التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة "مواضيع الساعة" تمويل التنمية المحلية، دار النشر المغربية، 1995، العدد 2، ص.19.

² محمد السنوسي معنى: مالية الجماعات المحلية بالمغرب التنظيم المالي المحلي، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1993، ص.52.

³ الهاشمي ابا سيدي: الحسابات الخصوصية المحلية ومساهمتها في التنمية، مرجع سابق، ص.19.

⁴ ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) الصادر بتنفيذ دستور 2011.

⁵ المادة 188 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

مقدمة عامة

ولتسليط الضوء على الظاهرة المالية للجماعات الترابية عبر مراحل تطور الدولة بالمغرب، فإن البحث عن مسار العلاقة بين الدولة والجبايات المحلية بالمغرب، واكتشاف هويتها المغربية الأصيلة، يعتبر جزءا مهما في فهم الإمكانيات التي تتيحها من أجل رصد مظاهر تحكم الدولة "المركزي" وتأثيره على أهدافها المالية، الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية، خصوصا أنه لا توجد هناك قطيعة تامة بين واقع المغرب الحالي وتاريخه. لذلك نعتقد أن موقف الدولة من الجبايات المحلية والسلوك الجبائي للدولة المغربية اتجاه وحداتها اللامركزية، لا يمكن أن يفهم خارج السياق التاريخي للتجربة اللامركزية بالمغرب أو بعيدا عن رصد مختلف المرتكزات التي كانت وما تزال تأطر هذه العلاقة وتضبطها.¹

وهكذا، فقد عرف مغرب ما قبل الحماية مداخل جبائية كان المستفيد الأول منها المدينة أو القرية في إحدى منشأتها أو لإنشاء تجهيزات تتطلبها الحاجات المحلية تسمى "المستفادات"،² وهي موارد محلية تطبق على أنشطة حرفية وتجارية محلية تتكون من جميع مداخل المخزن من المدينة والمناطق التابعة لها من قبيل مداخل الضرائب على التجارة الداخلية المحلية، ومداخل الأملاك المخزنية وفوائد بريد المدينة، وتركات من لا وارث لهم، باستثناء رسوم التجارة الخارجية التي يجبيها أمناء المراسي، وهدايا الأعياد التي يتكفل بها العامل.³

لم يكن يوجد نظام جبائي بالمعنى الحقيقي للكلمة خلال هذه الفترة، لأن مسألة وضع نظام جبائي محلي بالنسبة للبلديات والمدن آنذاك قد تعرض لعدة صعوبات، أهمها الوضعية الدولية الخاصة بالمغرب، فاتفاقية مدريد المؤرخة في 3 يوليوز 1880 كانت قد حددت، قوائم بعض الضرائب الواجب أدائها من طرف الأجانب والمحامين.⁴

إن الجماعات (المدن والقرى) لم تكن خلال المرحلة التقليدية لما قبل الحماية تتوفر لا على موارد ذاتية، أو ميزانية خاصة بها، واعتمادها في تدبير شؤونها على إعانات الدولة والأحباس، ومعاملة

¹ هشام مليح: الدولة والجبايات المحلية، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية، مطبعة الأمانة-الرباط، العدد 4، سنة 2014، ص.13.
² محمد عالي ادبيبا: إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 2، الطبعة الأولى، 2001، ص.67. "تنقسم المستفادات إلى جبايات، وإلى موارد أخرى، فبالنسبة للجبايات فهي تتعلق ب"المكوس" كضريبة على المبادلات التجارية الداخلية والعمليات الواقعة في أسواق المدن والبادي."

أما الجباية الجمركية، فهذه عبارة عن رسوم غير مباشرة تطال البضائع ذات المصدر الخارجي (الأجنبي)، ويقوم بجبايتها ما كان يعرف بأمناء المراسي. وقد شكلت هذه الرسوم نسبا هامة في الموارد المالية للمخزن في الكثير من الفترات التاريخية. إلا أن الظروف الاقتصادية العامة للمغرب، والتأثير الذي سيطر عليه مالبته بفعل إرجاع القروض إلى بعض القوى الاستعمارية (فرنسا وإسبانيا)، سيعطي لهذه الأخيرة عدة امتيازات على هذا النوع من الجباية وصلت مستوى الإشراف المباشر على استيفائها. يراجع سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية بالمغرب (على ضوء القانون 47.06)، الطبعة الأولى نونبر 2008، طوب بريس- الرباط - 2008، ص.28.

بالنسبة للمستوى الخاص بالجباية المخزنية ذات الطابع السيادي، يمكن القول إن الفترة التقليدية القديمة لما قبل خضوع المغرب للحماية عرفت عدة فرائض (الزكاة، الجزية، الخراج، الغنائم، الفئ كجبايات شرعية إسلامية و جبايات غير شرعية منها المكوس، الهدية، المؤونة، السخرة، الذعيرة، الصلات والملاقة، الحركة، مؤونة المحلة، مؤونة الدار العالية، التفتيز والتأبية)، وجبايات 2 طرفية ومختلفة من حيث التسمية والأهمية، منها ما كان خاصا بالسلطان ومنها ما كان يجسد في الواقع طبيعة علاقة القوة السائدة، ويحاول تلبية متطلبات تزايد الإنفاق العسكري وبالأخص بسبب الهزائم العسكرية لحربي إسلي (1844) وتطوان 1860، وإبرام اتفاقيات مع القوى الأجنبية عملت على استنزاف خزينة الآلة الشريفة. يراجع نفس المرجع، ص.24-25.

³ محمد عالي ادبيبا: إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، مرجع سابق، ص.66-67.

⁴ بنمير المهدي: الجماعات المحلية والممارسات المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص.10.

مقدمة عامة

الملزمين بطرق تفضيلية وتمييزية (بلاد السيبة، بلاد المخزن، ظهائر التوقير¹، والإعفاءات الممنوحة للموظفين والكيش وللزوايا وللشرف أو الجاه أو الثروة...)².

سيتم خلال فترة الحماية في جانب أول تكريس التوجه التحديثي المدشن بواسطة معاهدة الجزيرة الخضراء، وفي جانب ثان مواز ستتأثر الجباية المغربية لهذه الفترة بالنظام الجبائي للدولة الحامية (فرنسا)، وذلك من خلال إحداث ضرائب جديدة كالإقتطاع من المرتبات والأجور، والضرائب والرسوم غير المباشرة كالرسوم على السكر والزيت والكحول ورسوم التسجيل والتمير. وقد كان للاعتبارات المالية حضور قوي سواء في إقرار جانب من الجبايات الموجهة لتلبية حاجيات بعض الحواضر المغربية، أو من خلال توجيه الاهتمام للضرائب غير المباشرة، بل والإفادة منها محليا³. كما أن نفس الفترة قد عرفت صدور عدة تشريعات⁴ تهم ميدان المالية المحلية.

إن هذه التشريعات طبقت خلال عشرين سنة، أي خلال الفترة الممتدة ما بين 1919-1941، وذلك بدون إجراء أي تعديل جوهري عليها، باستثناء بعض الجزئيات⁵.

واجهت محاولة وضع نظام مالي جديد لها مشاكل عديدة⁶ لكنه أمام تطور الأوضاع بالبلديات التي أخذت تعرف نشاطات صناعية كثيرة، بدأت تطرح عدة مشاكل مع اليد العاملة النازحة من البوادي والقرى إلى المدن المصنعة وذلك فيما يخص الكيفية التي يمكن بواسطتها إيوائها داخل المدن. لإيجاد حل لهذه الوضعية، قامت البلديات ببناء أحياء جديدة مع تزويدها بالواد الحار والماء الصالح للشرب والكهرباء.

¹ **ظهائر التوقير والاحترام:** يتضمن الإعفاء من الجندية ومن الضرائب وجميع الكلف المخزنية، وتسلم هذه الظهائر لرعايا معينين لانتمائهم للبيوت الشريفة أو لنفوذهم السياسي في قبائلهم أو لاعتبارات الجاه الثقافي أو الديني أو الإداري أو القبلي... إلخ. يراجع سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية بالمغرب (على ضوء القانون 47.0)، مرجع سابق، نونبر 2008، ص.31.

² إلا أن أهم ما ظل يميز هذا النظام الجبائي هو كون جزء مهم من الثروة الوطنية غير خاضع للضريبة، وهذا الجزء تمتلكه قبائل الكيش والنايبة، والموظفون والشرفاء والملاكون الكبار والقواد العسكريون وغيرهم ممن في استطاعتهم المشاركة في أعباء الدولة. انظر هشام مليح: الدولة والجبايات المحلية، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية، نفس المرجع، ص.23.

³ سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية بالمغرب (على ضوء القانون 47.06)، ص.33.

⁴ **ظهائر 1 أبريل 1913** الذي حدد في بعض نصوصه الخطوط التي تضبط الميزانية المحلية في مادة المداخل والنققات، مميزا بين الميزانية العادية والأخرى الاستثنائية. و**ظهائر 20 أبريل 1913** المشكل للجنة المكلفة بإعادة النظر في النظام الضريبي القائم قصد تطويره. و**الظهائر الشريف المؤرخ في 26 يوليوز 1916** بشأن إحداث واستخلاص الضرائب والجبايات والواجبات والديون وغيرها من المبالغ المستخلصة لفائدة الميزانيات البلدية. و**الظهيران الشريفان المؤرخان في 20 أبريل 1917** والمتعلقان بمكوس الأبواب وواجبات الأسواق⁴. وكذا إصدار قرار وزير مؤرخ في 4 يناير 1919⁴ بمثابة نظام لضبط الحسابات البلدية، والقواعد الواجب مراعاتها في هذا الباب.

⁵ بنمير المهدي: الجماعات المحلية والممارسات المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص.15.

⁶ محمد عالي ادنيا: إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، مرجع سابق، ص.81. "كان أهمها ناتجا عن وضعية المغرب الخاصة على الصعيد الدولي، ذلك أن نصا ملحقا باتفاقية مدريد (3 يوليوز 1880) يشتمل على لائحة حددت فيها الضرائب التي يمكن فرضها دون سواها على الأجانب ومحميهم، بحيث أنه لو أحدثت ضريبة ما خارج اللائحة المذكورة، لما أمكن فرضها إلا على غير المحميين من المغاربة وعلى الرعايا الفرنسيين، وخلق ذلك حالة من عدم المساواة بين السكان. ومن ثم لم يكن للبلديات الناشئة سوى الاعتماد على حصتها من الضريبة الحضرية المؤسسة بمقتضى مؤتمر الجزيرة الخضراء (1906)، وعلى عائدات رسوم الذبح. وأخيرا وبهدف الرفع من مداخيلها، اعتمدت على مدخول ضريبة احتلال الملك العام واستغلاله."

مقدمة عامة

لتمويل هذه الحاجيات والأشغال المذكورة تبين أن موارد الضرائب البلدية لم تكن كافية الأمر الذي أدى بالدولة إلى الاهتمام من جديد بمشكل إيجاد الأموال لمواجهة نفقات البلديات المرتفعة.¹ كما عملت على إلغاء بعض الرسوم.²

كما تم إحداث رسم خاص على الذبح في المجازر بمقتضى ظهير 16 دجنبر 1952. وبفضل استخلاص هذه الضرائب، عرفت البلديات فترة يسر وفوائض في مداخيلها، فتمكنت من إقامة تجهيزات جديدة هامة، وإنجاز عدة مشاريع بلدية، كالمجازر والأسواق ومقراتها وبنائات لإسكان موظفيها.³

لقد كان الهاجس الأول للإجراءات الجبائية التي أدخلتها سلطات الحماية من أجل تحديث المنظومة الجبائية المحلية، هو البحث عن المردودية المالية، التي تحتاجها من أجل خدمة أغراضها الاستعمارية، دونما اهتمام بجانب العدالة الجبائية، حيث كانت السلطات الاستعمارية، تعتمد التمييز بين الفرنسيين والمغاربة من جهة، وبين هؤلاء وباقي المحميين والمتعاونين مع الحماية الفرنسية، هذا إلى جانب غياب عدالة في توزيع الموارد الجبائية بين المركز والمحيط، وبين مختلف الوحدات الترابية فيما بينها، ما كرس تعاملًا جبائياً تفاضلياً بين مناطق المغرب، أفرز ثنائية المغرب النافع والضار كمظهر من مظاهر التفاوت المجالي، مما يعكس اعتماد السلطات الفرنسية آنذاك لسياسة جبائية محلية يحكمها هاجس المردودية وحماية المصالح الفرنسية بالمغرب، وذلك من خلال مركزة سلطة القرار الجبائي، واحتكارها من أجل ضبط المجال والتحكم في عملية الحراك الاجتماعي، والسيطرة على الثروات الاقتصادية.⁴

لقد ظلت النزعة السائدة لدى سلطات الحماية خلال تلك الفترة متجلية في جعل الجماعات بالخصوص البلديات وحدات إدارية لا مركزية دنيا لا أهمية لها.

لقد كان للشروط العامة السياسة والاقتصادية والاجتماعية لمغرب الاستقلال تأثير واضح في المنظومة الجبائية الوطنية عامة والمنظومة الجبائية المحلية على وجه الخصوص. وهكذا فإن مختلف التحولات التي سيعرفها الواقع السياسي والإداري خاصة لبداية هذه الفترة (صدور ظهير 2 دجنبر 1959 المتعلق بالتقسيم الإداري، وصدور أول نص للتنظيم الجماعي ل 23 يونيو 1960 وكذا نص التنظيم الإقليمي ل 12 شتنبر 1963)، ستعمل على التكريس الموضوعي لواقع الوحدات المحلية في

¹ بنمير المهدي: الجماعات المحلية والممارسات المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص.15. "لذا تنازلت الدولة سنة 1942 لفائدة الميزانيات البلدية عن الجزء الأصلي من الضريبة الحضرية بمقتضى الظهير الشريف المؤرخ في 20 إبريل 1942، وتنازلت عن القسط القار من ضريبة السكنى بمقتضى الظهير الشريف المؤرخ في 6 يونيو 1946. وفي سنة 1948 أضيف إلى موارد البلديات الجزء الأصلي من ضريبة التجارة والصناعة، وذلك بمقتضى الظهير الشريف المؤرخ في 12 يونيو 1948."

² بمقتضى الظهير الشريف المؤرخ في 29 دجنبر 1948 الذي ألغى حقوق الصنك وأسس الضريبة المفروضة على المعاملات.

³ هشام مليح: الدولة والجبايات المحلية، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية، مرجع سابق، ص.30.

⁴ نفس المرجع، ص.31.

مقدمة عامة

المشهد السياسي الوطني، وما يفرضه ذلك من ضرورة التفكير الجدي في تمتيعها بالموارد المالية والجبائية اللازمة للاضطلاع بالمهام المنتظرة منها.¹

وهكذا وبعد تلك المبادرات التشريعية المتعلقة بأنظمة الجماعات الترابية والتنظيمية للتراب الوطني، توالى مجموعة من تدخلات الدولة في كثير من المحطات من أجل النهوض بمالية الجماعات الترابية بالموازاة مع توسيع الصلاحيات المنوطة بها الذاتية منها أو المنقولة لها من الدولة، دون إقرار توازن بين حصيلة الموارد المشرعة ومصاريف الخدمات المقدمة، مما كرس احتياج الجماعات الترابية الدائم لمساعدات وإعانات الدولة. وهكذا شكل عدم حصول هذا التوازن، إشكالا حقيقيا في وجه تحقيق الاستقلال المالي الفعلي المحلي.

وفي إطار المقارنة، فالمغرب يوجد في الضفة الجنوبية للبحر الأبيض المتوسط والذي يضم مجموعات بشرية تطبق أنظمة اللامركزية والديمقراطية المحلية في تدبير الشأن العام الترابي في إطار حكومات سياسية متشابهة في بعض أساليب ممارسة السلطة ومختلفة في البعض الآخر (جمهوري، رئاسي، ملكي...)، تدبير أمور الكيانات اللامركزية - الجماعات الترابية، أنظمة الحكم المحلي- وفقا للمقومات الدستورية والقانونية لتلك الأنظمة السياسية المركزية، بآليات حكامه متطابقة مع تلك المقومات.

إن الرادع الرئيسي لتحقيق اللامركزية الفعالة في المتوسط يكمن في ضعف الموارد المالية المتوفرة لدى السلطات المحلية الإقليمية. في البلدان المختلفة في المنطقة، وعلى الرغم من تقدم نظام الضرائب المحلي، فإن موارد المدن والأقاليم والمناطق تبقى محدودة جدا. وتظل الموارد الرئيسية للمجموعات هي تحويلات الدولة. وغالبا ما يزداد تفاقم هذا الوضع بنسبة تغطية غير كافية للضرائب المحلية. وتجري التحويلات عادة وفق كل حالة من دون أي قواعد لاحتساب المعادلة النسبية مسبقا. تبقى إذن التمويلات المحلية تحت السيطرة المباشرة والتقديرية أحيانا للدولة المركزية. ينتج عن هذا الوضع مصاعب تمويلية مزمنة للجماعات الإقليمية. وبالتالي تتزايد تكاليف إدارتها بشكل أسرع، فتواجه مصاريف غير قابلة للجمع ما يرهق هامش عملها الاستثماري والتطويري المحلي بشكل متنامي، وتلقي تكاليف الموظفين ضمن مصاريف المجتمعات بثقلها ليس فقط على الطبيعة الكمية (الفائض) لموظفي البلدية وإنما أيضا على الطبيعة النوعية (عدم تلازم الكفاءات مع المسمى الوظيفي) للموارد البشرية المعبأة.

¹ سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية بالمغرب (على ضوء القانون 47.06)، مرجع سابق، ص 35.

مقدمة عامة

تتوفر وسائل تحسين وهي توضع موضع التنفيذ تدريجيا، إلا أن تطبيقها الفعال يتطلب وقتا طويلا. فما يخص المغرب، تشكل قدرة المدن على الاقتراض من صندوق تجهيز الجماعات المحلية، في الوقت الحالي، نظرية ليس إلا، طالما أنه لا يزال خاضعا لتحكم الدولة.

إن غياب الاستقلالية الفنية والمالية للسلطات المحلية والإقليمية يؤدي، في كافة بلدان المنطقة، إلى بقاء حصة الإنفاق المحلي صغيرة في مجموع الإنفاق العام. ويدفع السكان والأراضي المتوسطة التي تعاني من عجز كبير في الاستثمارات في الأجهزة وفي الخدمات العامة الرئيسية ثمنا باهظا بسبب هذا النقص العالمي للقدرات، وهذه الخدمات هي: المياه الصالحة للشرب ومعالجة مياه المجاري، وإدارة النفايات، والسكن الاجتماعي والنقل العام...¹

هذه إذن أولى تجليات هشاشة الاستقلال المالي للجماعات الترابية، وبوادر خصائصها المالي، والتي تعد من بين نتائج المحاور التي سنبحث في الأسباب المؤدية إليها والإكراهات التي تؤدي إلى استفحالها.

- أهمية الموضوع

إن اختيارنا لهذا الموضوع: مصادر تمويل الجماعات الترابية وشروط تحقيق استقلالها المالي، لم يكن وليد ظرفية آنية بقدر ما كان وليد تفكير مستمر، وقد تعزز لنا هذا الدافع الذاتي بدافع علمي موضوعي² يتجسد فيما وقفنا عليه لدى جردنا للبحوث السابقة والبحوث المهمة بهذا الموضوع، غالبا ما تربط مالية الجماعات الترابية بالتنمية دون ربطها بتحقيق الاستقلال المالي الفعلي لهذه الهيئات، ومثال ذلك ما تعلق بمجالات تدبير الجبايات المحلية والتنمية، ودور الجبايات المحلية في تحقيق التنمية، أو تدبير الممتلكات والتنمية. في حين أن التنمية قد تحقق بمصدر واحد من مصادر التمويل لكن استدامتها تحتاج إلى تمويل قار ودائم ومستمر ومعتلن الذي يشكل قاعدة الاستقلال المالي المؤسس على مجموعة منظومات متكاملة ومتناسقة، مما يجعل الاستقلال المالي الفعلي ضامنا للتنمية المستدامة، وبالتالي فالبحث فيه، يؤدي بالنتيجة إلى البحث في تحقيق التنمية بطريقة غير مباشرة. من هنا نخلص أن للموضوع أهمية علمية وعملية في آن واحد.³

¹ جان كلود توريه وآخرون: تقرير حول السلطات المحلية والإقليمية في الحوكمة المتوسطة الجديدة، Institut de la Méditerranée - 58 Palais du Pharo / Boulevard Charles Livon - 13007 Marseille سنة 2008، ص. 13.12.

² عبد الواحد القريشي: عبد الواحد القريشي: دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة بالمغرب دراسة عملية، سلسلة أريد أن أعرف، مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء - الطبعة الأولى 2011-1432، ص. 7.

³ العياشي محمد حدوش: طريقة في إعداد الأطروحة الجامعة في ضوء نظام مدارس الدكتوراه تقنيات البحث وضوابط الكتابة، مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2012، ص. 14.

مقدمة عامة

فتوفر مصادر التمويل شرط أساسي لتحقيق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية، لكنه غير كافي لتحقيق تلك الغاية، إذ لا بد من توفر شروط أخرى ستكشف لنا من خلال الدراسة والتحليل لمحاور بحثنا.

إن قيام الجماعات الترابية بدورها الفعال في إنجاز التنمية وتحقيق الديمقراطية لا يمكن بلوغه في ظل العجز المالي.¹ من هنا تتجلى مرة أخرى أهمية الموضوع في البحث عن الوسائل الكفيلة بتحقيق استقلال مالي للجماعات الترابية، وذلك باعتبار الجانب المالي هو الآلية التي تجعل هذه الأخيرة قادرة على القيام بالاختصاصات التي منحها لها القانون، كما يهدف هذا البحث إلى الكشف عن الاختلالات التي لاتزال تعاني منها الهيئات اللامركزية على أرض الواقع والبحث عن السبل الناجعة لتجاوز ذلك في إطار حكمة مالية² مبنية على آليات فعالة وناجعة.

كما أن هذه الأهمية للموضوع تتماشى مع رغبة جلالة الملك محمد السادس الذي حفظه الله أصبح مقتنعا بأن التنمية المستدامة، لا يمكن تحقيقها، إلا من خلال النهوض باللامركزية وتكريس الحكامة الترابية وإرساء قواعد ومبادئ حسن التدبير، واقتناعه هذا سيزداد بالتدرج، مع مرور الوقت، إلى أن تم الإعلان عن ورش الجهوية المتقدمة، فلا يكاد أي خطاب ملكي يخلو من الحديث عن ضرورة. "... ترسيخ اللامركزية في اتجاه إفران مجالس محلية وإقليمية و جهوية تجمع بين ديمقراطية التكوين وعقلانية التقطيع ونجاعة وشفافية وسلامة التدبير، والتوفر على أوسع درجات الحكم الذاتي الإداري والمالي، من شأنه جعلها تنهض بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية... " (محمد السادس).³

من جهة أخرى تتجلى أهمية الموضوع في راهنيته سواء على مستوى الإدارة السياسية أو على مستوى البحث العلمي، وذلك من خلال الإيمان بأن تحقيق التنمية لم يعد موضوعا محتكرا على الدولة لوحدها، وإنما كذلك الجماعات الترابية.⁴

• منهجية إعداد البحث

مبدئيا سنعتمد المنهج التاريخي والمنهج الوصفي والمنهج التحليلي للوقوف على أساليب تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية، واستقراء وتحليل المعطيات والبيانات⁵ التي بحوزتنا والنتائج المتوصل إليها واستنباط الأحكام المنطقية التي ستمكننا من فهم مكنيزمات سياسة الدولة على المستوى الترابي وأهدافها في ذلك، وخطوطها الحمراء التي لا يمكن الاجتهاد فيها، وكذا تمكيننا من

¹ محمد السنوسي معنى: مالية الجماعات المحلية بالمغرب التنظيم المالي المحلي، مرجع سابق، ص.4.
² نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص.9.
³ رضوان زهو: التدبير الحر للشأن الترابي، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد. العدد 34/33، السنة 2015، ص.7.
⁴ نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص.9.
⁵ عمر اليعقوبي: عمر اليعقوبي: محاضرات في المنهجية القانونية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ظهر المهرز فاس، مسلك القانون، السادسة الخامسة، السنة الجامعية 2012/2013، ص.27.

مقدمة عامة

عزل نقط قوة وضعف الأنظمة المطبقة في هذا المجال، وترتيبها حسب أهميتها وتحديد الأسباب الحقيقية المؤدية لها، ليتسنى لنا تقديم المقترحات الأنجع لمعالجة إشكالية الخصائص المالي الذي تعيشه الجماعات الترابية، وبالتالي تحقيق استقلالها المالي الفعلي أو على الأقل تقديم تدابير تشريعية وأخرى عملية بهدف الزيادة في درجات تحققه وتطوره.

هذا، ونظرا للأهمية العلمية والفنية التي يحتلها التحديد المفاهيمي لبعض المصطلحات، ارتأينا من الضروري أن نبدأ هذا التحديد بالتعريف بـ"الاستقلال المالي" لجماعة ترابية بصفة عامة قصد توحيد الفهم بشأنه، نظرا للمكانة الأساسية التي يحتلها في دراستنا هذه.

فقد عرف قاموس المصطلحات الإدارية والقانونية الاستقلال المالي بأنه: "الوضعية التي توجد عليها جماعة أو هيئة والتي تتوفر على سلطة التسيير المالي فيما يخص مادة المداخل وكذا النفقات، والمستقلة عن الجهاز العمومي الذي يراقبها".

الاستقلال المالي نتيجة طبيعية مباشرة للشخصية المعنوية إذ بمجرد اعتراف القانون بشخص معنوي، يصبح من اللازم توفره على ذمة خاصة، وميزانية خاصة، ومحاسبة خاصة متميزة عن تلك العائدة للإدارة المركزية.

لكن الاستقلال المالي يعني أيضا إمكانية حصول الجماعة الترابية على موارد، وكذا اختيار استعمالاتها.

كما أن الاستقلال المالي للجماعات الترابية يمكن أن يتخذ مظهرا شكليا، يتجلى من خلال وجود ذمة، وميزانية ومحاسبة خاصة متميزة عن تلك العائدة للإدارة المركزية.

كما يمكن أن يتخذ الاستقلال المالي مظهرا ماديا كسلطة تتوفر عليها مؤسسة ما، لكي تحدد بنفسها مواردها المالية، وتعين نفقاتها، واستعمال عائداتها وكذا طريقة تغطية عجزها.¹

إن مسألة ضبط الجانب المتعلق بتعريف الاستقلال المالي ترتبط منهجيا وهيكليا بمدى قدرة الجماعات الترابية على تقرير سياستها المالية وتنفيذ ما أقرته بالحرية والقدرة اللازمة والملائمة مقابل الخضوع للوصاية والرقابة على هذا التدبير والتنفيذ، وهذه الازدواجية تمثل في واقع الأمر أساس النظام اللامركزي نفسه بغض النظر عن مدى تدخل العمل الرقابي في تقليص هذا الاستقلال المالي.²

¹ محمد عالي ادبيبا: إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، مرجع سابق، ص. 40-41.
² عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 70، سنة 2011، ص. 259.

مقدمة عامة

كما يمكن طرح مقارنة بسيطة لقياس درجة ونسبة الاستقلال المالي لأية جماعة ترابية،¹ وتتمثل في أنه بالنظر لموقع موارد الجماعات الترابية داخل بنية الميزانية، وحسابيا، يتم تحديد تلك النسبة من خلال قسمة حصيلة الموارد الذاتية المحققة فعليا على حجم النفقات الملتزم بها والمسجلة بميزانية التسيير خلال السنة المالية. فإذا كان حاصل القسمة هو 1، فإن الجماعة الترابية تحقق اكتفاء ذاتيا وقدرة على تسيير نفسها بإمكانياتها الذاتية، والموارد المحصلة من التمويل الخارجي يمكن أن تسخر في تغطية نفقات التجهيز كموارد استثنائية ثانوية.

فالإكتفاء الذاتي يعني أن الموارد الذاتية للجماعة الترابية تغطي بالتام والكمال نفقات التسيير المقابلة لها (أي إقرار ميزانية بدون عجز تقديري أو محقق)، وكل تحقق لموارد خارجية يشكل قيمة مضافة لميزانياتها يزيد من تدخلاتها التنموية ويقوي قدرتها التمويلية.

وبخلاصة، فالاستقلال المالي للجماعات الترابية، هي أولا وضعية قانونية يتم النص عليها بمقتضى القانون، وهي ثانيا الوضعية المالية التي تكون عليها ميزانياتها، والتي تعبر عن القدرة على تدبير ميزانية التسيير بموارد مالية قارة متطورة مستمرة وذاتية تغطي مصاريف التسيير وفق المخطط المالي الممتد على مدة انتداب المجلس التداولي، مع حرية مشروعة في تحديد الاختيارات المالية واستعمالاتها.

وينأسس الاستقلال المالي الترابي على أربعة مقومات أساسية وهي:

- توفر الجماعة الترابية على ذمة مالية وميزانية ومحاسبة عمومية مستقلة عن مالية الدولة؛
- توفر الجماعة الترابية على مصادر تمويل ذاتية قارة ومتطورة، واستقلالها بقراراتها في تحديد اختياراتها واستعمالاتها، وخضوعها لمراقبة إدارية مصاحبة ومواكبة؛
- موارد ميزانية التسيير المحققة والمحصلة فعلا، تساوي أو تفوق نفقات ميزانية التسيير الملتزم بها؛
- التمويل الاستثنائي أو الخارجي يجب أن يشكل قيمة مالية مضافة وليس تمويلا أساسيا.

¹ المصطفى منار: رهان الاستقلال المالي للجماعات المحلية وإكراهات الواقع مجلة فكر للعلوم اقتصادية والقانونية والسياسية العدد 2، سنة 2008، ص.24.

مقدمة عامة

• كفاءات تنظيم عمليات إجراء البحث

من حيث أدوات الاشتغال، فلقد اعتمدنا في إعداد بحثنا على مجموعة من الأدوات، تمثلت في جمع الكتب والأطروحات والرسائل والعديد من القوانين والمناشير والدوريات، والوثائق الرسمية...، سواء من مكتبة الجامعة أو من المكتبات الخاصة والمكتبات العامة، أو من بعض الأساتذة الأجلاء، أو الأصدقاء، والمجلات العامة والخاصة والجرائد والصحف، والإدارات العمومية، كما التجأنا في كثير من الحالات إلى الشبكة العنكبوتية. كما استأنسنا في عملنا هذا على آلية المقابلة من أجل الحصول على المعلومات والمعطيات الإحصائية، ووزعنا استمارات¹ مباشرة على بعض الفئات المستهدفة بموضوع بحثنا، وكذلك عن طريق البريد الإلكتروني².

أما من حيث صعوبات منهجية إعداد البحث: لقد صادفتنا صعوبات كثيرة في إعداد هذا العمل، تجلت بالخصوص في كيفية حصر موضوع البحث، والتحكم في جوانبه، والتقسيمات التي يتعين علينا اعتمادها من أجل الوصول إلى النتائج التي نطمح إلى تحقيقها.

- صعوبات واقعية: ارتبطت بقلة المكتبات المتخصصة في المجال القانوني بمدينة فاس، بالإضافة إلى استمرار الإدارات العمومية في إخفاء المعلومة بحجة السر المهني، وغياب مرصد جهوي للمعلومات والإحصائيات.
- من نقط قوة البحث: وجود طاقم بكلية الحقوق يضم أساتذة وعمادة وإدارة ومكتبة أطررت بحثنا وهيأت لنا كل الظروف الملائمة لإعداده في الوقت المناسب، وكذا انتماءنا من حيث العمل لقطاع الجماعات الترابية وخاصة جماعة فاس التي نشغل بها لمدة ناهزت الثلاثين سنة، مثل فيها العمل في المجال المالي الجبائي حصة لا بأس بها، كما كان للأستاذ الجليل التهامي بن احش الفضل الكبير في توجيهه وتأطير هذا العمل.

¹ انظر الملحق رقم 1 في خانة الملاحق.

² انظر الملحق رقم 2 في خانة الملاحق.

مقدمة عامة

• تحديد إشكالية البحث

كما سبقت الإشارة إلى ذلك، فإن الدارس لمالية الجماعات الترابية في بلادنا، يلاحظ أن ضعف الموارد المالية وسوء تدبير ما توفر منها، يعتبر أهم إشكالية على المستوى الترابي في الوقت الراهن، إذ لا يمكن طرح جانب من الجوانب التنموية دون أن تثار إشكالية تمويلها،¹ على الرغم من كل الإصلاحات التي باشرتتها الدولة سواء على مستوى ماليتها أو على مستوى مالية اللامركزية الترابية، مما يجعل التنصيب القانوني على الاستقلال المالي للجماعات الترابية مجرد تنصيب نظري، يحتاج إلى تفعيل حقيقي نصا وتنفيذا. فهل هذه الأزمة المالية التي تعيشها الجماعات الترابية هي أزمة حكمة مالية، أم أزمة مصادر تمويل، أم هما معا؟

فلكي نحكم على الوضعية المالية الحقيقية للجماعات الترابية، لا بد لنا أن نسلط الضوء على أهم العناصر التي ينأسس عليها الاستقلال المالي الفعلي كما عرفناه سابقا، من خلال قيامنا بتشخيص لتطبيقات أسسه ومقوماته على أرض الواقع من قبل الهيئات والمؤسسات الموكول لها هذه الصلاحيات.

إن معالجتنا لموضوع الأطروحة ستتم عبر التصميم التالي:

- القسم الأول- تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- الفصل الأول: الحكمة المالية الترابية: الآليات والنتائج
- الفصل الثاني: تطبيقات منظومات مصادر تمويل الجماعات الترابية

- القسم الثاني- إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- الفصل الأول: إكراهات تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية
- الفصل الثاني: آفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

وقبل الشروع في معالجة موضوع البحث، فضلنا تقديم بعض الإحصائيات التي نعتبرها قاعدة بيانات ضرورية لتحليل ودراسة مجموعة من الإشكالات، وللإجابة كذلك، على مجموعة من التساؤلات التي سترد ببعض فصول البحث وتقسيماته، وهي مفصلة كالتالي:

إن أهمية الجماعات الترابية في دورها التنموي إلى جانب الدولة جعل عدد الجماعات تعرف نموا كبيرا بالمقارنة على ما كان عليه الوضع في فجر الاستقلال، ونستدل على ذلك بالإحصائيات التالية :

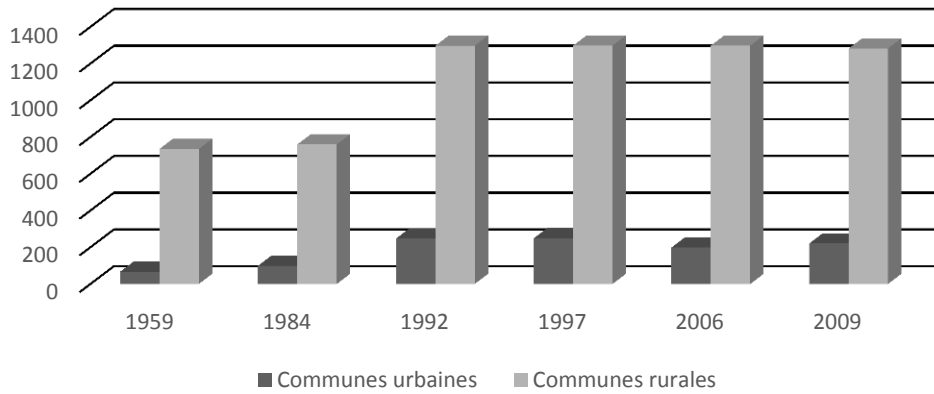
¹ الهاشمي ابا سيدي: الحسابات الخصوصية المحلية ومساهمتها في التنمية، مرجع سابق، ص.19.

مقدمة عامة

جدول تطور عدد الجماعات الحضرية والقروية ما بين سنة 1959 وسنة 2015¹

السنوات	الجماعات الحضرية	الجماعات القروية	مجموع الجماعات
1959	66	735	801
1984	99	760	859
1992	247	1297	1544
1997	249	1298	1547
2003	199	1298	1497
2009	221	1282	1503
2015	-	-	1503

مبيان تطور عدد الجماعات ما بين سنة 1959 وسنة 2009²



خلال التقسيم الإداري الأول الذي عرفه المغرب سنة 1959، بلغ عدد الجماعات 801 جماعة مقسمة إلى 66 جماعة حضرية و735 جماعة قروية. عدد عرف تضاعفا سنة 1992 ليصل إلى 1544 جماعة. أما خلال سنة 2009 فقد بلغ عدد الجماعات 1503 جماعة مقسمة إلى 221 جماعة حضرية و1282 جماعة قروية. وهو نفس الرقم المعتمد انطلاقا من سنة 2015 بالنسبة لعدد الجماعات المكونة للمجال الترابي بالمغرب. أما بالنسبة لعدد الجهات فقد تألف المغرب قبل سنة 2015 من 16 جهة ومنذ سنة 1971 إلى سنة 1997 من 7 جهات. وحاليا فالتراب الوطني يشمل 12 جهة. وطبقا للتقسيم الجهوي الجديد أصبح المغرب يتألف من 13 عمالة و62 إقليما، وقد عرف عددها تطورا ملحوظا كما يلي:

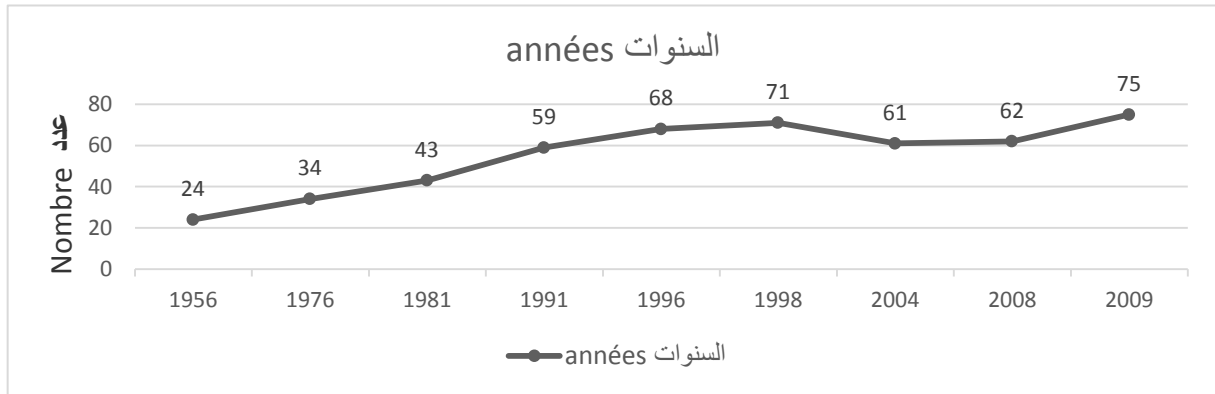
¹ المديرية العامة للجماعات المحلية، اللامركزية في أرقام، طبعة 2015.
² المديرية العامة للجماعات المحلية، الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2011، مرجع سابق، ص.19.

مقدمة عامة

جدول تطور عدد العمالات والأقاليم ما بين سنة 1956 وسنة 2015¹

السنوات	العمالات	الأقاليم	المجموع
1956	5	19	24
1976	3	31	34
1981	6	37	43
1991	18	41	59
1996	24	44	68
1998	26	45	71
2004	12	49	61
2008	13	49	62
2009	13	62	75
2015	13	62	75

مبيان تطور عدد العمالات والأقاليم²



لقد تطور عدد العمالات والأقاليم موازاة مع عدد الجماعات ليمر من 24 (5 عمالات و19 إقليم) سنة 1956 إلى 75 (13 عمالة و62 إقليم) خلال سنة 2009، وهو نفس العدد المعتمد منذ سنة 2015.

وعلى إثر استحقاقات الجماعات الترابية لسنة 2015، وانتخاب أعضاء مجالس الجهات عن طريق الاقتراع المباشر، أصبح عدد الجماعات 1503، وتم حذف التصنيف المبني على جماعات حضرية وجماعات قروية³ لكون دستور 2011 لم يعد يعتد بهذا التصنيف في تحديد أنواع الجماعات الترابية المؤلفة للتراب الوطني.

¹ المديرية العامة للجماعات المحلية، اللامركزية في أرقام، طبعة 2015. مرجع سابق.

² المديرية العامة للجماعات المحلية، الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2011، مرجع سابق، ص. 17.

³ المديرية العامة للجماعات المحلية، اللامركزية في أرقام، طبعة 2015، مرجع سابق.

مقدمة عامة

أما من حيث مؤهلات المغرب السكانية، فتوضيح ذلك نوردته بالجدول التالي:

الوزن الديمغرافي للجهات حسب الإحصاء العام للسكان والسكنى لسنة 2014¹

الجهات	مجموع السكان	النسبة
الرباط سلا القنيطرة	4 533 082	13%
الدار البيضاء سطات	6 861 739	20%
سوس ماسة	2 676 847	8%
بني ملال خنيفرة	2 520 776	7%
فاس مكناس	4 236 892	13%
درعة تافيلالت	1 635 008	5%
كلميم واد نون	433 757	1%
العيون الساقية الحمراء	367 758	1%
مراكش أسفي	4 520 569	13%
الداخلية واد الذهب	142 955	0,42%
الشرق	2 314 346	7%
طنجة تطوان الحسيمة	3 556 729	11%
المجموع	33 800 458	100%

¹ المديرية العامة للجماعات المحلية، اللامركزية في أرقام، طبعة 2015، مرجع سابق.

القسم الأول

تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

تعرف العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية تحولات تدرج ضمن إشكالية فقدان مركزية المؤسسة الدولية، وتدني فاعلية وكفاءة النشاط العمومي، وبالتالي نهج سياسات جديدة تحاول الخروج من أزمة الحكم المركزي، ووضع القطيعة مع الأنماط التقليدية للتسيير العمومي بالعودة للمحلي، وذلك بالنظر إلى التحولات التي عرفت الدولة، حيث عرفت المصالح الاقتصادية والسياسية والاجتماعية تزايداً وتشابكاً أدى إلى نهاية ارتباط السياسات العامة بالسلطة المركزية، والانفتاح بشكل أكبر على الفاعل المحلي، لأنه الأكثر قدرة على الاستجابة لمتطلبات وتطلعات الفضاء المحلي بكل مكوناته.¹

يجمع الباحثون في المجال الإداري على الإقرار بأن الجماعات الترابية هي المجال الذي تمارس فيه من الناحية المبدئية الديمقراطية المحلية، التي يمكن السكان من اختيار الإطار العام لحياتهم اليومية بكل حرية. كما يجمعون على أن هدف ومشروعية وقوة المؤسسة الجماعية مستمدة قبل كل شيء من رغبتها في تقريب القرار من المواطنين وإشراكه في الشأن المحلي.²

ويعتبر التنظيم اللامركزي خاصة الترابي وما شهدته من تحولات وتطورات متلاحقة من أبرز حلقات المسلسل الديمقراطي المغربي الذي يسعى إلى تعزيز الديمقراطية المحلية وتقريب سلطة القرار والتقريب من المواطنين وتمكينهم من المشاركة في التدبير العمومي، اعتماداً على الموارد والمؤهلات المحلية لإنجاز مشاريع تستجيب لحاجياتهم الحقيقية. وذلك عن طريق هيئة محلية منتخبة تتحمل مسؤولية تصريف الشؤون العمومية الترابية تحت رقابة وإشراف الدولة، حتى لا تفضي اللامركزية إلى تنازع في مصالحها أو بين تلك المصالح والمصلحة الوطنية.

وتعتبر الجماعات المحلية أو الجماعات الترابية، كما أصبحت تسمى حديثاً في المغرب، أهم تجسيد لأسلوب أو نظام اللامركزية الإدارية الترابية. وتعد تلك الجماعات الترابية أشخاصاً معنوية، خاضعة للقانون العام، وتسير شؤونها بكيفية ديمقراطية، وهي تتكون، حسب الفصل 135 من دستور المملكة الصادر بتاريخ 29 يوليوز 2011، من الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، وتحدث كل جماعة ترابية أخرى بالقانون، ويمكن أن تحل عند الاقتضاء، محل جماعة ترابية أو أكثر، من تلك المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذا الفصل.³

¹ هشام مليح: الدولة والجبايات المحلية، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية، العدد 4، ص.3.

² نجيب جيري: الديمقراطية المحلية وسؤال الحكامة الجيدة، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 30.29 سنة 2015، ص. 11.

³ عماد أبركان: قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 34.33، ص. 123.124.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

ومع كل نص قانوني جديد تزداد مسؤولية الجماعات وتتضاعف أعباؤها؛¹ وتعتبر الوسائل المالية حجر الزاوية لتكريس مبدأ التدبير الحر؛ فمهما تعددت الاختصاصات التي تعطى لجماعة محلية معينة، ومهما كانت صلاحيتها التقريرية على مجالات اختصاصاتها، فإن عدم توفرها على الوسائل المالية اللازمة للنهوض بهذه الاختصاصات يفرغ الاستقلال المالي المعترف به لها من كل محتوى، ويجردها من أي دور مستقل في مجال التنمية. لذا فالعبرة ليست بما تخوله النصوص القانونية من اختصاصات وصلاحيات المؤسسات، بل إن مسألة التدبير الحر للجماعة الترابية مرهونة بمدى توفرها على الوسائل المادية، من أجل ترجمة تلك الاختصاصات على أرض الواقع.² فرغم الطفرة النوعية المحدثة لصالح الجماعات الترابية وإدماجها في مسلسل التنمية الوطنية بالإصلاحات الإدارية والمالية، فإن عدم مواكبة الصلاحيات الجديدة بما يلزم من موارد وعجز الموارد الترابية من مواجهة الأعباء الجديدة والقيام بها أدى بها إلى أزمة مالية محلية من مظاهرها تفاقم العجز الموازي على صعيد ميزانيات الجماعات الترابية.³

اليوم وبعد أن أصبحت الجماعات الترابية مطالبة بتحمل مسؤوليات كبيرة في تحقيق التنمية المحلية، خاصة بعد الإصلاحات القانونية التي جاءت بمجموعة من المستجدات في هذا الصدد يكون التساؤل مشروعاً حول كيفية جعل الجماعات الترابية قادرة على القيام بوظائفها في ظل وجود إكراهات مالية.⁴ وقبل الإجابة على هذا السؤال، يتعين علينا الإجابة أولاً على أسئلة فرعية من قبيل أين تتمثل معضلة أزمة مالية الجماعات الترابية، وهشاشة استقلالها المالي، هل في منظومات مصادر تمويلها، أم في آليات حكومتها المالية؟ أم فيهما معاً؟

فمعالجة هذا القسم: تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية، ستتم من خلال (الفصل الأول) الحكامة المالية الترابية: الآليات والنتائج، ومن خلال (الفصل الثاني) تطبيقات منظومات مصادر تمويل الجماعات الترابية، والتي على إثرها سنتمكن من الحكم على الوضعية المالية الحقيقية للجماعات الترابية، وحدود استقلالها المالي.

الفصل الأول- الحكامة المالية الترابية: الآليات والنتائج

ينصرف مفهوم الحكامة المالية إلى التدبير الجيد للمشاريع وحسن القيادة. وتهدف إلى تحقيق الأهداف والغايات التالية:

¹ عماد أبركان: قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات، مرجع سابق، ص.124.

² نفس المرجع، ص.145.

³ محمد عالي أدبيا: إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، مرجع سابق، ص. 125-126.

⁴ نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص.9.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- مدلول الحكامة يشمل أي تدبير أو نشاط باعتبارها مقولة أو منظمة عمومية أو خصوصية، سواء كان سياسيا أو إداريا أو اقتصاديا أو ماليا أو اجتماعيا أو ثقافيا أو بيئيا أو غير ذلك؛
 - تهدف إلى إعداد التوجهات الاستراتيجية الكبرى للتنمية المستدامة؛
 - تمكن من الوصول إلى الأهداف المحددة في أي تخطيط؛
 - بالحكمة تدار الأزمات والأخطار، ويقع تفادي نتائجها السيئة؛
 - ترشيد وعقلنة استعمال الموارد سواء كانت مالية أو بشرية أو مادية؛
 - التأكيد على روح المواطنة الحقة والتي تهدف إلى خدمة الصالح العام بعيدا عن المصالح الخاصة؛
 - تحقيق الشفافية في التدبير، وهي الركيزة الأساسية في منظومة الحكامة بصفة عامة.
- تتمثل الحالة المثالية للحكمة، من خلال العمل على تحقيق مؤشراتها ومن بينها:
- نسق سياسي شفاف ومنفتح؛
 - إدارة جبائية تعمل بمهنية؛
 - سياسيون مسؤولون عن كافة تصرفاتهم؛
 - إشراك المجتمع المدني في الشؤون العامة؛
 - سيادة القانون في جميع الإجراءات وعلى كافة المستويات؛
 - بناء المشاريع على مبادئ التخطيط الاستراتيجي والتدبير المبني على النتائج أو بالأهداف؛
 - صدقية الميزانية؛
 - رقابة مواكبة.

إن الحكامة المالية الجيدة لا تقتصر على تنفيذ ما أقره المشرع بشكل جيد وتوفير الظروف الملائمة لتحقيق ذلك فقط، بل تمتد إلى المادة التشريعية المؤسسة للنص التشريعي المؤطر للنشاط المالي والإداري، والذي يجب أن يتصف بدوره بالجودة. فتحديد سعر رسم من قبل المشرع يجب أن يراعي فيه

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

مجموعة من الشروط تجعل تنزيله يحقق المردودية المالية والعدالة الجبائية ومبسط من حيث مسطرة تطبيقه، وكذلك قابلية النص للتكيف مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية وطنيا وترابيا.

ومن هنا نعني بآليات الحكامة المالية، مجموع الوسائل التشريعية والتنظيمية والمسطرية والمادية والبشرية التي تجعل منظومات مصادر التمويل الترابية تؤسس وتنفذ بشكل جيد.

وتعني منظومة مصادر تمويل الجماعات الترابية، مجموع القوانين والأنظمة المحددة لمختلف الحقوق والواجبات المقبوضة لفائدة هذه الهيئات كالقانون الجبائي الخاص بجبايات الجماعات الترابية. وينصرف كذلك إلى العمل القانوني الذي ينبني عليه مصدر التمويل كإبرام اتفاقية تنصب على إيجار سوق أسبوعي بين جماعة وشركة أشخاص، أو نتيجة لحكم قضائي يقضي بأداء تعويض ما لفائدة ميزانية جماعة ترابية ما، وما اتصل كذلك بالذائع والغرامات. كما يشير كذلك إلى الوعاء الذي تؤسس عليه هذه المصادر سواء أكان نشاطا أو خدمة كنقل اللحوم بواسطة شاحنة الجماعة أو تسليم رخصة بناء، أو عقارا أو منقولا خاضعا لرسم أو وجيبة كأرض عارية بداخل المدار الحضري لجماعة حضرية، أو عملية تجارية كتقويت استغلال عقار للغير أو بيعه. كما يمتد هذا المعنى ليشمل كذلك منتوج الأموال المودعة بالخرينة، ومنتوج القروض.

تعتبر وثيقة الميزانية الآلية الأساسية لتنزيل مبادئ وأهداف الحكامة المالية المعتمدة من قبل الجماعات الترابية في تدبير وممارسة اختصاصاتها المالية. فهي تلعب دورا محوريا في حياة الجماعة الترابية، وتعد مرجعا لتحديد وإشباع الحاجيات المرتبطة بالشأن العام الترابي. كما تعد مرآة تعكس المنهج المعتمد من قبل الأجهزة القيمة على تدبير هذا الشأن، من خلال ما تضمنته من برمجة للموارد والنفقات نوعا وكما، والمجالات التي تغطيها بمقتضياتها، والغايات التي تطمح لتحقيقها، والرقعة الجغرافية التي تسعها، وعدد وأصناف الفئات من المستهدفين ببرامجها، فهي تعد مؤشرا دالا على درجة الاستقلال المالي المحقق على مستوى كل وحدة ترابية.

فالميزانية تدبر من قبل موارد بشرية، تستهدف مجالا ترابيا وساكنة محلية محددين، ومعدة وفق مخططات مبرمجة من قبل تلك الموارد البشرية، والتي تعبر من خلالها عن أسلوبها في التدبير، وتعكس طموحات وحاجيات الساكنة.

فإذا كانت القواعد الأساسية للحكامة المالية هي الشفافية والفعالية والمساءلة والمساواة والوضوح والتخصص والتوازن المالي والشمولية في تدبير الموارد المالية والنجاعة والتدبير Le management والإنجاز ومبدأ اللامركزية التي تعتبر جزءا مكملًا لمنطق الديمقراطية المحلية التي تعني قوة الجمهور

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

في اختيار نظام وأشكال الحكم بواسطة الجماعات الترابية، فإن تنزيل هذه القواعد بشكل جيد، يحتاج إلى آليات تتمثل في التقسيم الترابي المتوازن، وموارد بشرية متشعبة بحب وطنها وخدمة المصلحة العامة واحترام القانون تتوفر لها من الكفاءة ما يؤهلها لتدبير الشأن العام الترابي والمالي بشكل جيد، تشتغل في إطار نسق إداري منظم هيكليا ووظيفيا، تبني تدبير ميزانياتها وشؤونها المالية على مبادئ التخطيط المالي. تؤمن بربط المسؤولية بالمحاسبة، وتخضع لكل أشكال الرقابة المحسنة للأداء، وغيرها من الآليات التي تجعل للأداء يتسم بالاحترافية والدقة في التدبير.

إن التدبير الجيد للميزانية الترابية هو هدف الحكامة المالية ومجال تطبيق آلياتها. فيدخل في تكوينها وتدبيرها مجموعة من العناصر المترابطة والمتكاملة، تشكل مجموعة متكاملة لآليات الحكامة المالية الترابية، كالتقسيم الترابي الذي يحدد المجال الذي تشمله الميزانية بتدابيرها من حيث الموارد المالية التي ستجبي من الحيز الجغرافي الذي ينظمه، وكذلك النفقات التي ستصرف على هذا الحيز من أجل تنميته. لذلك فالميزانية الترابية ستشكل المحور الأساسي الذي ستدور حوله وتركز كل التحاليل التي ترتبط بآليات الحكامة المالية والأحكام التي سنصدرها على النتائج المحصلة على إثرها.

فما هو واقع حال تطبيقات منظومات آليات الحكامة المالية ونتائجها؟

فمعالجة موضوع الفصل الأول الحكامة المالية الترابية: الآليات والنتائج، سنتطرق له من خلال (المبحث الأول) واقع الموارد البشرية والتقسيم والتنظيم الإداريين، وكذلك من خلال (المبحث الثاني) مساطر تدبير الميزانية وأعمال الرقابة.

المبحث الأول- واقع الموارد البشرية والتقسيم والتنظيم الإداريين

لقد جعل المغرب من اللامركزية اختيارا استراتيجيا منذ بداية الاستقلال، وهو الاختيار الذي يتم تدعيمه تدريجيا حيث توج بإحداث الجهة كجماعة ترابية منذ سنة 1997، كما أن هناك إرادة لتطوير التنظيم الجماعي وتنظيم العمالات والأقاليم من خلال تفعيل مقتضياتها على أرض الواقع وإتمامها بإصدار باقي النصوص القانونية والتنظيمية المكملة لها .

وإذا كان تدعيم وتطوير اللامركزية يمر عبر إصلاح النصوص الأساسية المنظمة لها من خلال عقلنة وضبط الاختصاصات وتوسيعها وتحسين العلاقة بين الهيئات المنتخبة وممثلي الدولة على المستوى المحلي، وإذا كان هذا التدعيم والتطوير يتطلب أيضا إصدار نصوص تشريعية وتنظيمية مصاحبة تغطي كافة المجالات المرتبطة بتدخل الجماعات الترابية، ويتطلب إعادة النظر في التقطيع الانتخابي ونظام الاقتراع إن اقتضى الحال، فإن كل هذه المساعي لن تعطي كافة نتائجها إلا إذا وقع الاهتمام بالعنصر

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

البشري وتقوية مؤهلاته والذي يعتبر بمثابة المحرك الحقيقي لكل عملية تنموية، سواء تعلق الأمر بموظفي وأعوان الجماعات الترابية أم بالمنتخبين والناخبين.

أكد أنه من المداخل الأساسية للوصول للحكمة الترابية ما يخص الارتقاء بنوعية النخب السياسية التي ستتولى تدبير الشأن الترابي، من هنا، يثير موضوع النخب المحلية الكثير من الأسئلة المرتبطة بمظاهر الضعف والعجز في عمل النخب المحلية في تدبيرها للشؤون الترابية وبكيفية تحقيق الفعالية في نشاط هذه النخب وعن المبادئ التي يتعين الالتزام بها في تدبيرها للشأن الترابي، ثم عن دور المجتمع المدني في تتبع نشاط النخب المحلية وتقييم أدائها؛ فالقوانين التنظيمية تتضمن إمكانيات قانونية هائلة للارتقاء بالأداء الترابي، لكن المشكل سيظل مرتبطا بالمسيرين الذين سيجدون هذه الإمكانيات على أرض الواقع، وبذلك يشكل تأهيل النخبة السياسية وتفعيل أدائها عنصرا حاسما في تطوير الحكمة الترابية، ويمر ذلك عبر تجديد النخب السياسية وتمكنها من مهارات التدبير العمومي والقيادة Leadership؛ فالتدبير الجماعي يتطلب من المسير كفاءات تدبيرية عالية، كاستقراء النصوص ومعرفة الآليات والمساطر وجمع وتحليل المعلومة وحل مشاكل معقدة واتخاذ قرارات حاسمة وكذا التفاوض مع مختلف الشركاء، مما يلقي على الأحزاب السياسية مسؤولية تجديد نخبتها والتأطير الجيد وبالتالي الارتقاء بنوعية أطرها دون إغفال تأهيل الإدارة الترابية، من خلال هيكلتها وتنظيمها وتزويدها بالموظفين والأطر المتخصصة ذات الكفاءات.¹

بعدما تعرفنا في مقدمة هذا البحث على الكتلة الديمغرافية للجهات وعدد الجماعات الترابية التي يتشكل منها التقسيم الترابي حاليا كمعطيات إحصائية تبرز لنا خريطة المجال الذي تمارس فيه تلك الهيئات اللامركزية صلاحياتها المحددة لها دستوريا وقانونيا، والذي يحدد على إثره أيضا عدد ونوع الفئات الناجبة والمنتخبة، والبنى الإدارية التي توزع بداخلها فئات الموظفين المكلفين بالتدبير الإداري وفق تصورات هيكلية وتنظيمية محددة قانونا لإداراتها؛ فإننا نطرح الأسئلة المحورية حول مدى تأثير الموارد البشرية والتقسيم والتنظيم الإداريين على سوء أو جودة الأداء الترابي باعتبارها من الآليات الأساسية للحكمة المالية على مستوى الجماعات الترابية؟

سنعالج موضوع واقع الموارد البشرية والتقسيم والتنظيم الإداريين للجماعات الترابية بالمغرب عبر (المطلب الأول) وضعية الموارد البشرية المسيرة للجماعات الترابية، و(المطلب الثاني) واقع حال التقسيم والتنظيم الإداريين.

¹ إبراهيم كومغار: أي مستقبل للحكمة المحلية من خلال القانون التنظيمي للجماعات؟، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء، العدد 34/33، سنة 2015، ص. 162-163.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

المطلب الأول- وضعية الموارد البشرية المسيرة للجماعات الترابية

يعتبر العنصر البشري الركيزة الأساسية لكل تطور سياسي أو إداري، باعتباره وسيلة وهدف في نفس الوقت، فهو وسيلة لتجسيد القرارات السياسية والإدارية، وهدف لكون كل قرار كيفما كان نوعه يسعى إلى خدمة الإنسان وتنظيم نشاطه أو جانب من جوانب حياته اليومية.

ولهذا فإن سياسة اللامركزية التي عرفتها بلادنا منذ صدور الظهير الشريف 1.76.573 الصادر بتاريخ 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، كان لابد من وجود عنصرين أساسيين لنجاحهما وهما العنصر المادي، والعنصر البشري، بحيث أن الوسائل المالية والموارد البشرية هما الدعامتان الأساسيتان للاستقلال المالي والإداري للجماعات الترابية.

وتدبير الشأن العام الترابي يقوم على أساس استقلال الهيئات المنتخبة بمواردها البشرية وأموالها عن إدارة الدولة. فهذه الموارد البشرية تتألف من عنصرين:

- عنصر يضم فئة الموارد البشرية المنتخبة، والتي تتألف منها المجالس التداولية، ويتم انتخابها بصفة دورية من خلال الاستحقاقات الانتخابية التي تنظم على صعيد المملكة على مستوى الجماعات الترابية؛
- عنصر مؤلف من الموظفين والأعوان، والذين يلتحقون للعمل بمصالح إدارات الجماعات الترابية، وفقا لما تنص عليه الأنظمة الأساسية للوظيفة العمومية والأنظمة الخاصة المطبقة عليها.

الفقرة الأولى- وضعية المنتخب

إن نضج تجربة تدبير الشأن العام الترابي، ترتبط ارتباطا وثيقا بالمعطيات الشخصية والمؤهلات والكفاءات المحصلة لدى الموارد البشرية الساهرة على هذا الشأن والمكلفة باتخاذ القرار السياسي، اعتبارا لدورها الأساسي والتقريري في وضع السياسات العامة للتنمية الترابية وتنفيذها وإعطاء الحساب عنها.

أولا - مؤهلات المنتخب

بعد حصول المغرب على استقلاله، وإعلانه عن نهاية سنوات الحجر، بدأ يؤسس أنظمة بنياته الترابية على أساس قوامه التشريعي والدستوري، توج بصور التنظيم الجماعي بتاريخ 23 يونيو 1960 الذي بمقتضاه أصبح المغرب يعرف نوعين من الجماعات، تخضع لنظام محكم ومقيد بسلطات الوصاية. وقد كان ذلك طبيعيا، نظرا للطابع العام الذي ميز السنوات الأولى من الاستقلال، حيث انتشار الأمية في

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

المجتمع المغربي وغياب أحزاب مؤطرة ومدرّبة لاستيعاب خاصية الممارسة الجماعية، وكذا الغياب الشبه تام للمنتخبين المؤهلين والقادرين على الإلمام بالمشاكل المعقدة للحياة الجماعية، لضعف مستواهم الثقافي وافتقارهم إلى التجربة الطويلة في هذا الميدان.

غير أن فتاوة التجربة اللامركزية لم تسمح بترسيخ النظام الجماعي زيادة على ارتفاع نسبة الأمية في صفوف المنتخبين تصل إلى 86%، مما جعل مستوى تكوينهم ضعيف وأعاق قدرتهم على قراءة الوثائق وتكييف ميزانيتهم مع المشاكل الإدارية والاقتصادية والاجتماعية التي تخص جماعاتهم. وبالتالي فهم في غير مستوى المسؤولية المناطة بهم. كل ذلك اقتضى أن تبقى إدارة المصالح الجماعية بيد ممثل السلطة المركزية على الصعيد المحلي من عمال وباشاوات وقواد، وذلك لفترة انتقالية يتكون خلالها أعضاء المجالس الجماعية ويتدربون على الأساليب الإدارية. فالتجربة المغربية بعد الاستقلال لا تعدو أن تكون مرحلة إعدادية، حيث بدأت مراحل أخرى عرفت تحولات عميقة في تاريخ الجماعات الترابية ركز عبرها على إعطاء الجماعات دورا تدخليا ذو أبعاد تنموية بخلاف الدور المنحصر في إبداء الخدمات الإدارية، وإسناد دور محوري لرئيس المجلس الجماعي كجهاز تنفيذي متمتع بكامل الصلاحيات التي تساعده على ذلك.

إلا أن هذا الوضع بدأ يتحسن مع تزايد نسبة التمدرس والتكوين، وانخراط الشباب في العمل السياسي، وتنامي مستوى حقوق الإنسان بالمغرب.

وبالفعل، فإن تحليل بنية أعضاء المجالس المدبرة للشأن الترابي، ولا سيما الأعضاء المنتخبين بالجماعات، قد عرفت تحسنا في مستوى التعليم، بحيث أن المنتخبين الجماعيين ذوو مستوى تعليمي عالي، مر من 16,8% في سنة 1997، إلى 18,7% سنة 2005.

بينما نلاحظ أن مشاركة المرأة في الحياة السياسية، وإدارة الشأن الترابي، عرف تميزا ملحوظا، حيث أن نسبة التمثيل النسوي انتقل من نسبة 0,37% سنة 1997 إلى 0,60% سنة 2005.

ففي سنة 2006، بلغ عدد المنتخبين الجماعيين 22.678، وهم يتوزعون حسب الانتماء السياسي كتالي 17,06% : ينحدرون من حزب الاستقلال، متبوعين بحزب الاتحاد الاشتراكي بنسبة 14,73%، ثم حزب التجمع الوطني للأحرار بنسبة 12,34%.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

تم انتخاب 84,66% من المرشحين بواسطة الاقتراع بالاسم الواحد و 15,34% عن طريق الاقتراع باللائحة. مع العلم أن 19,6% من المنتخبين الجماعيين أي 1.447 منتخب يقومون بتسيير 199 جماعة حضرية، بينما 80,4% منهم يسIRON 1298 جماعة قروية.

للإشارة، ففي ظل القانون رقم 9.97 المتعلق بمدونة الانتخابات، فإن السن المحدد للتسجيل في اللوائح الانتخابية، هو 20 سنة، بينما في ظل القانون رقم 64.02 القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 9.97 المتعلق بمدونة الانتخابات، هو 18 سنة.

فيما يخص تقسيم المنتخبين حسب المستوى الدراسي يتبين أن هناك تحسن ملموس مقارنة مع الانتخابات السابقة، بحيث بلغت نسبة المنتخبين الحاصلين على مستوى عالي من التعليم 18,75%. أما نسبة المنتخبين الذين لا يتوفرون على أي مستوى من التعليم فهي تبلغ 25,79%.

أما تقسيم المنتخبين من حيث المهن المزاولة، فتأتي المهن المزاولة في قطاع الفلاحة في الدرجة الأولى بنسبة 31,40% متبوعين بفئة الموظفين والعاملين في قطاع التعليم بنسبة 19,50% ثم بفئة العاملين في قطاع التجارة بنسبة 14,80%.

خلال سنة 2006 بلغ عدد المنتخبين بالعمالات والأقاليم، 1.279 منتخب، يتوفر حزب الاستقلال على أقصى تمثيل بحصة 17,83%، وينقسم المنتخبون إلى 1.268 رجل و 11 امرأة.

تتكون التشكيلة لأعضاء مجالس العمالات والأقاليم من 54% من المنتخبين الجماعيين، و 4,4% من الغرفة الفلاحية و 4,9% من غرفة الصناعة التقليدية و 4,6% من غرفة التجارة والصناعة، و 1,95% من غرفة الصيد البحري. كما أن 31,80% من منتخبي العمالات والأقاليم يتوفرون على المستوى العالي من التعليم، فيما يتوفر 36,35% من المنتخبين على المستوى الثانوي، أما النسبة المتبقية من المنتخبين أي 8,50% فهي بدون مستوى تعليمي.

بالنسبة للمهن المزاولة، تتكون غالبية المنتخبين بالعمالات والأقاليم من المهن الحرة، متبوعين بالعاملين بميدان الفلاحة، ثم بميدان الوظيفة العمومية والتعليم.

لقد شهدت الانتخابات التي نظمت يوم 12 يونيو 2009، وضع قوانين جديدة للاقتراع مكنت من خلق تحالفات قوية بداخل المجالس الجماعية ومن تحسين نسبة تمثيلية النساء. وارتفع عدد مقاعد الأعضاء المنتخبين الجماعيين إلى 27.767 منتخبا عوض 22.945، وذلك بفضل تخصيص نسبة 12% من المقاعد لفائدة النساء.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

وفي إطار نفس الانتخابات وفي ظل القانون 36.08 المتعلق بمدونة الانتخابات، تم تخفيض سن الترشيح للمشاركة في انتخابات الجماعات الترابية، من 23 سنة الى 21 سنة، الشيء الذي انعكس إيجاباً على عدد الفئات العمرية المترشحة وحتى الفائزة في تلك الاستحقاقات وخاصة الشبابية منها، بالمقارنة مع مثيلاتها من الاستحقاقات السابقة. كما يلاحظ كذلك تطور في نسبة المشاركة النسائية في تدبير الجماعات بالمقارنة مع استحقاقات 1997 ، والجدول التالي يوضح ذلك:

جدول منتخبو الجماعات بحسب الجنس إلى غاية 2009/12/31¹

مجموع الإناث	مجموع الذكور	المجموع العام
3.424	24.319	27.743

يتضح من خلال مقارنة عدد النساء المنتخبات بمجموع الأعضاء المنتخبين الجماعيين، أن نسبة النساء تمثل 12.34 %، وإن كانت تشكل نسبة ضعيفة بالمقارنة مع عدد ساكنة المغرب، فإنها تبقى نسبة جد متقدمة بما كانت عليه تمثيلية النساء، سواء خلال الفترة الانتدابية لسنة 1992 أو لسنة 1997. كما أنه على مستوى تحمل المسؤولية بداخل المجالس الجماعية وفيما يخص النساء اللواتي يحتلن منصب رئيس مجلس جماعي، فنسبتهن تناهز 0,80 % بدل 0,13 % في انتخابات 2003. كما تتوزع مقاعد الرئيسات بنسبة 17 % بالوسط الحضري و 83 % بالوسط القروي.

كما أنه في حدود سنة 2006 فإن التمثيل النسوي بقي جد ضئيلاً بحيث لا يبلغ سوى 128 امرأة مقابل 22.550 رجل أي ما يعادل نسبة 0,56 % من مجموع المنتخبين المكونين لمجالس الجماعات. ويجب الإشارة كذلك، بأن معدل سن المنتخبين، قد عرف ارتفاعاً نحو الأعمار المتقدمة: بحيث أن عدد المستشارين الذين يقل سنهم عن 34 سنة، مثلوا 8,16 % خلال سنة 1997، بينما لم تمثل هذه الشريحة من المنتخبين سوى 2,14 % خلال انتخابات 2003.

أما الفئة الأكثر تمثيلية هي الفئة المتواجدة ما بين 45 و 54 سنة حيث تبلغ 34,69 % ، أما الفئة الشبابية التي لا تتجاوز 34 سنة فهي لا تبلغ سوى 14 % من مجموع المنتخبين .

كما تشير الإحصائيات الصادرة عن مديرية الجماعات المحلية التابعة لوزارة الداخلية لسنة 2011، بتحسّن في سن المنتخبين الجماعيين، إذ يتضح من خلالها أن الفئة العمرية ما بين 35 سنة و 45 سنة تشكل 30 % من مجموع المنتخبين الجماعيين تتساوى معها الفئة العمرية الموائية لها، أي ما بين 45

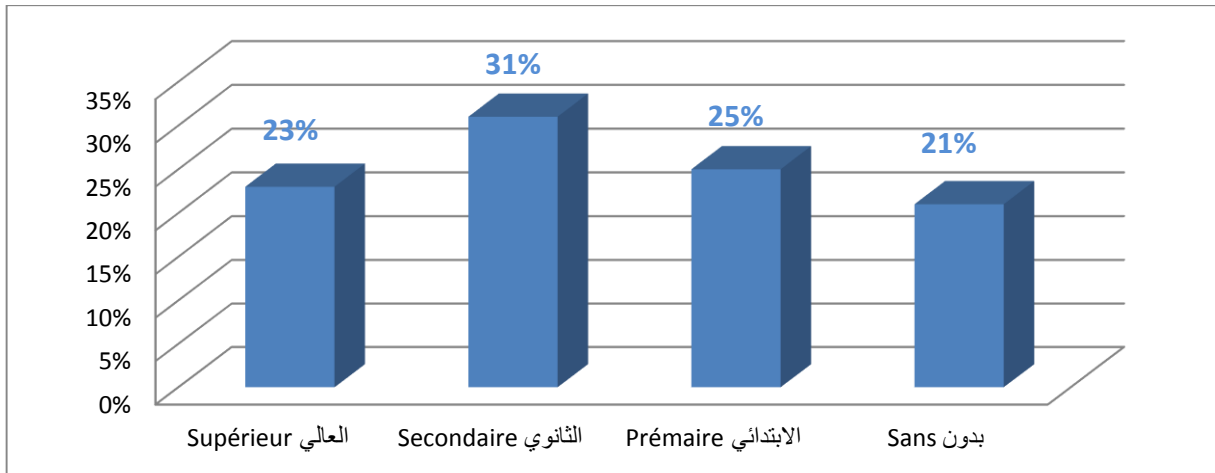
¹ الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2011، ص.30. مرجع سابق

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

سنة 55 سنة وتمثل نفس النسبة، وتأتي في نفس المرتبة الفئة العمرية فوق 55 سنة بنسبة 24%، وتمثل الفئة العمرية لأقل من 25 سنة بنسبة 2% . وعموما فإن المنتخبين الجماعيين الذين لا تتجاوز أعمارهم 45 سنة يمثلون نسبة 46%، وأكثر من نصف المنتخبين الجماعيين يتجاوز عمرهم 45 سنة. إحصائيات تدل على تسجيل ضعف في تمثيلية النساء والشباب في حضيرة مجالس الجماعات، بحيث لم ترقى بعد إلى طموحات دستور 2011، خاصة من حيث تطبيق مقاربة النوع في تدبير الميزانية والاستفادة من خبرات الشباب أصحاب الكفاءات والشواهد العلمية العليا في التدبير المالي والبرمجة والتخطيط الاستراتيجي للمشاريع التنموية.

وبخصوص وضعية تطور المستوى التعليمي للمنتخبين الجماعيين، فالمبيان التالي يوضح بجلاء ضعف الكفاءات المنتخبة من حيث خبراتها العلمية والتقنية والمعرفة بتدابير التدبير الاقتصادية والقانونية المؤهلة لتدبير عصري وحداثي للشأن العام الترابي، وذلك كما يلي:

مبيان توزيع المستشارين الجماعيين حسب مستوى التعليم إلى غاية 31 دجنبر 2009¹



استقراء لإحصائيات وزارة الداخلية الواردة بالمبيان أعلاه، تدل على أن مستوى تعليم المنتخبين الجماعيين عرف تطورا مهما، حيث أن 31% منهم يتوفرون على مستوى ثانوي، 25% منهم بمستوى ابتدائي، و 23% بمستوى عالٍ، وتبقى الفئة بدون مستوى تشكل 21%. فخمس المنتخبين بدون مستوى تعليمي، وضعية مقلقة بالنسبة لمستقبل تدبير الشأن العام الترابي، خاصة مع توسيع الاختصاصات المنوطة بالجماعات الترابية، والتي أضحت مطالبة باعتماد أساليب التخطيط الاستراتيجي في تدبير الشؤون العامة الترابية، والإدارة الإلكترونية، والتعاقد في إطار الشراكة والتعاون مع الهيئات المنتخبة على المستوى الدولي والمجتمع المدني الفاعل في مجال اللامركزية الترابية والتنمية وإقناع القطاع الخاص الوطني

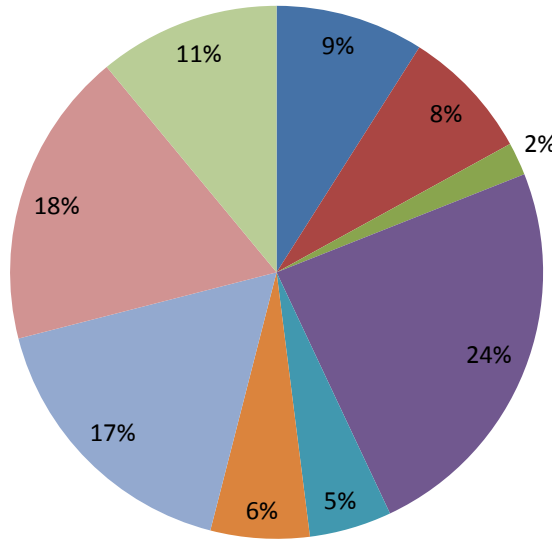
¹ الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2011، مرجع سابق، ص.30.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

والخارجي من أجل الاستثمار في البلاد باعتباره المحرك والمحفز الأساسي لتنمية الموارد المالية الترابية. وتكريس هذا الضعف يظهر من نتائج استقراء المعطيات من حيث الخبرات والتجارب المكتسبة من الممارسة العملية والمهنية اليومية للمنتخب الواردة بالمبيان التالي:

مبيان : توزيع المستشارين الجماعيين حسب المهنة إلى غاية 31 دجنبر 2009

تاجر أجير خاص مهن أخرى بدون مهنة صناعي فلاح مهن حرة موظف مدرس



* المصدر: الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2011، ص. 31.

من قراءة المبيان أعلاه، نشير إلى أن المنتخبين بالمجال الحضري يشكلون 24,12%، بينما يمثل منتخبو المناطق القروية 75,87%، نسبة تبرر ممارستها لمهن يغلب عليها الطابع الفلاحي، كما أن هذه النسبة (مهنة الفلاحة) تمثل 25% من مجموع المهن الممارسة من قبل المنتخبين الجماعيين، يليها الأجراء الخاصين بـ 18%، وبنسبة 17% تأتي مهن أخرى. أما مهن التجارة فتتمثل بـ 11% وفئة الموظفين تحتل نسبة 8% وصناعي بنسبة 5% وبدون مهنة بنسبة 6%، كما يلاحظ تراجع في عدد رجال التعليم، ليسجل نسبة 9%.

كما أنه إذا اعتبرنا جدلاً بأن نسبة 17% الخاصة بمهن أخرى تشمل بعض الكفاءات مثل الصيادلة والمحامين والأطباء والموثقين والمحاسبين والمتقاعدين من الوظيفة العمومية برتبة عالية، فهي لا تشكل إلا نسبة ضئيلة بالمقارنة مع باقي الكفاءات الغير مؤطرة علمياً والتي تفتقر إلى الأدوات والمهارات

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

الضرورية للتنظيم والتنظيم والتدبير العصري للتنمية في المجال الترابي، الشيء الذي يبرر ضعف العمل بمبادئ التخطيط الاستراتيجي والتدبير المبني على النتائج والافتحاص الداخلي .

وفيما يخص مهنة الرؤساء الجماعيين، يبدو أن 33% منهم يعملون في قطاع الفلاحة والتجارة، و25% في قطاع التعليم والوظيفة العمومية، وتكون هذه الفئة الأخيرة قد تراجعت بالنسبة لانتخابات 2003، بحيث انخفض عدد الرؤساء الجماعيين الذين يعملون بالوظيفة العمومية من 218 سنة 2003 إلى 198 سنة 2009، كما انخفض عدد الرؤساء العاملين بقطاع التعليم من 222 إلى 178.

كما بلغ عدد الرؤساء الجدد 841 من أصل 1503 رئيس جماعة (1503 جماعة: 1282 جماعة قروية و221 جماعة حضرية) منهم 152 أي 10% بالوسط الحضري و689 أي 46% بالوسط القروي. فالرؤساء الجدد يمثلون نسبة 60% تقريبا من مجموع الرؤساء، مما يشير إلى تحسن في عدد الوجوه المحتلة لمناصب الرئاسة بالجماعات، وبالتالي إشارة إلى تجديد النخب المتداولة على تدبير شؤون الإدارة الترابية، والتغيير في استراتيجيات وأساليب التدبير، مما قد يزرع دما جديدا في الحياة التدبيرية للشأن العام الترابي.

ونشير أيضا إلى أن هذه النتائج تعتبر جد مفاجئة إذا أخذنا بعين الاعتبار السن المتوسط للسكان المغربية والتعديل الدستوري المعتمد سنة 1996 والذي يهدف إلى تغيير سن الرشد القانوني إلى 18 سنة قصد تشجيع الشباب على المشاركة في الحياة السياسية للبلاد. ويمكن تفسير هذا المعطى بضعف قدرات الأحزاب السياسية على تحفيز الشباب للانخراط في العمل السياسي والتسجيل في اللوائح الانتخابية. وتبين الإحصاءات على أن الأحزاب التي تمكنت من إدماج أكبر عدد من الشباب هم حزب الأصالة والمعاصرة والاتحاد الدستوري وحزب العدالة والتنمية .

أما على مستوى مجالس العمالات والأقاليم، فمن حيث المستوى التعليمي والسن، تشير إحصائيات وزارة الداخلية، إلى أن أكثر من 94% من أعضاء مجالس العمالات والأقاليم إلى غاية 13 دجنبر 2009، يتوفرون على الأقل على مستوى تعليم ابتدائي، ومن بينهم 44% دون مستوى عالي. كما وصلت نسبة الأعضاء الذين يفوق عمرهم 45 سنة 62%. ومن حيث وضعية أعضاء مجالس العمالات والأقاليم حسب الانتماء السياسي والجنس إلى غاية 31 دجنبر 2009، فالجدول والمبيان التاليين يقدمان إحصاءات تفصيلية عنها وذلك كما يلي:

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

جدول أعضاء مجالس العمالات والأقاليم حسب الانتماء السياسي والجنس إلى غاية 2009/12/31*

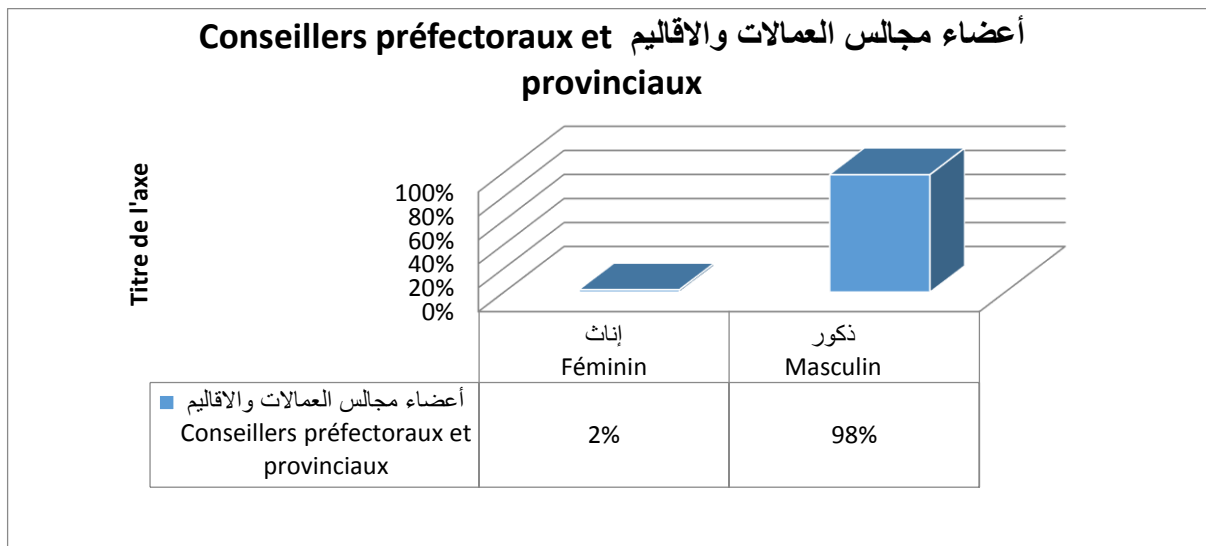
الانتماء السياسي	إناث	ذكور	المجموع
بدون انتماء سياسي	10	315	325
حزب الاستقلال	5	180	185
حزب الأصالة والمعاصرة	2	177	179
حزب التجمع الوطني للأحرار	1	137	138
حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية	2	111	113
حزب الحركة الشعبية	1	84	85
حزب الاتحاد الدستوري	0	63	63
حزب العدالة والتنمية	5	57	62
حزب التقدم والاشتراكية	0	41	41
حزب جبهة القوى الديمقراطية	1	22	23
حزب الحركة الديمقراطية الاجتماعية	1	12	13
تحالف اليسار الديمقراطي	0	12	12
الحزب العمالي	0	9	9
حزب العهد الديمقراطي	0	9	9
حزب الوحدة والديمقراطية	0	5	5
حزب الإصلاح والتنمية	1	4	5
حزب البيئة والتنمية المستدامة	0	5	5
حزب التجديد والإنصاف	0	5	5

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

3	3	0	الحزب المغربي الليبرالي
3	3	0	الحزب الاشتراكي الموحد
1	1	0	الحزب الديمقراطي الوطني
1	1	0	الحزب الاشتراكي
0	0	0	حزب العمل
1	1	0	حزب القوات الموطنية
1	1	0	حزب النهضة
1287	1258	29	المجموع
%100	%98	%2	النسبة %

*المصدر: الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2011، ص. 38. مرجع سابق.

رسم بياني حول توزيع أعضاء مجالس العمالات والأقاليم بحسب الجنس*



*المصدر: الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2011، ص. 38. مرجع سابق.

فنسبة التمثيلية النسائية (2% من مجموع الأعضاء) وفق تلك الفترة، تشير إلى غياب شبه تام للتواجد النسوي ضمن تشكيلة مجالس العمالات والأقاليم، مما يوحي بأن درجة الترافع عن قضايا النوع وإبراز حاجياتها في البرمجة المالية للميزانية وفي توقعات تنزيلها في مخططات برمجة المشاريع يغلب عليها الطابع العام والذكوري، مع استمرار تواجد النساء بدون انتماء سياسي أو مرجعية حزبية تُوَطر

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

عملهن ومشاركتهن في إطار لجان المجلس أو خلال انعقاد دورات التداول بشأن قضايا التنمية، مما يجعل تدخلاتهن تتسم بالفردانية والقناعات الشخصية، التي يغيب عنها التضامن الحزبي أو التأطير السياسي الذي قد يلعب دورا توجيهيا في اتخاذ مجموعة من القرارات الحاسمة وقد يصحح بعض التجاوزات الصادرة عن رئيس المجلس وإدارته في إطار التحالف الحزبي، مما يجعل دورهن يبدو باهتا وغير مؤسس على برامج موجهة.

أما على مستوى الجهات وبحسب إحصائيات وزارة الداخلية إلى غاية 31 دجنبر 2009 ، فقد بلغ عدد المنتخبين بدون انتماء سياسي 301 مستشار أي بنسبة 24,69% من مجموع أعضاء مجالس الجهات والبالغ في تلك الفترة 1219 عضوا. وشكلت آنذاك الفئة العمرية ما بين 25 و 34 سنة نسبة 5,74% ، ومثلت الفئة العمرية لأكثر من 55 سنة نسبة 28,05%. وفيما يخص مستواها التعليمي، شكلت فئة مستوى التعليم العالي نسبة 39,13%، وذات المستوى الابتدائي 20,34% أي ما يناهز خمس مجموع أعضاء الجهات. أما تمثيلية النساء في حظيرة المجالس المشكلة لمجالس الجهات فقد مثلت نسبة شبه منعدمة، وفق ما يوضح بالجدول التالي:

جدول تشكيلة المنتخبين الجهويين حسب الهيئة الناخبة والجنس إلى غاية 31 دجنبر 2009¹

العناصر المكونة الجنس	ذكور	إناث	المجموع
المقاعد المخصصة للجماعات الترابية	528	16	554
ممثلو الغرف المهنية	382	6	388
ممثلو مجالس العمالات والأقاليم	174	1	175
ممثلو المأجورين	109	4	113
المجموع	1193	27	1220

إن نسبة التشكيلة النسوية حسب المعطيات أعلاه تمثل عدديا 27 امرأة من أصل 1193 رجل في حظيرة مجالس الجهات، مما يجعل كل المبادرات التحفيزية المتخذة من قبل الدولة من أجل تشجيع

¹ الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2011، مرجع سابق، ص. 42.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

مشاركة العنصر النسوي في الحقل الترابي لم تحقق أهدافها، وتحتاج إلى استراتيجية جديدة أكثر فاعلية تدفع بالأحزاب السياسية والمجتمع المدني إلى الانخراط بشكل أقوى من أجل تدارك هذا الخلل الذي يقصي المرأة ويحجب المرأة عن إمكانية إبراز مؤهلاتها ورأيها النوعي في التدبير الترابي.

إن الضعف في المشاركة الشبابية والنسوية في تأليف مجالس الجماعات الترابية مازالت تطبعها هيمنة الجنس الذكوري والفئات المتقدمة في السن على الرغم من كل الإصلاحات الدستورية والقانونية والتنظيمية والتدخلات المالية للدولة، وهو ما يتضح في الجدول التالي المتعلق بنتائج استحقاقات آخر انتخابات ترابية التي جرت في سنة 2015 بالمقارنة مع مجموع منتخبي الجماعات كنموذج:

جدول يحدد النسبة النوعية للمشاركة في تأليف مجالس الجماعات بالمقارنة مع مجموع عدد أعضائها وفق نتائج استحقاقات 4 شتنبر 2015¹

نسبة التمثيلية في مجالس الجماعات	نساء	رجال
%100	%21.18	%78,82

حسب ما ورد بالجدول أعلاه، فنسبة المشاركة النسوية وفق استحقاقات الجماعات لرابع شتنبر 2015 بلغت أقل من 22% من مجموع مستشاري الجماعات ككل، مما يعني أن مشاركة العنصر النسوي في القرار الترابي التنموي تمثل فقط هذه النسبة في صياغة القرار النهائي، دليل على استمرار هيمنة الاختيارات الذكورية في اقتراح وتنزيل البرمجة والتخطيط والتنفيذ.

ومن حيث الفئات العمرية، تمثلت خلال استحقاقات 2015 الشريحة لأقل من 35 سنة بنسبة 19,60%، ونسبة 23,16% فيما يخص الفئة العمرية لما بين 35 سنة و 45 سنة، و 27,38% للفئة لما بين 45 و 55 سنة، وفي الأخير سجلت نسبة 23,46% الفئة لما فوق 55 سنة.

وفي نفس السياق وخلال نفس الاستحقاقات، تم تسجيل تطور طفيف بالمقارنة مع الاستحقاقات السابقة في المستوى التعليمي الخاص بمنتخبي مجموع المنتخبين الجماعيين، ليصل إلى نسبة 26,27%

¹ <http://www.elections.ma/elections/communales/resultats.aspx#> أطلع عليه بتاريخ 2019/31.03، الساعة 23.00.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

فيما يخص مستوى التعليم العالي، و30,35% فيما يتعلق بمستوى التعليم الثانوي، و28.27% بالنسبة للتعليم الابتدائي، و15.11% بدون مستوى تعليمي.¹

تلك إذن، هي أهم النتائج حول الخريطة الانتخابية الترابية بالمغرب، والتي تشير إلى عدم تحقيق المشاركة الفعلية للنساء، وعدم اندماج الفئة العمرية الفتية في تدبير الشأن العام الترابي عدديا، وضعف المشاركة القوية للفئات ذوات الكفاءات العلمية والتقنية والتدبيرية، واستمرار تواجد الفئات بدون مستوى تعليمي ضمن تشكيلات المجالس المنتخبة، خاصة وأن العديد من الاجتماعات تكون إدارية وتداولية ذات طبيعة تقنية وقانونية، وفي كثير من الأحيان تدور بإحدى اللغات الأجنبية مما يستعصي على الأميين أو ذوو المستويات الدنيا فهم ما يدور من حوارات وما يقرر من تدابير. مؤشر على استمرار هدر المال العام في إجراء الانتخابات بدون تحقيق الفعالية الانتخابية، إذ تسفر عن استمرار نجاح نسبة كبيرة من الفئات بدون كفاءات تدبيرية وغير مؤهلة لمسيرة توجهات دستور 2011، المبنية على الحكامة الجيدة المؤسسة على التخطيط والبرمجة، والإدارة الالكترونية، مما ينعكس سلبا على جودة الأداء؛ وضعية تبرر استمرار إقرار وصاية مشددة تفعل بسلطة الحلول والتعرض والتأشيرة، وتوجيه الميزانية وتسجيل النفقات الإجبارية، وطلب القراءة والدراسة الجديدة، ووضع ميزانية للتسيير رغما عن رغبة المجلس في الحالات المنصوص عليها في القوانين التنظيمية المؤطرة للجماعات الترابية.

فإذا كانت نتائج الخلاصة التحليلية تشير إلى ضعف المنتخب من حيث مؤهلاته التدبيرية، فكيف تداركت الدولة وخاصة الوزارة الوصية والجماعات الترابية هذا الوضع غير الملائم للمهام المنوطة بالجماعات الترابية، من أجل جعل العضو المنتخب يضطلع بصلاحياته على الوجه المطلوب؟

ثانيا- تجربة تكوين المنتخب

إن ديمقراطية الأغلبية تفرض تأليف المجالس المنتخبة يتم من بين المنتخبين الفائزين بأغلبية أصوات الناخبين وعدم فرض القانون الانتماء لنخب مختارة، الشيء الذي يؤدي إلى تواجد فئات فائزة بدون كفاءات تدبيرية، مما يصبح معه تكوين المنتخبين في مجال التدبير والتسيير الترابي ضروريا وملازما له من أجل ضمان الحد الأدنى من المعرفة والمهارة بدواليب التدبير الإداري اللامركزي.

فما هو وضع تكوين المنتخب؟

إن التكوين بالنسبة للمنتخب الذي هو رجل سياسي أولا وقبل كل شيء لا يعني تلقينه دروسا تجعل منه رجلا تقنيا، ولو أن بعض مجالات التكوين لا تخلو من طابع تقني مثل المالية والتعمير. لذا فإن تكوين

¹ مرجع سابق <http://www.elections.ma/elections/communales/resultats.aspx#>

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

المنتخبين هو إكسابهم معارف جديدة تناسب المهام التي يمارسونها داخل المجلس الجماعي وحتى الإقليمي أو الجهوي، واكتساب مؤهلات في الميادين المختلفة التي يكتشفونها أثناء الممارسة والتي لم يكونوا يعرفونها من قبل، وذلك بالقدر الذي يسمح بحسن إدراك نتائج الاختيارات الإستراتيجية التي يتخذونها وفهم اللغة التقنية المستعملة من طرف الموظفين التقنيين المكلفين بالتنفيذ.

فالمنطلق هنا دائما هو الحفاظ على الفصل بين الإدارة الجماعية (الموظفين الإداريين والتقنيين) والمنتخبين، على أساس أن المنتخب انطلاقا من المعارف الجديدة التي يكتسبها يتخذ القرار والتقني يكلف بالتنفيذ.

تميزت الفترة الممتدة من سنة 1976 إلى اليوم بتوفير تكوين للمنتخبين بواسطة تنظيم مناظرات وطنية للجماعات الترابية أساسا، وبواسطة أيام تكوينية بصفة ثانوية.

وفي ظل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، فقد نصت أبوابها في الجانب الخاص بالنظام الأساسي للمنتخب على إمكانية استفادة الموظفين والمأجورين المنتخبين في حضيرة مجالسها من إمكانية التغيب عن العمل من أجل المشاركة في برامج التكوين التي تدخل مواضيعها في اختصاصات الجماعة الترابية المعنية بتنظيم التكوين لفائدة منتخبها. ومن بين الأنشطة التكوينية التي أطرت المنتخبين الترابيين لقاءات التشاور وتبادل الخبرات التي كانت تنظمها المديرية العامة للجماعات الترابية في مرحلة تسعينيات القرن الماضي وما قبلها في شكل مناظرات حول الجماعات الترابية، والتي بلغ عددها 7 مناظرات حملت كل واحدة منها عنوان يرمز لمرحلة استشرافية جديدة، كالتعايش والتشارك والتمازج والأمانة... وكذلك بهدف حل بعض الإشكالات القانونية والمالية التي كانت تعترى تدبير تلك الهيئات، وتكون مناسبة لاقتراح مشاريع قوانين تعديلية لبعض النصوص التي كانت تثير بعض الإشكالات في تطبيقها، وتشكل كذلك مناسبة لطرح بعض القضايا التي تهدف إلى تحسين الأداء الترابي وفرصة للتدرب والتكوين والاستفادة من بعض التجارب الناجحة وطنيا ودوليا بالنسبة لأطر المالية والجماعات المحلية مركزيا وعلى صعيد أقسام الجماعات الترابية بالعمالات والأقاليم والمنتخبين على حد سواء، وتعميم خلاصاتها من حيث المضمون والتوصيات على كل العاملين بقطاع الجماعات الترابية.

إلا أنه للأسف توقف تنظيم مثل هذه المناظرات وتم تعويضها ببعض اللقاءات والأيام الدراسية المحدودة الموضوع والزمان والفئات المشاركة فيها، مما قلل من فرص تعميم استفادة الجميع منها.

أ- المناظرات الوطنية للجماعات الترابية (المناظرة الوطنية السابعة نموذجاً)

تعتبر المناظرة الوطنية السابعة التي تم تنظيمها من طرف وزارة الداخلية منذ سنة 1977 إلى سنة 1998 أهم شكل من أشكال التكوين المنظم للمنتخبين. وإذا كانت الغاية من هذه المناظرات هي إعطاء الفرصة لمختلف الأطراف للتعبير عن آرائها وتقييم التجربة واقتراح إصلاحات أدت في بعض الأحيان إلى إصدار نصوص قانونية جديدة في مجال المالية المحلية والتعمير مثلاً، فإن المواضيع المطروحة للمناقشة في إطارها تسمح أيضاً باكتساب تجربة جديدة والحصول على تكوين مباشر ومنظم في عدة ميادين.

ب- ندوات التكوين

مباشرة بعد مناظرة مراكش، تم تنظيم ندوات تكوينية جهوية على صعيد كافة التراب الوطني، تتعلق على الخصوص بالمواضيع التالية:

- الحالة المدنية؛
- الشرطة الإدارية؛
- تدبير الميزانية الجماعية؛
- المؤسسات العامة المحلية؛
- إعداد وتدبير مشاريع التنمية.

كما أن تمثيلية الجماعات الترابية في الندوات الخارجية، تشكل مناسبة مهمة من أجل الاطلاع على التجارب الإقليمية والقارية والدولية في مجال التدبير اللامركزي، ومن ذلك لقاءات منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة لإفريقيا التي يشارك فيها منتخبو الجماعات الترابية المغربية؛ إلا أن المشاركة في هذه اللقاءات غير معممة على جميع المستشارين والموظفين. كما أن من حضروا أشغالها من بين هؤلاء لا يعقدون دورات على الأقل على صعيد كل جهة من أجل تقديم عروض حول ما تم تدارسه خلالها وما اتفق على إنجازه أثناءها، وما هي التجارب الناجحة التي اقترح الاقتداء بها من أجل الرفع من جودة الأداء الترابي.

كما نشير كذلك، إلى الأدوار التي يمكن أن تلعبها الجمعية المغربية لرؤساء مجالس الجماعات المحلية في سد الفراغ في مجال التكوين والتوجيه وتبادل الخبرات بين أعضائها وتعميمها على منتخبي كل جهة لتعم الفائدة. إلا أن الملاحظ أن تقارير اجتماعات هذه الجمعية وأهدافها ومنجزاتها غير متوفرة بيد سائر المنتخبين بشكل عام.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

كما أن بعض الأحزاب السياسية قبيل الاستحقاقات الترابية تقوم بتنظيم بعض الدورات التكوينية لفائدة المنتخبين المزاولين لمهامهم في حظيرة بعض الجماعات الترابية أو لبعض مناضليها المرشحين للتباري في تلك الاستحقاقات، إلى أن الهدف الحقيقي منها هو فقط التركيز على الحملة الانتخابية بدل التكوين في حد ذاته، مما يجعل تنظيمها غير ذي تأثير على التأهيل واكتساب المهارات التدبيرية.

كما نشير إلى أن المديرية العامة للجماعات المحلية بمقرها بالرباط دأبت على تنظيم مجموعة من الحلقات الدراسية لفائدة المدبرين الترابيين وفي شتى المجالات التي ترتبط بصلاحيات الجماعات الترابية كمحاولة منها على الحفاظ على التواصل الدائم معهم وتقريب أساليب الحكامة الجيدة من سياستهم التدبيرية للشأن العام الترابي، واطلاعهم على مستجداتها، إلا أن المشاركة في أورشها تبقى نوعية ومحدودة في عدد المنتخبين الحاضرين في أشغالها، مما يحرم العديد منهم من التعرف على ما جد في عالم التدبير الترابي واكتساب خبرات جديدة يمكن استثمارها في تحسين العمل الإداري والمالي بالجماعة الترابية التي ينتمون إلى مجالسها.

وفي نفس السياق، تجدر الإشارة إلى أن العديد من الدورات التكوينية تنظم لفائدة المنتخبين من قبل جماعتهم الترابية أو من قبل مصالح العمالة أو الإقليم الذي ينتمون إليه، أو بمبادرة من إحدى القطاعات الحكومية المركزية أو اللامركزية، من أجل تدارك النقص الحاصل لهم في بعض دواليب التدبير للصلاحيات المنوطة بهم. إلا أنه يتعذر الحضور لعدد كبير منهم لأسباب مرتبطة بعدم التعويض في حالة ترك مشاغلهم، أو لتطلبها لمصاريف من أجل التنقل للمشاركة فيها، أو نظرا لطول مدتها، أو لعدم إلقاء عروضها بشكل مبسط يقرب مضمونها من المنتخبين المدعوين للمشاركة في حلقاتها. مما يبقي العديد منهم خارج تغطية التكوين، وبالتالي لا يسايرون المستجدات الحاصلة في عالم التدبير والإدارة، ولا يطورون قدراتهم ومؤهلاتهم المعرفية والضرورية للقيام بالمهام المنوطة بهم كممثلين للجماعة محليا وجهويا ووطنيا وحتى خارجيا في إطار سياسات التعاون الخارجي اللامركزي.

تلك إذن، هي وضعية الفئة السياسية المنتخبة المؤهلة قانونا وتنظيما لاتخاذ القرار السياسي في تدبير الشأن العام الترابي، فما هي وضعية الموظفين المكلفين بتدبير إدارة الجماعات الترابية الهيئة المنفذة للقرار السياسي؟

فإذا كانت الجماعات الترابية تعد وحدات ترابية داخلية في حكم القانون العام وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، فإن تدبير إدارتها يحتاج إلى بنيات بشرية تمكن المجالس التداولية من بلورة مشاريعها وتنفيذ مقرراتها، لذلك أقر المشرع نظاما خاصا بالوظيفة الترابية، وأخضعها

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

لازدواجية قانونية تتمثل الأولى في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر في 24 فبراير 1958، والثانية في النظام الأساسي الخاص بموظفي الجماعات الترابية لسنة 1977.

الفقرة الثانية- نظام موظف الجماعات الترابية

أسفرت التحولات الاجتماعية والتطورات الاقتصادية والسياسية خلال فترة السبعينيات وضع بنيات جديدة ملائمة لإدارة محلية قادرة على أداء وظائفها الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، وذلك بالشكل الذي يلائم تطور هذه الأوضاع. وقد عرفت فترة إصدار قانون شنتير 1976 الذي ترتب عن تطبيق مقتضياته تغيير ملموس على بنيات وهياكل الإدارة المحلية. ولاسيما الإدارة الجماعية. حيث أصبحت الجماعة متوفرة على جهاز إداري مستقل عن إدارة السلطة المحلية، يسير شؤونه رئيس المجلس الجماعي.

وللخروج من نمط التسيير الذي خضعت له في السابق، كان من اللازم على سلطات الوصاية، أن تتدخل وتساعد المجالس المنتخبة على وضع هياكل إدارية وتمكينها من العناصر البشرية الضرورية لتسييرها، ولهذه الغاية أصدرت وزارة الداخلية مذكرة إلى عمال العملات والأقاليم تحت عدد 224 بتاريخ 22 فبراير 1977. تلتها مذكرة تحت عدد 358 بتاريخ 12 مارس 1977 وجهت لرؤساء المجالس الجماعية تحت إشراف العمال بوجوب فصل مصالح الإدارة الجماعية عن مصالح السلطة المحلية، بهدف تمكين مجالس الجماعات من إدارة مستقلة عن إدارة الدولة وخاصة ممثليها على المستوى اللامركز، وتمكين رؤسائها من آليات تنفيذ مقرراتها بشكل مستقل ودون حاجة إلى موافقة أو استئذان من قبل أية جهة كانت، تفعيلًا لمبادئ الديمقراطية الترابية وخاصة تنزيل مبدأ التدبير الحر.

أولاً- الإطار القانوني للوظيفة العمومية بالجماعات الترابية

في ظل أول تجربة لللامركزية الإدارية بالمغرب لسنة 1960، كان تدبير الوظيفة الجماعية من صلاحيات ممثل السلطة المحلية، لكن الصلاحيات الجديدة المنوطة برؤساء الجماعات الترابية انطلاقاً من تجربة 1976 فرضت أن تنتقل هذه السلطة التدييرية ليد الجهاز التنفيذي للمجالس التداولية.

أ- الوضعية النظامية لموظف الجماعات الترابية

بعد الميثاق الجماعي لسنة 1960، الذي وضع إدارة الجماعة وموظفيها تحت إشراف وتسيير السلطة المحلية، ونقل هذا الاختصاص بموجب التنظيم الجماعي لسنة 1976 لسلطة رئيس المجلس الجماعي، وخلق وظيفة جماعية خاصة، جاء الإصلاح الجماعي لسنة 2002 الذي أحدث نظام العمل بالجماعات الخاضعة لنظام المقاطعات، وإلغاء العمل بنظام المجموعات الحضرية، والذي وسع من

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

اختصاص رؤساء الجماعات في مجال تسيير وتدبير قطاع الموظفين العاملين بالمصالح والمرافق الجماعية.

لقد عهد الميثاق الجماعي لسنة 2002 بموجب مادته 54 لرئيس المجلس باعتباره رئيسا تسلسليا للموظفين الجماعيين بتسيير المصالح الجماعية، والتعيين في جميع المناصب المتعلقة بتلك المصالح وتدبير الموظفين الرسميين والمؤقتين والعرضيين طبق الشروط المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

وتتوفر الجماعات على هيئة خاصة من الموظفين تجري عليها مقتضيات الظهير الشريف رقم 1.58.008 الصادر في 4 شعبان 1377 الموافق 24 فبراير 1958، بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية. كما تم تغييره وتتميمه مع مراعاة المقتضيات الخاصة المنصوص عليها بالمرسوم رقم 2.77.738 بتاريخ 13 شوال 1397 الموافق 27 شتنبر 1977 بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات.¹

وبناء على الإضافة التي احتوتها المادة 54 المذكورة سابقا، بموجب القانون رقم 17.08 لسنة 2009، أصبح رئيس المجلس يملك صلاحية التعيين في الوظائف العليا وفق الشروط والشكليات المحددة بمرسوم، ويحدد نفس هذا المرسوم التعويضات الخاصة بالمناصب العليا لإدارات الجماعات الترابية،² بعدما كان اختصاصه محدودا في التعيين في سلاسل الأجور من 1 إلى 9.

وطبقا للتعديل الدستوري لسنة 2011، فالجماعات الترابية تشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة. وكونها جماعات ترابية خاضعة للقانون العام تتمتع باستقلال إداري يمكنها من التوفر على إدارة خاصة بها (مؤلفة من موظفين ومساطر وتجهيزات).

وفي مجال التدبير الإداري، قد اعتبرت المادة 96 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14، على أن رئيس المجلس الجماعي تناط به مهمة تسيير المصالح الإدارية للجماعة، ويمارس السلطة الرئاسية للعاملين بها، ويسهر على تدبير شؤونهم، ويتولى التعيين في جميع المناصب بإدارة الجماعة. كما ينص نفس الفصل وفي نفس السياق، ومن أجل تنظيم أفضل للإدارة الخاصة برئيس المجلس الجماعي، أنه للرئيس في الجماعة التي يفوق عدد أعضاء مجلسها 43 عضوا، أن يعين رئيسا لديوانه ومكلف بمهمة واحد يشغل بديوانه. كما يمكن لرئيس الجماعات الخاضعة لنظام المقاطعات، أن يعين بديوانه أربعة مستشارين على الأكثر.

¹ مملكة الصووخ: التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص. 247.

² نفس المرجع، ص. 248.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

أما بخصوص إدارة الجهة ومواردها البشرية، فيمكن الوقوف عندها، من خلال تفحص مختلف المقتضيات التي جاء بها قانون الجهة رقم 47.96، ويتعلق الأمر بالمادة 1 والتي تنص في فقرتها الأولى، على أن "الجهات المحدثة بمقتضى الفصل المائة من الدستور جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي." ومن خلال استقراء محتوى هذه الفقرة، نجدها تنص على تمتع الجهة بالاستقلال المالي، ولم تشر إلى الاستقلال الإداري.

كما أنه خلال الفترة التي كان فيها ذلك القانون ساري المفعول، ومن الناحية الواقعية، كنا نلاحظ أن مجلس الجهة، كان يتوفر فقط على إدارة خاصة بشؤون المجلس. أما باقي الأعمال الإدارية الأخرى كالشؤون المالية والميزانية وإبرام العقود والصفقات، والتي تنتج عن تنفيذ مقررات المجلس، فإدارة العمالة أو الإقليم مركز الجهة هي التي كانت تتكفل بتدبيرها، خاصة وأن القانون رقم 47.96 أناط بالوالي عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة مهمة تنفيذ هذه المقررات. كما أنه في ظل القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية، جعل من عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة أمرا بالصرف في ميزانية الجهة، وبالتالي هو المسؤول عن أداء رواتب موظفي الجهة.

كما كان من مهام الكاتب العام للجهة، أن يساعد المقرر العام¹ في ممارسة الاختصاصات المسندة إليه بمقتضى القانون 47.96، وتنشيط وتنسيق أعمال المكلفين بالدراسات والمكلفين بمهمة تحت إشراف وتتبع سلطة رئيس مجلس الجهة²، وكذلك العضوية في اللجنة الخاصة³ وممارسة التسيير الإداري في حالة حصوله على تفويض في الإمضاء بذلك من قبل رئيس الجهة⁴.

كما أن المكلفين بالدراسات والمكلفين بمهمة، كانوا إما يلحقون لدى مجلس الجهة من الإدارة (إدارة الدولة أو الجماعات الترابية)، أو يتم تشغيلهم لذا المجلس بناء على عقدة. وفي هذه الحالة الأخيرة، فإن الوضعية الإدارية التي كانت تربطهم بمجلس الجهة، كانت ذات طابع تعاقدية، تحكمها بنود العقدة المبرمة بين الأطراف، على أن يصدر رئيس الجهة موقعا يقضي بتعيينهم للقيام بالمهام المتفق عليها في العقدة، بعد تأشيرة عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة. وتبعا لذلك فهم لا يعتبرون في وضعية نظامية أو قانونية⁵ اتجاه مجلس الجهة بل في وضعية تعاقدية تحكمها بنود العقد.

¹ المادة 35 من القانون رقم 47.96.

² المادة 51 من القانون رقم 47.96.

³ المادة 22 من القانون رقم 47.96.

⁴ المادة 52 من القانون رقم 47.96.

⁵ الفصل الأول من مرسوم 1977 بمثابة النظام الأساسي الخاص بموظفي الجماعات، على أنه: "يخول صفة موظف بالجماعات كل شخص يعين في منصب ويرسم بإحدى درجات تسلسل أسلاك الجماعات".

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

كما أن الكاتب العام للجهة بدوره كان يعين بمقرر رئيس مجلس الجهة، ويؤشر عليه عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، لكي يصبح نافذا.¹

أما في ظل القانون التنظيمي للجهة رقم 111.14، أصبحت الجهة تشكل إطارا ملائما لتبني إستراتيجية كفيلة بتدبير مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك من خلال تعبئتها للموارد والطاقات المحلية، من أجل ترسيخ مبادئ الديمقراطية وتطوير البناء الجهوي، ولبلوغ هذه الأهداف منح المشرع في ظل هذا القانون الجديد اختصاصات مهمة لرئيس مجلس الجهة في مجال تنظيم إدارة الجهة وتدبير شؤون موظفيها.

إن من صلاحيات مجلس الجهة أن يتداول في القضايا المرتبطة بوضع هيكل تنظيمي لإدارة الجهة، يحدد كيفية ممارسة الوظائف الإدارية والتقنية بها.

كما أنط القانون التنظيمي للجهات برئيس مجلس الجهة مهمة اتخاذ القرارات المتعلقة بتنظيم إدارة الجهة وتحديد اختصاصاتها. وطبقا للمادة 103 من نفس القانون، يسير رئيس المجلس المصالح الإدارية للجهة، ويعتبر الرئيس التسلسلي للعاملين بها، ويسهر على تدبير شؤونهم، ويتولى التعيين في جميع المناصب بإدارة الجهة. كما يجوز له كذلك أن يعين مكلفين بمهمة لا يتجاوز عددهم أربعة (4) يشتغلون تحت إشراف مدير شؤون الرئاسة والمجلس، هذا الأخير يتولى مهام السهر على الجوانب الإدارية المرتبطة بالمنتخبين وسير أعمال المجلس طبقا لمقتضيات المادة 126 من القانون التنظيمي الآنف الذكر.

وتخضع الموارد البشرية العاملة بإدارة الجهة حاليا للنظام الأساسي الخاص بموظفي إدارات الجماعات الترابية لسنة 1977، إلى حين صدور نظام أساسي خاص يحدد حقوقها وواجباتها والقواعد المطبقة عليها ووضعيتها النظامية، ونظام أجورها على غرار ما هو معمول به في النظام الأساسي للوظيفة العمومية.

أما تدبير شؤون الموظفين على مستوى العمالات والأقاليم، نشير إلى أنه في بداية ستينيات القرن الماضي، تم تنظيم العمالات والأقاليم بمقتضى القانون رقم 1.63.273 الصادر بتاريخ 22 من ربيع الثاني 1383 (12 شتنبر 1963)، والذي نسخ بالقانون رقم 79.00 الصادر بتنفيذ القانون رقم 1.02.269 بتاريخ 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002)،² هذا القانون عرف العمالات والأقاليم على أنها جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أي في إشارة إلى توفرها على ميزانية

¹ المادة 51 من القانون رقم 47.96 المتعلق بالجهات.
² منشور بالجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002 ص. 3490.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

خاصة بها، دون الإشارة إلى تمتعها باستقلال إداري (المصالح الإدارية والموظفين)، إلا ما تعلق بالإشارة إلى إمكانية تكوين موظفي الجماعات¹ الترابية، ومساعدة رئيس المجلس في أداء مهامه من قبل رئيس للديوان ومكلفان بمهمة في وضعية إلحاق من إدارات الدولة أو يعينون من قبله، أو ما تعلق بحضور الموظفين العاملين بمصالح العمالة أو الإقليم في أشغال دورات المجلس باستدعاء من العامل، أو بطلب موجه من قبل رئيس مجلس العمالة أو الإقليم موجه للعامل.

إلا أنه مع صدور القانون التنظيمي الجديد الخاص بتنظيم العمالات والأقاليم رقم 112.14، سيعترف المشرع لتلك الوحدات الترابية بالإضافة إلى استقلالها المالي، بكونها تتوفر على إدارة مستقلة عن إدارة عامل العمالة أو الإقليم، إذ تنص المادة الأولى منه، على أن العمالة أو الإقليم جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة.

كما تنص المادة 92 من نفس القانون على أنه: "يتداول مجلس العمالة أو الإقليم في القضايا

التالية:

- تنظيم إدارة العمالة أو الإقليم وتحديد اختصاصاتها؛
- إحداث المرافق العمومية التابعة للعمالة أو الإقليم وطرق تدبيرها طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

وتفسير تلك المادة يفيد على أن مجلس العمالة أو الإقليم أصبح مختصا في هيكلة وتنظيم إدارة العمالة أو الإقليم وفق الصلاحيات المنوطة به. كما تشير المادة 95 من نفس القانون، إلى أن رئيس مجلس العمالة أو الإقليم له صلاحية اتخاذ القرارات المتعلقة بتنظيم إدارة العمالة أو الإقليم وتحديد اختصاصاتها، مع إخضاع مقررات المجلس المتخذة بشأنها لتأشيرة عامل العمالة أو الإقليم.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فقد خص القانون التنظيمي الأنف الذكر تنظيم إدارة العمالة أو الإقليم بنصوص خاصة تؤهلها لكي تكون في مستوى الصلاحيات المسندة لها ولرئيس المجلس بصفته رئيسا لها، وأطرها تبعا لذلك بمقتضيات تضمنتها المواد من 117 إلى 121.2 كما أن نفس القانون

¹ المادة 37 من القانون رقم 79.00 المتعلق بالعمالات والأقاليم.
2 المادة 117 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم: "تتوفر العمالة أو الإقليم على إدارة يحدد تنظيمها واختصاصاتها بقرار لرئيس المجلس يتخذ بعد مداولة المجلس...".

تتألف وجوبا هذه الإدارة من مديرية عامة للمصالح ومديرية لشؤون الرئاسة والمجلس".
المادة 118 من القانون رقم 112.14: "يتم التعيين في جميع المناصب بإدارة العمالة أو الإقليم بقرار لرئيس مجلس العمالة أو الإقليم استنادا إلى مبدأ الاستحقاق والكفاءة، وبعد فتح باب الترشيح لشغل هذه المناصب غير أن قرارات التعيين المتعلقة بالمناصب العليا بها تخضع لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية".
المادة 119 من القانون التنظيمي رقم 112.14: "يساعد المدير العام للمصالح الرئيس في ممارسة صلاحياته ويتولى تحت مسؤولية الرئيس ومراقبته، الإشراف على إدارة العمالة أو الإقليم، وتنسيق العمل الإداري بمصالحها والسيره، ويقدم تقارير لرئيس المجلس".
المادة 120 من القانون رقم 112.14: "يتولى مدير شؤون الرئاسة والمجلس مهام السهر على الجوانب المرتبطة بالمنتخبين وسير أعمال المجلس ولجانه".

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

التنظيمي جعل من رئيس المجلس التداولي يتمتع بسلطة تنفيذ مقررات هذا الأخير بدل عامل العمالة أو الإقليم.

وعلى غرار الموارد البشرية الخاصة بالجماعات، فقد أخضع القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم رقم 112.14 مواردها البشرية لأحكام نظام أساسي خاص، يسري على سائر موظفي الجماعات الترابية، محدد بقانون، مع خضوعها في نفس الوقت للنظام العام للوظيفة العمومية.

فطبقا لمقتضيات المادة 97 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم، "يسير رئيس المجلس المصالح الإدارية للعمالة أو الإقليم، ويعتبر الرئيس التسلسلي للعاملين بها، ويسهر على تدبير شؤونهم، ويتولى التعيين في جميع المناصب بإدارة العمالة أو الإقليم طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل."

وفيما يتعلق بتنظيم إدارة الجماعات، فهي في ظل القانون التنظيمي الخاص بالجماعات رقم 113.14، تسير على نفس المنوال المتبع من قبل الجماعات الترابية الأخرى.

فمن اختصاصات المجلس الجماعي، التداول بشأن تنظيم وتحديد اختصاصات إدارة الجماعة، وبعد الموافقة على مقرر المجلس من قبل عامل العمالة أو الإقليم، يصدر رئيس المجلس القرار المنظم والمحدد لاختصاصات تلك الإدارة، والتي تتوفر وجوبا على مديرية للمصالح أو مديرية عامة للمصالح¹ حسب الحالة، يرأسهما على التوالي إما مديرا أو مديرا عاما. كما أن رئيس المجلس الجماعي، يعتبر الرئيس التسلسلي للعاملين بها، فله سلطة تعيينهم وفي جميع المناصب²، وله كذلك أن يعين رئيسا لديوانه.

وتعاني الجماعات الترابية نقصا حادا في مستوى التأطير بالموارد البشرية من فئة الموظفين، بالمقارنة مع حجم ونوع الصلاحيات التي أصبحت تضطلع بها، وكذلك بالمقارنة مع مستوى التأطير بالموارد البشرية على مستوى إدارة الدولة من حيث العدد ومن حيث الكفاءات.

المادة 121 من القانون رقم 112.14: "تخضع الموارد البشرية العاملة بإدارة العمالة أو الإقليم ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية لأحكام نظام أساسي خاص بموظفي إدارة الجماعات الترابية يحدد بقانون".

1 يمكن لبعض الجماعات المحددة بمرسوم يصدر باقتراح من السلطة العمومية المكلفة بالداخلية، أن تتوفر على مديرية عامة للمصالح. للزيد من الإيضاح تراجع المادة 126 من القانون التنظيمي رقم 113.14.

2 تنص المادة 96 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات في الفقرة الثانية: "يجوز لرئيس مجلس الجماعة التي يفوق عدد أعضائها مجلسها 43 عضوا تعيين رئيس لديوانه ومكلف بمهمة واحد يشغل بديوانه. غير أنه يمكن بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات أن يتألف ديوان الرئيس من مستشارين يصل عددهم إلى (4)".

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

جدول يقارن بين عدد موظفي الدولة وموظفي الجماعات الترابية سنة 2008*

العناوين	العدد
عدد موظفي الجماعات الترابية	151.610
عدد موظفي الدولة	442.263
نسبة موظفي الجماعات الترابية في مجموع الموظفين	%25.53

*المصدر : الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2011. ، مرجع سابق.

من خلال قراءة المعطيات الواردة بالجدول أعلاه، يتضح لنا أن عدد موظفي الدولة يشكل 3/4 مجموع الموظفين، علما أن موظفي الجماعات الترابية يتشكلون من مجموع الموظفين العاملين بالجماعات الترابية المشكلة ل 16 جهة (قبل التقسيم الجهوي لسنة 2015) والتي تشكل مجموع التراب الوطني.

ففي سنة 2003 شكلت نسبة التأطير بالجماعات الترابية 24%¹ من مجموع الموظفين بالمملكة، ووصلت هذه النسبة ل 25% سنة 2008، أي بعد 5 سنوات لم تعرف نسبة التأطير سوى زيادة طفيفة قدرت ب 1% على الرغم من توسيع الاختصاصات التي جاء بها الميثاق الجماعي 17.08، والإصلاح المالي المنبثق عن القانون الجبائي 47.06 وتطور ميزانيات الجماعات الترابية، ولم يشفع كل ذلك في الزيادة في حجم التأطير المحلي.

فتبعاً للمعطيات المشار إليها آنفاً، يتبين أن موظفي الجماعات الترابية يشكلون تقريبا ربع مجموع الموارد البشرية الموظفة وطنياً (الدولة والجماعات الترابية). فالجماعات الترابية برمتها تغطي مجموع التراب الوطني، أي نفس الرقعة الجغرافية الوطنية وتدير متطلبات نفس الفئات الديمغرافية، إلا أن إمكانياتها من الموارد البشرية من فئة الموظفين تبقى ضعيفة بالمقارنة مع امتدادها الجغرافي والفئات السكانية المستهدفة بالبرامج التنموية المتخذة من قبلها.

ب- الوظيفة العمومية الجماعية في ظل تعدد الأنظمة المطبقة

بالإضافة إلى القانون التنظيمي للجماعات، والنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بالظهير الشريف رقم 1.58.008 بتاريخ 7 شعبان 1377 (24 فبراير 1958)،² تخضع الموارد البشرية

¹ الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2011.
² جريدة رسمية عدد 2372 بتاريخ 11.4.1958 ص.631.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

العاملة بإدارة الجماعات لمقتضيات المرسوم رقم 2.77.738 بتاريخ 13 شوال 1397 (27 شتنبر 1977) بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 3387 بتاريخ 28 شتنبر 1977 كما وقع تنميته وتعديله.

يتضمن هذا المرسوم اثنان وعشرون فصلا. خصص جزؤه الأول للشروط القانونية المتعلقة بموظفي الجماعات، والجزء الثاني لمقتضيات خاصة قسم بدوره لبابين.

في اكتساب صفة موظف جماعي، ينص الفصل الأول من مرسوم 1977 بمثابة النظام الأساسي الخاص بموظفي الجماعات، على أنه: "يخول صفة موظف بالجماعات كل شخص يعين في منصب ويرسم بإحدى درجات تسلسل أسلاك الجماعات". أما فيما يخص وضعية الموظف القانونية لتجلب الجماعة التي يشتغل بها، وطبقا للفصل 2 من نفس المرسوم، فإن الموظف اتجاه الجماعة التي عين بها، يعتبر في حالة نظامية وقانونية، وبالتالي فإن ممارسته لحقوقه وواجباته، تتم وفق القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

أما من منظور القانون الجنائي، فيعد موظفا عموميا، في تطبيق أحكام التشريع الجنائي، كل شخص كيفما كانت صفته، يعهد إليه في حدود معينة بمباشرة وظيفة أو مهمة ولو مؤقتة بأجر أو بدون أجر ويساهم بذلك في خدمة الدولة، أو المصالح العمومية أو الهيئات البلدية، أو المؤسسات العمومية أو مصلحة ذات نفع عام.¹

أما فيما يخص الموظفين المتعاقدين مع الجماعة لشغل منصب ما من المناصب الإدارية، فإن التشغيل بإدارات الجماعات الترابية عن طريق التعاقد معمول به من أجل الاستفادة من الخبرات والتخصصات العليا، فقد صدر منشور للوزير المنتدب لدى الوزير الأول المكلف بالشؤون الإدارية، حول تمديد صلاحية العقود الخاضعة للقانون العام، تفيد، بأنه عند التنصيب عند مراجعة تلك العقود بالتنصيب فيها ضمن بنودها على تجديدها تلقائيا.²

وفيما يخص الأعوان المؤقتين والمياومين والعرضيين، فقد صدر عن الوزير المكلف بتحديث القطاعات العامة منشور تحت عدد 5 و.ع. بتاريخ 28 ماي 2003، يفيد بمنع توظيف الأعوان المؤقتين

¹ ظهير شريف رقم 1.59.413 صادر في 28 جمادى الثانية 1382 (26 نونبر 1962) بالمصادقة على القانون الجنائي، جريدة رسمية عدد 264 مكرر بتاريخ 1962.6.5
² منشور الوزير المنتدب لدى الوزير الأول المكلف بالشؤون الإدارية عدد 16 بتاريخ 27 رجب 1417 (9 دجنبر 1996).

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

والمياومين والعرضيين بالإدارات العمومية¹. ومنشور صادر عن الوزير الأول، موجه إلى المراقب العام للالتزام بالنفقات، يحثه فيه بعدم التأشير على أي قرار توظيف في تلك الفئات².

هذا، وقد صدر عن الوزير المكلف بتحديث القطاعات العامة، منشور يقضي بالتوقف عن التوظيف في الدرجات المرتبة في سلال الأجر من 1 إلى 4³.

أما فيما يتعلق بتحديد السن الأقصى للتوظيف ببعض أسلاك ودرجات الإدارات العمومية والجماعات الترابية، فقد نصت المادة الأولى من المرسوم رقم 2.02.349 بتاريخ 7 غشت 2002، على أن السن الأقصى المسموح به لولوج الوظائف بأسلاك ودرجات الجماعات الترابية هو خمسة وأربعون سنة⁴.

ومن أجل المشاركة في المباريات لولوج أسلاك الإدارات العمومية بما فيها الجماعات الترابية، فقد حدد المرسوم الملكي لسنة 1967 الشروط الواجب توفرها في المرشحين، وهي كما يلي:

- أن يكون من جنسية مغربية؛
- متمتعاً بالحقوق الوطنية وذو مروءة؛
- يستوفي شروط القدرة البدنية التي يتطلبها القيام بالوظيفة؛
- الوجود في وضعية قانونية اتجاه الخدمة العسكرية⁵.

ثانياً- التوزيع النوعي للموظفين

نقصد بالتوزيع النوعي لموظفي الجماعات الترابية، أن يتم حسب صنف الوظيفة ونوع الجماعات الترابية، وتكوين الموظفين.

الوظيفة بالجماعات الترابية بالإضافة إلى خضوعها لنظامها الخاص فهي كذلك تخضع لمقتضيات قانون الوظيفة العمومية، وبالتالي يكون للجماعات الترابية صلاحية إشباع حاجياتها من نوع التأطير الذي تحتاجه لتدبير الصلاحيات المنوطة بها على المنوال المعتمد من قبل الدولة في مجال تدبير الموارد البشرية العمومية.

¹ منشور الوزير المكلف بتحديث القطاعات العامة تحت عدد 5 بتاريخ 28 ماي 2003.

² منشور الوزير الأول رقم 1067 بتاريخ 6 ربيع الأول 1424 الموافق 8 مايو 2003.

³ منشور الوزير المكلف بتحديث القطاعات العامة رقم 6 و.ع. بتاريخ 1 ربيع الثاني 1424 الموافق 2 يونيو 2003.

⁴ مرسوم رقم 2.02.349 بتاريخ 27 جمادى 1423 (7 أغسطس 2002) بتحديد السن الأقصى للتوظيف ببعض أسلاك ودرجات الإدارة العمومية والجماعات المحلية.

⁵ مرسوم ملكي رقم 401.67 بتاريخ 13 ربيع الأول 1387 (22 يونيو 1967) بسن نظام عام للمباريات والامتحانات الخاصة بولوج أسلاك ودرجات ومناصب الإدارات العمومية، جريدة رسمية عدد 2852 بتاريخ 28 يونيو 1967، ص.1429.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

كما اعترف المشرع للجماعات الترابية بالحق في توظيف الموارد البشرية التي ستساعد في تدبير المرافق العامة الترابية، فهي تتوفر على سلطة للتوظيف والتسيير والتنظيم انطلاقاً من اعتراف المشرع لها بحق ممارسة السلطة التنظيمية والتوفر على إدارة مستقلة عن إدارة الدولة.

ومن أجل ضمان جودة الأداء بالإدارة المحلية، وضعت الدولة مجموعة من التدابير التي تهدف إلى مد الجماعات الترابية بموارد بشرية قادرة على تحمل المسؤولية ومساعدة المجالس التداولية ورؤسائها على القيام بالمهام المنوطة بهم على أحسن وجه، وذلك من خلال إنشاء مجموعة من مراكز تكوين الموارد البشرية في شتى التخصصات، التي تلتحق للعمل بإدارات تلك الهيئات وضمان التكوين المستمر لها خلال ممارستها للمهام المسندة إليها.

أ- التوزيع بحسب صنف الوظيفة ونوع الجماعات الترابية (موظفو جماعة فاس نموذجاً)

تتكون فئة الموارد البشرية الموظفة بالجماعات الترابية من أصناف مختلفة، تضم أطراً عليا وأخرى متوسطة ويد عاملة، وفئات أخرى. والجدول التالي يوضح الوضعية العددية للتأطير بالجماعات الترابية خلال سنة 2008 كما يلي:

جدول توزيع الموظفين حسب صنف الوظيفة ونوع الجماعات الترابية سنة 2008¹

صنف الوظيفة	الجهات	العمالات والأقاليم	الجماعات الحضرية	الجماعات القروية	الميزانيات الملحقة (العمالات والأقاليم)	مجموعات الجماعات	المجموع
الأطر العليا	197	4704	7844	3833	131	4	16713
الإدارية	161	3612	5087	2896	61	3	11820
التقنية	36	1092	2757	937	70	1	4893
الأطر المتوسطة	73	6038	17228	7079	76	8	30502
الإدارية	35	1850	4024	2797	38	1	8745
التقنية	38	4188	13204	4282	38	7	21757
أعوان التنفيذ	56	6012	14817	11684	61	15	32645
الإداريين المرسمين	41	5043	11665	10009	49	12	26819
التقنيين	1	398	980	306	5	0	1690
المؤقتين	14	571	2172	1369	7	3	4136
اليد العاملة	52	7699	49198	14266	140	108	71463
المرسمة	8	5862	36732	10117	95	41	52855
المؤقتة	44	1837	12466	4149	45	67	18608

¹ الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2011، مرجع سابق، ص. 50.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

287	0	0	44	227	16	0	فئات أخرى
302.933	270	816	73.768	178.401	48.922	756	المجموع

لم تعرف حصة موظفي الجماعات الترابية نسبة إلى موظفي الدولة أي تطور ملحوظ ما بين سنة 2003 وسنة 2008. ففي سنة 2003 مثلت نسبة تأطير الجماعات الترابية 24%، والحصة الخاصة بالدولة مثلت 76% بالمقارنة مع مجموع موظفي الدولة زائد موظفي الجماعات الترابية. وفي سنة 2008 مثلت نسبة تأطير الجماعات الترابية في إطار نفس المقارنة 25%، أي بعد خمس سنوات من التدبير مثلت زيادة التأطير فقط نسبة لم تتجاوز 1%، على الرغم من الاختصاصات الموسعة التي تضطلع بها الجماعات الترابية في حيزها الجغرافي.

وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، فخلال سنة 2009 بلغ عدد الجماعات 1503، منها 1282 جماعة قروية و 221 جماعة حضرية، فالجماعات القروية تمثل 85.29% من مجموع الجماعات بالمملكة، في حين أن نسبة تأطيرها من الموارد البشرية تمثل نسبة 29.23%، إذ تتوفر الجماعات الحضرية على نسبة تأطير تبلغ 70.27%، وبنسبة تأطير تمثل 24.35% بالمقارنة مع مجموع التأطير بالجماعات الترابية ككل.

فمن خلال استقراء هذه المعطيات، يتبين لنا أنه على الرغم من امتداد النفوذ الترابي الخاص بالجماعات المتواجدة بالعالم القروي لمساحات شاسعة من التراب الوطني، وارتفاع عددها بالمقارنة مع الجماعات المتواجدة بالمجال الحضري، وقيامها بنفس الصلاحيات، تبقى مواردها البشرية ضعيفة من حيث جودة التأطير والتخصص المتوفر لديها والكم العددي المعين لديها. فمن حيث توزيع الأطر بحسب التخصصات، تبين الإحصائيات الواردة بالجدول أعلاه، أن الأطر التقنية تمثل نسبة أقل من نسبة الأطر الإدارية، والتي من المفروض أن يكون عددها يفوق عدد الأطر الإدارية، على اعتبار أن العالم القروي سبب بطء وتيرة التنمية فيه ترجع بالأساس إلى غياب الأطر التقنية المتخصصة في مجال المالية والمحاسبة والتخطيط والبرمجة والتعمير والهندسة المدنية والفلاحة والمائية والصحة والبيطرية... أي الأطر الكفيلة بإعداد وتنفيذ التصاميم والبرامج، وكذلك إلى استمرار تواجد المنتخبين الأميين أو بمستوى تعليمي ضعيف وتحمل مسؤولية تدبير بعض لجان المجلس، كتلك المكلفة بالمالية والميزانية والبرمجة والتخطيط، وهي صلاحيات تحتاج لخبرات ومهارات وتكوين جيد وملئم في تلك المجالات.

أما فيما يخص وضعية الموظفين من حيث مؤشر السن الخاص بالموظفين العاملين بالجماعات، يلاحظ تسجيل تقدم في السن بالنسبة لعدد كبير منهم وقرب أعداد هائلة من الإحالة على التقاعد. وعلى

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

سبيل المثال، فأصغر سن مسجل من بين موظفي جماعة فاس يعود لسنة 1981، أي عمر الأصغر يقارب 36 سنة،¹ مما يتعين معه العمل على تطعيم إدارات الجماعات الترابية بأطر شابة، وذات مقومات بدنية وذهنية سليمة ومتفتحة على أن تراعى فيها المناصفة بين الجنسين.

تلعب الموارد البشرية دورا محوريا وأساسيا في عجلة التنمية الترابية، لذا يتعين وضع استراتيجية متكاملة للتنمية الترابية، تأخذ بعين الاعتبار تلبية حاجيات الجماعات الترابية من الموارد البشرية المؤهلة للتخطيط والبرمجة تتماشى والصلاحيات الموسعة التي أحاطها بها دستور 2011 وقوانينها التنظيمية الصادرة في سنة 2015.

إن الاستقلال الإداري للجماعات الترابية هو مرهون في بعض مقوماته باستقلالها بمواردها البشرية والتخلي عن الاعتماد على السند التاطيري الذي تلجأ له في كثير من الحالات لدى إدارات الدولة والذي بدوره لا يلبي حاجياتها بالكامل.

ولبلوغ اكتفاء ذاتي في مجال الموارد البشرية، يتعين فتح نقاش وطني على مستوى الجهات، يتدارس خلاله احتياجات الجماعات الترابية في هذا المجال، وسبل تلبيتها.

بدخول القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى ومجموعاتها حيز التنفيذ، أصبحت تطرح العديد من التساؤلات حول دور السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في مجال التوظيف بهذه الهيئات. وباعتبارها السلطة الوصية على الجماعات الترابية، ولإزالة اللبس والغموض عن هذا الموضوع، وجه وزير الداخلية جوابا إلى والي جهة الرباط سلا بتاريخ 04 أبريل 2016، أخذت شكل دورية عممت على باقي ولاء وعمال العمالات والأقاليم بالمملكة، تقضي بأنه: "بمقتضى المادة 103 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 97 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 96 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، أصبح تدبير شؤون الموظفين العاملين بالجماعات الترابية من اختصاص رؤساء مجالس الجماعات الترابية، ليشمل هذا الاختصاص جميع أصناف الموظفين الخاضعين لمختلف الأنظمة الأساسية المشتركة، وذلك من التوظيف إلى التقاعد، كما يشمل هذا الاختصاص التعيين في المناصب العليا، خاصة منها مناصب المدير العام للمصالح ومدير المصالح ومدير شؤون الرئاسة والمجلس والمكلفين بالمهام والمستشارين ورؤساء الأقسام ورؤساء المصالح، علما أن هذه التعيينات تبقى خاضعة لتأشير السيد وزير الداخلية.

¹ إحصائيات قسم الموارد البشرية بجماعة فاس آخر سنة 2016.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

كما تجدر الإشارة أنه بالنسبة لفئة المتصرفين الخاصين بوزارة الداخلية الخاضعين للظهير الشريف رقم 1.63.038 بتاريخ 02 مارس 1963 المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بمتصرفي وزارة الداخلية، فإن تدبير حياتهم الإدارية يتم من طرف رؤساء الجماعات الترابية، غير أن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة إزاءهم يبقى تأليفها من اختصاص المصالح المركزية لوزارة الداخلية طبقا للمادة 14 من الظهير السالف الذكر، التي تنص على: " أن وزير الداخلية يؤسس لكل سلك من أسلاك المتصرفين لوزارة الداخلية لجنة إدارية متساوية الأعضاء تضم ممثلين للإدارة وممثلين للسلك المعني".

وتأسيسا على ما سبق، فإن القرار الوزاري رقم 512.14 الصادر بتاريخ 18 فبراير 2014 والقرار رقم 1901.15 الصادر بتاريخ 28 ماي 2015 والمتعلقان بتفويض الإمضاء في ميدان الموارد البشرية للجماعات الترابية أصبحا غير ذي «موضوع»¹.

بالإضافة إلى صلاحيات الجماعات الترابية في توظيف موارد إدارتها البشرية، هناك مسؤوليات مهمة تناط بهذه الهيئات من أجل ضمان إشعاع هذه الموارد، فقد تنبّهت الدولة إلى الدور الذي يلعبه التكوين واستكمال التكوين في تأهيل الموارد البشرية وجعلها قادرة على تحمل مسؤوليات التخطيط والبرمجة للشؤون العامة المحلية، ومساعدة رؤساء مجالس الجماعات الترابية على تنفيذ مقررات المجالس التداولية وتطوير العمل الإداري وبالتالي تحقيق التنمية. ولهذه الغاية وضعت الدولة مجموعة من المراكز والمعاهد التي تروم التكوين في عدد من التخصصات القانونية والاقتصادية والاجتماعية والتقنية لمد الجماعات الترابية بآليات تدبيرية ذات كفاءات عالية. ونعتقد هنا أن هذه المهمة يجب أن تمارسها فعليا الجهات نظرا لقربها من حاجيات الجماعات الأخرى المكونة لها، وهي الأقدر على تقدير متطلباتها من التكوين وإعادة التكوين واستكمال التكوين، تتماشى مع الخصوصيات المحلية (فلاحة، صناعة تقليدية، سياحة... الخ)، مما يجعل الدولة ملزمة بنقل هذا الاختصاص مع الموارد المالية المقابلة للنهوض به محليا، ومدها بكل الوسائل القانونية والمادية والبشرية التي تساعد على تحقيق تلك الغاية. كما أن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية يمكن أن تدعم هذا الهدف، وهذا ما نصت عليه المادة 82 من القانون التنظيمي للجهات في الفقرة (ب)، والتي جعلت مجال التكوين المهني والتكوين المستمر والشغل من الاختصاصات الذاتية للجهة، وذلك من خلال صلاحياتها في إحداث مراكز جهوية للتشغيل وتطوير الكفاءات من أجل الإدماج في سوق الشغل، وكذا الإشراف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجالس وموظفي الجماعات الترابية.

¹ رسالة جوابية بمثابة منشور عدد 691 بتاريخ 04 أبريل 2016 صادر عن المديرية العامة للجماعات المحلية حول تدبير الموارد البشرية.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

فإذا كانت وضعية تأطير الجماعات الترابية تتصف بالضعف كما وكيفا، فما هي الإجراءات المتخذة من أجل تجاوز هذا الإشكال الذي ينعكس سلبا على جودة الخدمات المقدمة من طرف الجماعات الترابية ومستوى مساهمتها في الرفاهية الترابية وازدهارها؟

ب- وضعية تكوين موظفي الجماعات الترابية

من المفروض على الجماعات الترابية أن تتكيف مع وضعيتها القليلة من التأطير البشري، وتحاول تمكينه من التكوين التي ترفع من مردوديته وتعوض بذلك هذا النقص.

معلوم أنه من القضايا الأساسية المرتبطة بتدبير الموارد البشرية يحتل التكوين مكانة متميزة من زاوية إثارته لنقاش محتدم حول أهدافه ومضامينه، وكذا طرق تلقينه.

الكل يتفق على أن التكوين هو الوسيلة الأمثل لإيجاد الحلول لمجموعة من الإشكاليات المرتبطة بتنظيم وتحديث وتنمية القدرات المهنية للموظفين لتأهيلهم للتكيف مع التحولات التي يعرفها مجال التدبير الإداري.¹ وتمكين المنتخبين من الإلمام بالصلاحيات المنوطة بهم كممثلين للسكان بالجماعة الترابية والقيمين على تلبية حاجياتهم من التنمية، وتدريبهم على اكتساب مهارات تقنيات التخطيط، والتدبير الجيد للمالية الترابية الركيزة الأساسية لتحقيق التنمية المحلية.

❖ تجربة تكوين موظفي الجماعات الترابية

إن ممارسة الجماعات الترابية لاختصاصاتها يحتاج أيضا بالإضافة إلى الموارد المالية، إلى وجود تدبير وتنظيم للمصالح الترابية وانسجام بينها وبين حاجيات السكان المحليين، غير أن الموارد البشرية على أهميتها المركزية في دعم اللامركزية،² يحتاج إلى جلب موارد تتوفر على تكوين يؤهلهم لإشباع تلك الحاجيات بشكل منسجم وملئم، وكلما تطورت ونمت تلك الحاجيات، استدعت الضرورة مواكبة تلك التحولات، بتمكين تلك الموارد البشرية من الاستفادة من حلقات تكوين مستمر، تمكنهم من اكتساب مهارات جديدة تسير كل المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والقانونية التي تطرأ على الساحة الترابية.

ولإشباع حاجيات الجماعات الترابية من تكوين مواردها البشرية، فقد خصصت الدولة مجموعة من المؤسسات المهمة بتكوين واستكمال تكوين أطر الجماعات الترابية الإدارية والتقنية، نتعرض فيما يلي لأهمها:

¹ جعفر علوي: تأهيل الموارد البشرية شرط اكتمال البناء اللامركزي بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 12، 2001، ص.111.
² نفس المرجع، ص.112.

✓ المدرسة الوطنية للإدارة

أحدثت المدرسة الوطنية للإدارة بموجب المرسوم 2.93.412¹ بتاريخ 13 جمادى الأولى 1414 (29 أكتوبر 1993)، والتي تعتبر مؤسسة لتأهيل الأطر العليا، مقرها بمدينة الرباط، وتابعة لوزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري. هذا المرسوم تم تنميته وتعديله بموجب المرسوم رقم 2.99.1217 بتاريخ 10 ماي 2000، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4802 بتاريخ 8 يونيو 2000.

وتختص هذه المؤسسة بما يلي:

- سلكا للتكوين المستمر في التدبير الإداري تستغرق مدته 28 شهرا تخصص منها أربعة أشهر للتدريب الميداني؛
- سلكا عاليا في التدبير الإداري مدته 42 شهرا؛
- أسلاكاً تحضيرية؛
- أسلاكاً للتكوين المستمر.

✓ المعهد العالي للإدارة²

تتأط بالمعهد العالي للإدارة، مهمة تكوين أطر سامية لفائدة الإدارات العمومية والجماعات المحلية، وأطر القيادة بالمؤسسات العمومية.

ويساهم المعهد في التكوين المستمر لفائدة الأطر العليا التابعة للإدارات والهيئات المشار إليها آنفاً.

✓ مراكز التكوين الإداري التابعة لوزارة الداخلية

فيما يخص الهدف من إحداث مراكز التكوين الإداري، ينص الفصل الثاني من المرسوم المحدث لهذا النوع من المراكز، إلى أنه: " تهدف المراكز إلى تلقين تعليم عام وتكوين إداري للمرشحين لدرجاتي الكتاب والمحربين للعمل بالجماعات المحلية والمصالح التابعة لوزارة الداخلية."

من الملاحظ أن الجماعات الترابية بالمغرب تفتقر إلى الأطر المتخصصة في مجال المالية الترابية والتخطيط، خاصة الأطر العليا، وهذا ما أشارت إليه المناظرة الوطنية الرابعة، حيث لاحظت أنه رغم الجهود المبذولة من طرف وزارة الداخلية في مجال تكوين أطر متخصصة لفائدة الجماعات الترابية، فإن نسبتهم تبقى ضعيفة ولا تشمل جميع الجماعات.

¹ جريدة رسمية عدد 4233 بتاريخ 15 دجنبر 1993 ص.2511.
² القانون رقم 78.99 القاضي بإحداث المعهد العالي للإدارة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.344 صادر في 29 رمضان 1421 (26 ديسمبر 2000).

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

كما لاحظت لجنة المالية المحلية المنبثقة عن المناظرة الوطنية الرابعة أن بعض الجماعات الترابية في غالب الأحيان تسند مهام تسيير مصالحها المالية والمحاسبة إلى أطر تنتمي إلى الدرجات الدنيا الشيء الذي لا يساعد على تحسين مستوى التسيير المالي ويحد من مبادرة الجماعات في اعتماد التقنيات المتطورة لترشيد نفقاتها.¹

وفي السنوات الأخيرة قامت مديرية تأهيل الأطر الإدارية والتقنية التابعة للمديرية العامة للجماعات المحلية بوضع استراتيجية للتكوين المستمر لأطر الجماعات الترابية، والجدول التالي يوضح التخصصات التي همت التكوين الأساسي لمعاهد التكوين التابعة لوزارة الداخلية، بهدف الرفع من حجم التأطير المتخصص للجماعات الترابية، وذلك كما يلي:

المستفيدون من التكوين الأساسي لمعاهد التكوين التابعة لوزارة الداخلية سنتي 2014-2015

عدد المستفيدين سنة 2015	عدد المستفيدين سنة 2014	أسلاك التكوين الأساسي
السنة الثانية 44	السنة الأولى 44	سلك تكوين التقنيين في البستنة والإعداد الطبيعي بمعهد التكوين في البستنة والإعداد الطبيعي بسلا
50	—	سلك تكوين التقنيين في الهندسة المدنية بمعهد التكوين التقني بالدار البيضاء
50	—	سلك تكوين التقنيين في الهندسة المدنية بمعهد التكوين التقني بإموزار كندر
144	44	المجموع

¹ عبد الحق المرحاني: حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية، مرجع سابق، ص. 75.

² اللامركزية في أرقام، طبعة 2015.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

إلا أن هذا العدد من المتخرجين من تلك المعاهد التقنية لا يلبي الحاجيات الحقيقية للجماعات الترابية، خاصة بعد انفصال إدارات العمالات والأقاليم والجهات عن إدارات الولاية وعمال العمالات والأقاليم بمقتضى القوانين التنظيمية لسنة 2015 وإحالة العديد منهم على المعاش.

كما نشير وفي نفس سياقات التكوين المستمر، أنه تم تنظيم عددا من ندوات التكوين على مستوى العمالات والأقاليم بلغت 280 ندوة برسم سنة 2014 و413 ندوة نظمت لفائدة 9187 مستفيد برسم سنة 2015،¹ همت مجالات التدبير المالي والجبايي والمحاسبي والصفقات العمومية والتدبير المندمج للنفقات العمومية والممتلكات والمنازعات وتدبير الموارد البشرية والمواضيع القانونية والتواصل والمعلومات والتخطيط الاستراتيجي والتكوين المتخصص في مجالات التعمير وتدبير النفايات والتطهير السائل...

إلا أنه من الملاحظ على هذه البرامج التكوينية كونها تتم برمجتها مركزيا بمديرية تأهيل الأطر الإدارية والتقنية التابعة لوزارة الداخلية وليست بطريقة تشاركية مع الجماعات الترابية، أي من المفترض أن تؤسس على اتفاقية للتكوين المستمر محددة التخصصات والمستفيدين منها ومدة التكوين وزمان ومكان إقامته وطرق تتبعه وتقييم فعاليته أدائه، بدل تأسيسها على جذابات الموظفين الراغبين في التكوين التي ترسل سنويا إلى الجماعات الترابية من أجل تعبئتها من قبلهم وإعادة إرسالها إلى المديرية المختصة من أجل البرمجة. فيصير التكوين فجائيا وغير مخطط له مسبقا من قبل الجماعات الترابية المستفيدة من برنامج المديرية للتكوين، والذي قد يصادف وجود موظفين في عطلة إدارية أو في مهمة خارج تراب الجماعة الترابية، أو يتحملون مسؤوليات تحول دون حضورهم أثناء انعقادها، أو لقلة عددهم مما يستعصي عليهم مغادرة مكاتبهم وترك فراغ في تأدية الخدمة الإدارية الموكولة لهم، مما يحرمهم من إمكانية الاستفادة من تلك البرامج التكوينية الضرورية لتحسين الأداء التدبيري للإدارة الترابية ويساعدهم على اكتساب الكفاءات المهنية التي تؤهلهم للنجاح والترقي في الوظيفة.

اعتبارا لكون الجماعات الترابية وحدات ترابية، فهي بهذه الصفة تمارس اختصاصاتها في مجال جغرافي محدد، بواسطة إمكانياتها المادية والبشرية وإدارتها الخاصة. فما هي وضعية هذا الحيز الجغرافي من حيث التقسيم الإداري الرسمي؟ وما هي وضعية تنظيم وهيكلية الإدارة الخاصة بالجماعات الترابية؟

¹ اللامركزية في أرقام، طبعة 2015. مرجع سابق.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

المطلب الثاني- واقع التقسيم والتنظيم الإداريين

التقسيم الترابي هو ذلك العمل الإداري الذي من شأنه أن يقسم الحيز الإقليمي للوطن إلى وحدات جغرافية تمارس عليها الجماعات الترابية الصلاحيات المنوطة بها قانونيا. وهذا التقسيم قد يجعل من بعض الوحدات الترابية هيئات غنية بالثروات والمؤهلات البشرية والأنشطة الاقتصادية والتنوع الثقافي، وقد يكون سببا في تخلفها، لارتباطه بكتلة سكانية هائلة، تقطن حيزا جغرافيا منعدم الثروات والبنى التحتية.

كما أن تدبير هذا الحيز الجغرافي من قبل المجالس التداولية يتم بواسطة إدارة، قد تكون فاعلة بحكم جودة هيكلها التنظيمي، وقد تكون في وضعية متردية، تنعكس تدخلاتها سلبا على تدبير الشأن العام الترابي.

الفقرة الأولى- وضعية التقسيم الإداري

يلعب التقسيم الترابي المحكم دورا أساسيا في التنزيل السليم للمقتضيات الدستورية المرتبطة بالجهوية المتقدمة وشروط نجاحها، ولكي نتحقق من فعالية التقسيم المطبق حاليا، سنقوم بعملية تشخيص لكيفيات تطبيقه على أرض الواقع.

أولا- تشخيص الوضعية الراهنة للتقسيم الجماعي

تشكل كل جماعة ترابية من الجماعات الترابية بالمملكة، أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، مبدأ يعني أن لكل جماعة ترابية حيز جغرافي تمارس في إطاره صلاحياتها المنوطة بها طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل في مجال تدبير الشأن العام الترابي.

والحيز الجغرافي الخاص بكل جماعة ترابية يخضع لنظام قانوني يسمى بالتقسيم الترابي للمملكة، القاعدة الأساسية لتحديد الهيئات الناجبة المؤهلة لاختيار ممثليها في المجالس التداولية لتلك الهيئات، ومصدر تمويل مشاريعها، ومجال تطبيق سياساتها وبرامجها التنموية.

والتقسيم الترابي إن لم يحسن وضعه، يؤدي لا محالة إلى ظهور تفاوتات بينة على مستوى الموارد المالية المحققة لكل جماعة ترابية، فيثري جماعات ترابية ويفقر أخرى، فتتقدم وتتطور الغنية وتتأخر الفقيرة وتجتر معاناة الخصائص المالي.

إن أية قراءة لتشخيص الوضعية الراهنة للتقسيم الجماعي، هي في الواقع تبيين لتطور استمر حوالي نصف قرن من الزمن، إذ انطلقت تجربة التقسيم الترابي في السنوات الأولى للاستقلال بمرسوم 2.12.1959، وتطورت التجربة في هذا المجال فيما بعد بمرسوم 1992.6.30، واستمر هذا التطور

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

بمرسوم 1996.05.31 ثم مرسوم 1998.12.31 الذي وقع تنميته بمرسوم 2003.03.25 بعد دخول نظام المقاطعات المحدث بالميثاق الجماعي لسنة 2002 حيز التطبيق.

وكان للمراجعة الجذرية للتقسيم الجماعي لسنة 1992 أثرا كبيرا على الجغرافيا الإدارية للمغرب، حيث تضاعف عدد الجماعات وانتقل مجموعها من 763 جماعة سنة 1959، إلى 1547 جماعة، همت هذه الزيادة بالأساس عدد الجماعات الحضرية الذي تضاعف حوالي 9 مرات، حيث ارتفع العدد من 28 إلى 249 جماعة حضرية، في حين تضاعف عدد الجماعات القروية ب 1,7 ولم يعرف هذا الوضع تغييرا جوهريا في التعديلات الموائية للتقسيم الجماعي.

هذه المراجعات اندرجت في سياق مساهمة التطور الديمغرافي والاقتصادي والسياسي الذي عرفته المملكة خلال السنوات الأخيرة من زيادة في عدد السكان، وارتفاع نسبة التمدن والعزم على تطوير والارتقاء بآليات العمل الجماعي كواقع مؤسس للامركزية الفعلية.

مع نهاية ثمانينيات القرن الماضي لاحظت الدولة أن التقسيم الإداري لسنة 1994 أصبح في أمس الحاجة إلى إصلاح وملاءمة لتعميق مسلسل اللامركزية والارتقاء بها إلى مستوى نوعي أفضل. فالمقاربة الكمية التي كانت المعيار الأساسي فيما مضى، أصبحت في ذمة التاريخ باستفادها لجميع مراحلها، حيث حان الوقت لتبني مقاربة كيفية تستهدف إصلاح وتقويم اختلالات التقسيم الإداري السابق والذي كان مطبوعا بالعديد من السلبيات أهمها:

- لا ينطلق في كل الأحوال من منظور شمولي ومقاربة إستراتيجية محددة على المدى المتوسط والبعيد؛
- لم تنهج في وضعه بخصوص بعض الجماعات منهجية معينة قائمة وفق أسس ومؤشرات واضحة ومحددة مسبقا، كالخصائص الجغرافية والسكانية والاقتصادية؛ مما أدى إلى عدم مواكبته للواقع الميداني، إن على المستوى البشري (المجموعات البشرية المتجانسة) أو على المستوى المادي (المنشآت الاجتماعية والاقتصادية، التجهيزات الأساسية التضاريس...)
- لا ينسجم في العديد من جوانبه مع التحولات الكبرى التي عرفت الجماعات الترابية في السنوات الأخيرة، لاسيما المستجدات المتزايدة للمعطيات المجالي، الديمغرافية، المالية والاجتماعية التي أسفرت عنها نتائج الإحصاء العام للسكنى والسكان سنة 2004؛
- صعوبة التمييز بين الجماعات الحضرية والقروية، وغياب معايير موضوعية لترقي الجماعات القروية إلى مستوى الجماعات الحضرية أو إحداث مراكز داخل مجالها الترابي؛

- صعوبة إحداث منظومة ترابية بمكونات بشرية، اجتماعية، إدارية واقتصادية متناسقة فيما بينها، حيث التفكك بدا واضحا في أغلب المدن الكبرى بسبب تقسيمها في مرحلة أولى إلى عدة جماعات حضرية ثم العمل بنظام وحدة المدينة الذي كان له تأثير نسبي فقط في تعزيز دور الإدارة المحلية كأداة للتنمية وإضفاء الفعالية على عملها في تدبير الشأن الجماعي وفق مقاربة إدارة القرب «L'administration de proximité» الهادفة إلى تقديم خدمات عمومية جماعية في بعدها الواقعي والتآزري مع المواطنين؛¹

عدم وضوح الحدود الترابية لبعض الجماعات مما أدى إلى التنازع في ممارسة الاختصاصات الجماعية في أغلب المجالات أهمها التنازع حول وعاء الضرائب الواجب استخلاصها لكل جماعة، والجهة المختصة لمنح تراخيص التعمير، وتسليم بعض الوثائق الإدارية والمدنية، وهو ما حصل فعلا بين كل من جماعة فاس، وجماعة عين شقف حيث أن الجماعة الأخيرة نازعت الأولى في أحقية وجود مشاريع على تراب تدعي امتدادها له بدل جماعة فاس والتي تنازعتها في ذلك، ونفس الشيء بالنسبة لتراخيص البناء في المناطق المتجاورة بين الجماعتين. نزاع قد تكون له خلفيات سياسية انتخابية، ولكن في ظاهره ينسب لعدم ترسيم الحدود الجغرافية بينهما بدقة في وثائق التعمير لكل جماعة منهما. فالإحداثيات الخرائطية المحددة لموقع كل جماعة غير مضبوطة بالدقة اللازمة مما يترك المجال للتنازع والتناحر، وضياع مصالح المواطنين، وهدر المال العام وتعطيل إنجاز المشاريع التنموية، وجلب الاستثمار.

لقد كان الهدف من مراجعة التقسيم الترابي القديم خلق كيانات متجانسة ومتضامنة، لكن هذا الهدف لم يتحقق إلا جزئيا.

ثانيا - التقطيع الترابي في ظل المخطط الخماسي 2012/2008

تم اعتماد مخطط خماسي لفترة 2008-2012- لتعزيز شبكة التأطير الترابي، الذي اعتنى في المرحلة الأولى بآليات تحديد معايير مرجعية للتقطيع الترابي تركز في الوسط الحضري على إحداث ملحقة إدارية لكل 28 ألف نسمة كمعدل، وفي المجال القروي قيادة، لكل 22 ألف نسمة بناء على أجندة همت في مرحلة أولى التشاور والتنسيق مع مختلف عمالات وأقاليم المملكة، ثم التعبير عن الحاجيات وإعداد المخطط لتعزيز شبكة التأطير الترابي في مرحلة ثانية، حيث تم خلق ما يناهز 472 وحدة إدارية جديدة بشكل متوازن بين العالمين الحضري والقروي، كإجراء عملي مواكب للتأطير الإداري للتقسيم الترابي الجديد، بهدف تدعيم الحكامة الجيدة على مستوى الحواضر التي أصبحت تعرف نموا وتطورا

¹ محمد يحيى: التطور الإداري بالمغرب: الجماعات المحلية نموذجا: حصيلة العشرية الأولى من الألفية الثالثة، مرجع سابق، ص.25.24.22.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

مستمرًا، ولفك العزلة عن الجهات التي تعاني من ضعف في البنيات الأساسية ومن واقع البعد الجغرافي، وصعوبة التضاريس.¹

تجدر الإشارة هنا، أنه على إثر صدور في الجريدة الرسمية عدد 6374 بتاريخ 15 رمضان 1436 (2 يوليو 2015) المرسوم رقم 2.15.402 والذي يحدد بحسب العمالات والأقاليم قائمة الدوائر والقيادات والجماعات بالمملكة وعدد الأعضاء الواجب انتخابهم في مجلس كل جماعة، والذي كرر ما جاء بمذكرة وزارة الداخلية السالفة الذكر حول ملاءمة مشروع التقسيم الترابي للمملكة، أصبح عدد الجماعات 1503، منها 1283 جماعة قروية و221 حضرية دون تطابقه مع القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات الذي حذف التمييز المبني على المجال الجغرافي (حضري، قروي)، مما سيشكل إشكالا حقيقيا لدى المدبرين المحليين في تطبيق النصوص القانونية الصادرة قبل 2015 والتي كانت تسري بعض مقتضياتها بناء على ذلك التمييز وظلت سارية المفعول إلى حين تعويضها بمقتضيات قانونية وتنظيمية بديلة كما نصت على ذلك المواد الأخيرة من القوانين التنظيمي رقم 113.14، كما هو الشأن بالنسبة للقوانين الجبائية وقوانين التعمير وتدبير الأملاك.

إن نتيجة عدم توازن المجال الجغرافي المنبثق عن التقسيم الإداري من حيث الفرص الاقتصادية والموارد البشرية يرخي بضلاله على القدرة التمويلية للجماعات الترابية، ويكرس الفوارق فيما بينها أفقيا وعموديا، ويجعل استقلال العديد منها بعيد المنال والتحقق.

فإذا كان حال التقسيم الإداري يؤزم الوضعية المالية للعديد من الجماعات الترابية خاصة التي لا تتوفر على ثروات المقالع والمناجم والغابات أو جهة مطلية على البحر مثال جماعات جهة فاس مكناس، فما دور إدارات هذه الهيئات في تجاوز صعوبات هذا التقسيم، وتحقيق التنمية على الرغم من قلة مصادر التمويل المتوفرة لبعضها في حيزها الترابي؟

الفقرة الثانية- الطرق المعتمدة في هيكلة إدارات الجماعات الترابية

" وإننا لنعتبر المقاربة المعتمدة في هذه الرسالة بيانًا مفصلاً لما يشكل في نظرنا النهج القويم للإصلاح الإداري المنشود الذي يستوجب تحديداً للأهداف المتعين على الجهاز الإداري تحقيقها بالموازاة مع إصلاح المساطر التي يتبعها، وتأهيل القائمين على هذه المساطر من خلال إعادة تكوينهم وصقل خبرتهم"²

¹ محمد بيجا: التطور الإداري بالمغرب: الجماعات المحلية نموذجاً: حصيلة العشرية الأولى من الألفية الثالثة، مرجع سابق، ص. 27.26.
² مقتطف من الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى الوزير الأول في موضوع التدبير اللا متمركز للاستثمار الدار البيضاء، 2002.09.01.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

تتمثل المركزية الإدارية في توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الجهاز الإداري المركزي وشخصيات معنوية عامة أخرى في الدولة - ترابية أو مرفقية - تباشر وظيفتها تحت رقابة السلطة المركزية. وبذلك نجد أن اللامركزية تستند إلى أمرين هما:

- الاستقلال في الإدارة؛

- إشراف السلطة المركزي ورقابتها.¹

ومن مقومات الإدارة المحلية، أن يعتبر موظفو المجلس المحلي موظفين عامين، رغم أنه قد تحكمهم أنظمة وظيفية خاصة بهم مختلفة عن تلك المطبقة على موظفي السلطة المركزية. كما أنهم يتقاضون مرتباتهم من موازنة الشخص الإقليمي الذي يتبعون له وليس موازنة الدولة.

فالجماعة الترابية باعتراف القانون تتوفر على استقلال إداري، ويعني استقلالها بموظفيها وإدارتها عن موظفي وإدارة الدولة.

ومن خلال الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات المحلية يتبين أن من أهم هذه النتائج الاعتراف لمجلس الوحدة الترابية - الذي يعتبر عضوها التقريبي- بالحق في إشباع الحاجات التي تهم سكان تلك الوحدة المحلية،² وهذا الإشباع يتم بواسطة إدارة ذات نظام هيكلي، يحدد المهام المنوطة بها، ويدبرها موظفون عامون منتسبون ماليا (الأجرة والتعويضات والتحفيزات ومساوهم المهني) لميزانية الهيئة الترابية المعنية (جهة، عمالة، إقليم، جماعة، مؤسسة التعاون، مجموعات الجماعات، مجموعات الجهات... إلخ)، وينفذون أوامرها طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

فالإدارة الترابية هي الآلية المعتمدة في التواصل مع المرتفقين، فهي تلبي الحاجيات، وتعطي التوجيهات.

ولكي يتم تلبية الحاجيات بنظام وانتظام، لابد أن تتوفر هذه الإدارة على تنظيم هيكلي يحدد العلاقة بين أطراف الأجهزة المكونة لها إن على مستوى المسؤولية وكذا على مستوى قنوات ومسار انسياب المعلومة.

وما دامت الإدارة تعتبر مجموعة من البنيات والأنشطة فهي بذلك تشكل مجموعة من الوظائف العامة. والمرافق العامة تتصف بخاصية الدوام والاستمرارية، فهي تحتاج إلى تنظيم يضمن الثبات

¹ أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص.29.
² نفس المرجع، ص.49.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

والجدية في إشباع الحاجات العامة المحلية ويعامل المرتفقين على قدم المساواة، ويسمى التنظيم الهيكلي، أي يعنى بتوضيح الهياكل المكونة للإدارة الترابية، فهو إذن تنظيم بنيوي وظيفي.

ولضمان فعالية هذا التنظيم الهيكلي للإدارة الترابية، لابد له من نظام يحدد مكونات البنيات والأجهزة التي يتركب منها، والعلاقة التي تربط بينها، في شكل تصميم ومخطط يحدد شكل البنيات وتناسق العمل بداخلها، بالإضافة إلى نظام للصلاحيات المباشرة من قبل تلك المكونات، وكيفية ممارستها عبر تحديد دليل للمساطر المعتمدة من قبلها، سواء من حيث الأسلوب المتبع في إشباع الحاجات العامة، أو من حيث كيفية تقلد المهام المنوطة بها من قبل الموارد البشرية.

أولاً- اختصاصات مجالس الجماعات في تنظيم الإدارة

فنفترأ لما للتنظيم الهيكلي من دور في التوزيع الجيد للمهام المنوطة بمصالح إدارة الجماعة الترابية، فإن ضبطه بشكل محكم، وتنزيله على أرض الواقع يدخل في باب المقتضيات الدستورية الرامية إلى تخليق الحياة العامة، والحكمة الجيدة بالجماعات. فمن صلاحيات مجلس الجماعة، أن يفصل بمداولاته في القضايا التي تدخل في اختصاص الجماعة، ويمارس الصلاحيات الموكولة إليه، ومن بينها تنظيم إدارة الجماعة، وتحديد اختصاصاتها، وفق ما نصت عليه المادة 92 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

ولتنفيذ مقررات المجلس المتخذة في مجال تنظيم إدارة الجماعة، يتخذ رئيس مجلس الجماعة القرارات المتعلقة بتنظيم إدارة الجماعة وتحديد اختصاصاتها، والتي لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم المختص كما نصت على ذلك المادة 118 من القانون رقم 113.14.

ثانياً- التنظيم الهيكلي لإدارة الجماعة على ضوء القانون التنظيمي رقم 113.14

يدبر شؤون الجماعة مجلس منبثق عن الانتخابات الجماعية العامة، فهو يقوم بمهام تداولية من خلال اتخاذ مقررات تفصل في قضايا الجماعة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والرياضية، مقررات تحتاج إلى إدارة تسهر على تنفيذها وتنزيلها على أرض الواقع، هذه الإدارة أوكل المشرع مهمة تدبيرها وتنظيمها والإشراف عليها إلى الجهاز التنفيذي للمجلس المتمثل في شخص رئيسه.

ولكي يستطيع رئيس المجلس أداء مهامه على الوجه المطلوب، يحتاج إلى نوعين من الأجهزة الإدارية:

جهاز الإدارة العامة، يباشر من خلاله رئيس المجلس وبواسطته إشباع الحاجات العامة (الحاجات الإدارية) يتمثل في مديرية المصالح؛

جهاز الإدارة الخاصة (الحاجات السياسية)، يعنى بتدبير الشق السياسي للمجلس الجماعي، ويتصل بشؤون المنتخبين المرتبطة بالرئاسة والمجلس.

1- تأليف مديرية المصالح الجماعية

كما أشرنا سابقا، فتنظيم إدارة الجماعة هو من صلاحيات مجلس الجماعة موضوع المادة 126 من القانون رقم 113.14، إذ تشير إلى أنه: " تتوفر الجماعة على إدارة يحدد تنظيمها واختصاصاتها بقرار لرئيس المجلس بعد مداولة المجلس...".

فالقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، لم يضع تصورا أو نموذجا لما يجب أن تكون عليه إدارة الجماعة، بل فقط اكتفى بالنص على ضرورة الحصول على تأشيرة عامل العمالة أو الإقليم قبل وضع التنظيم الهيكلي موضع التنفيذ. لكنه أشار إلى بعض أجهزتها بالنص على أنه: " تتألف وجوبا هذه الإدارة من مديرية للمصالح؛ غير أنه يمكن لبعض الجماعات التي تحدد لائحتها بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية من التوفر على مديرية عامة للمصالح".

أ- التعريف بمدير المصالح ومهامه

من خلال الترتيب الذي اعتمده المشرع في وضع المقترضات المتعلقة بتنظيم إدارة الجماعة وتحديد اختصاصاتها، يتضح أنه يتعين على مجالس الجماعات فور توليها لمهام تدبير شؤون الجماعة بضرورة اتخاذ مقرر يقضي بتنظيم لإدارة الجماعة ويحدد اختصاصاتها، والتأشير عليه من قبل عامل العمالة أو الإقليم.

وبعد حصول الجماعة على القرار التنظيمي التنفيذي لإدارة الجماعة، يمكن لها أن تعين مديرا عاما أو مديرا بحسب الحالة من أجل الإشراف على تدبير المديرية العامة أو مديرية المصالح، كما نصت على ذلك المادة 128 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، والتي أشارت بأن من مهام المدير أو المدير العام للمصالح، ما يلي: " يساعد المدير العام أو المدير، حسب الحالة، رئيس المجلس في ممارسة صلاحياته ويتولى تحت مسؤولية الرئيس ومراقبته، الإشراف على إدارة الجماعة، وتنسيق العمل الإداري بمصالحها والسهر على حسن سيره. ويقدم تقارير لرئيس المجلس كلما طلب منه ذلك".

فالمادة 128 هذه، حاولت أن تحدد مهام مديرية المصالح، وتمييزها عن باقي مكونات إدارة الجماعة وخصتها بعناية خاصة، اعتبارا لأهميتها من جهة، ومن جهة أخرى تركت الحرية للمجلس التداولي أن يكيف تنظيم إدارته وفق الصلاحيات المنوطة به قانونيا مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات الجماعة الثقافية والاقتصادية والاجتماعية وإمكانيات المجلس المادية والبشرية.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

إلا أن الملاحظ على ما ورد بالمادة 128 من مقتضيات تتحدث عن مهام مدير المصالح للجماعة، كونها تضمنت عبارات عامة وغامضة وغير محددة المقاصد، كعبارة يساعد، يشرف، تقديم التقارير... عبارات تمنح مدير المصالح اختصاصات عامة وغير مضبوطة، تجعل تدخلاته واسعة قد تصل لحد التداخل مع اختصاصات رئيس المجلس الجماعي. إلا أنه عمليا وقانونيا يعتبر مدير المصالح موظفا جماعيا يعين من قبل رئيس المجلس ويخضع لسلطته الرئاسية. وبالتالي فلا يمكن له أن يمارس إلا الصلاحيات التي يكلفه بها رئيس المجلس الجماعي وفق مقرر المجلس التنظيمي للإدارة، والتي يتعين توضيحها وترتيبها في الصلاحيات المنوطة بمدير المصالح ضمن الهيكل التنظيمي ومنظومة توزيع المهام بشكل دقيق ومضبوط تحقيقا للشفافية والفعالية الإدارية، وضمان حسن التنسيق بين المصالح وتسهيل عملية المحاسبة والرقابة والتدقيق الداخلي.

كما أن ربط إعداد تقارير حول سير العمل بمديرية المصالح بصور طلب رئيس المجلس الجماعي- بمعنى يمكن أن يصدر هذا الطلب أو لا يصدر وفقا لرغبته- يبقى مقتضى غير صائب، لأن عدم صدور الطلب بإعداد التقرير يجعل مدير المصالح غير مجبر على الإخبار بوضعية سير العمل بتقسيمات مديرية المصالح، مما قد يغيب على الرئيس إمكانيات تقييم الأداء والنتائج المحققة ومدى نجاعة وفعالية التدابير المتخذة؛ فالصواب أن يعهد إلى مدير المصالح بإعداد تقارير دورية وكلما تطلب الأمر ذلك توجه إلى رئيس المجلس الجماعي لتقييم الأداء بالإدارة واتخاذ ما يلزم بشأنه.

ب- مسطرة تعيين المدير العام أو مدير المصالح

يدخل منصب المدير العام أو مدير المصالح في إطار التعيين في المناصب العليا والتي لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

إلا أنه عمليا يلاحظ في بداية الانتداب الحالي لمجالس الجماعات ومجالس المقاطعات، قد تم التعيين في مهام مدير مصالح بناء على قرارات مؤقتة، كمرحلة انتقالية طبقا لما نصت عليه المادة 281 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، إذ تظل سارية المفعول فيما يخص النصوص المتخذة لتطبيق أحكام المرسوم رقم 2.77.738 بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات، خاصة فيما يتعلق بمسطرة التعيين في مهمة الكاتب العام. نعتقد أن تلك القرارات المؤقتة تتنافى مع المقتضيات الانتقالية والتي كان من المفروض أن تبقى سارية المفعول وعدم اتخاذ تلك القرارات المؤقتة بالتعيين في مهمة مدراء المصالح، بل كان من الصواب الاحتفاظ بالكاتب العامين المعيّنين سابقا في مهامهم والتعيين في مهمة كاتب عام بالنسبة للتعيينات الجديدة وفق نفس المسطرة الواردة بمرسوم 1977 بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات المشار إليه آنفا، إلى حين استبدالها بمقتضيات قانونية جديدة. فالمدراء

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

المعِينون بقرارات مؤقتة محرومين من الاستفادة من التعويضات عن المهمة الممنوحة للمدراء المستمرين في أداء مهامهم بناء على المقتضيات السابقة لصدور القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مما يشكل إحباطاً يؤثر سلباً على الأداء الإداري.

وتجدر الإشارة هنا، إلى أنه تتيمماً لمقتضيات الفقرة الثانية من المادة 126 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، فقد صدر بالجريدة الرسمية المرسوم رقم 2.15.995 بتاريخ 30 ديسمبر 2015¹ المتعلق بتحديد لائحة الجماعات التي تتوفر على مديرية عامة للمصالح، والمحددة في كل من جماعة الدار البيضاء، جماعة فاس، جماعة طنجة، جماعة مراكش، جماعة سلا، جماعة الرباط، جماعة مكناس، جماعة وجدة، جماعة القنيطرة، جماعة أكادير، جماعة تطوان، جماعة تمارة، جماعة آسفي، جماعة العيون، جماعة المحمدية، جماعة خريبكة، جماعة الجديدة، جماعة بني ملال، جماعة الناظور، جماعة تازة، جماعة كلميم، جماعة الداخلة، جماعة الرشيدية، وجماعة الحسيمة.

شكلت 24 جماعة المتوفرة على مديرية عامة للمصالح نسبة 1,53% من مجموع الجماعات البالغ عددها 1503 جماعة. فهي تشكل نسبة ضعيفة بالمقارنة مع العدد الكلي للجماعات المتوفرة على مديريات للمصالح. لكن في غياب تحديد المشرع للغاية من هذه التفرقة ما بين المديرية العامة للمصالح ومديرية المصالح من ناحية أسلوب ولوج الموظفين لهذا المنصب، والوظائف والصلاحيات والمهام الموكولة لكل صنف منهما - وبغض النظر عن التعويضات التي ربما ستكون هي السبب في التمييز بين المهمتين- يبقى هذه التمييز بدون جدوى.

2 - تأليف إدارة مصالح شؤون الرئاسة والمجلس:

تنص المادة 96 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، على أنه من صلاحيات رئيس مجلس الجماعة التي يفوق عدد أعضاء مجلسها 43 عضوا تعيين رئيسا لديوانه ومكلف بمهمة يشغل بديوانه. أما بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات يمكن أن يتألف ديوان رئيس مجلس الجماعة في حدود أربعة مستشارين.

إن إقرار مصلحة خاصة بشؤون الرئاسة والمجلس أن تتيح الفرصة لمدير المصالح من أن يتكفل بالتدبير اليومي للمصالح، والتفرغ لتنفيذ مقررات المجلس المجسدة في القرارات التنظيمية المتخذة بشأنها من قبل رئيس المجلس وتتبعها وإعداد التقارير بشأنها، على أن يتكلف مدير الديوان والمكلف بمهمة بشؤون المجلس والرئاسة من حيث تدبير دورات المجلس وضبط المقررات المتعلقة بها، وتدبير شؤون

¹ الجريدة الرسمية عدد 6431 بتاريخ 18 يناير 2016.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

المستشارين الجماعيين، وتنظيم بروتوكول ومواعيد الرئيس وتنقلاته واجتماعاته وعلاقاته الخارجية. إلا أن عدم تعيين رؤساء الجماعات خاصة التي تتوفر على الاعتمادات الكافية لأداء أجور تلك الفئة من الموارد البشرية يحرم الرئيس والمجلس من خبرات وكفاءات يمكن أن تحل إشكالات تدبير جد معقدة وتساهم بشكل فعال في الرفع من الأداء الإداري، خاصة على مستوى تقديم الاستشارة القانونية.

3- تنظيم إدارات الجماعات على ضوء دورية وزير الداخلية

في سياق مساعدة الجماعات على تنظيم إدارتها، تحقيقاً لتناسق أدائها والتسهيل على رئيسها تدبيرها بشكل شفاف، وتمكين مدير مصالحها من الإشراف عليها بشكل ملائم للمهام المنوطة بها بمقتضى القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، وترشيد نوعية وعدد الهياكل التنظيمية التي يمكن لكل إدارة جماعية أن تحدثها، وملاءمتها للاختصاصات المنوطة بها ومطابقتها مع الإمكانيات المتوفرة لها على مستوى الوسائل المادية والبشرية، فقد أصدر وزير الداخلية بتاريخ 28 فبراير 2016 دورية تحمل رقم 43 حول تنظيم إدارات الجماعات، وثيقة تحمل توجيهات عملية يمكن لرؤساء الجماعات الاستئناس بها عند بلورة هياكلها التنظيمية التي يتعين التداول بشأنها من قبل المجالس التداولية لتلك الجماعات، مع إرفاقها بمقررات تحدد اختصاصاتها ومساطر تدبيرها وعرضها على تأشيرة عمال العملات أو الأقاليم المختصين.

ووفقاً لنفس الدورية، فقد تم وضع هذه النماذج التنظيمية لتمكين الجماعات من التوفر على إدارة حديثة، والتي من شأنها توفير إطاراً ملائماً للقيام بجميع المهام المنوطة بها بفعالية ونجاعة، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل جماعة وإمكانياتها.

وتحدد الهياكل الإدارية التي تتوفر عليها إدارة الجماعة حسب عدد سكان الجماعة وفق آخر إحصاء رسمي للسكان، وذلك كما يلي:

- الجماعات التي يفوق عدد سكانها 250 ألف نسمة، تتوفر على ما يلي:

- مدير عام للمصالح؛
- رئيس الديوان؛
- أربعة (4) مستشارين بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات؛
- مكلف بمهمة واحد؛
- عشرة (10) أقسام؛
- أربعون (40) مصلحة.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- المقاطعات:
 - مدير المقاطعة؛
 - خمسة (5) أقسام؛
 - سبعة عشر (17) مصلحة.
 - الجماعات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 100.001 و 25 ألف نسمة:
 - مدير عام للمصالح أو مدير للمصالح؛
 - ستة (6) أقسام؛
 - عشرون (20) مصلحة.
 - الجماعات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 15.001 و 100 ألف نسمة:
 - مدير عام للمصالح أو مدير للمصالح؛
 - ثلاثة أقسام؛
 - اثني عشر مصلحة.
 - الجماعات التي يقل أو يساوي عدد سكانها 15 ألف نسمة:
 - مدير المصالح؛
 - ثلاثة (03) مصالح.
- لقد تم إرفاق هذه الدورية بمخطط يحدد شكل التنظيم الهيكلي الذي يتعين على الجماعات الاقتداء به في وضع هيكل إدارتها، إلا أن هذا النموذج يفتقر إلى أسس ومقومات الإدارة العصرية الإلكترونية، كما يغيب فيه تحديد العلاقات بين مكوناته سواء عموديا من حيث تسلسل السلطة (ممارسة السلطة الرئاسية)، أو أفقيا من حيث العلاقات التنسيقية والتكاملية التي تجمع بين مكونات مختلف الوحدات المكونة له.

ومن نواقص النموذج المقترح، نسوق ما يلي:

- لم يتم إرفاق الهيكل التنظيمي بنموذج ممارسة الصلاحيات من قبل مكوناته؛
- لم يتضمن تفصيلا للمصالح (المكاتب والخلايا)؛
- لم يشر إلى كيفية تفعيله من حيث العلاقة الرئاسية والتنسيقية بين مكوناته؛
- تم تضمين الهيكل التنظيمي بخطوط وسهام ولم تتم الإشارة إلى المقصود من وضعها وإلى ماذا ترمز، هل هي علاقة رئاسية، إشراف، تنسيق... إلخ؟

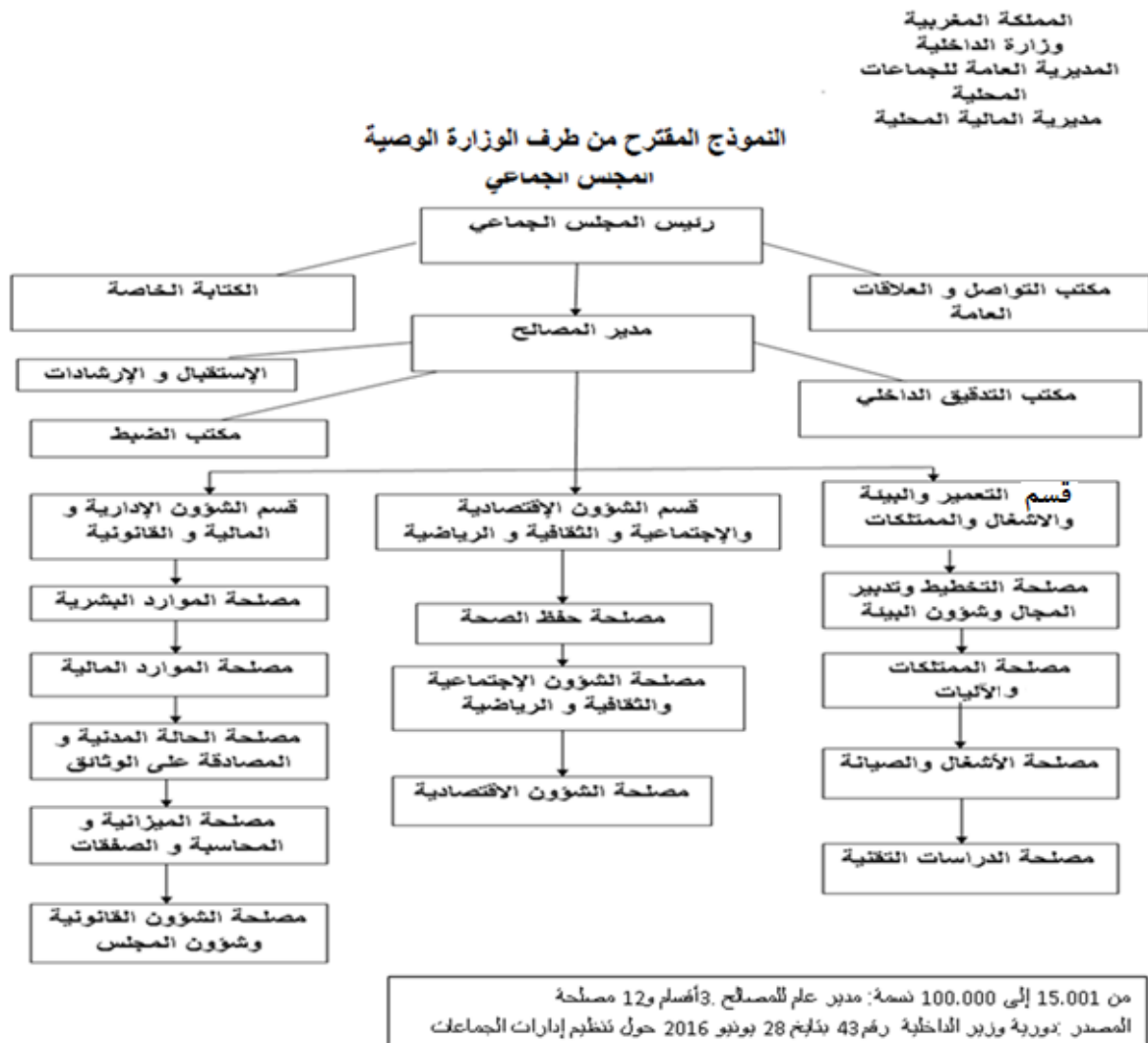
القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

إن الهيكل التنظيمي موضوع الدورية الأنفة الذكر تقليدي ولا يواكب تطلعات الإدارة الحديثة، ويحتاج إلى تحديثه ورقمته بغية تحقيق فعالية وشفافية الأداء الإداري؛ فلم يعطي لإحداث مكتب وقاية الصحة الأهمية التي يستحق كخلية أساسية في صلاحيات الجماعة ومجلسها ورئيسها، من حيث عدم التعرض لمسطرة الأحداث، أو توزيع وتحديد الصلاحيات بداخل مكوناته، وكيفية الولوج إلى تحمل المسؤولية بشأن تدبيره. كما أنه من زاوية أخرى لم يحدد مسطرة إعداد مشروع التنظيم الهيكلي لإدارة المقاطعات في ظل الجماعات الخاضعة لنظام المقاطعات، خاصة وأن المقاطعات هيئات لها إدارتها المستقلة عن إدارة الجماعة المنضوية تحت لوائها، فهي هيئة منزوعة الشخصية المعنوية إذ لا تتوفر على سلطة تنظيمية وتحتاج بدورها إلى تدخل مجلس الجماعة المعني من أجل تمكينها من هيكلها الإداري التنظيمي.

وقد جاء نموذج الهيكل التنظيمي المقترح من قبل المديرية العامة للجماعات المحلية، موضوع دورية وزير الداخلية بتاريخ 28 فبراير 2016 حول تنظيم إدارات الجماعات وفق الشكل المقدم بعده، والذي يليه نموذج هيكل تنظيمي لمديرية جماعة فاس، والذي سنتناوله بالتحليل والدراسة من أجل استخلاص بعض نقط ضعفه وتبيان تأثيراتها على الأداء الإداري.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

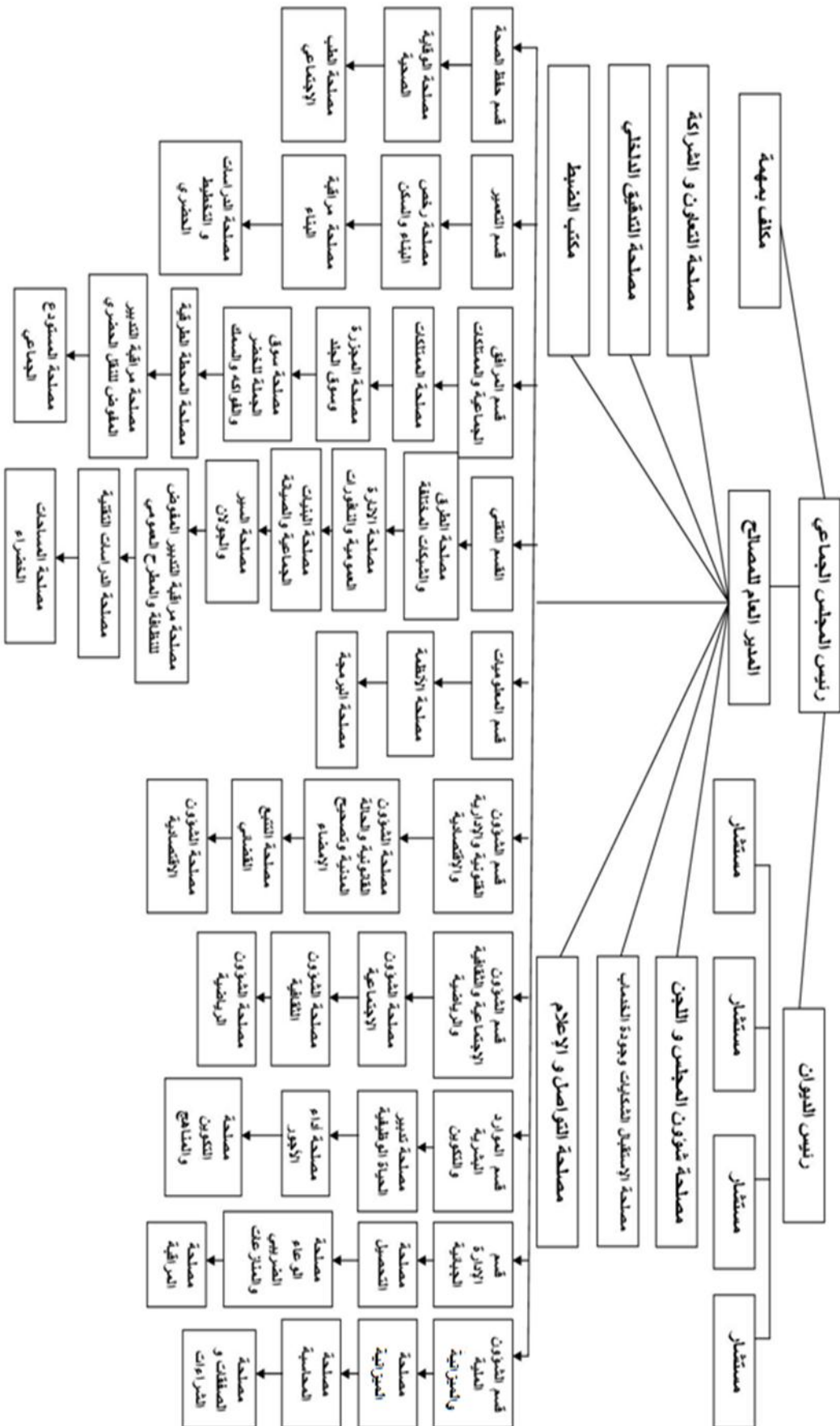
نموذج الهيكل التنظيمي موضوع دورية وزير الداخلية بتاريخ 28 فبراير 2016 المقدم للجماعات على سبيل الاستئناس



القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

مشروع التنظيم الهيكلي لإدارة جماعة فاس

المجلس الجماعي لمدينة فاس



4- دراسة نموذج مشروع الهيكل التنظيمي لجماعة فاس

تنفيذا لمضمون الدورية الوزارية المتعلقة بوضع الهياكل التنظيمية لإدارات الجماعات، تدارس المجلس الجماعي لفاس خلال دورته العادية لشهر أكتوبر 2016، مشروع الهيكل التنظيمي للجماعة المشار إليه أعلاه كنقطة سابعة من جدول أعمال الدورة الآتية الذكر. ومن الملاحظات التي يمكن إثارتها بهذا الخصوص ما يلي:

أ- ملاحظات حول وقت تقديم مشروع الهيكل التنظيمي لإدارة جماعة فاس

لقد عرض مشروع التنظيم الهيكلي لجماعة فاس على أنظار مجلسها التداولي خلال دورة أكتوبر 2016، أي بعد مرور سنة على توليه مهام تدبير شؤون الجماعة والإشراف على تدبير وإدارتها، أي بتأخير تجاوز السنة وهي تسير - أي الإدارة - بدون نظام هيكلي يحدد التركيبة الإدارية لإدارة الجماعة وتنظيم يوزع ويحدد الصلاحيات وفق المقتضيات القانونية المرتبطة بالقانون رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، فصار العمل يسير وفق النموذج التقليدي الموروث عن فترات التدبير السابقة والتي كانت الصلاحيات التدبيرية للجماعات مقلصة بالمقارنة على ما هي عليه الآن.

ب- ملاحظات تتعلق بشكل الهيكل التنظيمي لإدارة جماعة فاس

يتضح من خلال دراسة محتويات مشروع تنظيم إدارة جماعة فاس، كونه وضع بشكل غير مناسب لمدينة تزخر بحمولة تاريخية وعلمية واقتصادية وثقافية، أو من حيث حجم ميزانيتها، والمهام المنوطة بها، والاختصاصات الثقيلة لمجلسها، وموقعها الجغرافي ومن كونها تعلب دور مركز جهة فاس مكناس؛ فقد كان من الأجدر أن يعكس تنظيم هيكل إدارة الجماعة كل هذه المؤهلات.

فهذا المشروع يتضمن عيوباً شكلية وأخرى في المضمون، ونسوقها على الشكل التالي:

❖ عيوب الشكل المتعلقة بمشروع التنظيم الهيكلي لإدارة جماعة فاس

- عدم وضع مفتاح للهيكل التنظيمي يسهل قراءة محتواه؛
- من خلال إلقاء نظرة على مشروع الهيكل التنظيمي لجماعة فاس يتبين أنه لم يتضمن مصلحة شؤون الرئاسة والمجلس، والتي من المفروض أن تجمع المصالح المرتبطة مباشرة بالرئيس وشؤون المجلس، من ديوان، ومستشارين ومكلف بمهمة، ومصلحة لمسك سجل تحرير المحاضر الخاصة بالمجلس، واتخاذ المقررات المتعلقة بها؛
- كما أن علاقة رئيس المجلس الجماعي بمديرية المصالح غير مشار إليها في مشروع التنظيم الهيكلي؛

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- واتجاهات السهام لا تسعف في تحديد نوع العلاقة التي تربط بين أجزاء الهيكل التنظيمي، هل هي علاقة رئاسية أم تكاملية أم تنسيقية أم إشرافية.

❖ العيوب الموضوعية المتعلقة بمشروع التنظيم الهيكلي لإدارة جماعة فاس

يعاني مشروع التنظيم الهيكلي لإدارة جماعة فاس من العديد من العيوب الجوهرية الموضوعية ويتعلق الأمر بما يلي:

- غياب تنظيم تفصيلي، يوضح توزيع البنية الإدارية والتقنية لإدارة الجماعة (مكونات كل قسم على حدا، والمصالح والمكاتب والخلايا التي يحتوي عليها... إلخ) والعلاقة التي تربط بينها؛
- غياب دليل لتقلد المهام والمسؤوليات داخل مكونات إدارة الجماعة؛
- غياب ميثاق للشرف يحدد أخلاقيات ممارسة المهام من قبل الموظفين؛
- عدم إرفاق مشروع الهيكل التنظيمي لإدارة الجماعة بمشروع مقرر يحدد اختصاصات وصلاحيات مكونات مصالح إدارة الجماعة؛
- غياب دليل للمساطر الإدارية.

وللتوضيح في هذا الباب، فإنه بالرجوع إلى مقتضيات المادة 118 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، تشير إلى أن تنظيم إدارة الجماعة يتألف من تنظيم شكلي، ونظام مكتوب يحدد اختصاصات مكونات الإدارة، بمعنى ضرورة أن يحتوي الهيكل التنظيمي على:

- 1- رسم أو مخطط يبين توزيع وتقسيم العمل بإدارة الجماعة، وقنوات التواصل الممكنة ونوع العلاقة التي تربط بينها، ومسار اتخاذ القرارات وتنفيذها، مع وضع لوحة توضيحية بكل ذلك.
- 2- وثيقة تتضمن شرح محتوى مخطط الهيكل التنظيمي، والذي يكون بمثابة نظام يحدد صلاحيات كل مكونات إدارة الجماعة بأدق التفاصيل، سواء تعلق الأمر:

- بالموارد البشرية التي ستتحمل مهام التدبير، من حيث الجنس، والمؤهلات والكفايات الواجب توفرها عند إسناد المهام؛
- دليل المساطر المتبعة في التدبير؛
- الصلاحيات الموكولة لكل صنف من أصناف مكونات الإدارة بحسب درجة تموقعه في سلم اتخاذ القرار؛

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- تحديد وسائل التواصل بين مكونات الهيكل التنظيمي لإدارة الجماعة والسلطة الرئاسية القائمة أفقياً وعمودياً؛
- كيفية تدبير الوقت في القيام بالمهام المنوطة بكل مكونات الهيكل التنظيمي للجماعة؛
- كيفية تدبير الوسائل المادية الموضوعة رهن إشارة إدارة مجلس الجماعة؛
- تضمين هذا المشروع لوثيقة تحدد كفاءات الولوج إلى مناصب المسؤولية والتدرج فيها؛ والتحفيزات الممكنة للاستفادة منها.

3- وثيقة أخلاقيات ممارسة الوظيفة والمهام بإدارة الجماعة؛

4- رقمنة الهيكل التنظيمي للجماعة، بكيفية تجعله مقروءاً بواسطة الوسائل التكنولوجية الحديثة، سواء داخلياً (من خلال شبكة المعلومات الداخلية) أو من خلال الشبكة العنكبوتية، على أن تتضمن كل كتابة أو رسم أو إشارة إلى معلومة مضبوطة المعنى والهدف، على غرار ما هو معمول به في مجال التشوير الرقمي بواسطة الأقمار الاصطناعية، فيساعد الجميع على الحصول وتداول المعلومة بشكل شفاف ومبسط وسريع.

إن عدم ضبط الجماعات لهياكلها التنظيمية، يجعل ممارسة الصلاحيات لا تؤدي في نسق شفاف، فتكثر التأويلات المتضاربة وتظهر النزاعات الداخلية، ويصعب ضبط مسار الأداء الإداري، ويغيب تنزيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، فتتداخل الاختصاصات وتساءل المساطر، فيضعف المردود الإداري وتضيع حقوق الجماعة، مما ينعكس سلباً على تنفيذ الميزانية في شقيها من جهة الإيرادات وجهة النفقات، مما يكرس الفساد الإداري ويؤصله في المنتخبين والموظفين.

إن تشخيص وضعية الموارد البشرية المكلفة بتدبير شؤون الجماعات الترابية أبانت عن تطور في مؤهلات النخب المنتخبة من حيث المستوى التعليمي وتمثيلية النساء، ومن حيث المهن والتخصصات المزاولة من قبلها، لكن هذا التطور لم يكتمل بعد إذ يتطلب الأمر من جميع الفاعلين بذل مجهودات إضافية من أجل إشراك الشباب في العمل السياسي وتدبير الشأن العام المحلي، والرفع من تمثيلية النساء، وإقرار مستوى تعليمي عالي من أجل شغل مناصب المسؤولية والإشراف على لجان المجلس والتدبير الإداري في إطار التفويض، وجلب فئات الموظفين الأكفاء، يواكبه تقسيم ترابي متوازن من حيث البنيات التحتية الأساسية والموارد البشرية المؤهلة، مع تبني إدارة ترابية من المستوى الحديث. عناصر تعد من المقومات الأساسية التي ينبني عليها تحقيق الاستقلال المالي للجماعات الترابية، التي تستشرف العمل بناء على ديمقراطية النخب بدل ديمقراطية الأغلبية لما تحمل في طياتها من خبرات وكفاءات يمكن استثمارها في التدبير السليم والفعال للشأن العام الترابي.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

كما سبقت الإشارة إلى ذلك، تضم الحكامة المالية مجموعة من الآليات، تطرقنا لبعضها في المحاور السابقة، وبقي علينا أن نتناول إحدى أهم مقوماتها الأساسية، والتي تشكل القاعدة الأساسية لبلوغ الاستقلال المالي ومؤشره الدال على ذلك التحقق من عدمه، ويتعلق الأمر بوثيقة الميزانية والإجراءات المطبقة عليها، أو تلك المواكبة لها وضعاً وتنفيذاً وتقييماً. فما هي وضعية تطبيقاتها من قبل المجالس التداولية وتدخلات سلطات الوصاية بشأنها، وانعكاساتها على المردودية المالية لمصادر تمويلها والاستقلال المالي؟

المبحث الثاني- مساطر تدبير ورقابة الميزانية

لم يعرف المغرب مفهوم الميزانية إلا بمبادرة من السلطات العسكرية الفرنسية في سنة 1910، وهي أول ميزانية جهة همت منطقة الشاوية، ثم تلتها ميزانيات محلية أخرى شملت تدريجياً مناطق أخرى، كالمغرب الشرقي في 1911، ومكناس 1912، والرباط وفاس ومراكش في 1913، وتادلة في 1913. وبعد فرض الحماية ألغيت وظيفة أمين الأمناء وأسندت مهامها إلى الوزارة الكبرى. وفي يوليو 1912 تم إحداث المديرية العام للمالية التي ضمت مصلحة للميزانية وأخرى للأموال المخزنية.

لقد اعتمد المغرب بعد حصوله على الاستقلال سنة 1959 آلية التدبير الموازي لموارده ونفقاته، كما عمل تدريجياً على إرساء دعائم نظام مالي وطني مستقل، حيث تم إحداث وزارة للمالية في سنة 1956، كبديل للمديرية العامة للمالية وتم وضع أول ميزانية وطنية تشمل جميع مناطق المغرب الموحد بعيداً عن كل تدخل أجنبي في 1958، وصدر أول قانون تنظيمي للمالية في 1963، وأصبحت مقدرات الميزانية توضع بالدرهم بدل الفرنك الفرنسي أو البسيطة الحسنية في 1960. وفي ذات التوجه عمل المغرب على إقرار نظام مالي محلي مستقر بصدور ظهير 23 يونيو 1960، الذي أتاح لأول مرة في المغرب لممثلي الساكنة المحلية بالمصادقة على ميزانية الجماعة عن طريق التصويت ويقوموا بتنفيذها.¹

فالتوفر على ميزانية معتمدة من قبل المجلس التداولي مستقلة عن ميزانية الدولة، يعتبر أول شرط يتأسس عليه الاستقلال المالي للجماعات الترابية، ذلك أنه بدون ميزانية معتمدة لا يمكن للمجلس التداولي أن يتصرف في أمواله ولا تحديد استعمالاتها. فالميزانية المعتمدة تعتبر بمثابة الإذن القانوني بتحصيل الموارد المالية ودفع النفقات المخصصة لتدبير الشأن العام الترابي.

والحكمة المالية الترابية الجيدة، تتأسس بالإضافة إلى التقسيم الترابي والموارد البشرية المنتخبة والموظفة والتنظيم الإداري، على الميزانية والتخطيط المالي المرتبط بها، وأساليب تدبير المرافق

¹ كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، الطبعة الثانية مزيعة ومنقحة، العدد 10، سنة 2011، ص.14.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

العمومية الترابية المنتجة للموارد المالية. وكل خلل في نمط تدبير تلك الآليات، ينعكس سلبا على المردودية المالية للجماعات الترابية، ويضعف بالتالي فرص تحقق استقلالها المالي الفعلي.

إن النصوص القانونية المنظمة لمالية الجماعات الترابية تجعل من استقلالها المالي مبادئ أساسية. هذا الاستقلال المالي يعتبر كذلك من مؤشرات التنزيل الفعلي لقواعد اللامركزية الإدارية، التي تمنح لتلك الهيئات التمتع بالشخصية الاعتبارية والتدبير الحر للشأن العام الترابي وبميزانية خاصة بها.

هذا من الناحية النظرية والتنصيب القانوني؛ فهل فعلا وواقعا تتمتع الجماعات الترابية بتدبير حر ومستقل للميزانية الترابية؟ هل تساهم الميزانية الترابية في فعالية المردودية المالية لمصادر التمويل الخاصة بالجماعات الترابية؟ هل تخضع ميزانيات الجماعات الترابية لتدبير محكم وفق مبادئ الحكامة المالية الجيدة؟

ستتم دراستنا لهذا المبحث من خلال المطلب الأول (أنظمة تدبير الميزانية)، والمطلب الثاني (أساليب الرقابة على الميزانية).

المطلب الأول- أنظمة تدبير الميزانية

إن طرق التدبير الحديثة أصبحت تستوجب قبل الشروع في تدبير شؤون الجماعة الترابية، أن يعتمد المجلس التداولي سياسة التخطيط المالي تمتد على مدة انتدابه، وتعد المرجع الأساسي للبرمجة السنوية للميزانية. وأن تخضع وثيقة الميزانية لمجموعة من التدابير تنطلق مع وضع مسودة لمشروع الميزانية، لتنتهي بإعطاء الحساب عنها، وتبقى في أرشيف الجماعة الترابية لمدة تصل إلى عشر سنوات.

فما هي وضعية تدبير الميزانية الترابية وسياسة التخطيط المالي وآثارها المالية؟

الفقرة الأولى- إجراءات الميزانية والتخطيط المالي

نقصد بإجراءات الميزانية مجموع التدابير الشكلية والموضوعية التي تخضع لها وثيقة الميزانية من الوضع إلى التنفيذ، سواء أكانت إجراءات داخلية تمس الميزانية بذاتها، أم مواكبة لها مشروعة وضرورية لحسن تنفيذها.

فالميزانية وثيقة رسمية، يتعين تدبيرها بشكل فعال سواء من حيث الشكل أو المضمون، اعتمادا على مناهج التخطيط المالي الحديثة الشفافة الواضحة الأسس والأهداف. فهل تنطبق هذه القيم على ميزانيات الجماعات الترابية وأنظمتها؟

أولا - تطبيقات الإجراءات المتعلقة بالميزانية

ميزانية الجماعة الترابية وثيقة تتصف بوحدة الشكل، تتضمن بشكل أساسي:

- ميزانية التسيير والتجهيز.

بشكل استثنائي:

- الميزانيات الملحقة؛

- الحسابات الخصوصية.

1- مكونات وثيقة الميزانية

تعتبر وثيقة الميزانية الإذن القانوني الذي من خلاله تعبر الجماعة الترابية عن تدخلاتها المالية في مجال التنمية المحلية، وتتكون أصلا من ميزانية تضم شقا خاصا للتسيير، وشق آخر للتجهيز أو الاستثمار، وقد يحتاج المجلس التداولي لتدبير بعض المرافق ذات الخصوصية التدبيرية، فيحدث لتلك الغاية بداخل وثيقة الميزانية ميزانية ملحقة وحسابات خصوصية.

أ- ميزانية التسيير والتجهيز

بعد خروج المستعمر، ودخول البلاد عهد الاستقلال سنة 1956، اتجه الاهتمام في هذه الفترة إلى تصحيح وضعية الجماعات القروية التي لم تكن تتمتع بموارد مالية مستقلة على غرار ما كان جاري به العمل في بلديات المدن، وهكذا أدخل أول إصلاح في هذا الصدد سنة 1957 الذي أسند بمقتضاه أمر التصرف في الأموال إلى القبض التابعين لوزارة المالية، بعدما كان الأمر من قبل بيد سلطة المراقبة التي تتفق ميزانية الجماعات القروية، التي كانت ترصد في حساب بريدي مفتوح تحت تصرف هذه المراقبة. وبذلك أصبح نظام ميزانية الجماعة القروية شبيها بالنظام المالي المتبع في الجماعة الحضرية.¹

يتبين من خلال تصفح ظهير 30 شتنبر 1976 الخاص بالتنظيم المالي أن موضوع المالية المحلية قد أخذ نصيبا أوفر أو احتل حيزا زاويا في الميثاق الجماعي المالي، والسبب يرجع إلى مدى أهمية المسائل المالية التي أصبحت تلعب دورا مهما في حياة الجماعة ثم إلى تفادي العيوب التي عرفها تطبيق ظهير يونيو 1960، من الناحية المالية.²

خضعت مالية الجماعات الترابية في ظل الميثاق الجماعي لـ 30 شتنبر 1976 للظهير الشريف رقم 1.584.76 بتاريخ 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون متعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها،

1 محمد السنوسي معنى: مالية الجماعات المحلية بالمغرب، - التنظيم المالي المحلي، مرجع سابق، ص. 39.

2 بنمير المهدي: الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 95.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

وقد طبع ميزانية الجماعات الترابية بالمواسفات والمبادئ بالمقارنة مع ما كان عليه الحال في ظل التنظيم المالي الجماعي خاصة على مستوى وحدة الميزانية.¹

قبل الإصلاح المالي لظهير 1976، كان نظام 1960 ينص على وجود ميزانيتين: أصلية وإضافية. فالميزانية الأصلية كانت لا تعرف صعوبات في تنفيذها، في حين كان المشكل يطرح بالنسبة للميزانية الإضافية، حيث تمر شهور وقد تصل إلى سنة دون الشروع في تنفيذ هذه الميزانية. لهذا جاء الإصلاح المالي لسنة 1976 لينص على أن رئيس المجلس الجماعي باعتباره أمرا بالصرف، يشرع في تنفيذ الميزانية الجماعية وعقد الصفقات، ابتداء من فاتح يناير لكل سنة مالية، وذلك بمجرد موافقة سلطات الوصاية على الميزانية الجماعية.²

فقبل 4 شتنبر 2015، كانت مالية الجماعات المحلية تخضع لنظام مالي واحد (ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئتها، وبعده للقانون رقم 45.08 بمثابة قانون متعلق بتنظيم مالية الجماعات الترابية ومجموعاتها الصادر في 2009)، لكن على إثر الإصلاح الدستوري لسنة 2011، أصبحت الجماعات الترابية من أهم الشركاء الجدد للدولة، حيث يتقاسمان أعباء تدبير الشأن العام عن طريق توزيع ونقل الاختصاصات وتحويل الأموال، وقد جاء ذلك نتيجة تأثير متغيرات داخلية ودولية مما استوجب التقليل من دور الدولة وتكثيف تدخلات الجماعات. هذا المنطق فرض على مجموعة من الدول الأوروبية إصلاح القطاع العام المحلي، وفهم الدول التي انخرطت في هذا الاتجاه فرنسا التي عرفت عدة إصلاحات لنظامها المحلي ولما إليها المحلية، وذلك بداية من المراجعة الدستورية في 28 مارس 2003 ومرورا بإصدار القانون المنظم للاستقلال المالي للجماعات الترابية في 29 يوليو 2004، وهو ما استدعى المغرب إلى محاولة الانفتاح على آليات الحكامة المالية لتجاوز الإكراهات القانونية والتنظيمية التي تعرفها المالية المحلية، ومحاولة وضع ضوابط تحكم العلاقات المالية بين الدولة والجماعات الترابية لتفعيل آليات النجاعة المالية المحلية.

ويعتبر التدبير المالي المحلي على مستوى الميزانيات المحلية عكس الدولة، حيث تدرج الميزانية ضمن مفهوم أوسع وأشمل هو قانون مالية السنة، وبذلك فلا يوجد ما يقابل قانون مالية السنة على المستوى المحلي، وإنما توجد ميزانيات محلية.³

فالمادة 154 من القانون التنظيمي للجماعات نصت فيما يخص وحدة الوثيقة المكونة للميزانية على أنها تشتمل على جزأين، الجزء الأول تدرج فيه عمليات التسيير سواء فيما يخص المداخل أو

¹ بنمبر المهدي: الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 96.

² نفس المرجع، ص. 96.

³ مكايي نصير: تدبير مالية الجماعات المحلية، الطباعة والإخراج الفني: دار أبي رقرار للطباعة والنشر-الرباط، الطبعة الأولى 2011، ص. 9-10.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

النفقات، والجزء الثاني يتعلق بعمليات التجهيز ويشتمل جميع الموارد المرصودة للتجهيز والاستعمال الذي خصصت له. وهو نفس المنحى الذي تضمنته مقتضيات المادة 167 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات والمادة 146 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

أما فيما يخص تعريف وثيقة الميزانية، فقد عرفت القوانين التنظيمية¹ للجماعات الترابية بأنها الوثيقة التي يقدر ويؤذن بموجبها بالنسبة لكل سنة مالية، مجموع موارد وتكاليف الجماعة الترابية. ومن مكونات وثيقة الميزانية كل من الميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية، والتي تشكل وحدة متكاملة "الميزانية".

ب- الميزانية الملحقة

تدرج في الميزانيات الملحقة العمليات لبعض المصالح التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، والتي يهدف نشاطها إلى إنتاج مواد أو إلى تقديم خدمات مقابل أداء أجرة.² هذا التعريف هو ما سارت عليه المادة 161 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم رقم 112.14 بتغيير طفيف في بعض المصطلحات، فنصت على أنه " تدرج في الميزانيات الملحقة العمليات المالية لبض المصالح التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية والتي يهدف نشاطها بصفة أساسية إلى إنتاج سلع أو إلى تقديم خدمات مقابل أداء أجرة." وهي تكرار لنفس المقتضيات المالية الواردة بالقوانين التنظيمية للجماعات الترابية الأخرى.

فهي إذن عبارة عن مشروع يقوم بإنتاج مواد أو تقديم خدمات مقابل أجرة، هدفه هو تجميع المصاريف التي صرفت على هذا المشروع مقابل احتساب مردوديته سنة بعد أخرى.

إن تقسيمات الميزانيات الملحقة شبيهة بالميزانية المحلية الرئيسية، لأنها تشتمل حسب أحكام المادة 10 من قانون التنظيم المالي المحلي رقم 45.08، في جزء أول على مداخيل ونفقات التسيير من جهة، وتشتمل في جزء ثاني على نفقات التجهيز والموارد المرصدة لهذه النفقات من جهة ثانية. ويتم تقديمها دائما متوازنة. ويتم إحداث الميزانيات الملحقة³ في ظل القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

وتنص المادة 182 من القانون التنظيمي للجهة رقم 111.14 على أنه تحضر الميزانيات الملحقة ويؤشر عليها وتنفذ وتراقب طبق نفس الشروط المتعلقة بالميزانية.⁴

¹ المادة 152 من القانون التنظيمي رقم 113.14 و 165 من القانون التنظيمي رقم 111.14 و 144.14 من القانون التنظيمي رقم 112.14.

² محمد السنوسي معنى: مالية الجماعات المحلية بالمغرب التنظيم المالي المحلي، مرجع سابق، ص. 85.

³ كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 27.

⁴ الفقرة الرابعة من المادة 169 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

ت- الحسابات الخصوصية

نصت المادة 11 من القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، على أنه: تهدف الحسابات الخصوصية:

- إما إلى بيان العمليات التي لا يمكن إدراجها بطريقة ملائمة في الميزانية نظراً لطابعها الخاص أو لعلاقة سببية بين المدخول والنفقة؛
- وإما إلى بيان عمليات مع الاحتفاظ بنوعها الخاص وضمان استمرارها من سنة مالية إلى أخرى؛
- وإما إلى الاحتفاظ بأثر عمليات تمتد على ما يزيد على سنة دون تمييز بين السنوات المالية.

تشتمل الحسابات الخصوصية على ما يلي:

- حسابات مرصدة لأمر خصوصية؛
 - حسابات النفقات من المخصصات.
- أما فيما يتعلق بإحداث حسابات مرصدة لأمر خصوصية فتتم بقرار لوزير الداخلية بناء على برنامج استعمال يعده الأمر بالصرف، تنفيذاً لمداولات المجلس.¹
- أما فيما يتعلق بحسابات النفقات من المخصصات، فإنها تحدث بقرار لوزير الداخلية، وتدرج في حسابات النفقات من مخصصات العمليات التي تمول بموارد يتم تحديدها مسبقاً. بمعنى يجب أن تكون هذه الموارد متوفرة قبل إنجاز وصرف النفقة.²
- ويتم إعداد حسابات النفقات من المخصصات والمصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط والإجراءات المتبعة فيما يخص الميزانية.

حسابات النفقات من المبالغ المرصودة،³ حلت محلها حسابات النفقات من المخصصات حسب المادة 170 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14.

غير أن التطبيق العملي لهذه الأداة على المستوى المحلي أدى إلى فتح أنواع مختلفة من الحسابات.⁴ ومن الأمثلة على ذلك، نسوق الحسابات التالية:

¹ المادة 171 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14.
² المادة 13 من القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، كما أنها موضوع المادة 172 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14.
³ الهاشمي أبا سيدي الحسابات الخصوصية المحلية ومساهمتها في التنمية، مرجع سابق، ص.
⁴ نفس المرجع، ص.50.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

الحساب الخاص المتعلق بالأشغال المنجزة بناء على طلب الخواص، ثم الحساب الخاص المتعلق بالرسم الإضافي على الذبح بالمجازر، والحساب الخاص بنفقات استهلاك الماء والإنارة العمومية.

ولفهم ميكانيزمات استخدام هذه الحسابات، سنكتفي بدراسة تطبيقات الحساب الأول.

تم فتح الحساب المتعلق بالأشغال المنجزة بناء على طلب الخواص، بصفة عامة بجميع ميزانيات الجماعات الحضرية بقرار مشترك صادر عن وزيرى الداخلية والمالية بتاريخ 22 فبراير 1979، وامتد مفعوله لأثر رجعي إلى فاتح يناير من نفس السنة. وقد استهدف إحداث هذا الحساب:

- ضمان تدبير العمليات المتعلقة بالربط بقنوات التطهير السائل؛
 - الاشتراك بشبكة الماء الصالح للشرب في الحالة التي يكون فيها التوزيع بواسطة الجماعة عن طريق الوكالة المباشرة؛
 - الخدمات المتعلقة بوضع حواشي الأرصفة أو تعليتها.
- وينص القرار المذكور على أن هذا الحساب يتضمن في الجزء المتعلق بالموارد:
- الدفعات التي يقدمها المستفيدون من الخدمات المشار إليها مضافة إليها صوائر تدخل الجماعة المحددة في 25% من مجموع تكلفة الأشغال.
- وفي الجزء المتعلق بالنفقات يتضمن:

- صوائر الأشغال المنجزة من طرف المقاولات لفائدة طالبي التدخل الجماعي، في إطار صفقة سنوية يتم إبرامها مع مقولة تتعهد بضمان هذه الخدمة طوال السنة المالية؛
- كما تتضمن الصوائر أيضا، استرداد الميزانية الرئيسية لمقابل تدخلاتها التقنية والإدارية الجماعية.

ويبدو أن إحداث هذا الحساب قد تم بهدف تحقيق الأغراض التالية من أهداف أخرى:

تصحيح وضع غير قانوني.

من المعلوم أن الفصل السابع من الظهير المنظم لمالية الجماعات¹ والجماعات الترابية الأخرى لسنة 1976، يقضي بعدم جواز تخصيص نفقة بمدخول في المسائل التي تدرج في مجال التسيير إلا في إطار حساب خصوصي أو ميزانية ملحقة.

¹ تنص المادة 155 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات على أنه: "لا يمكن رصد مدخول لنفقة من بين المداخل التي تساهم في تأليف مجموع الجزء الأول من الميزانية والميزانيات الملحقة. يمكن رصد مدخول لنفقة من الجزء الثاني في إطار الميزانية والميزانيات الملحقة وكذلك في إطار الحسابات الخصوصية".

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

إلا أنه منذ دخول الظهير المذكور حيز التنفيذ، أي ابتداء من فاتح يناير 1977 إلى حدود تاريخ فتح هذا الحساب فإن ميزانية التسيير الجماعية ظلت هي الإطار الذي كانت تنجز ضمنه العمليات المتعلقة بهذا الرسم، حيث يتم تسجيل المداخل ضمنها. ولذلك جاء إحداث هذا الحساب لتجاوز هذا الوضع غير القانوني.

- ضمان تنفيذ جيد لعملية الربط بشبكات المياه.

كما يسمح بإنجاز تلك الأشغال بشكل جدي يضمن المحافظة على جمالية المدينة وتفادي تعدد واختلاف الوسائل والمواد المستعملة من أجل الربط بشبكات المياه الحضرية، إذ من المعلوم أن توحيد المقولة يؤدي في الغالب إلى توحيد طريقة إنجاز الأشغال.¹

نخلص إلى أن هذه الآلية بتأطيرها لعمليات تساهم في تنمية اقتصادية تتميز بحيويتها وديناميكتها ساهمت في تحريك دواليب الاقتصاد الوطني.

فبالإضافة إلى تعزيز الموارد المالية للجماعات الترابية، ساهمت في جلب الاستثمارات المنتجة وإنعاش الشغل، بإيجاد المناخ الكفيل بتحريك العملية التنموية وتوجيه النشاط الاقتصادي وفقا لمرامي وأهداف المخطط الوطني.

كما أنها سمحت بخلق مشاريع نموذجية، الغرض منها حث القطاع الفلاحي على تطوير طرق الإنتاج، إضافة إلى أنها سمحت بإنجاز مشاريع ذات طابع اجتماعي خصوصا في مجال السكن، مع التخفيف من الاعتماد على إمدادات الدولة، عن طريق عمليات مندمجة تتكامل أجزاؤها في تحمل كلفتها العامة.²

2- المبادئ المؤطرة لميزانيات الجماعات الترابية

تخضع الميزانية المحلية لمجموعة من القواعد العامة الثابتة في الفكر المالي التقليدي، وتتطوي هذه القواعد في نفس الوقت على أبعاد تقنية وسياسية، فإذا كانت هذه القواعد تعتبر ضرورية لتسيير أحسن للمالية المحلية، حيث تمكن من معرفة الوضع المالي للجماعة بدقة، فإنها تسهل مراقبة سلطات الوصاية للنشاط المالي المحلي، إضافة إلى ذلك فإنها تمكن من إقرار إدارة سليمة للأموال المحلية دون

¹ الهاشمي أبا سيدي: الحسابات الخصوصية المحلية ومساهمتها في التنمية، مرجع سابق، ص. 51.50.
² نفس المرجع، ص. 55.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

استعمالها في الأغراض غير المحددة لها، وتبعا لذلك تلزم سلطات الجماعات الترابية بالتقيد بها خلال المراحل التي تقطعها الميزانية المحلية منذ تهيئتها إلى تنفيذها.¹

أ- مبدأ وحدة الميزانية

مبدأ " وحدة الميزانية"، وهذا المبدأ لم يكن معمولاً به في التنظيم المالي المحلي السابق، بل كان يعمل بمبدأ ازدواجية الميزانية: الميزانية الأصلية التي تتعلق بالتسيير، والميزانية الإضافية التي تخص التجهيز، لكن الإصلاح الذي أدخل سنة 1976 ألغى هذه الازدواجية، وأقر مبدأ وحدة الميزانية، ويدخل ضمن هذه الوحدة التسيير والتجهيز.

تدون جملة الموارد والنفقات بوثيقة واحدة مما يجنب الغموض والمقاصة ويسهل المراقبة، يستنتج هذا المبدأ من الفقرة الثانية من المادة 152 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والتي نصت على أن تقديم الميزانية يتم بشكل صادق بمجموع مواردها وتكاليفها، أي أن تشمل الميزانية جملة نفقاتها وجملة مواردها دون استثناء، وهو ما من شأنه إتاحة الفرصة للمجلس التداولي الاطلاع على مجمل نشاطها وتقييم وضعها المالي.

ب- مبدأ وحدة الصندوق

أي عدم تخصيص مورد مالي معين لنفقة، لأن كل أبواب وفصول وفقرات الميزانية تدخل في إطار واحد وصندوق واحد، فلا يجوز مثلاً رصد مدخول ضريبة المباني لتسديد نفقات أجور الموظفين، حيث يستعمل مجموع موارد الميزانية لتغطية مجموع نفقاتها من دون أي تخصيص بينهما. لكن وجود الميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية يشكلان نوعاً من الاستثناء لهذا المبدأ.² إلا أنه في ظل الجزء الخاص بميزانية التجهيز، يمكن تمويل استثمار بمورد مخصص له.

ت- مبدأ سنوية الميزانية

هذا المبدأ، معناه أن الميزانية الترابية توضع لمدة سنة واحدة والتي تتكون من 12 شهراً والتي تسمى بالسنة المالية التي توازي السنة المسيحية.

ث- مبدأ توازن الميزانية

إن قاعدة توازن الميزانية الجماعية هي نتيجة منطقية للمبدأ العام في المالية الجماعية والذي يقضي بأن الموارد الجماعية تحكم الإنفاق الجماعي. كما أن هذه القاعدة تقضي بأن تكون الميزانية الجماعية في حالة توازن بمعنى أن تكون كافية لتغطية النفقات المقررة فيها. لهذا لا ينبغي أن تلجأ

¹ كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 25.

² محمد السنوسي معنى مالية الجماعات المحلية بالمغرب التنظيم المالي المحلي، مرجع سابق، ص. 60.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

لمضاعفة المداخل الخاصة بالجزء الأول من الميزانية الرئيسية بصفة خيالية وذلك لأجل الحصول على فائض مالي.¹

ج- مبدأ صدقية الميزانية²

تنص المواد المتعلقة بهذا المبدأ من الأقسام المتعلقة بالنظام المالي للجماعات الترابية على أن تقدم ميزانية الجماعة الترابية " بشكل صادق بمجموع مواردها وتكاليفها، ويتم تقسيم صدقية هذه الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها".

3- شكليات اعتماد ميزانيات الجماعات الترابية

نقصد بشكليات اعتماد ميزانيات الجماعات الترابية، مجموع المراحل المسطرية التي تقطعها وثيقة الميزانية لكي تصطبغ بطابع المشروعية وتصبح قابلة للنفاذ، وذلك من حيث ما تعلق بإجراءات تحضيرها والتصويت عليها ومراجعتها من طرف المجلس التداولي وأجهزته المختصة في هذا الشأن، والتأشير عليها من قبل سلطات المراقبة الإدارية.

وعلى الرغم من أن المساطر والشكليات والإجراءات المتعلقة بإعداد وتنفيذ الميزانية المحلية وطرق المراقبة عليها لا تختلف كثيرا عن تلك المطبقة على الميزانية العامة للدولة، وبالرغم من التشابه الكبير بين المكونات المحاسبية لهما، فإن وجود وثيقة مالية خاصة بالعمليات المالية للجماعات³ الترابية يعتبر إحدى تجليات الاستقلال المالي لهذه الهيئات اللامركزية وأهم وسائل التدبير المالي المحلي.

أ- الدور القبلي لسلطة المراقبة الإدارية في إعداد مشروع الميزانية

سنويا، وبشهور قبل بداية كل سنة مالية، يوجه وزير الداخلية دورية إلى الجماعات الترابية من أجل توجيه أعمالها بشأن إعداد الميزانية وتحديد الخطوط الكبرى التي يتعين على المجالس المحلية إتباعها في وضع تقديراتهم بشأن المداخل والمصاريف المتعلقة بتدبير السنة المقبلة.

يأتي توجيه هذه الدورية خلال المراحل الأولى للمسطرة الموازناتية المحلية. فهي تشكل في نوع ما، الانطلاقة الرسمية. علينا أن نعترف على أن هذه الدورية توظف بشكل واسع هذه المرحلة الإعدادية وتحتل مكانة استثنائية في النظام المالي المحلي. كما أن الأمرين بالصرف لا يغفلون الإشارة، عند تقديم ميزانياتهم، على أنها تم إعدادها "وفقا" لتوجيهات دورية سلطات الوصاية.⁴

¹ بنمير المهدي: الجماعات المحلية والممارسات المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 140.

² المادة 152 من القانون رقم 113.14 و 165 من القانون رقم 111.14 والمادة 144 من القانون رقم 112.14.

³ عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص. 263.

⁴ Abderrahmane HADDAD : Les prévisions budgétaires des collectivités locales au Maroc, op.cit. P. 23-24.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

ب- مسطرة تقديم مشروع الميزانية الترابية

إن أهم مستجد جاءت به المواد المالية من القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، ما تم النص عليه في المبادئ العامة التي تحكم الميزانية والتي تعد من آليات ومقومات الحكامة المالية الجيدة، بأن تقدم الميزانية بشكل "صادق" مجموع مواردها وتكاليفها.

فالمعطيات المتضمنة بالميزانية عند تقديمها سواء على أنظار لجنة المجلس التداولي المكلفة بالميزانية والشؤون المالية والبرمجة، أو على أنظار المجلس التداولي، يجب أن تنبني على معطيات حقيقية وواقعية، من حيث الموارد المنتظر استخلاصها فعلا وكذا المصاريف المزمع إنفاقها بالتطابق مع الموارد المخصصة لها دون مغالاة أو تجاوز. فرئيس المجلس التداولي عند تقديمه لمشروع الميزانية، وجب عليه تبرير اقتراحاته بمؤشرات حقيقية وموضوعية وموثوق بها ومعتمدة رسميا.

ومن حيث شكل الميزانية فإن تبويبها وتنظيمها فهو محدد بنص تنظيمي. وفي هذا السياق تشير المادة 170 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14 والمادة 149 من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم رقم 112.14 والمادة 170 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، على أنه تقدم نفقات الميزانية داخل الأبواب في فصول منقسمة إلى برامج¹ ومشاريع أو عمليات.

ويتعين إعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاث (03) سنوات، وتحتين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الموارد والتكاليف.

تتدخل في إعداد الميزانية واعتمادها مجموعة من الأجهزة تتمثل في سلطة المراقبة الإدارية ورئيس المجلس التداولي ولجان المجلس المكلفة بالميزانية والشؤون المالية والبرمجة والمجلس التداولي.

ت- تحضير ميزانيات الجماعات الترابية

يمر تحضير الميزانية الترابية عبر أربع مراحل، كل مرحلة تتميز بطابع خاص وإجراءات خاصة، ويشكل مجموع هذه المراحل المسطرة التي يجب إتباعها في إعداد هذه الميزانية.

وهكذا ينطلق التحضير في مرحلته الأولى بواسطة المصالح التقنية والإدارية، ثم في مرحلته الثانية بواسطة لجان المجلس، فمرحلة دراسة المجلس للميزانية والتصويت عليها، ثم مرحلة مصادقة سلطة الوصاية (المراقبة الإدارية) عليها، لتصبح الميزانية في النهاية قابلة للتنفيذ في جميع بنودها واعتماداتها².

¹ البرنامج عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع والعمليات، تقتزن به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة والتي تخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والمرتبطة بالإنجازات. (المادة 171 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14).

² محمد السنوسي معنى مالية الجماعات المحلية بالمغرب التنظيم المالي المحلي، مرجع سابق، ص. 92.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

يعتبر أمر إعداد الميزانية من المراحل الأولية والمهمة التي تدخل في دورتها، وهي مناسبة لتدخل أكثر من فاعل في التهييء المادي لمختلف مكوناتها، والذين يختلف تدخلهم حسب صنف الجماعة الترابية، وبذلك تختلف مهامهم وطريقة تدخلهم خلال هذه المرحلة، لذلك يمكن تصنيفهم حسب الترتيب التالي:

❖ دور أجهزة المجالس التداولية في اعتماد ميزانيات الجماعات الترابية

في الباب المتعلق بوضع الميزانية والتصويت عليها أنطت المادة 197 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات مهمة تحضير الميزانية برئيس المجلس، ونفس الصيغة تضمنتها كل من المادة 183 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمادة 175 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم. ويعرض رئيس المجلس مشروع الميزانية المحضر من قبله على دراسة لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة مرفقة بالوثائق الضرورية لذلك داخل أجل عشرة (10) أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية من قبل المجلس.

بعد انتهاء لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة من دراسة الميزانية، يعرض تقرير هذه اللجنة مرفوقا بالميزانية على أنظار المجلس التداولي من أجل التصويت عليها. وتعتمد الميزانية من قبل المجلس التداولي في تاريخ أقصاه 15 نوفمبر، بالنسبة للعمالات والأقاليم والجماعات، و05 نوفمبر بالنسبة للجهات.

ومن الملاحظات الأساسية هنا والتي تدخل في صلب الحكامة المالية الجيدة أن تتم عملية التصويت على المداخل قبل التصويت على النفقات، اعتبارا لمبدأ إقرار ميزانية صادقة، بمعنى أن يقرر صرف النفقات في حدود ما يمكن استخلاصه فعلا وواقعا من المداخل المنتظر تحقيقها عند الشروع في تنفيذ الميزانية، تفاديا للمغالاة في تقديرات نفقات الميزانية.

تجدر الإشارة إلى أنه في ظل التنظيم الجماعي لسنة 1976، لم ينص قانون التنظيم المالي الجماعي عن الشخص المؤهل قانونا لإعداد الميزانية الجماعية. لكن يبقى هذا العمل من اختصاص المجلس الجماعي بصفة عامة.¹

إلا أنه لا شك أن عملية تحضير الميزانية الجماعية ووضعها لا زالت تواجه فيه المجالس عدة صعوبات نظرا لنقص في تأطيرها، خصوصا بالنسبة للجماعات القروية سابقا.

¹ بنمير المهدي: الجماعات المحلية والممارسات المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص.14.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

كما أن عدم مسايرة هيكلية الميزانية لحاجيات الجماعات المتطورة وما يترتب عن ذلك من تقسيمات لا تساعد على تبسيط الإجراءات المتعلقة¹ بتقدير عناصرها وتنفيذها.

كما نشير هنا إلى أنه صدر بالجريدة الرسمية عدد 6482 بتاريخ 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016) المرسوم رقم 2.16.316 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجماعة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة تطبيقاً لأحكام المادة 185 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14 وهذه الوثائق هي:

- بيان عن البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة؛
- مشروع نجاعة الأداء برسم السنة المعنية؛
- بيان خاص عن الالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من قبل الجماعة والضمانات الممنوحة؛
- بيان عن الأقساط السنوية المتعلقة بتسديد القروض برسم السنة المالية المعنية؛
- بيان عن القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعة؛
- بيان خاص عن المداخل المستخلصة، وتلك التي لم يتم استخلاصها بعد خلال السنتين المنصرمتين، وكذا المداخل المستخلصة إلى غاية شهر شتنبر من السنة الجارية؛
- بيان خاص عن النفقات الملتزم بها والمؤداة برسم ميزانيتها التسيير والتجهيز خلال السنتين المنصرمتين، وكذا النفقات الملتزم بها والمؤداة إلى غاية شهر شتنبر من السنة الجارية؛
- مذكرة تقديم حول نفقات التسيير تبرز تطور هذه النفقات وبنيتها وخصائصها وتقديراتها برسم السنة المالية المعنية والسنة الموالية، وكذا تطور عدد الموظفين.

كما صدر كذلك بنفس الجريدة الرسمية المرسوم رقم 2.16.317 بتاريخ 23 من رمضان 1437 (29 يوليو 2016) والمتعلق بتحديد كفاءات تحضير القوائم المالية والمحاسبية المرفقة بميزانية الجهة.

خطوات تعتبر جد إيجابية على درب تفعيل مبادئ وآليات الحكامة الجيدة، وتكريس مبدأ تقديم الميزانية من قبل رئيس المجلس التداولي بشكل صادق، خاصة من خلال وثيقة مشروع نجاعة الأداء التي تتضمن المؤشرات التي ستقاس بها تحقق النجاعة والفعالية للبرامج والمشاريع والعمليات المضمنة بوثيقة الميزانية المعروضة على دراسة لجنة الميزانية والمجلس التداولي.

¹ عبد المجيد أسعد: مالية الجماعات المحلية بالمغرب، الدار البيضاء-1991، ص.17.

إن التعامل مع هذه الآليات الجديدة لحكمة تدبير الميزانية تحتاج إلى خبرات ومهارات سواء على مستوى الموارد البشرية العاملة بإدارة الجماعة الترابية والمكلفة بتدبير الميزانية، أو على مستوى الهيئات المنتخبة من أجل فهم وضبط والتقرير بشأن تلك الآليات، الشيء الذي يبرر اقتراحنا السابق بضرورة عمل الأحزاب السياسية عند كل استحقاقات ترابية على تقديم مرشحين تتوفر لديهم الكفاءات والمستويات التعليمية العليا القادرة على تنزيل هذه المقترحات على أرض الواقع، تحقيقاً للنجاعة والفعالية المالية.

ث- مسطرة الدراسة والتصويت على الميزانية

إن منطق التشارك والمشاركة في إعداد الميزانية يعتبر إحدى مقومات الحكامة المالية، هذا ما يؤكد عليه بعض الفقه الذي يعتبر منح صلاحيات أوسع للمنتخبين (بل وحتى للمواطنين) في مسار إعداد الميزانية شكلاً من أشكال المساهمة الفعالة في اتخاذ القرار المالي وبالتالي إحدى أهم معايير تطبيق معايير الديمقراطية المحلية وأسس الحكامة.¹

إن الممارسة المالية الترابية قد أثبتت أن دراسة الميزانية من طرف المجلس المنتخب لا يكون إلا شكلياً، لكون هذه الدراسة لا تؤدي في أغلب الحالات إلى إدخال تعديلات جوهرية على الميزانية، وذلك راجع إلى غياب التأهيل والتجربة وعدم تمكن العديد من أعضاء المجالس المحلية من دراسة الميزانية بكيفية دقيقة بالنظر لطابعها التقني والمحاسبي من جهة، ثم إن الأغلبية تكون مساندة للرئيس مما يدعوها للمصادقة على المشروع دون تعديل أو تغيير إلا بموافقة الرئيس، وبالمقابل ترفض الاقتراحات والتعديلات التي تقدم من طرف الأقلية، وبالتالي تقتصر على رفض الموافقة على الميزانية المحلية من جهة ثانية.²

هذه الوضعية التي يرى البعض أنها تتناقض مع بعض معايير الحكامة المالية، على اعتبار أن الجهاز التنفيذي يعد أعمال المجلس ويعرضها عليه قصد اعتمادها ثم يقوم هو نفسه بالتنفيذ دون مراقبة حقيقية لما تم اعتماده وآليات تنفيذه، تبين بجلاء حدود مجال تدخل المجالس في إعداد الميزانية والمشاكل التي تطرأ بخصوصها.³

فقبل بداية السنة المالية، يضع الأمر بالصرف خطاظة وتصميماً للميزانية ويعرضها على اللجنة المحلية للمالية. قد تدخل هذه اللجنة التقويمات الضرورية قبل الموافقة عليها. وفي الأخير تعرض على المجلس التداولي من أجل الدراسة والتصويت خلال الدورة العادية المحددة من طرف القانون.

¹ عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص. 136-137.

² كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 46.45.

³ عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص. 139.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

على الرغم من وجود هذا الجهاز التأسيسي، فالتقديرات المالية للجماعات الترابية ما زالت تحتاج المزيد. نلاحظ استمرار ضعف التوقعات. المقاربة بين التقديرات الأولية والنتائج الحقيقية المحصلة، توضح فرق شاسع بينهما، وفي حالات أخرى تحصل مفاجئات.

فما هو أصل عدم التناسب هذا؟

في الحقيقة، الأسباب متعددة. إن الجماعات تفتقر إلى الدراسات وإلى المعلومات الأساسية من أجل وضع توقعات موثوق بها ومحتملة التحقق في المستقبل. كما أن طرقها في التوقع هو انعكاس لمنطق سلبي تجريبي.¹

يتم تقديم الميزانية بواسطة عرض يقدمه رئيس لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة بالمجلس، يعطي فيه خلفيات المشروع وحيثيات أرقامه ويوضح المراحل التي قطعها تحضيره ويفسر أسباب الزيادة أو النقصان بالمقارنة مع السنة الماضية سواء تعلق الأمر بالمدخلات أو المصاريف، لأنه يكون قد شارك في إعداد الميزانية وتحضيرها من البداية إلى النهاية.

يكون بإمكان المجلس المنتخب من الناحية القانونية أن يناقش الميزانية ويقدم اقتراحات جديدة لينتقل بعد ذلك إلى التصويت على المدخلات قبل التصويت على النفقات، يجري في شأن تقديرات المدخلات تصويت إجمالي فيما يخص الميزانية والميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية. يجري في شأن نفقات الميزانية تصويت عن كل باب. فإذا تم التصويت بالإيجاب على الميزانية من قبل المجلس التداولي المعني، تعرض الميزانية على تأشيرة سلطة المراقبة الإدارية.

ج- التأشير على ميزانية الجماعات الترابية

في ظل القانون المنظم لمالية الجماعات المحلية رقم 45.08 كانت الموافقة على الميزانية المعتمدة من قبل المجلس وعند عدم اعتراض السلطة المحلية عليها، تتم من قبل وزير الداخلية بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية، ومن قبل الوالي أو العامل بالنسبة للجماعات القروية، فكانت تسمى هذه العملية بالمصادقة². في حين في ظل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لما بعد دستور 2011 أصبحت تسمى بالتأشيرة، وتمنح من قبل وزير الداخلية ووزير المالية بالنسبة للجهات، ومن قبل عامل العمالة أو الإقليم بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى.

¹ Abderrahmane HADDAD : les prévisions budgétaires des Collectivités Locales au Maroc, op.cit. P.24.

² المادة 22 من القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها.

❖ التأشير على ميزانيات الجماعات وميزانيات العمالات والأقاليم

تقوم سلطة الوصاية بمراقبة سابقة للميزانية، فهي التي تختص بالمصادقة عليها عكس ما هو موجود بالنسبة لميزانية الدولة التي تحضرها السلطة التنفيذية ويصادق عليها البرلمان.¹

يعد المقرر الجماعي الخاص بالتصويت على الميزانية، من المقررات التي تبقى غير قابلة للتنفيذ إلا بعد مصادقة سلطة الوصاية عليها.²

تضفي مرحلة المصادقة -التأشير حاليًا- طابع الشرعية على الميزانية المحلية وإلباسها رداء القانون، لأن شرعية الاعتماد والموافقة على الميزانية من طرف المجلس المنتخب هي شرعية غير مكتملة ومنقوصة مرتبطة بموقف سلطة الوصاية من المشروع المالي، أي إعطاء تلك الوثيقة الإدارية صبغة قانونية، وتتم هذه المهمة من طرف سلطة الوصاية التي أوكل إليها المشرع هذا الدور استناداً للفصل 22 من قانون التنظيم المالي رقم 45.08.³

في ظل القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، وفيما يخص الجماعات والعمالات والأقاليم، تعرض الميزانية على تأشير عمال العمالات أو الأقاليم في تاريخ أقصاه 20 نوفمبر،⁴ وتصبح الميزانية قابلة للتنفيذ بعد التأشير عليها وفق المسطرة التالية:

- تحديد الآجال لوضع ميزانية الجماعات والعمالات والأقاليم والتصويت عليها ودخولها حيز التنفيذ (المواد من 183 إلى 195)؛
- يقتضي العمل بمبدأ سنوية الميزانية الذي أكدت عليه المادة 153 من القانون رقم 113.14 بوجوب إعداد الميزانية والتصويت والمصادقة عليها قبل بداية السنة التي تتعلق بها وبعدم صلاحية هذه الوثيقة سوى لسنة واحدة فقط؛
- وتبتدئ السنة المالية في الفاتح من يناير وتنتهي في 31 من دجنبر من نفس السنة؛
- وبدون هذه الوثيقة فإن الجماعة لا تستطيع من حيث المبدأ الشروع في تحصيل المداخل وأداء النفقات.

وإذا لم يتم التصويت والمصادقة على الميزانية قبل بداية السنة المالية فإن ذلك يؤدي إلى شل حركية الأمرين بالصرف ويمنعهم من حيث المبدأ من إصدار الأوامر بتحصيل المداخل وأداء النفقات طالما لم يؤذن بها وتقرر بموجب الميزانية. إن وقوع مثل هذه الحالات كانت تساعد عليه أحكام القانون

¹ عبد المجيد أسعد مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص.18.

² محمد السنوسي معنى: مالية الجماعات المحلية بالمغرب التنظيم المالي المحلي، مرجع سابق، ص.97.

³ كريم لحرش تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص.46.

⁴ المادة 189 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

القديم الذي ترك آجال إعداد الميزانية والتصويت والمصادقة عليها مفتوحة حيث لم يتم الإشارة سوى إلى دورة المجلس التي يجب أن تعرض فيها الميزانية للتصويت، وذلك في الصيغة التالية: " يعرض المشروع على المجالس المختصة للتصويت عليها في بداية الدورة العادية لشهر أكتوبر، ماعدا فيما يخص بعض الجهات ولجان التعاون المشتركة بين الجهات التي تعرض ميزانيتها للتصويت عليها بالمجالس التداولية في بداية الدورة العادية لشهر سبتمبر".

إن ترك الآجال مفتوحة كما كان سابقا يشل حركية العمل داخل الجماعات ويعرقل السير العادي بها ولأجل ذلك أوصى جل المشاركين في الملتقيات الجهوية حول تعديل الميثاق الجماعي بضرورة عقلنة آجال التصويت والمصادقة والعمل على إيجاد حلول قانونية لهذا المشكل.

وإن التعديلات التي تضمنها القانون رقم 113.14 في هذا الباب لتعتبر استجابة لهذا المطلب حيث أصبحت مسطرة إعداد الميزانيات والتصويت والتأشير عليها خاضعة لآجال دقيقة يؤدي عدم احترامها إلى خرق مبدأ الشرعية.

وهكذا تضمنت مقتضيات القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14 والقانون التنظيمي رقم 112.14 مجموعة من المساطر التي تحدد المسار الذي يتعين على الميزانية السير على نهجه قبل دخولها حيز النفاذ، فنصت على أن يعرض رئيس المجلس التداولي الميزانية المحضرة من قبله بمساعدة المصالح المختصة والتابعة له تنظيميا مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة داخل أجل عشرة (10) أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح دورة المجلس لشهر أكتوبر. وعلى المجلس التداولي أن يقوم باعتماد الميزانية من خلال تصويته الإيجابي عليها في تاريخ أقصاه 15 نونبر. على أن تعرض على تأشيرة عامل العمالة أو الإقليم في تاريخ أقصاه 20 نونبر.

أما إذا لم يتأت اعتماد الميزانية قبل 15 نونبر من طرف المجلس المعني، يدعى من جديد في إطار دورة استثنائية لدراستها والتصويت عليها داخل أجل 15 يوما تحسب من تاريخ اجتماع رفض اعتماد الميزانية الأول. وإذا حظيت الميزانية المعدلة بموافقة المجلس التداولي أو لم تحض بها، وجب على الأمر بالصرف وقبل 10 دجنبر إحالة الميزانية على عامل العمالة أو الإقليم.

فمشروع الميزانية المحال على التأشيرة دون اعتماده من قبل المجلس التداولي، يوجب على عامل العمالة أو الإقليم بعد تحققه من موقف المجلس الراض ومبررات رئيس المجلس، ممارسة سلطة الحلول، فيضع تبعا لذلك ميزانية للتسيير على غرار آخر ميزانية رسمية داخل أجل أقصاه 31 دجنبر، أي قبل بداية السنة المالية تاريخ الشروع في استخلاص الموارد المالية وصرف النفقات.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

ومن التدابير التي يتعين مراعاتها في تحضير واعتماد الميزانية، أن يتم إعداد مشروعها على أساس مقتضيات برنامج عمل الجماعة وفق برمجة ممتدة على ثلاث سنوات، مع مراعاة تحيينها كل سنة تماشياً مع تطور الموارد والنفقات. كما أنه عند دراسة المجلس التداولي لنفس المشروع، تعين عليه التصويت على المداخل قبل التصويت على النفقات. كما أن منح التأشيرة يتوقف على التحقق من كون الميزانية المعروض عليها تمت وفق:

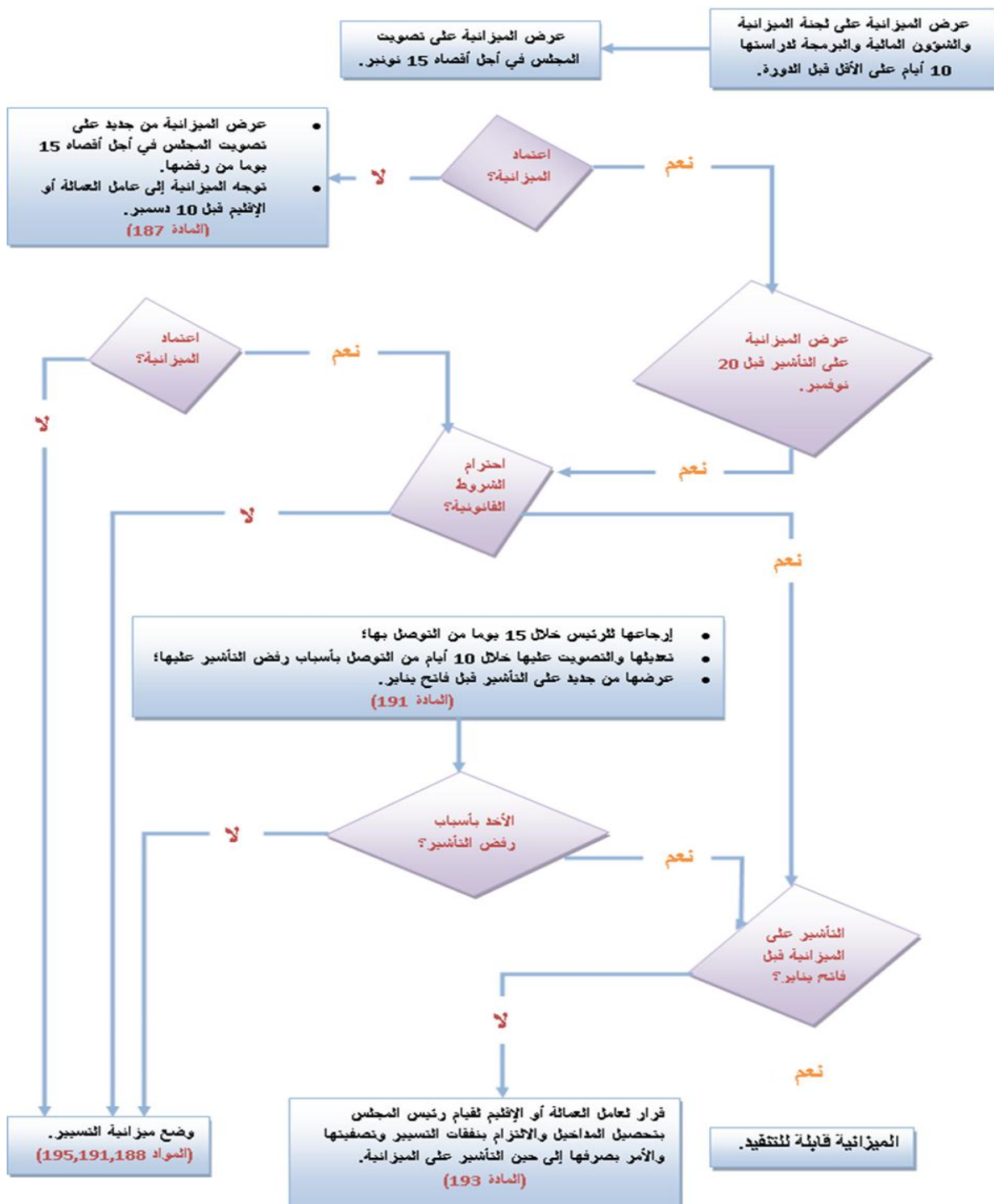
- احترام المشروعية؛
- توازن الميزانية وصدقية التقديرات؛
- تضمين الميزانية للنفقات الإجبارية.

أما إذا خالفت الميزانية المعروضة على التأشيرة المقتضيات الثلاث المشار إليهما أعلاه، رفض منح التأشيرة بموجب تعليل موجه لرئيس المجلس داخل أجل 15 يوماً من تاريخ التوصل بالميزانية المحالة على عامل العمالة أو الإقليم من قبل الأمر بالصرف، وعرضها من جديد على مداولة المجلس المعني قصد تصحيح الوضع داخل أجل 10 أيام من تاريخ التوصل بالتعليل الرفض لمنح التأشيرة. على أن تعرض الميزانية بعد هذا التدارك على التأشيرة قبل فاتح يناير.

وفي الأخير، نشير إلى أنه في حالة عدم عرض الميزانية على التأشيرة في تاريخ أقصاه 20 نونبر، وقبل فاتح يناير، تقوم السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بوضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها، وبعد أن تكون قد استفسرت رئيس المجلس التداولي حول أسباب عدم احترام الوضع وفق الآجال القانونية.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

وفيما يلي نقدم المسار الذي تسلكه مسطرة عرض الميزانية على تصويت المجلس التداولي والتأشير عليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم:



❖ التأشير على مشروع ميزانيات الجهات

أما فيما يتعلق بميزانية الجهات، فهي تعرض على تأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في تاريخ أقصاه 20 نوفمبر. وإذا تم رفض التأشيرة يتم تبليغ رئيس الجهة بذلك في أجل لا يتعدى 15 يوما من تاريخ توصلها بمشروع الميزانية. ويقوم رئيس المجلس بعرض المشروع المعدل على أنظار مجلس الجهة للتصويت داخل أجل عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ التوصل بأسباب الرفض. وفي حالة التصويت بالإيجاب تحصل التأشيرة وتصبح الميزانية الجهوية قابلة للتنفيذ.

فإذا تعذر حصول التأشيرة على ميزانية الجهة قبل فاتح يناير يؤهل رئيس مجلس الجهة بقرار السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية للقيام بتحصيل المداخل والالتزام بالنفقات المتعلقة بالتسيير في حدود الاعتمادات المقيدة برسم آخر ميزانية مؤشر عليها¹.

إذا لم يتم عرض الميزانية على التأشيرة داخل أجل 20 نوفمبر، أمكن للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد طلب استفسارات من رئيس مجلس الجهة، أن تقوم قبل فاتح يناير بوضع ميزانية للتسيير للجهة على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها مع مراعاة تطور تكاليف وموارد الجهة.

إن الإصلاح الذي جاءت به التشريعات والقوانين في مجال الاختصاص المالي المحلي سنة 1976 وما بعدها، لم يبق على ميزانية الجماعات الترابية مجرد عمليات حسابية فقط، بل جعل منها وسيلة للتخطيط وإمكانية ناجعة وأداة فاعلة في إنجاز المشاريع الاجتماعية والاستثمارات الاقتصادية والتجهيزات الأساسية.

لكن تحقيق هذا الهدف، والوصول إلى هذا الطموح، يبقى رهينا بمدى فعالية المجلس المنتخب، وتوفره على الإمكانيات المالية والكفاءات البشرية، ومدى تجاوب السلطات المركزية واستجابة السلطة المحلية لهذا الإصلاح الهام في بناء الجماعة الترابية، كخلفية للتفكير والبناء، في تحقيق رغبات السكان وطموحاتهم، سعيا لبناء ديمقراطية محلية سليمة، ووصولا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على المستوى الجهوي والمحلي².

بعد التعرض لمختلف الإجراءات المتعلقة بالتأشير على ميزانية الجماعات الترابية، يلاحظ أنه في حالة عدم عرض الميزانية على التأشيرة من قبل رئيس المجلس التداولي خلال الآجال القانونية، أو تأخر منح التأشيرة لأسباب خاصة بسلطة المراقبة الإدارية، تتدخل هذه الأخيرة إما بالإذن باستخلاص

¹ المادة 206 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.
² محمد السنوسي معني: مالية الجماعات المحلية بالمغرب التنظيم المالي المحلي، مرجع سابق، ص. 50-51.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

الديون وأداء النفقات للآمر بالصرف أو بوضع ميزانية للتسيير، دون النص على مقتضيات لحل صعوبات عدم التوافق بين المجلس التداولي الذي اعترف له المشرع بإمكانية تدبير شؤونه بكيفية ديمقراطية، وبين رغبة سلطة الرقابة الإدارية في المحافظة على احترام مبادئ المشروعية، مما يبرر إعمال سلطة الحلول في إقرار الميزانية وتعديلها وإعطاء الأمر للآمر بالصرف من أجل الشروع في تنفيذها لفائدة المجلس المعارض عليها، مما قد يدفع بالمجلس التداولي إلى التقاعس عن القيام بالمهام المنوطة به من حيث تنزيل البرمجة السنوية للميزانية، وفق برنامج عمل الجماعة الترابية، الشيء الذي قد ينعكس سلباً على تنمية الموارد المالية ويساهم بطريقة سلبية في تفاقم الخصائص المالية.

إن المساطر المالية الترابية الجديدة حددت آجال وضع واعتماد والتأشير على ميزانيات الجماعات الترابية ومسؤوليات كل الأطراف المتدخلة في هذا النسق، لكنها مازالت تركز تشدد الوصاية على أنشطة الجماعات الترابية المالية مما يحد من حرية تلك الهيئات في مجال وضع وتنفيذ اختياراتها المالية.

4- الإجراءات المواكبة لتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية

فإذا حظيت الميزانية بتأشير سلطات الوصاية، شرع الأمر بالصرف في تنفيذها، وتطبق عليها في هذه الحالة مجموعة من التشريعات والقوانين والأنظمة المالية والمحاسبية، ومنها بالخصوص المراسيم الصادرة في سنة 2017 المتعلقة بتنظيم المحاسبة العمومية للجماعات الترابية ومجموعاتها ومدونة تحصيل الديون العمومية، والقانون الجبائي رقم 47.06، والقانون المتضمن لمقتضيات انتقالية حول مختلف الضرائب والرسوم المقبوضة لفائدة ميزانية الجماعات الترابية ومجموعاتها رقم 39.07.

ويشرع الأمر بالصرف في تنفيذ الميزانية بالقيام بإثبات الديون المستحقة للجماعة الترابية أو أداء النفقات. وتجدر الإشارة هنا إلى أن القانون ألزم الأمر بالصرف بالإضافة إلى الإذن الموازنتي، التوفر على قرار تنظيمي مستمر يحدد مختلف الحقوق والواجبات المقبوضة لفائدة ميزانيات الجماعة الترابية المعنية.

ف " القرار الجبائي " يعد من الوثائق المالية والمحاسبية الأساسية في تدبير الموارد المالية المحلية وتنفيذ الميزانية المؤشر عليها، وآلية من آليات الحكامة المالية التي بدونها لا يمكن للآمر بالصرف أن يعطي الأمر باستخلاص أي مستحق من مستحقات الجماعة التي يعود الاختصاص في تقديرها للمجلس التداولي وفق ما تنص عليه القوانين والأنظمة الجاري بها العمل في هذا الشأن.

فالاستقلال المالي للجماعة الترابية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمدى سلطة المجالس التداولية في التصرف في أموالها، وفي مدى حريتها في اختيار استعمال تلك الأموال. كما تقاس درجة الاستقلال

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

المالي بدرجة الحرية التي تتمتع بها الجماعات الترابية في مجال التأسيس الجبائي. ونتساءل هنا عن مدى توفر الجماعات الترابية على سلطة جبائية تأسيسية أم لا؟

فإذا كانت التشريعات التنظيمية الجديدة للميزانية الترابية مازالت تثير العديد من الإشكالات المسطرية التي تنعكس سلبا على فعاليتها المالية كآلية من آليات الحكامة المالية الجيدة، فهل وضعية القرار الجبائي مختلفة عن تلك التي تعيشها الميزانية الترابية؟ أم أن الوضعية عامة؟

أ- نظام القرار الجبائي Arrêté fiscal

تتوفر المجالس التداولية للجماعات الترابية على سلطة تنظيمية معترف لها بها دستوريا، فهي تمارسها في الجانب المالي من خلال اتخاذ القرارات التنظيمية العامة والمستمرة المحددة لمختلف الحقوق والواجبات والأتاوات المقبوضة لفائدة ميزانياتها، كالقرار الجبائي. وهي سلطة جبائية تمارسها تفعيلا لمبادئ تمتعها بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وكذلك لاعتراف القانون لها بها.

ونتساءل هنا عن هامش الحرية الذي تتوفر عليه المجالس التداولية في تحديد اختياراتها المالية بناء على تلك الوثيقة، وخاصة على مستوى التأسيس الجبائي (من حيث الفرض الجبائي وتحديد الأسعار...).

❖ الإطار القانوني للقرار الجبائي

ما دامت الموارد الجبائية الجماعية تشكل الرافد المالي الأساسي بالنسبة لميزانيات الجماعات الترابية، فإنه لضمان مردودية مالية فعالة لهذه الموارد، تلجأ الجماعات الترابية إلى وضع قرارات جماعية مستمرة من شأنها تنظيم تحصيل واستخلاص الحقوق والواجبات المستخلصة لفائدة ميزانياتها.¹ منصوص عليها في قانون جبايات الجماعات المحلية رقم 47.06 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.195 الصادر في 19 من ذي القعدة 1428 الموافق 30 نوفمبر 2007، وأنظمة محاسبتها العمومية المنظمة بالمرسوم رقم 2.17.449 بتاريخ 4 ربيع الأول 1439 الموافق 23 نونبر 2017 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها والمرسوم رقم 2.17.450 بتاريخ 4 ربيع الأول 1439 الموافق 23 نونبر 2017 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، كوثيقة

¹ بنمبر المهدي: الجماعات المحلية والممارسات المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 98.

أساسية يستند عليها في مراقبة مشروعية إثبات الديون وتحصيلها ومنازعتها تنفيذا لتقديرات الميزانية.

❖ مفهوم القرار الجبائي

القرار الجبائي مسودة أو وثيقة تدرج فيها نسب وأسعار الرسوم في شكل اقتراح من المجلس الجماعي، ليعرض على سلطة الوصاية للمصادقة، حتى يعتمد من قبل المجالس المنتخبة كقانون لتطبيق وتتبع مواردها الجبائية، ويؤسس لشرعية الرسوم المستحقة للجماعات الترابية والمحددة بالقانون الجبائي رقم 47.06¹.

❖ الطبيعة القانونية للقرار الجبائي

إن الفصل الأول من الظهير المؤرخ في 23 مارس 1962 المتعلق بالأداءات البلدية لم يتطرق لمسألة تحديد أسعار الحقوق والواجبات الجبائية في حالة عدم تنصيب النص القانوني عليها صراحة، فتم تدارك الأمر في الفصل السادس من ظهير 21 نونبر 1989 الذي نص على أنه إذا لم ينص القانون على أسعار أو تعريفات ثابتة للضرائب والرسوم الوارد بيانها فيه، حددت بقرارات جبائية مستمرة. هذه الأخيرة تكتسي صبغة قانونية، وبالتالي تتوخى الغايات التالية:

- إن القرار الجبائي لا يتطرق لقائمة الضرائب والرسوم التي سبق أن حدد القانون نسبها وأسعارها، ويعزى السبب في ذلك إلى كون المقتضيات المتعلقة بهذه الضرائب والرسوم تستوجب اتخاذ إجراءات تكميلية من أجل تطبيقها؛
- يقتصر القرار الجبائي الجماعي على تحديد نسب وأسعار الضرائب والرسوم والواجبات التي حدد لها القانون أسعارا قصوى أو تلك التي تستأثر المجالس التداولية بكامل من الحرية تحديد أسعارها ونسبها دون الحاجة إلى بيان عناصر الوعاء الضريبي أو تحديد طرق التحصيل ما دام القانون قد حدد معالمها وقام بضبطها؛
- ينظم القرار الجبائي الجماعي الواجبات المتعلقة بالخدمات المؤداة لفائدة المستفيدين ويبين كيفية تحصيلها باعتبار أن القانون قد رخص بتحصيل هذه الواجبات في الفصل الأول منه دون الإشارة إلى مقتضيات خاصة تتعلق بكيفيات تنظيمها وتحصيلها².

وهكذا تنص المادة 168 من القانون رقم 47.06 على أنه في الحالات التي لم يتم فيها تحديد الأسعار والتعريفات الخاصة بمختلف الرسوم المقبوضة لفائدة الجماعات الترابية من قبل القانون، تتم

¹ أحمد قيلش وآخرون، المساطر الجبائية المحلية الوعاء والتحصيل، سلسلة المعارف العلمية في الشرح العملي للمنظومة الجبائية، الكتاب الثاني، Imprimerie SAFI Graphe - أسفي، الطبعة الأولى، ص 31.30.

² بنمير المهدي: الجماعات المحلية والممارسات المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 101.100.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

بواسطة قرار جبائي، وفق ما يلي: "إذا لم ينص هذا القانون على أسعار أو تعريفات ثابتة للرسوم الواردة فيه، يتم تحديد هذه الأسعار والتعريفات بقرار يصدره الأمر بالصرف للجماعة المحلية المعنية بعد مداولة مجلس الجماعة المحلية. غير أنه إذا امتنع الأمر بالصرف أو لم يصدر القرار الذي يحدد أسعار أو تعريفات الرسوم ونتج عن هذا الامتناع أو عدم الإصدار تملص من أحكام هذا القانون أو ضرر بالمنفعة العامة للجماعة، يجوز لوزير الداخلية أو للشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية أو العامل أو الشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض بالنسبة للجماعات القروية، تحديد أسعار أو تعريفات هذه الرسوم بشكل تلقائي وذلك بعد إعلام الأمر بالصرف".

❖ مسطرة وضع القرار الجبائي والتأشير عليه

القرار الجبائي يدخل ضمن السلطة التنظيمية المعترف بها للجماعات الترابية دستوريا¹، وإقراره يمر بعدد من الإجراءات القانونية والتنظيمية، وتتم وفق ما يلي:

✓ مسطرة وضع القرار الجبائي

يتم إعداد القرار الجبائي من طرف المجلس التداولي، الذي يتداول في الرسوم المستحقة داخل النفوذ الترابي للجماعة الترابية، والمصادقة على النسب التي يراها مناسبة لتنمية مجاله الترابي، حيث حدد القانون الحد الأدنى والأقصى لنسب وأسعار الرسوم الواجب استخلاصها على الصعيد الوطني، تاركا لهذه الوحدات صلاحية تحديد أسعار الرسوم المحلية على ألا تخرج عن الحد الأدنى والأقصى².

✓ التأشير على القرار الجبائي

تنص المادة 69³ من الميثاق الجماعي رقم 78.00 المعدل بالقانون رقم 17.08 فيما يخص مقررات المجلس الجماعي التي تخضع للمصادقة الإلزامية من قبل سلطات الوصاية قبل الشروع في تنفيذها، ومنها المقررات المتعلقة بتحديد سعر الرسوم وتعرفة الوجيبات والحقوق المختلفة، على وجوب توجيه نسخ من تلك المقررات، في ظرف 15 يوما المالية لاختتام الدورة إلى سلطة الوصاية، قصد المصادقة عليها.

¹ الفقرة الثانية من المادة 140 من دستور 2011.

² أحمد قيلش وآخرون: المساطر الجبائية المحلية الوعاء والتحصيل، مرجع سابق، ص. 34. بتصرف طفيف

³ إن مقررات المجلس الجماعي الخاصة بالمسائل الآتية لا تكون قابلة للتنفيذ إلا إذا صادقت عليها سلطة الوصاية طبق الشروط المحددة بالمادة 73 بعده:

.....
تحديد سعر الرسوم وتعرفة الوجيبات والحقوق المختلفة؛

.....
يوجه رئيس المجلس الجماعي في ظرف 15 يوما المالية لاختتام الدورة نسخا من جميع المقررات المتعلقة بالمياطين المشار إليها أعلاه إلى سلطة الوصاية -المادة 69 من الميثاق الجماعي رقم 78.00 المعدل بالقانون رقم 17.08-.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

وطبقا للمادة 73 من الميثاق الجماعي رقم 78.00 المعدل بالقانون رقم 17.08، تتم المصادقة على القرار الجبائي من طرف وزير الداخلية أو من يفوض إليه ذلك بالنسبة للجماعات الحضرية داخل أجل 45 يوما والوالي أو العامل بالنسبة للجماعات القروية داخل أجل 30 يوما من تاريخ التوصل بالمقرر المعروض على المصادقة ما عدا في الحالات المنصوص فيها على مقتضيات مخالفة.

وتخضع القرارات الجبائية الخاصة بالجهات المشار إليها في المادة 41 من القانون رقم 47.96 المتعلق بالجهات، والمتعلقة بتحديد كيفية وضع أساس الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق المحصلة لفائدة الجهة وتحديد تعريفاتها وقواعد تحصيلها، لمصادقة وزير الداخلية، والموجهة إليه من قبل عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة. على أن تتم المصادقة في أجل الثلاثين (30) يوما التالية لتاريخ تسلم القرار. كما تخضع القرارات المحددة لسعر الرسوم وتعرفة الوجيبات والحقوق المختلفة المحصلة لفائدة العمالة أو الإقليم، لمصادقة وزير الداخلية¹ داخل أجل 45 يوما من تاريخ التوصل بها من قبل عامل العمالة أو الإقليم المختص.²

أما في ظل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، فبعد تصويت المجلس التداولي إيجابا على مشروع القرار الجبائي، يحال على سلطة المراقبة الإدارية قصد الحصول على التأشيرة، وينحصر دور سلطة المراقبة الإدارية في مراقبة مدى مطابقة مشروع القرار الجبائي للقانون، وعلى أساس ذلك لا يمكن التأشير على أي قرار يتضمن نسب بعض الرسوم يكون الهدف منه التقليل من النسب المحددة قانونا.³

تنص المادة 118 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14، على أن مقررات المجلس الجماعي المتعلقة بتحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه.

وتمنح التأشيرة على مقرر المجلس المحدد لتلك الحقوق وأسعارها، أو ترفض من قبل عامل العمالة أو الإقليم المختص داخل أجل عشرين (20) من تاريخ التوصل بالمقرر. وفي حالة السكوت عن إبداء رأي بشأن التأشيرة وبعد مرور المدة المحددة، تعتبر التأشيرة ممنوحة.

وتطبق نفس الإجراءات على مقررات مجالس العمالات أو الأقاليم المتعلقة بتحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق، المنصوص عليها بالنسبة للجماعات، طبقا لما تنص عليه المادة 109 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

¹ المادة 59 من القانون رقم 79.00 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1,02.269 صادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم. الجريدة الرسمية عدد 5068 بتاريخ 21 نوفمبر 2002، ص. 3490.

² المادة 60 من القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم.

³ نفس المرجع، ص. 34.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

أما فيما يتعلق بالجهات فمقررها المتعلقة بتحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق، يؤشر عليه من قبل وزير الداخلية وفق الإجراءات والآجال المعتمدة بالنسبة للجماعات.¹

وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، تعتبر ميزانية الجماعات الترابية الوثيقة القانونية التي بموجبها يقرر ويؤذن بموجبها في مختلف الموارد المالية المتوقع استخلاصها والنفقات المسموح بأدائها. فهذه الموارد المالية، وضع لها المشرع عددا من المساطر لتحديد أسعارها. فهناك أسعار حدد المشرع أسعارها تضمنتها القوانين الجبائية المنظمة لها²، وموارد جبائية حدد أسعارها الدنيا وأسعارها القصوى، ورسوم وأتاوات وموارد مختلفة ترك حرية تحديد أسعارها للمجالس التداولية، تضمنتها القرارات الجبائية.

من خلال تفحصنا لمختلف الإجراءات التي يخضع لها القرار الجبائي ليصبح ساري المفعول، تبين أن سلطات المجالس التداولية في مجال التأسيس والفرص الجبائي والتسعيرة الجبائية تبقى شبه منعقدة. فغالبية الأسعار محددة بنص القانون، وهامش السلطة الجبائية المعترف للمجالس التداولية به ينحصر في تحديد أسعار بعض الرسوم والأتاوات ذات المردودية الضعيفة، مما يعني أن حرية المبادرة الجبائية لتوسيع الوعاء الجبائي غير ممكنة مما يبقي حجم مصادر تمويل الجماعات الترابية ساكنة وغير متطورة، ولا تساير حجم النفقات المتزايدة بتزايد عدد السكان.

فبالإضافة إلى القرار الجبائي، هناك إجراءات أخرى تنفيذية للميزانية، تتعلق ببعض المساطر المحاسبية يتعين على جهاز الأمر بالصرف القيام بها، وتتمثل في إثبات الديون الجبائية بواسطة آلية التصريح أو الإقرار والإحصاء والتقدير من قبل أعوان الإدارة، وتصفيتهما والأمر بتحصيلها، وتدبير المنازعات المتعلقة بها، كما يمكن أن تؤسس الموارد غير الجبائية على أساس التعاقد والأحكام القضائية ومنح الرخص الفردية لاستغلال الملك الجماعي العام مؤقتا، وعملية تحصيل تلك الديون من قبل المحاسب العمومي.

فما هي المسارات التي تسلكها تلك العمليات ونتائجها ودور الغير فيها؟

¹ المادة 115 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 "لا تكون مقررات المجلس التالية قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية اخل أجل عشرين يوما (20) من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس:

- المقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداخيل، ولاسيما تحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق وتقويت أملاك الجهة وتخصيصها؛

² فباستثناء الرسم المهني ورسم السكن ورسم الخدمات الجماعية والرسم على بيع الحاصلات الغابوية التي حدد سعرها في نسب ثابتة والرسم على رخص السياقة والرسم على السيارات الخاضعة للفحص التقني والرسم على رخص الصيد التي تعتمد على أسعار ثابتة، اعتمد المشرع حدا أدنى وحدا أقصى في تحديد نسب وأسعار بقية الرسوم المحلية بهدف تدعيم الاختصاصات الجبائية للجماعات الترابية.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

ب- مساطر إثبات وتحصيل الديون والمنازعات الجبائية

فتنفيذ ميزانية الجماعات الترابية على مستوى المداخل، يمر عبر أربع عمليات، وتتعلق بإثبات الديون المستحقة وتصفيتهما، وتحصيلها، وتدبير المنازعات المثارة بشأنها.

❖ إثبات الديون المستحقة للجماعات الترابية

يعهد بتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية على مستوى المداخل طبقا لمرسوم المحاسبة العمومية للجماعات المحلية لسنة 2010 ومجموعاتها إلى جهازين منفصلين، يتمثلان في الأمر بالصرف والذي يتكلف بالمرحلة الإدارية لتنفيذ الموارد المالية والمتعلقة بإثبات الديون وتصفيتهما وإعطاء الأمر بتحصيلها، ومرحلة محاسبية تتمثل في تحصيل تلك الموارد، وتناط بالمحاسب العمومي.

✓ مهمة الأمر بالصرف

تنص المادة 5 من المرسوم رقم 2.09.441 المتعلق بالمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها، على أنه " يراد حسب مدلول هذا المرسوم بالأمر بالصرف لمداخل ونفقات جماعة محلية أو مجموعة، كل شخص له الصفة لأجل:

- إثبات الديون المستحقة للجماعة أو المجموعة المذكورتين وتصفيتهما والأمر بتحصيلها؛

- الالتزام بديون الجماعة أو المجموعة المذكورتين وتصفيتهما والأمر بدفعها.

أما المادة 5 من المرسوم رقم 2.17.449 المتعلق بتنظيم المحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها، والمادة 5 من المرسوم رقم 2.17.450 المتعلق بتنظيم المحاسبة العمومية للعمليات والأقاليم ومجموعاتها، والمادة 5 من المرسوم رقم 2.17.451 المتعلق بتنظيم المحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، نصت على أنه " يراد حسب مدلول هذا المرسوم بالأمر بقبض مداخل الجهة أو المجموعة وصرف نفقاتها، كل شخص له الصفة لأجل:

- إثبات الديون المستحقة وتصفيتهما والأمر بتحصيلها؛

- الالتزام بالديون وتصفيتهما والأمر بصرفها.

فتلك المواد ميزت بين مهمة الأمر بقبض المداخل ومهمة الأمر بصرف النفقات، وإن كانت المهمتان موكولتان لشخص واحد الذي هو رئيس المجلس التداولي ويمارسها بصفة أصلية وبمقتضى القانون. وهذا ما سارت عليه المادة 94 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14، بالنص في فقرتها الأخيرة على أنه يعتبر رئيس المجلس الأمر بقبض مداخل الجماعة وصرف نفقاتها.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

يجوز للأمر بالصرف في إطار تنفيذ الميزانية، أن يفوض في هذه المهمة لشخص آخر، سواء في إطار التفويض في التوقيع، أو تعيين أمرين بالصرف مساعدين ونوابهم بواسطة قرار¹ محرر في نسختين.

يشكل الالتزام الجبائي المحلي أحد المفاهيم الأساسية في تنفيذ المداخل المحلية، التي تجعل من الجباية المحلية تمر بأربعة مراحل أساسية. تأخذ المراحل الثلاث الأولى منها الصبغة الإدارية، يعود الاختصاص فيها للأمر بالصرف وهي: التحقق من الدين أي تحديد أسس المواد والعمليات الخاضعة للتضريب وهي ما يصطلح عليها بتحديد الوعاء. ثم تليها مرحلة ثانية يحتسب فيها المبلغ المالي الخاضع للتضريب أو الإيراد وهي ما تسمى بالتصفية. وأخيرا يصدر الأمر بالصرف أمر التحصيل بشأن دين تمت تصفيته. أما المرحلة الرابعة، فهي مرحلة محاسبية بامتياز يعود الاختصاص فيها للمحاسب العمومي، وتتم فيها عملية أداء الإيراد المحلي إلى خزينة الجماعات² الترابية أو مجموعات الجهات أو مجموعات العمالات والأقاليم أو مؤسسات التعاون بين الجماعات، أي التحصيل والقبض.

لقد حددت المادة 21 من المرسوم المتعلق بالمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات رقم 2.17.451، تصنيف الديون المستحقة للجماعات الترابية بالنص على أنها تتكون من الرسوم والحقوق والأتاوى المحدثة لفائدتها بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل؛

- دخول الأملاك؛
- حصيلة الأجور عن الخدمات المقدمة؛
- حصيلة الاستغلالات والمساهمات المالية؛
- حصيلة الاقتراضات؛
- أموال المساعدات والهبات والوصايا؛
- كل المداخل الأخرى المحدثة لفائدتها بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل أو الناتجة عن مقررات قضائية أو اتفاقات.

❖ كفاءات إثبات الديون المستحقة للجماعات الترابية

فإثبات الديون المستحقة للجماعات الترابية تتم بآليات ثلاث وهي:

¹ المادة 6 من المرسوم رقم 2.09.441 بتاريخ 8 فبراير 2010 المتعلق بالمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها، تنص على أنه: " يجوز للأمرين بالصرف أن يفوضوا إمضاءاتهم تحت مسؤوليتهم، بموجب قرار محرر في نسختين أصليتين، تبلغ واحدة منها للمحاسب المكلف، ويجب أن تتضمن النسختان الأصليتان المذكورتان نموذجا لإمضاء الأمرين بالصرف المنتدبين.

يجوز للأمرين بالصرف علاوة على ذلك بموجب قرار، تعيين أمرين بالصرف مساعدين بالصرف ونوابهم، يفوضون إليهم سلطتهم في الحدود التي ينص عليها الأمر بتفويض الاعتمادات أو أي وثيقة تقوم مقامه".

² كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 58.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

✓ الأحكام القضائية

ويقصد بها مجموع الأحكام الصادرة عن محاكم المملكة لفائدة الجماعات الترابية والتي تقضي باستحقاق الجماعة الترابية لموارد مالية ما.

✓ الاتفاقات

وتعني مجموع العقود التي تبرمها الجماعة مع القطاع العام أو الخاص وينتج عنها استحقاق الجماعة الترابية لموارد مالية تدفع لميزانياتها.

✓ الفرض الجبائي

لقد تبنى القانون رقم 47.06 المنظم لجبايات الجماعات المحلية أسلوبان لتحديد مبلغ الرسم أو لتقدير أساسه:

الأسلوب الأول هو أسلوب التصريح الذي يقدمه الملزم في آجال معينة مبينا فيه أساس الرسم وأحيانا مبلغه ويضعه رهن إشارة الإدارة لمراقبته ويشكل هذا الأسلوب كما سلف الذكر القاعدة في تقدير الرسوم المحلية بالنسبة لجل الملزمين وهو يشمل جل الرسوم المحلية.

ويعتبر الإقرار كما هو معلوم وسيلة عملية وحضارية لإشراك الملزم في عملية ربط الضريبة حيث يقوم من تلقاء نفسه بتحديد العناصر الخاضعة للرسم واحتساب مقداره ويتقدم إلى الإدارة أو محصل المالية أو وكيل المداخل بالجماعة في الآجال المضروبة له ويضع بين أيديهم مبلغ الرسوم. وذلك لتجنب الجزاءات المنصوص عليها قانونا وفرض الضريبة بصورة تلقائية من طرف الإدارة، وهي مسطرة تؤدي في نهاية الأمر إلى تكليف الملزم في حالة المنازعة بإثبات خلاف ما قدرته الإدارة.

والأسلوب الثاني هو أسلوب التقدير بواسطة أعوان الإدارة الذين يكلفون بإحصاء المادة الخاضعة للضريبة في إطار لجان خاصة أو في إطار العمل الإداري وتقييمها وتقدير الرسم المناسب أو المزج بين الأسلوبين ويهم ذلك الرسم المهني بالنسبة للملزمين الذين يزاولون نشاطا مهنيا، ورسم السكن والرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية.

ويعتبر أسلوب الإحصاء بدوره أسلوبا ناجعا بالرغم من تكلفته وهدره للوقت، لمحاربة التملص الضريبي وتجاوز النقصان الملحوظ في تقدير القدرات الجبائية للجماعات¹ الترابية.

¹ محمد باهي: قراءة في القانون رقم 47.06 بتاريخ 30 نونبر 2007 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية. منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 101، نونبر- دجنبر 2011، ص. 17-18.

الأسلوب الثالث، والمتمثل في الأداء النقدي، كما هو الشأن بالنسبة لاستخلاص الرسوم المتعلق بالدخول إلى الأسواق وأماكن البيع العامة ورسوم المحجز، بحيث يقوم العون المكلف بالتحصيل باستخلاص الوجيبة مباشرة من الملزم دون حاجة إلى إقراره أو تصريحه.

❖ مساطر تحصيل الديون المستحقة للجماعات الترابية

يستند في التحصيل على وسيلتين، إما التحصيل عن طريق الأمر بالمدخول الصادر عن الأمر بالصرف، أو بالاستخلاص النقدي من قبل شساعة المداخل، أو بتدخل من بعض الهيئات الإدارية. وتعود مسؤولية التحصيل إلى المحاسب العمومي المعتمد لدى الجماعة الترابية المعنية.

✓ التحصيل من قبل المحاسب العمومي

يعني التحصيل تلك العملية التنفيذية لتوريد أموال الديون الضريبية إلى صندوق الجماعة أو الخزينة. ويتم تحصيل الجبائية المحلية بناء على أساليب إعدادية، قائمة على أوامر المداخل، وأخرى فورية.¹

تعد أوامر المداخل امتدادا لعمليات التصفية، وتعتبر من بين الأساليب الإعدادية للتحصيل، كما هو الشأن مثلا في الرسوم المفروضة على شغل الملك الجماعي العام، أو أثناء المتابعات وتصحيح الإقرارات، ويحتكر القابض صلاحية التحصيل بموجب أوامر المداخل المعدة من طرف الأمر بالصرف وتتبع هذه الطريقة في العديد من التشريعات المقارنة السينغال، أو الكوت ديفوار بخصوص المساهمة العقارية على الملكيات المبنية أو غير المبنية. وللإشارة، فإن أوامر المداخل قد حلت محل ما كان يسمى بالجدول ولوائح المنتوجات، موضوع أحكام المرسوم الملكي رقم 66-172 المؤرخ في 22 أكتوبر 1966 الخاص بتحصيل ديون الجماعات المحلية وهيئاتها، وهذه الأوامر هي عبارة عن قرارات إدارية صادرة عن الأمرين بالصرف إلى القباض، قصد القيام بعملية الاستخلاص، وتكون هذه القرارات فردية أو جماعية، تتضمن بيانات تعرف بالملزم، ومعلومات تقنية عن نوع الضريبة أو الرسم، والمبلغ المستحق، ورقم فصل الميزانية، وكل ما من شأنه أن يساعد على التأكيد عن شرعية أوامر المداخل.²

تستحق الرسوم والديون الأخرى التي تكون محل أوامر بالمداخل، فردية أو جماعية، ما لم ترد أحكام مخالفة في النصوص الخاصة بكل واحد منها، بمجرد الشروع في تحصيل الأوامر بالمداخل المذكورة أو حلول أجل الاستحقاق المحدد في السند الذي نتج عنه الدين، ويترتب عن كل اتفاق أو عقد أو التزام يتضمن استخلاص مداخل على أقساط يمتد تسديدها لعدة سنوات، إصدار الأمر بالصرف المختص

¹ أحمد حضرائي: النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي والمقارن، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، دار النشر المغربية - الدار البيضاء، العدد 22، 2001، ص. 69.

² نفس المرجع، ص. 71-72.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

للأمر بالمدخيل عن المبلغ المستحق برسم كل سنة، يوجهه إلى المحاسب المكلف بالتحصيل شهرين قبل تاريخ الاستحقاق. ويجب أن يكون الأمر بالمدخيل الصادر برسم السنة الأولى معززا بنظير من السند الذي نتج عنه الدين وفي حالة حدوث تغيير، يلحق السند المتضمن للتغيير بالأمر بالمدخيل الصادر برسم السنة المالية المعنية.¹ وهذا ما نصت عليه المادة 30 من المرسوم رقم 2.17.449 المنظم للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها. ونفس المادة فيما يخص نظام المحاسبة العمومية للعمليات والأقاليم ومجموعاتها، وتلك الخاصة بالجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات.

ويتولى تحصيل الرسم والأتاوى الصادرة عن طريق أوامر بالمدخيل المحاسب المكلف بالتحصيل،² بعد أن يكون المحاسب المعني قد تحقق من مشروعية المدخول وقانونية المستندات المرتكز عليها في تصفية الدين وصحة المبلغ الواجب أدائه.

لقد اعتبر المشرع قابض الجماعة الترابية محاسبا عموميا تبعا لمقتضيات المادة الثالثة من القانون 15.97 بمثابة مدونة لتحصيل الديون العمومية والمادة 14 من المرسوم رقم 2.09.441 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية وهيئاتها. والمادة 11 من المرسوم رقم 2.17.449 المنظم للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها.

وينقسم المحاسبون العموميون للجماعات الترابية إلى محاسبين رئيسيين ومحاسبين ثانويين.

والمحاسب العمومي للجماعة الترابية هو كل موظف أو عون مؤهل لتنفيذ عمليات المدخيل أو النفقات لحساب هذه الهيئات.³

وقد نصت المادة من 14 من المرسوم رقم 2.17.450 المنظم للمحاسبة العمومية للعمليات والأقاليم ومجموعاتها، على أن المحاسبين العموميين للعمليات والأقاليم هم الخزنة الجهويون وخزنة العمليات والأقاليم والقباض.

فالمحاسب العمومي يعين بمقرر للوزير المكلف بالمالية أو للشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض.

وبخصوص مهام القابض فقد عهد إليه المشرع باعتباره محاسبا عموميا تحصيل الواجبات والرسوم والأتاوى التي تكون الجماعات الترابية ومجموعاتها مؤهلة لاقتطاعها عملا بالقوانين والأنظمة

¹ كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 59.

² نفس المرجع، ص. 60.

³ أحمد قيلش وآخرون: المساطر الجبائية المحلية الوعاء والتحصيل، مرجع سابق، ص. 141-142.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

المعمول بها إلى جانب استيفاء الواجبات نقدا والرسوم المصرح بها، وكذا التكفل بأوامر المداخل الفردية والجماعية الصادرة عن الأمرين بالصرف المختصين وتحصيلها¹ كما يجوز أن يعهد باستيفاء الديون إلى شسيع المداخل إذا كانت المداخل مستحقة نقداً، أو عندما تكون هناك فائدة في أداء الخدمة بشكل جيد أو من أجل التقليل من إجراءات تنقلات المدينين.

✓ التحصيل الفوري عن طريق شساعة المداخل

يتبين من خلال استقراء النصوص القانونية الخاصة بالتنظيم المالي للجماعات الترابية وبأنظمة محاسبتها، أن لمصلحة وكالة المداخل مهمتين:

- إعداد سندات المداخل المتعلقة بسائر الجبايات والرسوم بالنسبة للمصالح الجبائية التي لا تتوفر على تنظيم هيكلي يميز ما بين شساعة المداخل والفرص الجبائي التي يعهد باستخلاصها إلى القابض المعين لهذه الغاية. ويتعلق الأمر بجبايات حملية لا طلبية، بمعنى أن المدين ملزم بالتوجه إلى القابض المعتمد لدى الجماعة الترابية لأدائها. إذ تقوم شساعة المداخل قصد إعداد سندات المداخل، بإجراء بعض الإحصائيات المتعلقة بالرسوم والضرائب الترابية. كما أنها تعتمد كذلك على كل المعلومات التي تزودها بها مختلف المصالح الإدارية. وتعد في هذا المجال سجلات وفهارس تعتمد عليها لتحضير سندات المداخل حيث تكون هذه الأخيرة إما فريدة حينما تستوجب الرسوم الترابية مرة واحدة وتعد أيضاً عن سنة كاملة أو نصف سنة أو ثلاثة أشهر أو شهر واحد وذلك تبعا لدورية الرسوم الترابية.

- القيام باستخلاص الرسوم التي تدفع فورا، ويعهد إلى شساعة المداخل بتحصيلها وفق الشروط المحددة بتعليمية لوزير الداخلية. ويتعلق الأمر برسوم طلبية حيث ينتقل أعوان التحصيل التابعين لمصلحة شساعة المداخل إلى الملزمين قصد قبض مبالغها.

أما فيما يتعلق بالتحصيلات التي تتم على الفور، فإنه لا يسمح بها إلا في حالة ما إذا كان الوعاء الذي فرضت عليه الضريبة أو الرسم قصير المدة. إذ يتحتم آنذاك القيام بتحصيلها فورا وذلك قبل زوال الوعاء الذي تترتب عنه.

تباشر مصلحة شساعة المداخل عمليات التحصيل بواسطة تواصل مأخوذة من كنانيش المقطع، تذاكر ودمغات التي يسلمها القابض إلى وكيل المداخل الذي يوزعها بدوره على أعوان التحصيل التابعين

¹ أحمد قيش وآخرون: المساطر الجبائية المحلية الوعاء والتحصيل، مرجع سابق، ص، 142، 143.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

للجماعة الترابية لتسليمها كشهادات تثبت الأداء، إذ أن استعمال هذه التذاكر يعد طريقة منطقية وضرورية وذلك كلما كانت الرسوم والحقوق ضئيلة التعرفة.

ولتنظيم التذاكر، هناك محاسبة مزدوجة لتسجيل حركة الدخول والخروج لقيم التذاكر تشمل إحداها العمليات التي تجري بين القابض وشسيع المداخل. أما الثانية فهي تتم بين هذا الأخير وأعوان التحصيل. وبهذا تتم مراقبة استعمال التذاكر وذلك بكل سهولة. إذ يكفي فيما يخص كل مركز تحصيل، التحقق من أن مجموع التذاكر التي تسلمها هذا المركز تساوي المبالغ المقبوضة على يده والمسجلة فعليا وكما يجب في دفاتر الحسابات بإضافة باقي التذاكر التي لم تستعمل بعد والباقية في ذمة عون التحصيل.¹

شسيع المداخل أو وكيل المداخل كما كان يطلق عليه في ظل القانون رقم 30.89 وقد غير قانون سن نظام المحاسبة العمومية للجماعات الترابية ومجموعاتها والمرسوم التطبيقي المصطلح من وكيل المداخل إلى شسيع المداخل، وأضفى عليه لأول مرة صفة المحاسب العمومي، بمعنى أنه يسري عليه ما يسري على المحاسب العمومي من حيث أداء اليمين وتقديم الكفالة، والخضوع للمسؤولية التي يخضع لها المحاسبون العموميون وفق ما نصت عليه مدونة تحصيل الديون العمومية. وتبعا لذلك يكون على شسيعي المداخل بمجرد تسلمهم لمهامهم، وطبقا للقانون إبرام عقد تأمين لدى إحدى شركات التأمين المعتمدة يضمن خلال مزاوتهم لمهامهم مسؤولياتهم الشخصية والمالية.² إلا أنه تجدر الإشارة هنا إلى أن المراسيم الجديدة المنظمة للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية الصادرة في سنة 2017، لم تعتبر شسيع المداخل المكلف باستيفاء الديون المستحقة نقدا محاسبا عموميا، بل نصت على خضوعه لأعمال المراقبة من قبل رؤسائه ومراقبة هيئات المراقبة المختصة بما فيها المحاسب العمومي المكلف بقبض حقوق الجهات أو العملات والأقاليم ومجموعاتها أو الجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات.

يتدخل الأمر بالصرف في تدبير تنفيذ المداخل الفورية من خلال إحداثه لشساعة المداخل باعتبارها الآلية القانونية المكلفة بذلك، وهكذا طبقا لأحكام المادة 44 من قانون المحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها. تحدث شساعات المداخل بمقرر لوزير الداخلية أو الشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض يتخذ باقتراح من الأمر بالصرف، ويتم طبقا لنفس إجراءات اتخاذ مقررات لتعيين شسيع أو عدة شسيعين وكذا نوابهم وبتحديد اختصاصاتهم ومجالات تدخلهم مع الإشارة إلى طبيعة المداخل التي يتم الترخيص بتحصيلها من طرف الشسيع أو الشسيعين ووفقا لمقررات إحداث شساعات المداخل.³

¹ بنمير المهدي: الجماعات المحلية والممارسات المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 1117-118. بتصرف

² أحمد قيلش وآخرون: المساطر الجبائية المحلية الوعاء والتحصيل، مرجع سابق، ص. 143

³ كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 60-61.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

إذا كان الأمرون بالصرف يقومون بعمليات تصفية المادة الضريبية، فإن المحاسبين العموميين يقومون بعمليات التحصيل، عملاً بقاعدة الفصل بين هاتين العمليتين، بين الأمرين بالصرف الإداريين والسياسيين، والقباض كمحاسبين، استعانة ببعض الموظفين الجماعيين وعلى رأسهم¹ شسيعي المداخل وأعاون التحصيل المساعدين له في قبض الحقوق.

لكن للأسف، فشسيع المداخل يتحمل مسؤوليات مالية وإدارية وجنائية جسيمة، كما يتحمل مسؤولية كل نقص تم إثباته في المبالغ المستخلصة في صندوقه أو صندوق الأعاون المساعدين له في عملية التحصيل. فهو يتقاضى تعويضات هزيلة عن تحمله مسؤولية التحصيل، بوتيرة واحد درهم (01) عن كل ألف درهم محصل وفي حدود سقف لا يتعدى ست مائة 600 درهم في السنة، وضعية لا تحفز على الاجتهاد في التحصيل، وتشجع على الفساد المالي، تتضاف إليها حالات الاختلاس التي يتعرضون لها سواء من خلال التصرفات الماكرة للملزمين، أو من قبل أعاون التحصيل المشتغلين تحت إمرتهم. وضعية تزيد من تفاقمها حالات ضبط بعض الأوراق المالية المزورة المدفوعة في مقابل أداء وجيبة ويكون الشسيع ملزماً بتعويض ثمنها من ماله الخاص. تتضاف إليها حالات قبض الشيكات بدون رصيد أو بشيك مزور مما تجعله في وضعية لا يحسد عليها، ولا تشجع الأطر العليا على الاشتغال في هذه المهمة الحساسة، مما ينعكس سلباً على مردودية شساعة المداخل التي خصها المشرع بمهام جسام دون أن يحيطها بالتحصينات الضرورية للتحفيز على تحمل مسؤولية تدبيرها. بل قد يكون انعدام التحصينات والتحفيزات مشجعاً على الفساد والهدر المالي من قبل شسيع المداخل وأعاونيه.

كما لا ننسى الإشارة إلى أنه في حالة ضبط عملية اختلاس أو نقص في حسابات أعاون التحصيل التابعين لشسيع المداخل، يبقى هذا الأخير مسؤولاً ثانوياً عن استرداد تلك المبالغ، ويحل محل الفاعل الأصلي في إرجاع تلك المبالغ لحساب الجماعة الترابية في حالة عسر الأول عن الاسترداد.² وفقاً لمقتضيات المادة 46 من مرسوم المحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها الصادر في سنة 2017.

¹ أحمد حضرائي: النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي والمقارن، مرجع سابق، ص. 80.

² المادة 46 من مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها: " يكون الشسيع الجماعي للمداخل وكذا نوابه مسؤولين عن الاختلاسات والتلاعبات والخصاص والعجز التي تم ارتكابها أو معابنتها في صندوقهم أو صندوق الأعاون الذين يعملون تحت إمرتهم، ما لم تتم موازنة الأعاون المذكورين. ويتم التصريح بمديونيتهم بمقرر يصدره الوزير المكلف بالمالية أو الشخص الذي ينتدبه لهذا الغرض، إما باقتراح من الأمر بالصرف بعد استطلاع رأي وزير الداخلية وإما بناء على محضر التدقيق، تحرره إحدى هيئات التدقيق المؤهلة. ويحل الشسيع الذي قام بسد الخصاص أو تغطية العجز، محل الجماعة المحلية أو المجموعة في حقوقها من أجل تحصيل المبالغ التي تم تسبيقها. ويمكن أن يحصل الشسيع على إعفاء من مسؤوليته، إذا كان الخصاص ناتجاً عن قوة قاهرة، وذلك وفق الشروط المنصوص عليها في القانون المشار إليه أعلاه رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين. ويمكن، أيضاً، منح إبراء ذمة على وجه الإحسان من الديون لفائدة شسيع المداخل باقتراح من المجلس التداولي، وفق الشروط المنصوص عليها في القانون رقم 61.99 السالف الذكر. " المادة 47 من مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها: " في حالة ارتكاب خطأ من طرف شسيع المداخل، يجوز للخازن المكلف بالأداء، أن يطلب من السلطة المحلية المختصة اتخاذ التدابير الكفيلة بوضع حد للمخالفات التي تم ضبطها. ويمكن أن تثار مسؤولية الخازن المكلف بالأداء إن لم يتم بأعمال المراقبة الموكولة إليه أو لم يطالب فوراً بدفع المداخل التي لم يتم إنجازها في الأجل المحدد. يقيم الخازن المكلف بالأداء، المصرح بمسؤوليته المالية، دعواه على ضمان وأموال شسيع المداخل وذلك بحلوله محل الجماعة المحلية أو المجموعة في حقوقها. "

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

ومن جهة أخرى يخضع العديد من شسيعي المداخل لضغوطات سياسية وانتخابية تؤثر في نزاهة عملهم، لكونهم غير مستقلين في مهماتهم عن سلطة رئيس المجلس ونوابه، مما قد ينعكس سلبا على المردودية المالية لمختلف الحقوق والواجبات المقبوضة لفائدة الجماعات الترابية وخاصة على مستوى الجماعات.

✓ التحصيل من طرف بعض الهيئات الإدارية

لقد أناط المشرع ببعض الهيئات الإدارية مهمة استخلاص بعض الحقوق المستحقة للجماعات الترابية واقتطاعها من عمليات تقوم بتدبيرها بوسائلها وموظفيها وتحول المبالغ المستخلصة لحساب القابض المؤهل لتدبير محصلات ميزانياتها.

وتتمثل هذه الهيئات في:

- الهيئة المكلفة بتسليم رخصة السياقة أو تمديد صلاحيتها إلى صنف آخر؛
- الهيئة المكلفة بالفحص التقني للسيارات؛
- إدارة المياه والغابات.¹

✓ إجراءات تحصيل الديون الترابية وفق مدونة تحصيل الديون العمومية

يعتبر تحصيل الدين العمومي من أصعب المهام التي يمر منها استيفاء الدين العمومي، لأنه يمس المدين مباشرة. فإثبات الدين وتصفيته يتم في غالب الأحيان في غياب المدين، ودون حضوره أو أخذ رأيه فيه. لكن تحصيله، تتم بالاتصال المباشر معه، وتختلف ردود الفعل باختلاف الملزمين وموقفهم من الإدارة الجبائية بصفة عامة، والإعلام بالضريبة عينها بصفة خاصة. فهذا الوضع يرتبط بالعامل النفسي والسيكولوجي لكل ملزم بالدين. فهي مرحلة حساسة جدا في التدبير، وتتطلب مهارة وفنية تواصلية ودراسة دقيقة للمحيط الذي يشتغل فيه المحاسب العمومي بصفة عامة والعون المكلف بالتحصيل بصفة خاصة، خاصة بالتمكن من عادات وتقاليد المنطقة محل الدين. إذ يتعين معها التعامل بكل حذر وحيطة وتحيين الفرص الملائمة واستخدام الوسائل الأكثر نجاعة وقبولا من قبل المدينين، لتسهيل عملية حملهم على أداء الدين.

➤ تعريف التحصيل وفق مدونة تحصيل الديون العمومية

تنص المادة 1 من القانون رقم 15.97² بمثابة مدونة التحصيل الديون العمومية، على أنه: " يقصد بالتحصيل مجموع العمليات والإجراءات التي تهدف إلى حمل مديني الدولة والجماعات المحلية

¹ أحمد قيلش وآخرون: المساطر الجبائية المحلية الوعاء والتحصيل، مرجع سابق، ص 145-146.

² ظهير شريف رقم 1.00.175 صادر في 28 من محرم 1421 بتنفيذ القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية، ج.ر. بتاريخ 28 صفر 1421، فاتح يونيو 2000.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

وهيئاتها والمؤسسات العمومية على تسديد ما بذمتهم من ديون بمقتضى القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، أو ناتجة عن أحكام وقرارات القضاء، أو عن الاتفاقات".

نص المشرع في المادة 29 من المرسوم المتعلق بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات الترابية ومجموعاتها على أنه: "تستحق الرسوم والديون الأخرى التي تكون محل أوامر بالمداخيل فردية أو جماعية، ما لم ترد أحكام مخالفة في النصوص الخاصة بكل واحدة منها، بمجرد الشروع في تحصيل الأوامر بالمداخيل المذكورة أو حلول أجل الاستحقاق المحدد في السند الذي نتج عنه الدين". وهو نفس التنصيص المتضمن بالمراسم المنظمة للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية الصادرة في سنة 2017.

ويقصد بالدين جلب مبلغ الدين لصندوق المحاسب، وفي تعريف قاموس القانون والاقتصاد¹، فتحصيل الضريبة، هو جلب مبلغ الضريبة لصندوق الخازن.

➤ تاريخ الشروع في التحصيل

الشروع في التحصيل هو القرار الذي تصدره مصلحة الضرائب بحيث تجعل قوائم التحصيل نافذة منذ صدورها وعلى أساس ذلك تسري المواعيد التي تخضع لها الضرائب والرسوم المبينة فيها منذ ذلك التاريخ.²

➤ تاريخ الاستحقاق³

تاريخ الاستحقاق هو التاريخ الذي تصبح فيه الديون التي بذمة الملتزم مستحقة وهذا الاستحقاق قد يكون لأجل أو فوراً.⁴

➤ طرق التحصيل

تستوفي الديون العمومية بما فيها ديون الجماعات الترابية ومجموعاتها وفق مدلول المادة 4 من القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية:

- عن طريق الأداء التلقائي بالنسبة إلى الحقوق الواجب دفعها نقداً؛
- أو بواسطة تصريح الملتزمين بالنسبة إلى الضرائب المصرح بها؛

¹ Dictionnaire de Droit et d'Economie. Savoir juridique pur tous. Dar Al inma Attakafi, n°57.p.246.

² أحمد قيلش وآخرون: المساطر الجبائية المحلية الوعاء والتحصيل، مرجع سابق، ص. 163-162.
³ الاستحقاق لأجل معناه أن الدين العمومي يصبح مستحقاً عند انصرام الأجل القانوني الذي يبتدئ من تاريخ إنشاء الدين. وبذلك فالرسوم المستخلصة عن طريق الجداول تستحق عند انصرام الشهر الموالي لشهر الشروع في تحصيلها. وأجل الاستحقاق هي أجل كاملة حيث نصت المادة 17 من مدونة تحصيل الديون العمومية على أنه: "عندما يصادف حلول الأجل يوماً معطلاً أو يوم عطلة، يرجأ تأخير الاستحقاق إلى أول يوم عمل موال. وتعتبر الأجل المنصوص عليها في هذه المدونة أجلاً كاملة".
"الاستحقاق الفوري هو استثناء من المبدأ أو الأصل القاضي بتحديد أجل معين لتسديد الدين العمومي."
للمزيد من الإيضاح يراجع أحمد قيلش وآخرون: المساطر الجبائية المحلية الوعاء والتحصيل، مرجع سابق.
⁴ نفس المرجع، ص. 164.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- أو بموجب أوامر بالمدخيل فردية أو جماعية يصدرها وفقا للقانون الأمرون بالصرف المختصون.
- يتم إصدار أوامر المدخيل الجماعية على شكل:
- جداول أو قوائم الإيرادات بالنسبة إلى الضرائب والرسوم؛
- ...
- ويتم إصدار أوامر المدخيل الفردية على شكل:
- جداول وقوائم الإيرادات الفردية أو سندات المدخيل...؛
- ...؛
- مستخرجات الأحكام أو قرارات العجز.

➤ إشعار الملزمين واستيفاء الديون العمومية

تنص المادة 5 من القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية، على أنه يجب على الإدارة إخبار الملزمين بتاريخ الشروع في تحصيل جداول الضرائب والرسوم واستحقاقها بكل وسائل الإخبار بما فيها تعليق الملصقات. ويرسل إعلام الضريبة عن طريق البريد في ظرف مغلق إلى كل ملزم مقيد بالجدول أو قوائم الإيرادات وعلى أبعد تقدير عند تاريخ الشروع في التحصيل وذلك بمبادرة من الإدارة، ويبين هذا الإعلام المبلغ الواجب أدائه وتاريخ الشروع في التحصيل.

أما فيما يتعلق باستيفاء الديون العمومية المدرجة في أوامر المدخيل، تنص المادة 7 من القانون رقم 15.97 على أنها تتم إما رضائيا خلال الفترة الممتدة بين تاريخ الشروع في التحصيل أو الإصدار وتاريخ الاستحقاق، وإما باللجوء إلى التحصيل الجبري.

➤ الصيغة التنفيذية للأوامر بالمدخيل وأشباهها

تنص المادة 9 من القانون رقم 15.97 فيما يتعلق بتنفيذ أوامر المدخيل المتعلقة بالجماعات الترابية بالصيغة التنفيذية، على أنها يجب أن تتم بمجرد إصدارها من قبل الأمر بالصرف المختص.

كما تنص المادة 128 من القانون رقم 47.06، على أنه: "تصدر الأوامر بالاستخلاص وتنفيذ بصيغة التنفيذ من طرف:

- الوزير المكلف بالمالية أو الشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض بالنسبة للرسم المهني ورسم السكن ورسم الخدمات الجماعية؛

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- الأمر بالصرف للجماعة المعنية أو أي شخص مفوض من لدنه لهذا الغرض بالنسبة للرسوم الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون".

وفيما يخص تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية المثبتة لدين عمومي، فإنه بمجرد ما تكون قابلة للتنفيذ مستخرجات الأحكام والقرارات المتعلقة بالغرامات والإدانات النقدية والمصاريف القضائية والرسم القضائي، تستخلص من طرف المحاسبين المكلفين بالتحصيل التابعين لإدارة المالية، ومن طرف مأموري كتابات الضبط بمحاكم المملكة في آن واحد، بمجرد أن يكتسب قرار الإدانة قوة الشيء المقضي به.¹

وبمجرد التكفل بمستخرجات الأحكام أو سندات المداخل، يقوم المحاسب المكلف بالتحصيل بدعوة المدينين للوفاء بالمبالغ الملقاة على كاهلهم بواسطة إشعار بدون صائر.

➤ آجال استحقاق ديون الجماعات الترابية

تستحق الرسوم المستخلصة عن طريق الجداول عند انصرام الشهر الثاني الموالي لشهر الشروع في تحصيلها.

غير أنه تستحق فوراً الأوامر بالاستخلاص التي يتم إصدارها على سبيل التسوية فيما يتعلق بالرسوم المفروضة تسديدها بناء على إقرار. المادة 132 من القانون رقم 47.06 بمثابة قانون متعلق بجبايات الجماعات المحلية ومجموعاتها.

➤ التحصيل الجبري لديون الجماعات الترابية

فيما يتعلق بالتحصيل الجبري لديون الجماعات الترابية، يقضي القانون رقم 47.06 على أنه تتبع في ذلك مسطرة التحصيل الجبري المنصوص عليها في القانون 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية.²

➤ درجات التحصيل الجبري

تنص الفقرة الثانية من المادة 133 من القانون رقم 15.97 بمثابة قانون متعلق بمدونة تحصيل الديون العمومية، على أنه: " عند عدم الأداء، يباشر التحصيل عن طريق الإنذار فالحجز ثم البيع..."، يبقى الإكراه البدني في ميدان تحصيل الغرامات والإدانات النقدية خاضعاً للفصول 675 إلى 687 من قانون المسطرة الجنائية.³

¹ المادة 132 من القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية.

² المادة 133 من القانون رقم 47.06.

³ لمادة 134 من القانون رقم 15.97. بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

تباشر إجراءات تنفيذ التحصيل الجبري للديون العمومية ابتداء بتوجيه الإنذار إلى المدين، وإذا لم يستجيب لذلك، تباشر أعمال الحجز على ممتلكاته، يليها البيع. ويمكن أيضا اللجوء إلى الإكراه البدني لتحصيل الضرائب والرسوم والديون العمومية الأخرى.¹

كما يتم تبليغ الإنذار من طرف مأموري التبليغ والتنفيذ أو أي شخص منتدب لذلك. كما يمكن التبليغ بالطريقة الإدارية أو عن طريق البريد المضمون مع الإشعار بالتوصل.²

➤ الأعوان المؤهلون لتنفيذ إجراءات التحصيل الجبري

تنفذ إجراءات التحصيل الجبري من طرف مأموري التبليغ والتنفيذ التابعين للخزينة المنتدبين خصيصا لهذه الغاية، ويمارس هؤلاء هذه الاختصاصات لحساب المحاسبين المكلفين بالتحصيل وتحت مراقبتهم.³

كما يمكن اللجوء عند الاقتضاء إلى أعوان الجهاز القضائي، وأعوان القوة العمومية للقيام بأعمال التنفيذ الجبري، من أجل استيفاء الديون العمومية.⁴

➤ أهمية مدونة تحصيل الديون العمومية في عملية التحصيل وإجراءاتها

إن مدونة تحصيل الديون العمومية هي أهم وسيلة من وسائل القانون العام المخولة للخزينة العامة من أجل استيفاء حقوق الدولة وهي القناة الناجعة لضمان حسن سير المال العمومي في دواليب الدولة خدمة للصالح العام والتنمية الاجتماعية، لذلك لا بد من السهر على تحيين النصوص المنظمة للمتابعات المالية وتحصيل ديون الدولة بكيفية سليمة تحافظ من جهة على استخلاص أموال الدولة بكيفية سريعة وتحمي من جهة أخرى، حقوق وحريات الأفراد من المطالبات غير المشروعة، وهذا فإن آخر تعديل في هذا الصدد، تم بصور مدونة تحصيل الديون العمومية بمقتضى ظهير شريف رقم 1.01.75 بتاريخ 28 من محرم 1421 (3 ماي 2000) والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 4800 بتاريخ فتح يونيو 2000، ولم يبدأ العمل بها إلا في بداية أكتوبر من نفس السنة، وهذه المدونة قد حلت محل ظهير 1935/8/21 والمتضمن لنصوص قديمة أصبحت بعضها لا تساير مختلف التطورات التي عرفت بلادنا والتي كانت

¹ المادة 39 من القانون رقم 15.97: " تباشر إجراءات التحصيل الجبري للديون العمومية حسب الترتيب التالي:

- الإنذار؛

- الحجز؛

- البيع.

ويمكن أيضا اللجوء إلى الإكراه البدني لتحصيل الضرائب والرسوم والديون العمومية الأخرى وفق الشروط المنصوص عليها في المواد 76 إلى 83 أذناه.

² المادة 42 من القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية.

³ المادة 30 من القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية.

⁴ المادة 34 من القانون رقم 15.97: " يمكن كذلك اللجوء عند الحاجة إلى أعوان مكاتب التبليغات والتنفيذات القضائية بمحاكم المملكة وإلى الأعوان القضائيين للقيام بإجراءات التحصيل الجبري للديون العمومية.

ويمكن للمحاسبين المكلفين بالتحصيل اللجوء إلى أعوان القوة العمومية أو السلطات المدنية للقيام بأي تبليغ أو معاناة أو تنفيذ عن بعد وذلك بطلب يوجه إلى السلطة المختصة.

يباشر الأعوان المشار إليهم في الفقرة الأولى من هذه المادة التحصيل الجبري في جميع درجاته وأشكاله، ما لم ينص على خلاف ذلك".

هي بدورها منقولة عن ظهير شريف آخر أقدم منه ثم نسخه هو الآخر في بعض مقتضياته مع الاحتفاظ بأغلب نصوصه في ميدان التطبيق وهو ظهير 1924/11/22¹.

ومن أهم مستجدات هذه المدونة، نذكر توسيع حقوق الملزمين، إذ لم تعد المتابعات في حق الملزمين بالدين العمومي خاضعة مباشرة للتنفيذ الجبري كما كان الأمر في السابق ودون احترام درجات المتابعة، إذ لا بد لإدارة التحصيل أو القبضة في البداية من إطلاع الملزم على تاريخ الشروع في التحصيل والعمل على موافاته بآخر إجراء بدون صائر، ولا يتم هذا التحصيل إلا بتوفير شروط الاستخلاص وقيام الجهة المختصة بتحديد مقدارها.

فبالنسبة للمحاسب الذي يشتغل في إطار المدونة، فيلاحظ أن التنفيذ القائم عليه يكون رضائي خلال الفترة بين تاريخ الشروع في التحصيل وتاريخ توصل الملزم بالإشعارات اللازمة (الإشعار المجاني ثم الإنذار القانوني)، وهكذا فإن المحاسب المكلف بالتحصيل يرسل إشعاراً للمدين في البداية يتضمن بيان نوع الدين والمبلغ الواجب أدائه وتاريخ الإصدار والاستحقاق، وتستحق الديون العمومية (غير التي تمت الإشارة إليها في المواد 13، و14، و15 من مدونة التحصيل، أي رسوم التسجيل والتمبر والجمركية ورسوم الجماعات الترابية) منذ انصرام أجل 30 يوماً من تاريخ إصدارها وتؤدي آنذاك إما نقداً أو بواسطة شيك أو تحويل بنكي لفائدة المحاسب أو حساب مفتوح لفائدة هذا الأخير إلخ...

وهكذا نصت المادة 39 من المدونة على أن درجات التحصيل هي كما يلي: «الإنذار، الحجز، البيع ثم الإكراه البدني، وحماية للملزم فإنه لا يمكن اللجوء إلى الإكراه البدني إلا بعد استيفاء جميع الإجراءات السابقة لكون حرية المواطن أغلى شيء يملكه في حياته كحق من حقوق الإنسان المعلنة دولياً ووطنياً.»²

➤ الإنذار

يعتبر الإنذار القانوني أول إجراء يطلب بواسطته المحاسب المدين بالأداء، ولا يمكن تبليغ الإنذار القانوني إلا بعد مضي 30 يوماً من تاريخ الاستحقاق و20 يوماً على الأقل بعد توجيه آخر إشعار طبقاً للمادة 36 من نفس المدونة، ويتم تبليغ هذا الإنذار بشكل قانوني – وليس كغيره من الإنذارات السابقة – أي بواسطة مأموري التنفيذ التابعين للخزينة أو عون قضائي أو بواسطة البريد المضمون مع الإشعار بالتوصل، ومن آثار تبليغ الإنذار، السماح بالانتقال إلى الدرجة الثانية من المتابعة أي الحجز، كما أن تبليغ

¹ عزيز بودالي: أهم محاور مدونة تحصيل الديون العمومية الصادرة في 2000/5/3 (قانون 15.97)، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 50، ماي-يونيو 2003، ص.37.
² نفس المرجع، ص.38-39، بتصرف.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

الإنذار يقطع التقادم الرباعي في ميدان التحصيل (المادة 122 من مدونة القانون رقم 15.97 والتي كانت مكرسة من قبل حسب الفصل 66 من ظهير 1935/08/21).

➤ الحجز

الجديد في هذا الصدد أنه لا يلجأ إلى الحجز إلا بعد الحصول على إذن من رئيس الإدارة المكلف بالتحصيل (أي الخازن الجهوي) أو من فوض له في ذلك بموجب قائمة تبين المدينين المطلوبين في الحجز، ويثور التساؤل في هذا الصدد من هو الذي فوض له في ذلك، هذه العبارة غامضة فقد يكون المحاسب أو غيره على مستوى القباضات المحلية، المهم في هذا التفويض هو تحديد المسؤوليات بالنسبة للقائمين على إجراءات المتابعة. ويتم الحجز طبعاً على جميع الأشياء القابلة قانوناً للحجز، إلا أن المادة 46 من نفس المدونة قد أشارت إلى الأشياء التي لا يمكن حجزها والواردة في قانون المسطرة المدنية.

إلا أنه عند القيام بالحجز، قد يصطدم المحاسب ببعض العراقيل كأن يجد الأبواب موصدة فيحتاج إلى إذن بفتحها، عند إذ يمكنه أن يطلب من رئيس المحكمة التابع لها موقع العقار الإذن بفتح الأبواب في نطاق الأوامر المبنية على الطلب طبقاً للفصل 148 من قانون المسطرة المدنية، ويمكنه أن يطلب مساعدة السلطة المحلية ولكن في نطاق القانون.¹

➤ إشعار الغير الحائز

يلاحظ أن المستجدات التي حملتها المدونة فيما يخص الحجز والبيع هي على درجة كبيرة من الأهمية، إذ أنها وسعت من دائرة الحجز، بحيث يمكن للمحاسب أو القابض أن يحجز لدى الغير وإرسال إشعارات للأغيار الحائزين Avis aux tiers détenteurs كالأبنائك والمؤتمنين لديهم كوكلاء الحساب والتقليسة وكذا الموثقين وحتى المحامين والعدول وغيرهم، ولعل هذه السلطة الإضافية التي اضطلع بها المحاسب في مواجهة هؤلاء من شأنها أن تؤدي إلى تقوية نفوذه، وجعله يبسط رقابته على جميع موجودات الملزم أياً كانت، إلا أن اللجوء بكثرة إلى إشعار الغير الحائز ودون احترام باقي إجراءات المتابعة الأخرى، سيؤدي إلى شل الحركة الاقتصادية وخاصة في ميدان التداول العقاري وتحويلات القيم المنقولة للأغيار، خصوصاً إذا علمنا أن الإشعار السالف الذكر يعقبه تسليم للأموال المحجوزة إلى المحاسب حسب الفصل 101 من مدونة التحصيل الجديدة.² إن الحجز لدى الغير الحائز من الإجراءات الفعالة التي تمكن الدولة والجماعات الترابية من استيفاء ديونها قبل الغير الدائن، وبالتالي التخفيف على المحاسب العمومي القيام بباقي الإجراءات الخاصة بالتحصيل الجبري. كما تشكل أداة ناجعة في التخفيف من الباقي استخلاصه، الذي تطور بشكل ملفت للنظر، وتراكم عبر مرور السنوات، ولم توجد له لحد الآن

¹ عزيز بودالي: أهم محاور مدونة تحصيل الديون العمومية الصادرة في 2000/5/3 (قانون 15.97)، مرجع سابق، ص.40.
² نفس المرجع، ص.40.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

حلول فعالة تحد من استفحاله، خاصة أن تراكم المبالغ في ذمة المدين، وعدم القيام بإجراءات زجرية ضده، تعطيه الإحساس بعدم جدية وجوب أدائها، وتساهم في تقاعسه وتكاسله عن أخذ المبادرة والاتصال بالمحاسب أو القابض الجماعي من أجل تصفيتها، ولو على أقساط.

➤ البيع

العنصر الجديد في هذا الإجراء هو أن البيع يمكنه أن يكون بطلب من المحجوز عليه أو الملزم وباختياره للأشياء القابلة للحجز والتي يمكن بيعها لاستيفاء الدين بناء على طلبه ولكن تحت إشراف وموافقة المحاسب، وفي جميع الحالات وحسب المادة 37 من المدونة، إن حضور المحاسب عملية البيع إلزامي وكذا السلطة المحلية عند الاقتضاء، غير أنه إذا وقع نزاع في ثمن انطلاق عملية البيع يمكن اللجوء قبل ذلك إلى خبرة تقويمية يقوم بها خبير محلف مختص، ويلاحظ أن المواد من 62 إلى 66 تعالج هذه المقتضيات مع الإشارة أن البيع الذي يجريه الملزم لا يمكن أن يتم إلا بعد مضي 30 يوما على الأقل من حصوله ترخيص رئيس الإدارة المكلفة بالتحصيل بالموافقة على البيع،¹ وهذه ضمانات في صالح الإدارة والمدين، بحيث أن تمكين هذا الأخير من هذه الفسحة الزمنية قبل إجراءات البيع، ستمكنه من البحث عن مشتري يدفع مبلغا مناسباً يسد ثمن الدين ويحفظ للمدين حقه في ما تبقى من ثمن البيع، بدل البيع في المزاد العلني، والذي قد يقترح مبالغ تقل حتى عن مبلغ الدين، ويبقى المدين دائنا اتجاه الخزينة بالباقي. كما أن هذه المدة الزمنية، قد يستطيع خلالها المدين أن يدبر أمر أداء الدين دون اللجوء إلى بيع الشيء المحجوز، وبالتالي الإبقاء على المحجوز ضمن ملكيته.

➤ مسؤولية الأغيار التضامنية

هي شكل من أشكال الضمانات الممنوحة لفائدة الخزينة العامة للدولة والتي لم تكن مقررة من قبل في ظل ظهير 1935/8/21 والذي عالج فقط مسطرة الحجز لدى الغير تلقائيا من طرف القابض، وبمقتضى هذه الوسيلة الجديدة، منح المشرع بالمدونة للمحاسب سلطات موسعة، وهكذا ألزم المشرع المصفيين القضائيين والموثقين والحراس القضائيين وكذا مصفي الشركات وغيرهم من المؤتمنين بوضع المبالغ المالية المتعرض عليها لدى المحاسب أو رهن إشارته. وعندما نقول إلزام يترتب عن ذلك طبعا الجزاء *qui dit obligation dit sanction*، ومعنى ذلك أن المشرع قد عالج المسؤولية التضامنية بين هؤلاء والملزمين الحقيقيين بالدين العمومي سواء كان هذا الدين ناتجا عن ضرائب² أو رسوم أو الديون الأخرى المستحقة للدولة أو للجماعات الترابية.

¹ عزيز بودالي: أهم محاور مدونة تحصيل الديون العمومية الصادرة في 2000/5/3 (قانون 15.97)، مرجع سابق، ص. 41.
² نفس المرجع مرجع، ص. 44.

➤ الإكراه البدني

الجديد فيه أنه اعتبره المشرع بمثابة آخر درجة من درجات المتابعة، يلجأ إليه عندما يستنفذ كل المساعي الحبية وبعد سلوك الإجراءات القانونية الأخرى السابقة وعدم وجود ما يحجز من المنقولات أو العقارات، وقد قيده المشرع بعدة قيود هي في الواقع بمثابة ضمانات إضافية لفائدة الملزمين، فلا يلجأ إليه إذا كانت المبالغ المطالب بها من طرف الخزينة تقل عن 8 آلاف درهم (المادة 77)، كما لا يجوز تطبيق الإكراه البدني على الزوجين معا في آن واحد، ولا يجوز تطبيقه كذلك على الملزم إذا كان سنه يقل عن 18 سنة (الرشد القانوني) أو يبلغ 60 سنة فما فوق، وكذلك إذا ثبت عسره حسب الشروط المحددة في المادة 57، وفي مواجهة المرأة الحامل والمرضعة خلال السنتين الأولى من الولادة.

ومن الضمانات الشكلية التي كرسها المشرع في هذا الصدد ضرورة اللجوء إلى قاضي المستعجلات بالمحكمة الابتدائية بعد استئذان رئيس الإدارة المكلفة بالتحصيل بذلك من طرف المحاسب، ويحدد قاضي المستعجلات مدة الإكراه أو الحبس داخل 30 يوما من توصله بالطلب، ويسعى المحاسب بعد ذلك إلى تطبيق الإكراه بمجرد توصل وكيل الملك بالطلب.¹

➤ امتيازات الجماعات الترابية في مادة التحصيل

تتمتع الجماعات الترابية ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية من أجل تحصيل ضرائبها ورسومها بامتياز عام يأتي مباشرة في الرتبة الموالية لامتياز الدولة وكذا من أجل تحصيل الديون الأخرى.

فطبقا للمادة 105 من مدونة تحصيل الديون العمومية، فإنه: " لتحصيل الضرائب والرسوم، تتمتع الخزينة ابتداء من تاريخ الشروع في تحصيل الجدول أو قائمة الإيرادات، بامتياز على الأمتعة وغيرها من المنقولات التي يملكها المدين أينما وجدت، وكذا على المعدات والسلع الموجودة في المؤسسة المفروضة عليها الضريبة والمخصصة لاستغلالها ". كما أنه طبقا للفقرة الأولى من المادة 109 من مدونة تحصيل الديون العمومية، " تتمتع الخزينة أيضا بامتياز عام على الأثاث والمنقولات الأخرى التي يملكها المدينون أينما وجدت وذلك من أجل تحصيل الديون الأخرى غير تلك المنصوص عليها في المادة 105 أعلاه".

إن هذه الأسبقية والأولوية المعترف بها تشريعا للجماعات الترابية من أجل استيفاء ديونها من قبل المحاسب العمومي لدى الغير الملزم، أو لدى الغير الحائز، تقوي القدرة التمويلية لهذه الهيئات، لكن

¹ عزيز بودالي: أهم محاور مدونة تحصيل الديون العمومية الصادرة في 2000/5/3 (قانون 15.97)، مرجع سابق، ص.44.

بالنظر لضعف مصادر تمويلها، نعتقد بأنه كان من الأجدر تمكينها من احتلال الرتبة الأولى في التمتع بامتياز الأسبقية في التحصيل، على أن تحتل الخزينة العامة الرتبة الثانية في هذه العملية، خاصة وأن المشرع وسع من اختصاصاتها، دون الرفع من قدراتها التمويلية، وكون الدولة تتوفر على إمكانيات مالية متنوعة ومتطورة كما وكيفا.

❖ إجراءات تدبير المنازعات المتعلقة بالديون العمومية الجبائية والجزاء الجنائي

تدبير موارد الجماعات الترابية غالبا ما يثير العديد من النزاعات بين الإدارة والملزمين بأداء الدين لخزينة الجماعة الترابية، وتعد الشكاية من أكثر أساليب التعبير عن عدم الرضا عن تلك التدابير الموجبة لوجبية ما في حق المنازع المدين للإدارة الجبائية.

وقبل تناول أهمية تدبير الشكايات في إقامة علاقة ثقة مع المرتفق أو الخاضع للضريبة، يبدو من المناسب القيام بعرض المبادئ التوجيهية في مجال الشكايات وفق معيار إيزو 2004 : ISO 10002. والتي يتعين على الإدارات القيمة على تدبير مصادر تمويل الجماعات الترابية أن تأخذها بعين الاعتبار في تدبير المنازعات الجبائية.

يشكل المعيار إيزو 2004 : ISO 10002 " المبادئ التوجيهية لمعالجة الشكاوى في المنظمات"، جزء لا يتجزأ من مرجعية الجودة إيزو 9000. فهذا المعيار يحدد الشروط الأساسية لتدبير مسلسل معالجة الشكايات بنجاح، وهو ما يملئ، بهذا الصدد، تسعة مبادئ توجيهية، وهي:

- الرؤية: يجب أن يعرف الزبناء والمستخدمون وغيرهم من الأطراف المشاركة كيف وأين تتم صياغة الشكاية؛
- الولوجية: يجب أن يكون مسلسل معالجة الشكايات سهل الولوج بالنسبة لكافة المشتكين (معلومات مرفقة محررة بلغة واضحة، تفهم وتستعمل بسهولة)؛
- التفاعلية: من المناسب أن يسلم للمشتكي إشعار بالاستلام مباشرة بعد تقديم أية شكاية؛
- الموضوعية: ينبغي التعامل مع كل شكاية بإنصاف وموضوعية في جميع مراحل العملية؛
- المصاريف: يجب أن يتحمل المشتكي المصاريف المتعلقة بمسلسل معالجة الشكايات؛
- السرية: يتعين عدم نشر المعلومات ذات الطابع الشخصي للمشتكي، إلا بموافقته الصريحة؛

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- المقاربة الموجهة نحو الزبون: تشجع المؤسسة على التواصل والإخبار، وتبين بواسطة أعمالها التزامها بحل الشكايات؛
- تحديد المسؤوليات: تحدد المؤسسة بوضوح المسؤوليات والتفويضات فيما يخص أعمال وقرارات المؤسسة المتعلقة بمعالجة الشكايات؛
- التحسيس المستمر: من المناسب أن يكون التحسيس المستمر لمسلسل معالجة الشكايات وجودة المنتجات / الخدمات هدفا دائما للمؤسسة.

✓ أهمية الشكاية في العلاقة الجبائية

تعتبر الشكاية وسيلة من وسائل الطعن التي تكتسي روح المواطنة في قرارات الإدارة، وقد بدأت الإدارة الجبائية في نشر المعطيات حول معالجة الشكايات في إطار تقريرها السنوي المتعلق بالأنشطة.

فالمديرية العامة للضرائب وضعت معالجة شكايات الخاضعين للضريبة في صلب رؤيتها الإستراتيجية، كما سعت إلى تقليص مخزونات الشكايات إلى الحد الأدنى، باعتباره هدفا ينبغي تحقيقه من خلال تحديد حجم معالجة الملفات وتفويض السلطات إلى رؤساء المصالح.

وقد بلغ مخزون الشكايات، حسب آخر الأرقام المتوفرة، 32.104 شكاية سنة 2013، أي بزيادة بلغت 23.80% مقارنة مع سنة 2012.

الشكاية لها علاقة مباشرة بالمنازعات الجبائية، فكلما أخذت هذه الأخيرة أبعادا مهمة، أصبح تدفق الشكايات أكبر. والشكاية هي في حد ذاتها إشارة قوية على فهم النصوص الجبائية ورفض المرتفق لمستوى الضريبة التي يطالب بأدائها، وهي أيضا وسيلة لقياس ارتضاء إلى تسديد الضريبة، ومن ثم الانخراط في نظام الضريبة. كما أن معالجة الشكايات هي أيضا عامل يكشف حالة الموارد البشرية ودرجة مهنية أولئك المكلفين بالملفات، خصوصا على مستوى الوعاء الضريبي، وهي تعكس من جهة أخرى استعداد الإدارة للتعامل مع الخاضع للضريبة داخل آجال من شأنها أن تجلب ثقته وأن ترفع من درجة رضاه.

الشكاية هي أيضا مستوى سوسيولوجي وحتى سيكولوجي، تعبير يحيل إلى نظام علاقات تجدر خلال عشرات السنين من إدراك صور سلبية عن العلاقة مع الإدارة الجبائية. فالمخيل الاجتماعي يختزن سلوكات ومقارنات مع الجار والزميل، بل وحتى مع المتنافس وكيف أنهم نجحوا في أداء مبالغ أقل، وذلك أن وصول الإعلان بالضريبة يكون في غالب الأحيان بداية تساؤل من طرف " من فرضت عليه الضريبة" بل وحتى القيام ببحث لمعرفة كم أدى الآخرون في الحالات المماثلة. وهي مسألة ذات علاقة

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

مباشرة مع السلطة التقديرية للإدارة ومع النص الجبائي الذي لا يمكن في الكثير من الحالات، من تطبيق المعيار بعيدا عن التقديرات الذاتية للمسؤول الجبائي. فالنقطة التي حظيت بأقل التقديرات الإيجابية على مستوى البحث حول رضا المرتفقين هي تلك المتعلقة بالشكايات.

✓ تدبير الشكايات من طرف المديرية العامة للضرائب

خصصت المديرية العامة للضرائب، في تقريرها السنوي برسم سنة 2013، فصلا للشكايات، وتبين قراءة المعطيات المتعلقة بهذه المسألة المهمة أن رسم السكن والرسم المهني يشكلان المكونة الأساسية لمخزونات الشكايات (ضريبتان محليتان يتم تدبيرهما لحساب الجماعات الترابية)، وتشكل هذه الوضعية مؤشرا ذا دلالة كبرى عن الغياب المستمر لمرجع في مجال تحديد القيم الإيجارية للعقارات. ويشكل الطابع التصريحي لعدد كبير من الضرائب مجالا للخلاف في مجال الإقرارات. كما أن أسعار تفويت الممتلكات العقارية التي تستعمل كأساس لتحديد الربح الذي تفرض عليه الضريبة هو مثال يتكرر باستمرار في مجال المنازعات. ولا يقوم الخاضعون للضريبة دائما بتتبع التغيرات التي تطرأ على النص الجبائي؛ حيث يضخم تعقيد الإطار القانوني ظواهر عدم الفهم ومشاكل تأويل المقتضيات الجبائية. وتتفاقم هذه الوضعية بضعف تبسيط/ملائمة المساطر الإدارية المتعلقة بالتدبير من جهة، وبالعجز الحالي الحاصل في مجال التواصل والتعميم من لدن الإدارة الجبائية، من جهة أخرى.

الجدول 1: تطور مخزون الشكايات بين سنتي 2008 و2013¹

25.920	73.595	129.995	128.117	132.129	127.057	المخزون الأولي (1)
81.172	89.231	77.981	69.800	67.840	64.564	الملفات التي تم تسلمها (2)
74.988	136.906	134.381	67.922	71.852	59.492	الملفات التي تمت تصفيتها (3)

¹ ادريس الأنلسي: تقرير تشخيصي الشفافية والتدبير الجبائي بالمغرب، مشروع ترانسبرنسي-المغرب المتعلق بالوصول للمعلومة وشفافية النظام الجبائي وذلك بدعم من منظمة أوكسفام، يونيو 2015، ص. 16-17.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

32.104	25.920	73.595	129.995	128.117	132.129	المخزون النهائي
%70	%84	%64.6	%34.3	%35.9	%31	نسبة التصفية (3) / (1) (2)+

الجدول 2: فئات الشكايات التي تمت معالجتها خلال سنة 2013¹

%	عدد الشكايات التي تمت معالجتها	نوع الضريبة
26.33	19.744	رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية
12.12	9.086	الرسم المهني
28.63	21.467	الضريبة على الدخل (جزافية)
13.11	9.844	الضريبة على الدخل / الأرباح العقارية
4.68	3.506	الضريبة على الشركات
3.98	2.985	الضريبة على القيمة المضافة
2.18	1.641	واجبات التسجيل والتمبر
100	74.988	المجموع

في مجال رسم السكن، أو رسم الخدمات الجماعية، أو الرسم المهني، لا يمكن أن تشكل التقديرات القائمة على مجرد تخمين المسؤول الجبائي قاعدة موضوعية لتحديد القيمة الإيجارية. فالنصوص في هذا المجال متجاوزة وتطبيقها بكيفية حرفية يمكن أن يهدر وقتا في غاية الأهمية في أوساط الموظفين. وتمكن المعطيات المتعلقة بتصنيف الشكايات من ملاحظة العدد المهم من الملفات التي تمت معالجتها (74.988)، ولا يمكن التقرير من قراءة نتيجة المعالجات ودرجة استيفاء حقوق الخاضعين للضريبة (عدد الطلبات المرفوضة، عدد الطلبات والوضعيات التي تمت تسويتها). ومن المنتظر أن يمكن التطور نحو جباية على المستوى الجهوي والمحلي من تخفيف عمل المديرية العامة للضرائب في هذه المهمة المحلية التي تشكل

¹ ادريس الأنلسي: تقرير تشخيصي الشفافية والتدبير الجبائي بالمغرب، مرجع سابق، ص. 16-17.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

عنا حقيقيا على الموظفين. وقد تم الإعلان عن مناظرة الجباية المحلية منذ سنة 2013. كما من شأن القيام بإصلاح حديث قائم على مرجعيات ملائمة لكل منطقة أن يقلل من عدد المنازعات ومن الشكايات في مجال رسم السكن والرسم المهني.

الجهود التي تبذلها المديرية العامة للضرائب في معالجة الشكايات هي بالتأكيد جهود جادة تتوخى تقليص المخزونات وتفويض المسؤولين المحليين أقصى ما يمكن من السلطات، وأن تعين لكل مسير عددا محددا من ملفات المنازعات التي يتعين عليه معالجتها كل أسبوع. وقد تكتسب هذه التدابير فعالية أكبر من خلال تقييم دائم للأعمال والقيام، على وجه الخصوص، بإعطاء الشكل النهائي لمسلسل معالجة الشكايات. وتعتبر تقوية التتبع واحدا من مفاتيح تمتين الثقة بين الإدارة والمستعمل، ووسيلة للتواصل حول ما هو ملموس.¹

هذا الأسلوب في تدبير الشكايات، يتعين على إدارات الجباية بالجماعات الترابية وخاصة على مستوى الجماعات نهجه والافتداء به، في أفق تحقيق الفعالية التدبيرية للمنازعة الجبائية حماية لحقوق جميع أطراف المنازعة.

إن استيفاء الديون المستحقة للجماعات الترابية ومجموعاتها يثير العديد من المشاكل سواء على مستوى الموارد المالية المستحقة لميزانياتها، أو على مستوى الملزم أو المدين الذي قد ينازع الجماعة الترابية في حقها في استحقاق الدين المترتب في ذمته.

وتدبير المنازعات العمومية المتعلقة بالموارد المالية للجماعات الترابية يكتسي أهمية كبرى، إذ يستنزف كثيرا من الجهد والمال والوقت من قبل الإدارات القيمة عليه والأجهزة القضائية المكلفة بالبت فيه. ويعتبر هذا الموضوع من مبادئ المشروعية.

يحظى مبدأ المشروعية بأهمية كبرى في دولة الحق والقانون، ذلك أن هذا المبدأ يفرض على الجميع الامتثال له، أفرادا وإدارات. ومن ثم كان من الضروري خلق آليات قانونية ومؤسسية للسهر على احترامه.²

وفي هذا الصدد فإن المشرع المغربي قد أقر عدة مساطر من أجل تدبير المنازعات العمومية، التي تثار ضد تصرفات الإدارة العامة، خاصة على مستوى الجباية المحلية، وحاول أن يجعل تدبيرها متدرجا، تخفيفا على الإدارة والمدين، تحقيقا للعدالة على المستويين والشفافية والفعالية، وخلق الثقة المتبادلة بينهما، من أجل جعل الجماعة الترابية تحصل على مستحقاتها كاملة وفق ما

¹ ادريس الأندلسي: تقرير تشخيصي الشفافية والتدبير الجبائي بالمغرب، مرجع سابق، ص 16-17.
² عبد الواحد القريشي: دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة بالمغرب دراسة عملية، مرجع سابق، ص 5.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

ينص عليه القانون، والمدين يؤدي وفق ما أقره عليه الدستور من تكاليف اتجاه وطنه. وفيما يلي نقدم جدولاً يوضح مجموع المساطر المتبعة في تدبير المنازعات الجبائية الخاصة بتدبير الموارد الجبائية الخاصة بالجماعات الترابية.

جدول توضيحي للمساطر الجبائية المحلية (الإدارية والقضائية)¹

المواد المنظمة بالقانون رقم 47.06	موضوع المنازعة	آجال المنازعة	الجهة المتنازع أمامها	مسطرة التنازع
155	المسطرة العادية للتصحيح.	يضرب للملزم أجل 30 يوماً من تاريخ تسلم رسالة التبليغ لتقديم جوابه والإدلاء إن اقتضى الحال بما لديه من إثباتات.	- المصالح التابعة لمديرية الضرائب بالنسبة للرسوم الثلاث التي تقوم بتدبيرها. - الإدارة الجبائية الجماعية بالنسبة للرسوم التي تقوم بتدبيرها.	- مسطرة إدارية.
156	المسطرة السريعة للتصحيح.	30 يوماً	- المصالح التابعة لمديرية الضرائب بالنسبة للرسوم الثلاثة ² التي تقوم بتدبيرها. - الإدارة الجبائية الجماعية بالنسبة للرسوم التي تقوم بتدبيرها.	- مسطرة إدارية.
157	تصحيح الرسم.	12 شهراً.	اللجان المحلية لتقدير الضريبة.	- مسطرة تحكيمية.
167	الطعن في قرارات الإدارة أو مقررات اللجنة المحلية لتقدير الضريبة.	داخل أجل 60 يوماً الموالية لتاريخ التبليغ بقرارات الإدارة ومقررات اللجنة المحلية لتقدير الضريبة.	المحكمة الإدارية.	- مسطرة قضائية.
165	المطالبات.	داخل 30 يوماً لتاريخ انصرام أجل جواب الإدارة (6 أشهر).	المحكمة الإدارية.	- مسطرة قضائية.

¹ سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية بالمغرب (على ضوء القانون 47.06): مرجع سابق، ص. 134-135.
² الرسم المهني، رسم السكن، الرسم على الخدمات الجماعية.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

يتضح من خلال الجدول التكريس القانوني والإجرائي لمفهوم المساطر الجبائية على المستوى المحلي، وهذه عبارة عن مساطر تهتم بتنظيم عمليات التأسيس الضريبي والضمانات الممنوحة للملزمين، وكذا تنظيم امتيازات الإدارة في مواجهة الملزمين (المساطر الإدارية)، كما تهتم بتنظيم حالات النزاع الموجبة للتدخل القضائي (المساطر القضائية)، بمعنى أن الهدف العام من هذه المساطر تقنين العلاقة بين الملزم والإدارة الجبائية.

وعلى هذا الأساس، فإن القانون رقم 47.06 قد عمل على تمكين الملزم من مجموعة من المساطر الإدارية والقضائية، وحدد له آجال المطالبات والبت في المنازعات بشكل مضبوط، كما أنه ضمن للإدارة حق التنازع عن طريق المحاكم طبقاً لمقتضيات المادة 164 الفقرة 3،¹ وذلك بهدف تدعيم ضمانات الملزمين وتعزيز امتيازات الإدارة، وتحسين ثقافة الحق والواجب.

لكن للأسف، فهذه المساطر والضمانات تكريسها وتنزيلها على أرض الواقع يحتاج إلى موارد بشرية مؤهلة لتفعيلها بشكل مضبوط وهو الشيء الذي لا يتوفر لغالبية الإدارات الجبائية، مما يفاقم ويضخم من حجم الأحكام الصادرة ضد الجماعات الترابية بصفة عامة والجماعات على وجه الخصوص نظراً لكثرة الرسوم المقررة تشريعياً لفائدتها بالمقارنة مع باقي الجماعات الترابية الأخرى، أحكام تحرمها من موارد مالية كان بالإمكان الاستفادة منها لو أحسن ضبط المساطر الجبائية المتعلقة بها خاصة عندما يكون النزاع الجبائي في مرحلته الإدارية بناء على مطالبة إدارية والتي تمنح للإدارة الجبائية فرصاً كثيرة من أجل الدفاع عن حقوقها وبأقل التكاليف. كما أن سوء تنظيم الإدارة الجبائية وقلة وسائل الاشتغال تحول دون تحقيق الفعالية في تدبير المساطر الجبائية، ويزيد من تفاقمها ضعف التنسيق مع المصالح اللامركزية، وعدم الاهتمام بالتدبير الإلكتروني والمعلوماتي للمعطيات الجبائية على مستوى الفرض والتصريح أو الإقرار والتصفية والتحصيل والمتابعة والمنازعة.

ومنازعة الديون العمومية الجبائية، منها ما هو مرتبط بالوعاء الجبائي، أي المنازعة في المرحلة الإدارية للوجبية، ومنازعات مرتبطة بالتحصيل، أي ضد إجراءات التحصيل المتخذة من قبل المحاسب العمومي المكلف بالتحصيل.

¹... يمكن كذلك للإدارة أن تنازع عن طريق المحاكم داخل الأجل المذكور حسب الحالة في الفقرة الأولى أو الثانية أعلاه في المقررات الصادرة عن اللجنة المحلية لتقدير الضريبة، سواء تعلقت هذه المقررات بمسائل قانونية أو فعلية.
...

✓ المنازعات المرتبطة بالوعاء الجبائي¹ Contentieux d'imposition

نقصد بالمنازعة الجبائية كل مطالبة شفوية أو كتابية يتوخى منها الملزم دفع الإدارة المكلفة بالفرض إلى التراجع عن موقفها اتجاه الإلزام الضريبي المتعلق به، سواء بالإلغاء أو التخفيض أو منح حق. وهكذا يمكن أن ندخل في هذا التعريف جميع أنواع العلاقات التنازعية القائمة بين الإدارة والملزم والتي يمكن إيجاد حل لها بواسطة قرار من الإدارة نفسها أو بتدخل من هيئة إدارية أو قضائية. وهذه العلاقات متنوعة بتنوع الرسوم من جهة، وتنوع مراحل التصريب من جهة ثانية.²

حسب بعض الفقه، فإن المنازعات الجبائية هي مجموعة الأساليب القانونية التي يتم بمقتضاها فض النزاعات التي تنشأ عن تطبيق قانون الضريبة من طرف الإدارة الجبائية على الملزم. وتأسيسا عليه، فإن المشرع الجبائي قد حدد أساليب وآليات قانونية يلتجئ إليها الملزم لفض النزاع الذي ينشأ بينه وبين الإدارة الجبائية.³

ومساطر المنازعات المرتبطة بالوعاء الجبائي الخاص بالجماعات الترابية تمر بثلاثة مراحل:

ابتداء من المطالبة الإدارية أمام الإدارة الجبائية ومرورا بالطعن أمام اللجنة المحلية لتقدير الضريبة، وانتهاء بالطعن أمام القضاء الإداري.⁴

وتختلف المنازعة الجبائية عن المنازعات الإدارية والمدنية وغيرها في كونها وإن كانت تنتمي للقضاء الشامل، فإنها تعرض على المحكمة الإدارية. كما أن من خصائصها، أنها منازعة على مراحل، تحتل فيها المرحلة الإدارية مكانة مهمة. ويمكن أن نظيف إلى كل هذا، أن الموظف المشرف على متابعة هذا النوع من المنازعة، يقوم بأدوار المدافع على مصالح الإدارة والملزم في نفس الوقت، ومساعد للقضاء والهيئات الإدارية المكلفة بالنظر في هذا الأمر، مما يجعله يكتسب أسلوبا خاصا في التحليل والإنجاز.⁵

¹Contentieux d'imposition : c'est le contentieux de l'assiette ou le contribuable met en cause la régularité et le bien-fondé qui lui est réclamé. Il conteste l'application à son cas particulier d'une imposition qu'il estime ne pas de voir, ou la détermination de l'impôt, de la base imposable, ou encore le calcul qui a été fait pour liquider son impôt.

Contentieux répressif : C'est le contentieux qui tend à réprimer pénalement les infractions fiscales. Il porte sur l'application des pénalités correctionnelles prévues au Maroc par des dispositions particulières à certains impôts.

Le contentieux pénal fiscal est jugé par les tribunaux répressifs ordinaires (tribunal de première instance conformément à la loi relative à la pénalisation de la fraude fiscale (Dahir n° 1.96.77 du 26.6.1996, B.O 4391 du 1.7.1996.) انظر Dictionnaire de Droit et d'Economie. Revue savoir juridique pour tous. Op.cit., p.76.

² عبد الغني خالد: عبد الغني خالد: المنازعة الجبائية " الرسوم المحلية"، ص.5.

³ محمود شوراق: المنازعات الجبائية المتعلقة بربط الرسوم المحلية، دار أبي رقراق للطباعة والنشر – الرباط، الطبعة الأولى 2014، ص. 11.

⁴ نفس المرجع، مرجع سابق، ص.7.

⁵ عبد الغني خالد: عبد الغني خالد: المنازعة الجبائية " الرسوم المحلية"، مرجع سابق، ص.5.

✓ المنازعات الجبائية في المرحلة الإدارية

إن المقتضيات القانونية المتعلقة بتدبير النزاعات الجبائية، تفرض على الملزم ضرورة اللجوء إلى المسطرة الإدارية من أجل تسوية خلافه الجبائي مع الإدارة، قبل اللجوء إلى المسطرة القضائية المفصلة أمام القضاء الإداري، تحت طائلة رفض دعواه.

وتتطلب المنازعة الإدارية، بتوجيه الملزم، مطالبة إلى الإدارة الجبائية المؤسسة للدين المتنازع بشأنه، أو بالطعن أمام اللجنة المحلية لتقدير الضريبة. وقد أقر القانون رقم 47.06 مسطرتان لتصحيح الرسوم، وتدارك ما يكون الملزم قد أخفاه من أجل التملص أو الغش في التصريح، أو ما يتعين عليه مسكه من سجلات ومحاسبة، على شكل مسطرة عادية لتصحيح الرسوم، أو مسطرة سريعة للتصحيح.

➤ المسطرة العادية لتصحيح الرسوم

الهدف من التصحيح هو تغيير أساس الرسم المصرح به من قبل الملزم، وعلى هذا الأساس ينبغي أن تتم هذه العملية في شكل تواجهي بين الإدارة والملزم.

لقد حددت المادة 155 من القانون رقم 47.06 مجموعة من المراحل التي تحافظ على بقاء المسطرة المتبعة في التصحيح أمام الإدارة دون الإحالة على جهة أخرى أي عرض النزاع أمام اللجنة المحلية وأيضا أمام القضاء.

فما هي إذن شكليات هذه المراحل؟¹

● التصحيح بمبادرة من الإدارة:

إذا لاحظت الإدارة ما يستوجب القيام بتصحيح أسس فرض الرسوم² المتعلقة:

- الرسم على عمليات التجزئة؛
- الرسم على محال بيع المشروبات؛
- الرسم على الإقامة في المؤسسات السياحية؛
- الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة؛
- الرسم على استخراج مواد المقالع؛
- الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ؛
- الرسم على النقل العمومي للمسافرين؛

¹ أحمد قيلش وآخرون: المساطر الجبائية المحلية الوعاء والتحصيل، مرجع سابق، ص. 68.

² المادة 155 ن القانون رقم 47.06.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- الرسم على استغلال المناجم.

إما بناء على الإقرارات التي أدلى بها الملزم؛ وإما بصورة تلقائية، تبلغ هذا الأخير¹ بالعنوان المحدد من قبل الملزم في إقراراته أو عقود أو مراسلاته المدلى بها إلى الإدارة التابع لها مكان فرض الرسم عليه إما برسالة مضمونة مع إشعار بالتسلم أو بالتسليم بواسطة المأمورين المحلفين التابعين للإدارة أو أعوان كتابة الضبط أو المفوضين القضائيين أو بالطريقة الإدارية،² أسباب التصحيح المزمع القيام به وطبيعته وتفاصيل مبلغه وتدعوه للإدلاء بملاحظاته خلال أجل الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ تسلم رسالة التبليغ. وفي حالة عدم الجواب داخل الأجل المضروب لذلك، يتم وضع الواجبات التكميلية موضع التحصيل. وللملزم الراغب في منازعتها، له ذلك، في إطار مطالبة موجهة إلى الأمر بالصرف أو الشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض.³

- حالات المنازعات عن طريق المطالبة وآجال تقديمها

تحدد المادة 161 من القانون رقم 47.06 الحالات التي يحق فيها للملزم الذي ينازع في مجموع أو بعض مبلغ الرسوم المفروضة عليه، والتي يوجه مطالبته بشأنها إلى الأمر بالصرف أو الشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض، وهذه الحالات هي كالاتي:

- حالة أداء الرسم عن طريق جداول أو أوامر بالاستخلاص خلال (6) أشهر الموالية للشهر الذي توضع فيه موضع تحصيل؛

- حالة الرسم بصورة تلقائية خلال الستة (6) أشهر الموالية لانصرام الآجال القانونية للإقرارات، بعد البحث الذي تقوم به المصلحة المختصة.

- الجهاز المختص بالنظر في المطالبات

تشير المادة 161 من القانون رقم 47.06 على أنه يرجع الاختصاص في البت في المطالبات المتعلقة بالمنازعات الجبائية المقدمة من قبل الملزمين، إلى:

- الوزير المكلف بالمالية أو الشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض فيما يخص الرسم المهني ورسم السكن ورسم الخدمات الجماعة؛

- الأمر بالصرف للجماعة الترابية أو الشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض بالنسبة للرسوم الأخرى.

¹ المادة 155 من القانون رقم 47.06.

² المادة 152 من القانون رقم 47.06.

³ المادة 161 من القانون رقم 47.06.

- حالة جواب الملزم المنازع للإدارة على تبليغ الإدارة

إذا تلقت الإدارة ملاحظات المعني بالأمر داخل أجل الثلاثين (30) يوما المضروبة له في التبليغ الموجه له من قبل الإدارة ورأت أن جميعها أو بعضها لا يستند إلى أي أساس صحيح، وجب عليها أن تقوم خلال أجل لا يتجاوز (60) ستين يوما من تاريخ تسلم الجواب بتبليغه أسباب رفضه الجزئي أو الكلي وأساس فرض الرسم الذي ترى من الواجب اعتماده، مع إخباره بأن هذا الأساس سيصير نهائيا إن لم يقدم خلال أجل ثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ تسلم رسالة التبليغ الثانية، طعنا في ذلك إلى اللجنة المحلية لتقدير الضريبة.¹

● اختصاصات اللجان المحلية لتقدير الضريبة وتأليفها ونظام سيرها

يدخل اختصاص اللجان المحلية لتقدير الضريبة في فض النزاع في مرحلته الإدارية نظرا للطابع الإداري للمساطر المتبعة في اتخاذ قراراتها، وكون القرارات الصادرة عنها قابلة للطعن أمام المحاكم الإدارية، كما أنه على الرغم من ترأس قاض لتشكيلتها، فإن ذلك يدخل فقط في الاستئناس بخبرته وحنكته في مجال الفصل في النزاعات والتي قد تعتبر قيمة إضافية يمكن استخدامها في تحقيق الفعالية في فض النزاعات الجبائية في مرحلتها الإدارية وبالتالي تحقيق التسوية العادلة.

- اختصاصات اللجان المحلية لتقدير الضريبة

تختص اللجان المحلية لتقدير الضريبة بالنظر في المطالبات الخاصة بالرسوم المتعلقة ب:

- الرسم على عمليات التجزئة؛
- الرسم على محال بيع المشروبات؛
- الرسم على الإقامة في المؤسسات السياحية؛
- الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة؛
- الرسم على النقل العمومي للمسافرين؛
- الرسم على استخراج مواد المقالع؛
- الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ؛
- الرسم على استغلال المناجم.²

التي يقدمها في شكل عرائض الملزمون الكائن موطنهم الضريبي أو مقرهم الاجتماعي أو مؤسساتهم الرئيسية داخل دائرة اختصاصها. وتبت هذه اللجان في النزاعات المعروضة على أنظارها

¹ المادة 155 من القانون رقم 47.06.

² المادة 149 من القانون رقم 47.06.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

ويجب أن تصرح بعدم اختصاصها في المسائل التي ترى أنها تتعلق بتفسير نصوص تشريعية أو تنظيمية.¹

- تأليف ونظام تسيير اللجان المحلية لتقدير الضريبة:

تتألف اللجنة المحلية لتقدير الضريبة من الأعضاء الآتي ذكرهم:

- قاض، بصفته رئيساً؛
- ممثلاً لعامل العمالة أو الإقليم الواقع مقر اللجنة بدائرة اختصاصه؛
- ممثلاً للمصالح الجبائية التابعة للجماعات الترابية المعين من طرف العامل والذي يقوم بمهمة الكاتب المقرر؛
- ممثلاً للملزمين يكون تابعا للغرفة أو المنظمة المهنية الممثلة للنشاط الذي يزاوله الملزم الذي قدم الطعن.

- نظام سير اللجان المحلية لتقدير الضريبة

وتبت اللجنة في الطعن بصورة صحيحة إذا حضر اجتماعها ثلاثة على الأقل من أعضائها من بينهم الرئيس وممثل الملزمين، وتتداول بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين. وإذا تعادلت رجع الجانب الذي ينتمي إليه الرئيس. وتبت بصورة صحيحة خلال اجتماع ثان بحضور الرئيس وعضوين آخرين، فإن تعادلت الأصوات، رجع الجانب الذي يرومه القاضي بصفته رئيس. وتصدر اللجان المحلية لتقدير الضريبة مقرراتها في وثيقة معللة ومفصلة. كما يصدر المقرر المتخذ من قبل اللجان المعنية، خلال إثني عشر (12) شهرا، تحسب من تاريخ تقديم الطعن.²

➤ المسطرة السريعة للتصحيح

تنص المادة 156 من القانون رقم 47.06، على أنه إذا لاحظت الإدارة ما يستوجب القيام بتصحيح أساس الفرض المتعلقة بالرسوم المبنية على إقرار الملزم لآخر فترة غير مشمولة بالتقادم في حالة وفاة الملزم أو تقويت مقاوله أو انقطاع عن مزاوله النشاط أو تغيير شكلها القانوني أو تسوية أو تصفية قضائية، تبلغ إلى الملزم وفق الإجراءات المتبعة في المسطرة العادية للتصحيح المشار إليها سابقا، أسباب التصحيحات وتفاصيل مبلغها المزمع القيام بها والأساس المعتمد لفرض الرسم. وتتبع الإدارة

¹ المادة 157 من نفس القانون.

² تنص المادة 157 من القانون 47.06 على أنه، عندما ينصرم الأجل المحدد في 12 شهرا من تاريخ تسلم الطعن من قبل الملزم، ولم تصدر اللجنة المحلية لتقدير الضريبة مقررها بشأن ذلك الطعن، فلا يجوز للإدارة إدخال أي تصحيح على إقرار الملزم أو على أساس فرض الرسم المعتمد من لدن الإدارة في حالة فرض الرسم بصورة تلقائية بسبب عدم الإدلاء بالإقرار أو بسبب إقرار غير تام. غير أنه في حالة إعطاء الملزم موافقته الجزئية على الأسس المبلغه إليه من لدن الإدارة أو في حالة عدم تقديمه لملاحظات على أسباب التصحيح المدخلة من طرف الإدارة، يكون الأساس المعتمد لإصدار الرسم هو الأساس الناتج عن تلك الموافقة الجزئية أو أسباب التصحيح.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

والملزم نفس الإجراءات المتبعة في التصحيح، والطعن من قبل الملزم الخاصة بالمسطرة العادية للتصحيح المدروسة سابقا.

✓ المسطرة القضائية للطعن

تعتبر المسطرة القضائية فرصة أخرى للملزم من أن يتدارك الأخطاء والإغفالات التي يمكن أن تقوم الوضع وتنصف الجميع إدارة وملزما.

➤ المسطرة القضائية المطبقة إثر المراقبة الجبائية

تنص المادة 164 من القانون 47.06 في حالة عدم رضا الملزم أو الإدارة عن المقرر الصادر عن اللجنة المحلية لتقدير الضريبة على ما يلي:

"يجوز للملزم أن ينازع عن طريق المحاكم في الرسوم المفروضة على إثر المقررات الصادرة عن اللجنة المحلية لتقدير الضريبة أو الرسوم التي تفرضها الإدارة تلقائيا باعتبار الأساس الذي بلغته بسبب تصريح اللجنة المذكورة بعدم اختصاصها، وذلك داخل أجل الستين (60) يوما الموالية لتاريخ وضع الأمر بالاستخلاص موضع التحصيل.

إذا لم يترتب على المقررات الصادرة عن اللجان المحلية لتقدير الضريبة إصدار أمر بالاستخلاص، جاز تقديم الطعن القضائي داخل الستين (60) يوما الموالية لتاريخ تبليغ مقررات اللجنة المذكورة.

يمكن كذلك للإدارة أن تنازع في المقررات الصادرة عن اللجنة المحلية لتقدير الضريبة، سواء تعلقت هذه المقررات بمسائل قانونية أو فعلية..."

- تمثيلية الإدارة أمام المحاكم

تطبيقا للمادة 164 من القانون رقم 47.06، فإن الإدارة تمثل أمام المحاكم، سواء كانت طالبة أو مطلوبة، في حالة تقديم طعن على مقررات اللجنة المحلية لتقدير الضريبة، بكل من:

- مدير الضرائب أو الشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض؛
- أو الأمر بالصرف للجماعة الترابية المعنية أو الشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض، مع إمكانية توكيل محامي للدفاع عن حقوق الإدارة.

- المسطرة القضائية المطبقة على إثر مطالبة

في حالة ما إذا لم يقبل الملزم المقرر الصادر عن الإدارة على إثر بحث المطالبة التي تقدم بها إليها، أصبح له الحق في أن يرفع الأمر إلى المحكمة المختصة داخل أجل الثلاثين (30) يوما لتاريخ تبليغ المقرر المذكور، وذلك وفق ما تقتضيه المادة 165 من القانون رقم 47.06.

فيما يتعلق باختصاص المحاكم الإدارية فيما يتعلق بالضرائب وتحصيل الديون المستحقة للخرينة والديون التي في حكمها تشير المادة 8 من القانون رقم 41.90¹ المحدثه بموجبه محاكم إدارية كما عدل وتمم بالقانون رقم 54.99، على أن هذا الصنف من المحاكم، يختص بالبث ابتدائيا في الدعاوي المتعلقة بتحصيل الديون المستحقة للخرينة العامة.

هذا، وقد خص القانون رقم 41.90 هذا النوع من النزاعات بتسعة (9) مواد، تبتدئ من المادة 28 إلى المادة 36.

وحسب مدلول المادة 32 من القانون 41.90، " يراد بالمحكمة المختصة لتطبيق المادة 16 من القانون رقم 30.89 المتعلق بالضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، المحكمة الإدارية الواقع في دائرة اختصاصها المكان المستحقة الضريبة فيه".

كما تنص المادة 35 من نفس القانون على أنه: " تختص المحكمة الإدارية الواقع في دائرة اختصاصها مقر لجنة العمالة أو الإقليم بالنظر في الطعون المتعلقة بقرارات هذه اللجنة المحدثه بالمادة 14 من القانون رقم 30.89 المتعلق بالضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.89.187 بتاريخ 21 من ربيع الآخر 1410 (10 نونبر 1989)".

❖ منازعات التحصيل

لقد عهد المشرع إلى القباض والمحصلين الجماعيين تحصيل الوجيبات والرسوم والأتاوى التي تكون الجماعات الترابية ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية مؤهلة لاستيفائها عملا بالقوانين والأنظمة المعمول بها وذلك طبقا لأحكام القانون 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، والقانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية. لكن تمييز قانون الجبايات المحلية السالفة الذكر وأنظمة محاسبتها العمومية، ما بين طبيعة الرسوم التي يستخلصها شسيع المداخل بالجماعة والمتمثلة في الرسوم المصرح بها والحقوق النقدية، وما بين الرسوم التي يستخلصها

¹ ظهير شريف رقم 1.91.225 صادر في 22 من ربيع الأول 1414 10 سبتمبر 1993 بتنفيذ القانون رقم 41.90 المحدثه بموجبه محاكم إدارية. جريدة رسمية، عدد، 4227 بتاريخ 3 نونبر، 1993، ص. 2168.

القباض أو المحصل الجماعي والتي تكون موضوع أمر بالاستخلاص، قد يطرح إشكالية فيما يخص توجيه الدعوى بمناسبة المنازعة الجبائية في التحصيل.

وبالرجوع إلى النصين المذكورين يتضح أن وكيل المداخل يقوم بدفع ما استخلصه إلى صندوق القبض أو المحصل الجماعي وتحت مراقبتهما. ويستخلص من ذلك أن الدعاوي بمناسبة المنازعة في تحصيل الرسوم المحلية ينبغي أن ترفع ضد الخازن الجماعي (القباض أو المحصل الجماعي) وليس ضد مدير الضرائب أو ضد الأمر بالصرف للجماعة¹ الترابية.

✓ الجزاءات الجنائية المطبقة على التهرب الضريبي

الغش الضريبي، التملص الضريبي، التهرب الضريبي مرادفات لمعنى واحد، هو التحايل على القانون الضريبي من أجل تحمل أقل ما يمكن من التكاليف الوطنية، تعبير عن المواطنة السيئة لدى بعض الملزمين، والذين يريدون أن يستفيدوا بدون أن يؤدوا، أو يحيلون الأداء على الغير. ظاهرة غير صحية لها انعكاسات وخيمة على المردودية الجبائية، وتنعكس سلبا على توفير المال المسخر في إنجاز التنمية.

فالتملص الضريبي، ظاهرة من الصعب التحكم فيها كما أنها تأخذ أشكالا غير مسبوقه. ولكن انعكاساتها على الميزانية الوطنية² والمحلية ضخمة جدا.

➤ جزاءات التملص الضريبي

تحدد المادة 138 من القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، الجزاءات المترتبة عن أفعال الغش أو التدليس أو الاختلاس أو التملص الضريبي المنصوص عليها في هذا القانون، بحيث يتعرض لغرامة تحكم بها المحكمة المختصة كما يلي:

غرامة تتراوح بين خمسة آلاف (5.000) وخمسين ألف (50.000) درهم، كل شخص ثبت في حقه قصد الإفلات من إخضاعه للرسم أو تملص من دفعه أو الحصول على خصم منه أو استرداد مبالغ بغير حق، استعمل إحدى الوسائل التالية:

- استعمال أو تقديم فواتير صورية؛
- تقديم تقييدات محاسبية مزيفة أو صورية؛
- بيع بدون فواتير بصفة متكررة؛

¹ محمد باهي: قراءة في القانون رقم 47.06 بتاريخ 30 نوفمبر 2007 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 101- نونبر- دجنبر 2011، ص.24. بتصرف طفيف

² Ahmed EL ALLALI : La répression pénale de la fraude Fiscale au Maroc : Un vœu, Revue Marocaine de l'Administration locale et du Développement, numéro double, 105.106, Octobre 2012. p.153.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- إخفاء أو إتلاف الوثائق المحاسبية المطلوبة قانوناً؛
 - اختلاس مجموع أو بعض أصول الشركة أو الزيادة بصورة تدليسية في خصومها
- قصد افتعال إعسارها.¹

➤ جزاءات حالة العود

في حالة العود إلى ارتكاب المخالفات المنصوص عليها في الفقرة السابقة، قبل مضي خمس (5) سنوات على الحكم بالغرامة المذكورة الذي اكتسب قوة الشيء المقضى به، يعاقب مرتكب المخالفة زيادة على الغرامة المقررة أعلاه بالحبس من شهر واحد إلى ثلاثة (3) أشهر.²

والظاهر أن الهدف من وجوب مباشرة المنازعة الإدارية قبل عرض الدعوى على القضاء هو تخفيف العبء على القضاء الإداري والعمل على تسوية المنازعات بالوسائل الودية بين الإدارة الجبائية والملمزم لما لهذه المسطرة من اقتصاد في التكاليف وربح للوقت بالنسبة لهذا الأخير.³

إن مساطر ربط الوعاء والتحصيل والمنازعات بخصوص الرسوم الجبائية يتقاسمها ويتداول عليها أكثر من متدخل ينتمي إلى جهات ومصالح إدارية وقضائية مختلفة وغير منسجمة أحيانا وأن ذلك سيكون له أثره القانوني على مستوى التدبير الإجرائي لهاته المساطر، ناهيك عن مالية الجماعات الترابية.⁴

يحتاج تحقيق فعالية تنفيذ الميزانية إلى مجموعة من آليات المواءمة، والتي تعرضنا لبعضها سابقا، ويبقى التخطيط المالي من الآليات الأساسية والضرورية لجعل التنفيذ يسير في مسار مضبوط ومحكم، يسهل تتبعه وتقييمه، والتعرف على نتائج التنفيذ بشكل واضح وشفاف، أخذا بعين الاعتبار في توازن تام لما هو متوفر من إمكانيات مادية وبشرية وقانونية، وما يقرر ويقدر ويقترح تحقيقه، مع تضمينه لدراسة ملحة به تساعد في تدبير المخاطر التي قد تعترض التنفيذ السليم للميزانية بصفة خاصة والمشاريع والبرامج التي تتطلب تكاليف مالية لإنجازها.

ثانيا - تدابير التخطيط المالي

يبدو من خلال دراستنا التشخيصية السابقة لبعض آليات الحكامة المالية للجماعات الترابية كونها لا تسعف لوحدها في تحقيق الفعالية المالية لتدبير الميزانية والرفع من المردودية المالية لمصادر التمويل الترابي، وبالتالي فهذه الهيئات تواجه صعوبات تدبيرية مالية معقدة، تختلف حدتها من جماعة ترابية إلى

¹ المادة 138 من القانون رقم 47.06.

² الفقرة الثانية من المادة 138 من القانون رقم 47.06.

³ محمود شوراق: المنازعات الجبائية المتعلقة بربط الرسوم المحلية، مرجع سابق، ص. 11.

⁴ أحمد قبيلش وآخرون: المساطر الجبائية المحلية الوعاء والتحصيل، مرجع سابق، ص. 254.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

أخرى. ولتجاوز هذه الصعوبات، نرى في اللجوء إلى التخطيط المالي وسيلة حديثة من وسائل التدبير الذكي للشؤون العامة التي يمكنها أن تضبط التصميم والتركيب والتنفيذ المالي للميزانيات المتعاقبة، وتوضح المسار الذي يتعين أن تسلكه في إطار من الشفافية والواقعية والموضوعية.

قليل جدا هي الجماعات الترابية التي تتبنى وتفعّل التدبير المبني على التخطيط المالي التنموي سواء على مستوى الموارد المالية أو برمجة الإنفاق. ولتسليط الضوء على تطبيقات هذه الآلية التدبيرية للشأن العام الترابي، سنقوم بتشخيص مدى تنزيلها وتطبيقها على أرض الواقع من قبل المدبرين المحليين.

يعد إقرار مبادئ التخطيط والبرمجة المتعددة السنوات من بين الأولويات المسجلة في إطار الاتجاه العام للامركزية، بهدف تحقيق الاستقلال المالي الواسع للجماعات الترابية، خاصة في الوقت الراهن فيما يتعلق بالجماعات والجهات.

يعد التخطيط التنموي أهم الآليات المنهجية والعملية والتقنية التي تتم بمقتضاها برمجة الأنشطة والتصرفات المالية للجماعات الترابية، وفق مقاربة إستراتيجية توطر البرمجة المالية وإعداد وتنفيذ الميزانية المحلية.

فالتخطيط الاستراتيجي يسمح بالتالي ببرمجة المشاريع التنموية بناء على معطيات موضوعية وحاجيات ومتطلبات تنموية حقيقية، تؤدي إلى وضع أهداف ذات طابع شمولي تترجم إلى خطط عملية تنفيذية. وإعداد وتنفيذ هذه الخطط الإستراتيجية والتنموية يتم في واقع الأمر وفق مقاربة تشاركية تساهم بموجبها مختلف الفعاليات المحلية في تحديد الحاجيات وتدقيق المتطلبات التنموية، كما قد يتم الإعداد المادي لها وفق مقاربة تعاقدية تحدد المسؤوليات وآليات التدخل والتمويل بين المعنيين مباشرة بالتدبير التنموي المحلي.¹

ولبلوغ هذه الغايات فقد نصت المادة 78 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14 على أن الجماعة تضع تحت إشراف رئيس مجلسها، برنامج عملها الذي يحدد الأعمال التنموية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة خلال مدة انتداب المجلس (06 سنوات). على أن إعداد هذا البرنامج يتم وضعه في السنة الأولى من مدة انتداب المجلس على أن يكون منسجما مع توجهات برنامج التنمية الجهوية ووفق منهج تشاركي وبتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم. كما يجب أن يتضمن هذا البرنامج تشخيصا لحاجيات وإمكانات الجماعة وتحديد أولوياتها وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى.

¹ عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص. 428.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

وعلى مستوى الجهة، أنطت المادة 97 من القانون رقم 111.12 المتعلقة بالجهات للمجلس بأن يتداول في القضايا المتعلقة بوضع برنامج التنمية الجهوية، والتصميم الجهوي لإعداد التراب.

كما لمجلس العمالة أو الإقليم أن يتداول في برنامج تنمية العمالة أو الإقليم، طبقا لما تنص عليه المادة 92 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

1- إعداد وتنفيذ برنامج عمل الجماعة

تمارس الجماعة اختصاصاتها الذاتية من خلال:

- البرمجة عن طريق برنامج عمل الجماعة؛
- إحداث وتبدير المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية؛
- التخطيط في مجال التعمير وإعداد التراب؛
- التعاون والشراكة.

وتعد البرمجة من الركائز الأساسية للتبدير، التي تعمل على رسم أهداف متوسطة وقصيرة الأمد من أجل ترجمتها إلى برامج ومشاريع، ونهج أسلوب علمي لدراسة كل المعلومات والبيانات لاتخاذ القرارات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف. في هذا الإطار نص القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات على وضع الجماعة، تحت إشراف رئيس مجلسها، برنامج عمل يسمى " برنامج عمل الجماعة" الذي يحدد الأعمال التنموية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة خلال مدة ست (6) سنوات، مع العمل على تتبعه وتحسينه وتقييمه باستمرار.

يتم إعداد برنامج عمل الجماعة في السنة الأولى من الولاية الانتدابية على أبعد تقدير بانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية. ويتوجب على الجماعة الأخذ بعين الاعتبار المنهج التشاركي ومقاربة النوع في إعداد هذا البرنامج والتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية.

وتماشيا مع التوجهات الجديدة للقانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية¹، نص القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات على تضمين برنامج عمل الجماعة على العناصر التالية:

- تشخيص لحاجيات وإمكانيات الجماعة؛
- تحديد الأولويات؛
- تقييم للموارد والنفقات التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى.

¹ ظهير شريف رقم 1.15.62 صادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

وبغية إعداد البرنامج، يتوجب أن تمت الإدارة والجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات والمقاولات العمومية الجماعة بالوثائق المتوفرة المتعلقة بمشاريع التجهيز المراد إنجازها بتراب الجماعة.

وتعمل الجماعة على تنفيذ برنامج عملها وفق البرمجة المتعددة السنوات التي تتطلب إعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات لمجموع موارد وتكاليف الجماعة طبقا لبرنامج عملها، وتحيين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الموارد والتكاليف.

وقد عمل المرسوم رقم 2.16.301 (ج.ر عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016) على تحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده.¹

2- تأملات في برنامج عمل الجماعة على ضوء المرسوم رقم 2.16.301

تطبيقا لأحكام المادة 81 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات 113.14، يحدد المرسوم رقم 2.16.301 مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده.

وقد عرفت المادة 2 من مرسوم 2.16.301 برنامج عمل الجماعة بأنه الوثيقة المرجعية للجماعة لبرمجة المشاريع والأنشطة ذات الأولوية المقرر أو المزمع إنجازها بتراب الجماعة بهدف تقديم خدمات القرب للمواطنين والمواطنات.

ويهدف برنامج عمل الجماعة طبقا للمادة 3 من نفس المرسوم إلى:

- تحديد برنامج عمل الجماعة للأولويات التنموية بالجماعة؛
 - السعي إلى تحقيق الانسجام والالتقائية مع توجهات برنامج التنمية الجهوية وبرنامج تنمية العمالة أو الإقليم عند وجودها؛
 - اعتماد البعد البيئي لتحقيق التنمية المستدامة؛
 - الأخذ بعين الاعتبار الإمكانات المادية المتوفرة للجماعة أو التي يمكن تعبئتها، وكذا الالتزامات المتفق في شأنها بين الجماعة والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها والمقاولات العمومية والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية بالجماعة.
- ويعلن في السنة الأولى من انتداب المجلس عن الشروع في إعداد برنامج عمل الجماعة بقرار يتخذه رئيس المجلس الجماعي.

¹ دليل منتخبي الجماعات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، نشرة المديرية العامة للجماعات المحلية، 2016، ص. 55-56.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

ووفقا للمادة 6 من المرسوم المتعلق بمسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة، يتم إعداد هذه الوثيقة المالية المبنية على قواعد التخطيط في التدبير على خمسة (5) مراحل: تبدأ أولاها بإنجاز تشخيص يبرز حاجيات وإمكانات الجماعة ويحدد أولوياتها خاصة في مجال المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية وخدمات القرب في إطار من الالتقائية مع برامج الدولة وهيئاتها؛ تليها مرحلة وضع وترتيب الأولويات التنموية للجماعة؛ ثم مرحلة تحديد المشاريع والأنشطة ذات الأولوية بالنسبة للجماعة، مع الأخذ بعين الاعتبار الإمكانات المادية المتوفرة لديها أو التي يمكن لها تعبئتها خلال السنوات الست التي سيتم العمل فيها ببرنامج عمل الجماعة؛ تأتي بعد ذلك مرحلة تقييم موارد الجماعة ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى لبرنامج عمل الجماعة؛ وأخيرا بلورة وثيقة مشروع برنامج عمل الجماعة، مع وضع منظومة تتبع المشاريع والبرامج تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها ومؤشرات الفعالية المتعلقة بها.

يلاحظ أن برنامج عمل الجماعة يرتبط في مضامينه ومحتوياته وتوجهاته بتلك المتضمنة ببرنامج التنمية الجهوي، والذي من المفروض أن يسبق إعداد برنامج عمل الجماعات الواقعة في دائرة اختصاص الجهة، ونعتقد أنه عمليا صعب أن يهيأ برنامج الجهة في بداية انتداب مجلس الجهة لكي يستأنس به في إعداد تلك البرامج التنموية الخاصة بالجماعات المعنية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يحتاج المرسوم المحدد لمسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة إلى مزيد من التفصيل، والأجدر أن يصدر وزير الداخلية دورية تحدد تفصيل مراحل الإعداد وكيفيات ووسائل جمع المعلومات والمعطيات وتأسيس قاعدتها، وكيفية تدبيرها إلكترونيا، وكذا الوثائق الواجب تعبئتها، وكيفية إشراك الفاعلين المحليين في أشغال اللجان المختصة والمكلفة بتدبير إعداد المشاريع، وكيفية التوافق عليها واعتمادها.

كما ننبه إلى أن غالبية الجماعات تجد صعوبة في تحديد ممثلين عن المجتمع المدني الذين يمكنهم أن يشاركوا في أشغال الإعداد والتتبع والتقييم على اختلاف توجهاتهم وبرامجهم التي يشتغلون عليها وميولاتهم الحزبية والسياسية.

كما لاحظنا كذلك، أن العديد من الجماعات تلجأ إلى مكاتب الدراسات لمساعدتها في هذا الإعداد، مما يضيف على المشروع الطابع التقني المالي الاقتصادي، وإفراغه من هدفه السياسي الاجتماعي التشاركي التوافقي. وبالتالي تبتعد محتويات أعمال التخطيط عن الصدقية، وفي كثير من الحالات لا يراجع المخطط أو برنامج العمل المعتمد في إقرار وتنفيذ العديد من الصفقات التنفيذية للميزانية السنوية، كما لا يلتزم بعض الشركاء العموميين بالتزاماتهم المتضمنة بالبرنامج مما يعرقل تنفيذ المشاريع ويقلل من فرص تحقيق تنمية تجلب المصادر لتمويل مقترحات المشاريع.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

وعليه، يتعين إدخال مزيداً من التفصيل والدقة على مسطرة إعداد البرامج التنموية للجماعات الترابية، واستصدار مدونة توظّر لهذا الموضوع تحقيقاً للفعالية والنجاعة في التخطيط والبرمجة بشكل يحقق التناسق والتناغم بداخل الجهات، ويتكامل مع توجهات وإستراتيجية الدولة التنموية.

تعد الشراكة والتعاون من آليات الحكامة الجيدة التي تروم مساعدة الجماعات الترابية على تدبير أفضل لمواردها المالية وترشيد إنفاقها، من خلال خلق كيانات قانونية أو في إطار تعاقد مع القطاع العام أو الخاص، وإدراجها ضمن المخططات المالية التنموية كآلية من آليات الفعالية المالية والتي تعتبر من صميم حسن التدبير للشأن العام الترابي الذي يقوي القدرات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة الترابية.

الفقرة الثانية- أساليب تدبير الشراكة والتعاون والمرافق العامة

الحكامة المالية الجيدة تفرض على المدبرين المحليين البحث في ترشيد الإنفاق، والبحث في أنجع السبل الجديدة التي أقرها الدستور والقانون من أجل تنويع وتطوير مصادر تمويل الجماعات الترابية، ولعل أبرزها تقوية التعاون والشراكة الداخلية والخارجية، والتي إن توفرت شروط تحققها لا محالة ستجلب الكثير من الإيجابيات سواء على مستوى الخبرات والتجارب، أو على مستوى المردودية المالية. فهل استغلت الجماعات الترابية هذه الفرص من أجل بلوغ تلك الغايات؟

أولاً- بنية شراكة وتعاون الجماعات الترابية

نصت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية لسنة 2015 على أساليب التعاون والشراكة المأذون لها بممارستها مع القطاع العام والقطاع الخاص، وهي:

- الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع؛
- شركات التنمية الجهوية؛
- مجموعات الجهات؛
- مجموعات الجماعات الترابية؛
- مجموعات العمالات أو الأقاليم؛
- شركات التنمية
- شركات التنمية المحلية؛
- مؤسسات التعاون بين الجماعات؛
- اتفاقيات التعاون والشراكة.

1- تعريف ومفهوم وأهداف تعاون وشراكة الجماعات الترابية وموقعها في الخطب الملكية

خلال سنوات التسعينيات وخلال السنوات الأولى من القرن الحالي، الموظفون قد بدلوا جهودا كبيرة من أجل خلق وتفعيل الشراكة، كما أن الباحثين الجامعيين بدؤوا يتفحصون الامتدادات المتعددة لظاهرة الشراكة، وخاصة مضامينها السياسية، التدبيرية، التنظيمية، القانونية والعدالة¹.

أ- تعريف الشراكة والتعاون

الشراكة عقد بين طرفين أو أكثر قائم على التعاون فيما بين الشركاء، ويتعلق بتدبير مرفق إنتاجي أو خدماتي أو تجاري... إلخ على أساس ثابت ودائم، ولا يقتصر هذا التعاون فقط على مساهمة كل من الطرفين أو الأطراف في رأس المال، وإنما أيضا المساهمة في تقديم الخبرة الفنية الخاصة بعملية الإنتاج واستخدام براءة الاختراع والعلاقات التجارية والمعرفة التكنولوجية، والمساهمة كذلك في كافة عمليات ومراحل الإنتاج والتسويق، ويتقاسم الطرفان أو الأطراف المنافع والأرباح التي تتحقق من هذا التعاون طبقا لمساهمة كل طرف منها المالية أو الفنية.

كما تم تعريفها بصفة عامة، على أنها مجموع الأشخاص الذين تجمعهم مصالح مشتركة لإنجاز مشروع معين.

كاتب آخر حدد الشراكة في كونها "مجموعة اتفاقات تم إبرامها تلقائيا والتي توازن وتلبي بشكل أفضل مما يمكن أن تقوم به اختيارات أخرى مصالح الأطراف المتعاقدة. كونها تتأسس على التلقائية، فإن الشراكة هي نتاج حوار يمكن أن يتخذ وصف مفاوضات مفتوحة... المفاوضات إذن هي شرط ضروري ولكن ليس كافيا من أجل إنجاز شراكة".

هناك عوامل أخرى تعتبر ضرورية كالسلطة المتوازنة بين الشركاء، وجود أقل ما يمكن من الثقة المتبادلة، أرضية للتوافق، وكذلك تمكن الأطراف المعنية بالأمر من القيام بذلك التساوي.

تكون الشراكات عادة طويلة الأمد التي تجمع كفاءات القطاع العام والقطاع الخاص من أجل إنجاز عمليات تركيب، بناء، تمويل وتدبير تجهيزات أو مرافق عامة. تمنح للمسؤولين المحليين إمكانية إشراك الفاعلين العموميين والخاصين إلى استثماراتهم من أجل ضمان جودة المرفق العام.

وإذا كانت التعاريف المتعلقة بالشراكة تختلف باختلاف المصادر المشتقة منها، فإن كل الفاعلين يتفقون دائما في كون أن كل توافق يجب أن يقم تقاسم المخاطر والأرباح بين الشركاء. الشراكة الحقيقية

¹ Ali SEDJARI : Partenariat public-privé et gouvernance future : les enjeux socio-politiques d'une mutation annoncée. L'Harmattan, 2005, p.17.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

تتطلب أن يضم الشركاء جميع مجهوداتهم من أجل التعاون بقصد إنجاز هدف واحد، غالبا ما يرتبط بخدمة المرفق العام.¹

ب- مفهوم الشراكة

هي عملية استثمار مشترك لإقامة مشروع ينطوي على عمليات إنتاجية أو تسويقية أو خدماتية تتم بين طرفين أو عدة أطراف، وقد يكون أحد الطرفين شركة دولية أجنبية تمارس حقا كاملا في إدارة مشروع أو عملية إنتاجية دون السيطرة الكاملة على المشروع. وهكذا تتمثل الشراكة في نشاط اقتصادي ينشأ بفضل تعاون بين الأطراف. انطلاقا مما ذكر يمكن أن يكون نوع هذا التعاون تجاريا أو ماليا أو تقنيا أو خدماتيا أو تكنولوجيا.

إن عقد الشراكة هو التزام بين طرفين يتطلب تضافر الجهود من أجل التعاون والتضامن لتحقيق أهداف مشتركة عامة. وبهذا الأسلوب يمكن اشتراك الطرفين الفاعلين كل حسب مساهمته وإمكانيته.

من جهة أخرى يتمظهر هذا التعاون المشترك في شكل إقامة مشروعات جديدة أو زيادة الكفاءة الإنتاجية لمشروعات موجودة فعلا عن طريق إدماجها في مشروع مشترك يخضع لإدارة جديدة موحدة.

ت- أهداف الشراكة

هنا يظهر ضروريا التمييز بين الشراكة بين القطاع العام والقطاع العام، والشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

فإذا كان الصنف الأول لا يحتمل كثيرا من الملاحظات، لكون عادة ما يتبع الفاعلون العموميون نفس الغاية، ويتعلق الأمر بالمصلحة العامة، فإن الصنف الثاني من الشراكة تعتبر ذات أهمية أكبر من حيث المنطق الخاص بهذين الصنفين من الفاعلين.²

للشراكة أهداف كثيرة نذكر منها:

- تحقيق التعاون بين الأطراف من أجل إنجاز مشاريع تعود بالنفع عليهما؛
- تقديم خدمات للمنتفعين ذات جودة عالية في الوقت المناسب دون تأخير؛
- تقديم أسلوب جديد لإنجاز المشاريع مع الأداء الجيد؛
- المشاركة في التخطيط وفي تحمل المخاطر والسيطرة عليها؛
- تجميع الطاقات من أجل تبادل الخبرات والمعلومات وخفض التكاليف.

¹Mohamed EL YAAGHOUBI : La notion de Partenariat ; Revue de Droit et d'Economie, n°23, décembre 2007, p. 35.36.

² Idem. p.38.

كما لها سلبيات من ناحية أخرى منها:

- قد يطغى هدف الربح وتوسيع المشروع والبحث عن إدخال تقنيات جديدة على تنظيمه وتدبيره عوض الاهتمام بحماية مصالح المنتفعين والزبناء بتقديم خدمات ليست في مستوى الجودة المطلوبة؛
- البحث عن ذرائع لرفع أسعار تعرفه الخدمات أو المنتج؛
- خلق عادات استهلاكية وخدمات من نوع غير معروف بما يتنافى مع منظومة قيم المجتمع ومبادئه؛
- احتمال أن تؤدي الشراكة إلى انعدام التنافس بين المشروعات والخدماتية والإنتاجية الأخرى.¹

ث- الشراكة والتعاون في الخطب الملكية

" إن طموحنا لكبير في جعل المدن والجماعات المحلية، تشكل، إلى جانب الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، شريكا حقيقيا في مسلسل التنمية الشاملة ببلادنا، وقوة اقتراحية، لتفعيل مختلف الاستراتيجيات الوطنية. نعتز بما حققته بلادنا من خطوات متقدمة، في مجال ترسيخ اللامركزية، سواء بتحويل الجماعات المحلية المنتخبة الصلاحيات الواسعة، والموارد المالية والبشرية، اللازمة لتدبير الشأن المحلي؛ أو بإحداث الجهة ودسترتها، باعتبارها فضاء لتحقيق التنمية الجهوية المندمجة والمتنوعة، وركيزة أساسية لبناء الدولة المغربية الحديثة.. وإن طموحنا لكبير في جعل المدن والجماعات المحلية، تشكل، إلى جانب الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، شريكا حقيقيا في مسلسل التنمية الشاملة ببلادنا، وقوة اقتراحية، لتفعيل مختلف الاستراتيجيات الوطنية.. وبالرغم من توفر الجماعات المحلية على عدة صلاحيات قانونية، لتدبير الشأن المحلي، فإن جولتنا التقديرية، لمختلف ربوع المملكة، قد مكنتنا من الوقوف الميداني، على التفاوت الحاصل بين متطلبات النمو الاقتصادي، والتجهيزات الحالية، ببعض المناطق. لذا، ندعو المنتخبين والفاعلين المعنيين بتنمية المدن، إلى مضاعفة الجهود، في مجال توفير البنيات الضرورية، وتمكين المرافق العمومية من تقديم خدمات جيدة. وكل ذلك في إطار سياسة القرب، وإبلاء عناية خاصة للأحياء الهامشية، من خلال الانخراط الجاد في برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. وذلك هو السبيل الأمثل لمصالحة المواطن مع المجالس المحلية، باعتبارها مؤسسات ديمقراطية تنموية، وليست مطية لأغراض شخصية أو فئوية". من الخطاب الملكي السامي بمناسبة افتتاح أشغال الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية دجنبر 2006.²

¹ عبد العزيز أشرقي: الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص. 171-172-173.
² <http://www.maghress.com/oujdia/1756> اطلع عليه يوم 14 أبريل 2016 الساعة 22:47

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

ظل الفكر التعاوني غائبا عن العمل الجماعي، حتى انعقاد المناظرة الوطنية الثالثة للجماعات الترابية التي عقدت تحت شعار "التشارك" سنة 1996، وشكلت مناظرة مكناس الانطلاقة الحقيقية لمسلسل التعاون الجماعي وخطوة حاسمة نحو تدعيم اللامركزية.¹

وفي هذا الصدد صدر القانون رقم 78.00 المتعلق بالتنظيم الجماعي الذي عدل وتمم بالقانون رقم 17.08. وقد همت هذه التعديلات استحداث أساليب وآليات جديدة للتعاون والشراكة تستهدف الفعالية والمردودية في مجال التنمية المحلية، عن طريق توسيع إمكانيات التعاون الجماعي، إن على مستوى الأطراف أو على مستوى مجالات التعاون أو مستوى آليات هذا التعاون.²

كما أن القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم سمح لهذه الأخيرة بأن تبرم فيما بينها أو مع جماعات ترابية أخرى اتفاقيات للتعاون أو للشراكة وإحداث مجموعات للعمالات أو الأقاليم أو مجموعات للجماعات³ الترابية.

2- آليات التعاون والشراكة

التعاون والشراكة نوعان، النوع الأول ويتعلق بالتعاون والشراكة في إطار اتفاقيات دون الحاجة إلى إحداث شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة. النوع الثاني من التعاون والشراكة، ويقوم على أساس إحداث مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يديرها مجلس تداولي منبثق عن الجماعات الترابية المكونة له (مجموعات الجماعات الترابية)، أو في شكل شركة أو مقولة في إطار القانون العام أو الخاص يتم إحداثها من قبل الجماعات الترابية أو مجموعاتها بشراكة مع القطاع العام أو الخاص.⁴

فعلى سبيل المثال وعلى مستوى الجماعات ولتسهيل مهمة المجلس في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة التي يمثلها، فإن الميثاق الجماعي لسنة 2002 قد خوله الحق في القيام بجميع أعمال التعاون والشراكة مع الإدارة والأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام والشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الخواص، أو مع كل جماعة أو منظمة أجنبية. لأجل ذلك، تم توسيع سلطاته في:

- تقرير إحداث كل هيئة ذات فائدة مشتركة بين الجماعات أو العمالات أو الأقاليم أو الجهات أو المشاركة فيها؛

¹ الشكاري كريم: الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد والسياسة، العدد 34.33 / 2015، ص.55.

² نفس المرجع، ص.57.56.

³ نفس المرجع، ص.57. يتصرف طفيف

⁴ نفس المرجع، ص.57.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- تحديد شروط مشاركة الجماعة في إنجاز البرامج أو المشاريع عن طريق الشراكة؛
- القيام بالدراسة والمصادقة على اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي، وتقرير الانخراط والمشاركة في أنشطة المنظمات المهتمة بالشؤون المحلية وكل أشكال التبادل مع الجماعات الترابية الأجنبية، بعد موافقة السلطة الوصية، وذلك في إطار احترام الالتزامات الدولية للمملكة. ولقد حظى الميثاق الجماعي على المجالس الجماعية في هذا الإطار القيام بإبرام أي اتفاق بين جماعة أو مجموعة للجماعات المحلية ودولة أجنبية.¹

أ- التعاون والشراكة في إطار اتفاقيات

لا تخضع عقود الإدارة لنظام قانوني واحد، ولكن منها ما يخضع لقواعد وأحكام القانون الخاص ومنها ما يخضع لقواعد وأحكام القانون العام، بمعنى، أن الإدارة تبرم نوعين من العقود:

- عقود الإدارة التي تخضع لأحكام القانون الخاص؛
- عقود الإدارة التي تخضع لأحكام القانون العام، وهي التي يطلق عليها اصطلاح العقود الإدارية.

تختلف العقود الإدارية اختلافا جوهريا عن عقود القانون الخاص التي تبرمها الإدارة، ذلك أن هذا النوع الأخير من العقود تحكمه قواعد القانون الخاص ويسري عليه - كقاعدة عامة - ما يسري على العقود التي يبرمها الأفراد فيما بينهم. أما العقود الإدارية فتحكمها قواعد القانون العام والمتمثلة في امتيازات السلطة العامة والتي لا نظير لها في علاقات الأفراد فيما بينهم نظرا لمقتضيات سير المرافق العامة التي لا تحكمها.²

وفي هذا الصدد يمكن للجماعات الترابية، في إطار الاختصاصات المخولة لها، أن تبرم فيما بينها أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية أو الهيئات العمومية الأخرى أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة اتفاقيات للتعاون أو الشراكة، من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص.

تحدد هذه الاتفاقيات على وجه الخصوص، الموارد التي يقرر كل طرف تعبئتها من أجل إنجاز المشروع أو النشاط المشترك.³

¹ مليكة الصروخ: التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص. 236-237.
² محمد الأعرج: نظام العقود الإدارية وفق قرارات وأحكام القضاء الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 58 / 2005، ص. 21.
³ الشكاري كريم: الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية مرجع سابق، ص. 66.

ت- التعاون والشراكة في إطار كيان قانوني

على إثر صدور دستور 2011، تم الارتقاء بالتعاون اللامركزي إلى مستوى المبادئ الدستورية، حيث نص الفصل 136 على أنه: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن؛ ويؤمن شراكة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة"، كما نصت الفقرة الأخيرة من الفصل 143 على ما يلي: "كلما تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية، فإن هذه الأخيرة تتفق على كفاءات تعاونها".

وأخيراً، نص الفصل 144 على الآتي: "يمكن للجماعات الترابية تأسيس مجموعات فيما بينها، من أجل التعاضد في الوسائل والبرامج"¹.

1- الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع

من أجل ضمان تدبير عصري وبآليات متطورة وفق النهج المفاوئتي، وتحقيقاً للنجاعة والفعالية في تنفيذ مشاريع الجهة، أقر المشرع المغربي، لمجلس كل جهة إمكانية إحداث كيان اعتباري خاضع للقانون العام، يتمتع بالاستقلال المالي والإداري، يعرف باسم الوكالة، وتخضع لوصايتها، وذلك وفق ما تضمنته المادة 128 و129 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

وطبقاً للمادة 130 من نفس القانون، تحدث وكالة الجهة من أجل القيام بالمواكبة والمساعدة القانونية والهندسة التقنية والمالية لمجلس الجهة، لتسهيل مأموريته في إعداد وبرمجة المشاريع وتنفيذها. كما يمكن لمجلس الجهة أن يعهد إليها بتدبير واستغلال مشروع ما لحساب وفائدة الجهة. كما يمكن لمجلس الجهة أن يعهد إلى الوكالة بالإشراف على تدبير شركة أو عدة شركات للتنمية الجهوية تحدث باقتراح من الوكالة.

2- مؤسسات التعاون بين الجماعات

يلعب تكتل الجماعات في إطار مؤسسات التعاون بين الجماعات أو مجموعات الجماعات الترابية دوراً مهماً في تآزر وتعاون الجماعات فيما بينها أو مع باقي الجماعات الترابية الأخرى من أجل التغلب على بعض الصعوبات التقنية والمالية والتدبيرية المتعلقة بإنجاز البنيات التحتية الضرورية أو لتدبير بعض المرافق التي تحول الإمكانيات المالية والبشرية لجماعة أو أكثر لوحدها أن تقوم بإشباعها في مجال التنمية المحلية. وتشكل مادة تعاون وتشارك الجماعات الترابية إحدى الآليات الناجعة والفاعلة في حقل

¹ الشكاري كريم: الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية مرجع سابق ص.57.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

الحكامة الجيدة لتدبير المشاريع ذات البعد الجغرافي (سواء تعلق الأمر بالجوار أو بموضوع المشاريع كأن تضم المجموعة جماعات غير متجاورات).

وقد عرف نظام التعاون بين الجماعات نموا مستمرا منذ سبعينيات القرن الماضي (هيئات الجماعات- نقابات الجماعات- في ظل التنظيم الجماعي لسنة 1976)، لكن بدون أن يرقى إلى المستوى المطلوب عدديا ونوعيا كما يوضح ذلك في الجداول التالية:

جدول تحوز عدد مجموعات الجماعات Cumul du nombre de Groupements de

Communes إلى غاية¹ 2015/12/31

السنوات	عدد المجموعات
1980	2
1985	5
1990	49
1995	73
2000	107
2006	126
2007	131
2008	132
2009	135
2015	² 173

¹ الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2011، مرجع سابق.

² اللامركزية في أرقام، طبعة 2015، مرجع سابق.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

من خلال قراءة محتويات الجدول أعلاه، يتضح أن عدد المجموعات المحدثة منذ نهاية سبعينيات القرن الماضي إلى حدود العشرية الأولى من القرن 21، في تصاعد مستمر اعتباراً لأهمية هذه المؤسسات في تقوية مجالات التضامن والتآزر بين الجماعات الترابية بهدف سد الخصاص الحاصل لها في مجال بعض البنيات الأساسية والخدمات العمومية الضرورية لحياة السكان والرفع من جودتها. ونورد هنا أمثلة على بعض نماذجها خلال الفترة 2008/2009 كما يلي:

جدول توضيحي لتخصصات مجموعات الجماعات المحدثة سنتي 2008 و2009¹

العمالة أو الإقليم	اسم المجموعة	موضوع المجموعة	عدد الجماعات المنخرطة	تاريخ الإحداث
طاطا	الطريفية	إحداث خط للنقل الحضري والقروي	2	03/06/2008
تارودانت	المحافظة على البيئة	إنجاز واستغلال وتدبير المطرح العمومي للنفايات	9	05/26/2009
النواصر	البيئة	تدبير النفايات والنفايات المشابهة وحماية البيئة	5	04/20/2009
النواصر	التآزر	اقتناء وتسيير الشاحنات والآليات لإنجاز برامج تجهيزية بالطرق والمسالك والمساحات الخضراء	5	06/23/2009

مؤسسات التعاون بين الجماعات حسب الموضوع المحدثة سنتي 2014 و2015²

موضوع المجموعة	عدد المجموعات سنة 2014	عدد المجموعات سنة 2015
المحافظة واستغلال الموارد الغابوية وحماية البيئة	2	0
إنجاز وتسيير التطهير	2	2
بناء وتسيير مجزرة عمومية	0	1
المجموع	4	3

¹ الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2011. مرجع سابق.

² اللامركزية في أرقام، طبعة 2015. مرجع سابق.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

يوضح الجدولين أعلاه، أن اهتمام الجماعات ينصب بالخصوص على إحداث مؤسسات التعاون بين الجماعات بهدف تدبير مرافق عمومية بصفة أساسية غير منتجة للموارد المالية، فهي تسعى لإحداث كيانات بهدف التعاون على تدبير مرافق تقدم خدمات للسكان وتتطلب مصاريف تكون الجماعة لوحدها غير قادرة على تلبيتها، نظرا لارتفاع مصاريف تدبيرها. والشاركة من هذا النوع تمكن الشركاء من تلبية حاجيات المرتفقين بتكثف الأطراف في الشراكة أو التعاون. كما أنها تمكن من التقليل من مصاريف التدبير بالمقارنة مع الفترة التي تقوم فيها الجماعة بتدبير المرفق بوسائلها الخاصة، وهذا الأسلوب يعتبر من حكمة التدبير المالي الذي يساهم في ترشيد الإنفاق وتحقيق مبادئ التكامل والتضامن بين الهيئات التي انتبعت لأهمية هذا المنهج الحديث في تحقيق التنمية التشاركية؛ وإن كان المطلوب أن تشجع الدولة مشاريع إحداث مجموعات الجماعات الترابية ومؤسسات التعاون بين الجماعات على الخصوص في مجالات اقتصادية استثمارية تنمي قدرة الجماعات الترابية التمويلية، وتضع رهن إشارتها الموارد المالية والتجهيزات الضرورية والموارد البشرية الضرورية من أجل الرفع من جودة وديمومة الأداء.

جدول مجموعات الجماعات حسب العمالات والأقاليم¹

العمالات والأقاليم	عدد المجموعات سنة 2008	عدد المجموعات سنة 2009	العمالات والأقاليم	عدد المجموعات سنة 2008	عدد المجموعات سنة 2009
الحوز	1	1	شفشاون	1	1
الحسيمة	4	4	شتوكة آيت باها	7	7
أزيلال	1	1	الحاجب	2	2
بني ملال	7	7	الجديدة	3	3
بن سليمان	1	1	قلعة السراغنة	6	6
بركان	4	4	الصويرة	1	1
الدار البيضاء	8	8	فاس	2	2
شفشاون	1	1	كلميم	1	1
إفران	4	4	النواصر	3	1
جرادة	1	1	ورزازات	10	10

¹ الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2011، مرجع سابق.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

2	2	آسفي	3	3	القنيطرة
1	1	صفرو	2	2	الخميسات
13	13	سطات	6	6	خنيفرة
1	1	سيدي قاسم	7	7	خريبكة
2	2	الصخيرات تمارة	2	2	العيون
6	6	تاونات	3	3	العرائش
4	3	تاويرت	1	1	مكناس
3	3	تارودانت	1	1	المحمدية
1	1	تازة	1	1	مولاي يعقوب
1	1	تزنيت	1	1	الناضور
3	3	طاطا	2	2	الراشيدية
1	1	وجدة أنكاد	1	1	زاكورة
135	132	المجموع			

يتبين من خلال قراءة جدول مجموعات الجماعات بحسب العمالات والأقاليم، أنه خلال سنتين أي بين 2008 و2009، تم فقط إضافة ثلاثة مجموعات جماعات، إثنين (02) بإقليم الناظور، وواحدة (01) بإقليم تارودانت على الرغم من الخصائص الحاصل في البنيات التحتية، والتي تستدعي أن تتكفل الجماعات في إطار كيانات قانونية تؤسس بتظافر جهود الجميع ورصد الإمكانيات المتوفرة لخدمة مشاريع مشتركة تعود بالنفع على الجميع، خاصة فيما يتعلق بطلب قروض من صندوق التجهيز الجماعي لإحداث مرافق منتجة للموارد المالية، التي تؤهل الجماعات المتكثلة من إشباع حاجياتها التنموية.

فجهة فاس بولمان مثلا قبل التقسيم الترابي الجديد كانت تضم فقط أربع (04) مجموعات جماعات، وهي تضم آنذاك ساكنة تبلغ 1.573.055 نسمة حسب الإحصاء العام للسكان والسكنى لسنة 2004، أي ما يعادل 5.3% من مجموع سكان المغرب. كما تمتد على مساحة تقدر بـ 20.318 كلم مربع، مسجلة بذلك ما يناهز 2.86% من المساحة الإجمالية للمملكة، تضم من حيث التقسيم الترابي عمالة فاس وثلاثة أقاليم: صفرو، مولاي يعقوب، وبولمان، وحسب التقطيع الإداري الجهوي، تتكون الجهة من 60 جماعة، منها 48 جماعة قروية و12 جماعة حضرية ضمنها مجلس للمدينة و06 مقاطعات. جهة

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

يغلب عليها الطابع القروي تطبعه الهشاشة والفقر وضعف في البنيات التحتية. وضعية تحتاج إلى أضعاف مضاعفة من مجموعات الجماعات، ومساعدات مالية من قبل الدولة، تقدر بملايير الدراهم من أجل النهوض بتنميتها.

3- شركات التنمية المحلية

أما شركات التنمية المحلية ككيان اعتباري، وكشكل من أشكال تعاون وشراكة الجماعات الترابية، سنتعرض له بالدراسة ضمن أساليب تدبير المرافق العامة الترابية.

فإلى جانب آليات التعاون والشراكة كأساليب يمكن أن تستخدمها الجماعات الترابية من أجل تنمية مواردها المالية، وكوسيلة لترشيد الإنفاق المحلي، يمكن لهذه الهيئات كذلك إحداث مرافق عمومية محلية تحقق لميزانياتها نفس الأهداف.

إن سياسة اللامركزية المعمول بها والمدعمة بالقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، عرفت مستجدات شتى تهدف إلى تقوية مسلسل اللامركزية من جهة، وإرساء دعائم الديمقراطية المحلية من جهة أخرى، وفي هذا النطاق اتسعت دائرة المسؤوليات الملقاة على عاتق الجماعات الترابية، التي تشمل عدة اختصاصات جديدة سواء منها الذاتية¹ أو الاختصاصات المشتركة مع الدولة، أو الاختصاصات المنقولة إليها من هذه الأخيرة.

وبمقتضى هذه الاختصاصات أصبحت الجماعات الترابية بمختلف أصنافها تلعب دورا طلائعيا في مجال التنمية الجهوية والمحلية سواء على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو البيئي مما يجعلها شريكا استراتيجيا ومهما في مسار التنمية إلى جانب الدولة والقطاع الخاص، إضافة إلى تنزيل سياسة القرب، ويأتي في أولويات تلك الاختصاصات تدبير المرافق العمومية المحلية التي تحتل مكانة هامة في سلة اختصاصاتها، لكونها تشكل الأداة العملية لتلبية الحاجيات اليومية للمواطنين في قطاعات حيوية أساسية مثل: الماء الشروب – التطهير – النظافة – الكهرباء – النقل – أسواق الجملة – النفايات الصلبة... إلخ.

ويوفر الإطار القانوني للوحدات الترابية عدة إمكانيات يسمح لها بتنويع أساليب تدخلاتها وتكييفها حسب طبيعة كل مرفق وتقنيته والتمويل اللازم لتدبيره، وأهمية الخدمة التي يقوم بها. وبناء على ذلك

¹ عبد العزيز أشرقي: الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص.120.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

تقرر الجماعة آنذاك التدخل إما بكيفية مباشرة بوسائلها الخاصة من بشرية ومالية ومادية، أو بطريق غير مباشر في إطار تفويض تدبير المرفق العمومي إلى فاعلين عموميين أو خواص.¹

ثانيا- تطبيقات تدبير المرافق العامة الترابية

تكتسي المرافق العمومية الترابية أهمية بالغة على مستوى تدبير شؤون السكان وتحقيق التنمية المحلية، كما تعد أحد أهم مجالات عمل الهيئات اللامركزية المنتخبة. فالميثاق الجماعي منح الجماعات الحضرية والقروية الاختصاص العام فيما يتعلق بتدبير المرافق العمومية ذات الطبيعة المحلية. فمهام واختصاصات هذه الهيئات اللامركزية من التعدد بحيث يمكن القول أن الدور التنموي المحلي يشمل نظريا ومبدئيا مختلف أوجه ومجالات التنمية المحلية، والمادة 39² من الميثاق الجماعي تمكن المجالس الجماعية من اختيار طرق تدبير هذه المرافق حسب أهميتها وحجمها ومردوديتها المالية والاقتصادية والاجتماعية.

وعلى هذا الأساس يتخذ تدبير المرافق العمومية مظاهر متعددة ويتم وفق آليات متنوعة، غير أن تطور الحاجيات التنموية، وتوسع مجالات تدخل الجماعات الترابية، تفرض اعتماد مجموعة من الآليات التي تمكن الجماعات الترابية من تدبير أنجع لهذه المرافق، بدءا من التدبير عبر الوكالة المباشرة، وهو ما جرى به العمل بالنسبة لبعض المرافق من المحجز البلدي، والمجازر الجماعية وأسواق الجملة والمحطة الطرقية...، إلى التدبير عن طريق الوكالة المستقلة الجماعية، وهي التجربة التي كانت شائعة في المغرب إلى حدود أواخر التسعينات، ولا زالت العديد من المرافق العمومية بالعديد من المدن الكبرى والمتوسطة تدار بواسطة هذه الآلية مثل مرفق توزيع الماء والكهرباء، والتطهير، والنقل الحضري... مع بداية ظهور أشكال خاصة تتمثل في منح الامتياز لتدبير بعض المرافق العمومية الجماعية لشركات أو مؤسسات خاصة.³

للمرفق العام تعاريف كثيرة ومتضاربة اعتمادا على الجهة التي عرفته وعلى المعيار الذي تبنته والمقاربة التي انطلقت منها، ويمكن الإشارة إلى بعض تلك التعاريف على سبيل الاستئناس، لتوضيح الموضوع الذي نتحدث عنه وهي:

- المرفق العام: " هو الجهاز أو الهيئة العامة التي تمارس نشاطها، يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ".

¹ عبد العزيز أشرقي: الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص.121.
² القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتنميه، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297 بتاريخ 25 رجب 1423 الموافق 3 أكتوبر 2002.
³ عبد اللطيف برحو: المرافق العمومية المحلية بين التدبير المفوض وشركات التنمية المحلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد، 104، ماي - يونيو 2012، ص.75. بتصرف طفيف

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- " منظمة عامة تباشر من السلطات والاختصاصات ما تكفل به القيام بخدمة تسديها للجمهور على نحو منتظم ومطرد".
 - "كل نشاط تقوم به الإدارة لتحقيق المصلحة العامة".
 - " مشروع يعمل باطراد وانتظام، تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين".
 - " كل مشروع تنشئه الجماعة أو تشرف على إدارته، ويعمل بانتظام واستمرار ويستعين بسلطات الإدارة لتزويد الجمهور بالحاجات العامة التي يتطلبها لا بقصد الربح، بل بقصد المساهمة في صيانة النظام وخدمة المصالح العامة".¹
- فالمرفق العام بهذه الصفة، نشاط يهدف لتحقيق منفعة عامة، يدار من قبل هيئة عامة أو خاصة، ويتمتع بامتيازات السلطة العامة، وقد يطبق قواعد القانون العام أو الخاص حسب التخصص المسند إليه في إشباع الحاجات العامة. ولإدارة المرافق العامة المحلية، تتبع الجماعات الترابية عدة طرق، أهمها التدبير المفوض، الذي أصبح من آليات تحديث تدبير الخدمات العامة المحلية، والأسلوب المفضل لديها، بهدف تجويد الأداء وتحسين مردوديتها.

1- بعض أساليب إدارة المرافق العمومية الترابية بشراكة مع القطاع الخاص

بواسطة المرافق العامة، فالأشخاص العامة (الدولة، الجهات، العمالات أو الأقاليم، الجماعات، المؤسسات العامة) أو تحت مراقبتهم، أشخاص القانون الخاص يقدمون في مجالات مختلفة خدمات لمرتفعيهم.² كما تستخدم الجماعات الترابية أساليب أخرى لإدارة تلك المرافق العامة بشراكة مع القطاع الخاص منها الكراء والإنابة، مشاطرة الاستغلال، الامتياز، شركات ذات الاقتصاد المختلط، شركات التنمية المحلية وأسلوب التدبير المفوض.

أ- الكراء أو الإيجار

هو عقد بمقتضاه تستأجر السلطة مانحة الاستئجار شخصا أو شركة لإدارة مرفق من المرافق، وفي هذه الحالة لا يتكلف المستأجر بإنجاز الأشغال اللازمة لانطلاق المرفق ولا بتوفير الآليات والأدوات اللازمة لذلك، بل يستلم المرفق جاهزا من الشخص العام مانح الاستئجار، لكنه يتكلف مقابل ذلك بأشغال الإصلاح والصيانة والتجديد. إضافة إلى أن المستأجر يباشر استخلاص المقابل مباشرة من المنتفعين من الخدمات بدل السلطة مانحة الاستئجار. كما أن عقد الاستئجار يحدد بدقة شروط تدبير المرفق ونظام

¹ عبد العزيز أشرفي: الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص. 117، 118. بتصرف طفيف

² Mostapha FEKRI : La Police Administrative. Théorie et applications. Collection Nouvelles Pistes. Edition Espace Art et Culture, 2009, p. 3.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

التعريف وكافة الشروط المتممة لهذا التدبير على الوجه المطلوب، وفي هذا السياق يتحمل المستأجر مخاطر وخسائر تدبيره للمرفق وحده.

ب- عقد الإنابة

هو عقد تدبير لاستغلال مرفق، وهذا العقد لا يتضمن مقتضيات تتعلق بإنجاز أشغال لإقامة التجهيزات، حيث تكون تلك التجهيزات موجودة سواء أقامت الجماعة أو ملتزم سابق، وفي هذا النوع من التدبير لا يتحمل النائب مخاطر وخسائر المشروع، إذ تتولى الجهة مانحة الإنابة استيفاء مقابل الخدمة من المنتفعين مباشرة، والنائب يحصل على مقابله دفعة واحدة حيث يكون المبلغ محددًا بالضبط في عقد الإنابة رغم أنه يبقى مرتبطًا بالمردودية المحصل عليها.

وهكذا على سبيل المثال فإن المقابل الذي يحصل عليه النائب بالنسبة لتوزيع الماء يقدر على أساس حجم الإنتاج ورقم المعاملات المحققة. وفي هذا الأسلوب تبقى الجهة مانحة الإنابة مسؤولة عن المرفق، أما النائب فهو يقدم الخدمة للجهة المسؤولة.¹

ت- مشاطرة الاستغلال

أما مشاطرة الاستغلال فلها طابع خاص، وتوجد في موقع وسط بين الاستئجار والوكالة المباشرة، ويتميز هذا الأسلوب بالخصائص التالية:

- تتحمل الجماعة مخاطر المشروع؛
- يتحمل الوكيل التسيير العادي للمرفق حيث يقوم بوظائفه كاملة لكن مع خضوعه لرقابة الجماعة؛
- لا يتحمل الوكيل العجز، لكنه يبقى معنيا بالأرباح المحققة.²

ث- الامتياز

يتميز أسلوب الامتياز بكونه من أساليب إدارة المرافق العامة ولكن من قبل هيئات خاصة، ويستعمل عادة في إدارة المرافق العامة ذات الصبغة التجارية أو الصناعية، وإن كان من الناحية النظرية أن يستعمل لإدارة أي نوع آخر من المرافق العامة.

¹ عبد العزيز أشرقي: الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص. 171.
² محمد الأعرج: طرق تدبير المرافق العامة بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 101، مطبعة النشر المغربية/2013، ص. 146.

❖ التعريف بالامتياز

فالامتياز أو ما يعبر عنه بالالتزام، يشكل أسلوبا بواسطته يكلف الشخص العام أحد الأشخاص من القانون الخاص فردا أو شركة، لإدارة أحد المرافق العامة واستغلاله لمدة محددة في نطاق عقد يبرم بينه وبين الملتزم الذي يستعمل أمواله وعماله لإدارة المرفق تحت مسؤوليته.¹

❖ الاختصاص في منح الامتياز

ومن حيث الاختصاص بمنح الامتياز، ففي المغرب، فإن مجال القانون منحصر في الاختصاصات الواردة في الفصل 71 من دستور 2011، ولا يوجد من بينها ما يشير إلى هذا الاختصاص مما يعني معه أن الاختصاص يمارسه رئيس الحكومة بمرسوم إذا تعلق الأمر بامتياز مرفق عام وطني.

أما بخصوص امتياز المرافق العامة الجهوية، فتتم طبقا للفقرة 2 من الفصل 9 من ظهير تنظيم الجهات الصادر في 2 أبريل 1997 التي نصت: "يمكن للمجلس الجهوي تقديم اقتراحات وإبداء آراء ولهذه الغاية:

- "1..."

- 2- يقترح إحداث المرافق العامة الجهوية وطرق تنظيمها وتبدير شؤونها وخاصة عن طريق الوكالة المباشرة أو الوكالة المستقلة وإما عن طريق الامتياز... ويقوم عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة بتوجيه الاقتراحات والآراء إلى السلطة الحكومية المختصة".

أما امتياز المرافق العامة الجماعية، فيختص بمنحها المجلس الجماعي بقرار طبقا للفقرة 1 من الفصل 39 ومصادق عليه من لدن وزير الداخلية طبقا للفقرة الخامسة من الفصل 69 من ظهير 3 أكتوبر 2002 المتعلق بالتنظيم الجماعي الجديد كما تم تعديله بالقانون رقم 17.08.

أما امتياز المرافق العامة الإقليمية فتتم بمقرر طبقا للفقرة 11 من الفصل 36 ومصادق عليه من لدن وزير الداخلية طبقا للقانون المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم رقم 2.79.00.

وفي ظل القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، فيرجع الفصل في إحداث المرافق العمومية الجهوية لصلاحيات المجلس الجهوي. وقد نصت المادة 96 منه على ما يلي:

¹ محمد الأعرج: طرق تدبير المرافق العامة بالمغرب، مرجع سابق، ص. 105-106.
² نفس المرجع، ص. 110-111.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

" يفصل مجلس الجهة بمداولاته في القضايا التي تدخل في اختصاصات الجهة ويمارس الصلاحيات الموكولة إليه بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي.

التنمية الجهوية وإعداد التراب والمرافق العمومية.

وقد زكت هذا المقتضى المادة 97 من نفس القانون بالقول بأنه: " يتداول مجلس الجهة في القضايا التالية:

- 1... 1
- 2... 2
- 3 - إحداث المرافق العمومية التابعة للجهة وطرق تدبيرها طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛
- "... 3

وبخصوص إحداث وتنظيم وتحديد طرق تدبير المرافق العامة بمقتضى القانون التنظيمي المتعلق بالعملات والأقاليم، فالمادة 92 من القانون رقم 112.14 مكنت مجلس العمالة أو الإقليم من التداول بشأن إحداث المرافق العمومية التابعة للعمالة أو الإقليم وطرق تدبيرها.

أما على مستوى الجماعات، فمن صلاحيات مجلس الجماعة، أن يفصل بمداولاته في إحداث المرافق العمومية التابعة للجماعة وطرق تدبيرها طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، كما نصت على ذلك المادة 92 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

ج- شركات الاقتصاد المختلط

هذا الأسلوب هو نظام اقتصادي يجمع ما بين نمطين أو نظامين اقتصاديين مختلفين هما: اقتصاد مختلط، واقتصاد السوق. وغالبا ما يحتوي الاقتصاد المختلط على شركات مملوكة للإدارة ومن قبل الأفراد معا.¹

❖ النظام القانوني لشركات الاقتصاد المختلط²

تقوم هذه الطريقة على أساس أن إدارة المرفق العام تتم من قبل هيئة مختلطة من القطاعين العام والخاص وذلك نتيجة لاشتراك القطاعين في رأسمال المقوم للمرفق العام، وينحصر تطبيق هذه الطريقة في المرافق العامة الاقتصادية، التجارية والصناعية، كما أنها تظهر دائما بشكل شركة مساهمة تمتلك فيها الدولة جزءا من الأسهم أو السندات، ويمتلك القطاع الخاص الجزء الآخر منه. وبتعبير آخر تختلط في هذه

¹ عبد العزيز أشرفي: الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص. 167.
² يعتبر هذا النوع من الشركات مقاولات عمومية، لأن العبرة في ذلك هي المساهمة الفعلية لأحد الأشخاص المعنوية العامة، سواء الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العامة.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

الطريقة لإدارة المرافق العامة، رؤوس الأموال العامة والخاصة كما يشترك في إدارة المرفق العام الموظفون العموميون إلى جانب رجال الأعمال الخواص.¹

واعتبارا لكون شركات الاقتصاد المختلط مقاولات عمومية تأخذ شكل شركات مساهمة، فإنها تخضع للرقابة المالية للدولة.²

يمكن القول من أنه لا بد أن تسمح قيمة المساهمة العمومية، بمراقبة تدبير الشركة لذلك يمكن اعتبار أن ثلث رأسمال كمساهمة عمومية، يسمح بذلك، خاصة وأن رقابة المجلس الأعلى للحسابات يمتد بموجب القانون لسنة 1979 إلى المقاولات التي تمتلك فيها الدولة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة ثلث رأسمال. علما أن مدونة المحاكم المالية نصت بمقتضى المادة 118 على ما يلي: " يمارس المجلس الجهوي الاختصاصات التالية في حدود دائرة اختصاصه:

- 1..
- 2. مراقبة تسيير المقاولات المخولة الامتياز في مرفق عام محلي أو المعهود إليها بتسييره والشركات والمقاولات التي تمتلك فيها جماعات محلية أو هيئات أو مؤسسات... على انفراد أو بصفة مشتركة بصفة مباشرة أو غير مباشرة أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار.³

❖ الطبيعة القانونية لشركات الاقتصاد المختلط

يعتبر هذا النوع من الشركات مقاولات عامة، لأن العبرة في ذلك هي المساهمة الفعلية لأحد الأشخاص المعنوية العامة، سواء الدولة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات العامة.

وهي شركة مساهمة تمتلك فيها الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى، جزء من الرأسمال، بالشراكة مع الخواص. هذا وقد تكون المساهمة في رأسمال الشركة مرتفعة، أو منخفضة وبنسبة كافية لكي تتمكن الأشخاص المعنوية العامة المساهمة من مراقبة تسيير الشركة (حسب قانون رقم 69.00 المتعلق بالرقابة المالية للدولة على المقاولات العمومية، فإن نسبة المساهمة العمومية يجب أن تتجاوز 50% من رأس المال.⁴

¹ محمد الأعرج، طرق تدبير المرافق العامة بالمغرب، مرجع سابق، ص. 121-122.

² حسب قانون رقم 69-00 المتعلق بالرقابة المالية للدولة على المقاولات العمومية، فإن المساهمة العمومية يجب أن تتجاوز 50%.

³ محمد الأعرج، طرق تدبير المرافق العامة بالمغرب، مرجع سابق، ص. 124.

⁴ نفس المرجع، ص. 122.

ح- شركات التنمية المحلية

تعتبر شركات التنمية المحلية وشركات التنمية الجهوية وشركات التنمية من أبرز آليات التشارك التي تستند عليها الجماعات الترابية في تدبير مرافقها، خدمة للشأن العام المحلي بأفضل جودة، وتشجيعا للقطاع الخاص على الاستثمار في إطار من الثقة وعملا بمبدأ " رابح رابح" مع الجماعات الترابية، خلفا لما كان معمولاً به في إطار شركات الاقتصاد المختلط وتجاوز اختلالاتها.

❖ شركات التنمية المحلية في ظل الميثاق الجماعي رقم 78.00

تنص المادة 36 من الميثاق الجماعي رقم 78.00 كما تم تغييره وتنميه بالقانون رقم 17.08 في جانب الاختصاصات الذاتية للمجلس الجماعي، في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، على أن المجلس يبت في شأن إحداث شركات التنمية المحلية ذات الفائدة المشتركة بين الجماعات والعمالات والأقاليم والجهات أو المساهمة في رأسمالها.

تكمن خصوصية هذه المقتضيات، في كونها تفسح المجال أمام الجماعات الترابية ومجموعاتها لإحداث شركات تسمى شركات التنمية المحلية أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام أو الخاص.

وينحصر غرض الشركة في حدود الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية، التي تدخل في اختصاصات الجماعات ومجموعاتها باستثناء تدبير الملك الخاص الجماعي.

وهذا النوع من الشركات يساعد بل يخول للجماعات الترابية ومجموعاتها صلاحيات أوسع في ضمان التنمية المحلية المنشودة اقتصاديا واجتماعيا، وذلك بخضوعها إلى مقتضيات القانون رقم 17.95 المتعلق بشركات المساهمة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.124 الصادر في 14 من ربيع الآخر 1417 موافق 30 أغسطس 1996 مع مراعاة الشروط التالية:

- لا يجوز إحداث أو حل شركة التنمية المحلية أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأسمالها أو خفضه أو تفويته إلا بناء على مداولة المجالس الجماعية؛
- لا يمكن أن تقل مساهمة الجماعات المحلية أو مجموعة الجماعات في رأسمال شركة التنمية المحلية عن نسبة 34 في المائة (34%) وفي جميع الأحوال، يجب أن تكون غالبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام؛
- لا يجوز لشركة التنمية المحلية أن تساهم في رأسمال شركات أخرى؛

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- يجب أن تبلغ محاضر اجتماعات الأجهزة المسيرة لشركة التنمية المحلية إلى الجماعات المحلية المساهمة في رأسمالها وإلى سلطة الوصاية داخل أجل (15) يوما الموالية لتاريخ الاجتماعات؛
- تكون مهمة ممثل الجماعة بالأجهزة المسيرة لشركة التنمية المحلية مجانية، غير أنه يمكن منحه تعويضات يحدد مبلغها وكيفيات صرفها بنص تنظيمي؛
- ويمنع على ممثل الجماعة المحلية بالمجلس الإداري لشركة التنمية المحلية، ربط مصالح خاصة به مع الشركة التي هو عضو في مجلسها الإداري، وذلك طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها. وفي حالة ثبوت عكس هذا المنع، يتعرض المعني بالأمر إلى عقوبة العزل مع إمكانية فتح مسطرة المتابعات القضائية في حقه؛
- أما في حالة توقيف المجلس الجماعي أو حله، فإن ممثل الجماعة المحلية، يكون ملزما بالاستمرار في تمثيل الجماعة داخل المجلس الإداري إلى حين انتخاب من يخلفه.¹

❖ شركات التنمية في ظل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية

في ظل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لما بعد دستور 2011، خص المشرع كل جماعة ترابية بمقتضيات قانونية، تمكنها من تنمية تعاونها مع شركاء من القطاع العام والخاص، من خلال إحداث شركات على صيغة شركات مساهمة أو المساهمة في رأسمالها، في حدود الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية، تسمى شركات التنمية المحلية على مستوى الجماعة أو مؤسسات التعاون بين الجماعات أو مجموعات الجماعات الترابية، وشركات التنمية الجهوية فيما يخص الجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية، وشركات التنمية فيما يتعلق بالعمالات والأقاليم ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية.

✓ شركات التنمية المحلية وفق القانون التنظيمي رقم 113.14

في ظل القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، يمكن للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعة الجماعات الترابية إحداث شركات التنمية المحلية في شكل شركات مساهمة أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص، لممارسة أنشطة اقتصادية تدخل في اختصاصات الجماعة أو مؤسسة التعاون بين الجماعات أو مجموعة الجماعات الترابية أو تدبير مرفق عمومي تابع للجماعة. فلا يجوز تحت طائلة البطلان، إحداث أو حل شركة التنمية المحلية أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأسمالها أو تخفيضه أو تقويته إلا بناء على مقرر المجلس المعني

¹ ملكة الصروح: التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص. 304 إلى 307. يتصرف طفيف

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

تؤشر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية؛ كما لا يمكن أن تقل مساهمة الجماعة أو مؤسسات التعاون بين الجماعات أو مجموعات الجماعات الترابية في رأسمال شركة التنمية المحلية عن نسبة 34 في المائة (34%) وفي جميع الأحوال، يجب أن تكون غالبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام؛ مع أنه لا يجوز لشركة التنمية المحلية أن تساهم في رأسمال شركات أخرى؛

يجب أن تبلغ محاضر اجتماعات الأجهزة المسيرة لشركة التنمية المحلية إلى الجماعة ومؤسسات التعاون ومجموعة الجماعات الترابية المساهمة في رأسمالها وإلى عامل العمالة أو الإقليم داخل أجل خمسة عشر (15) يوما الموالية لتاريخ الاجتماعات؛ على أن يحاط المجلس المعني علما بكل القرارات المتخذة في شركة التنمية عبر تقارير دورية يقدمها ممثل الجماعة بأجهزة شركة التنمية¹. بالإضافة إلى أنه تكون مهمة ممثل الجماعة بالأجهزة المسيرة لشركة التنمية المحلية مجانية، غير أنه يمكن منحه تعويضات يحدد مبلغها وكيفية صرفها بنص تنظيمي؛

✓ شركات التنمية الجهوية في القانون التنظيمي رقم 111.14

في ظل القانون التنظيمي رقم 111.14 وبمقتضى المادة 145²، يمكن للجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية إحداث شركات مساهمة تسمى "شركات التنمية الجهوية" أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص. وتحدث هذه الشركات لممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجهة أو تدبير مرفق عمومي تابع للجهة.

لا تخضع شركات التنمية الجهوية لأحكام المادتين 8 و 9 من القانون رقم 39.89 المؤذن بموجبه في تحويل منشآت عامة إلى القطاع الخاص.

ينحصر غرض الشركة في حدود الأنشطة الاقتصادية ذات الطبيعة الصناعية والتجارية التي تدخل في اختصاصات الجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية باستثناء تدبير الملك الخاص للدولة.

¹ للمزيد من الإيضاح تراجع المادة 131 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.
² المادة 145 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات" يمكن للجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية المنصوص عليها أدناه إحداث شركات مساهمة تسمى "شركات التنمية الجهوية" أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص. وتحدث هذه الشركات لممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجهة أو تدبير مرفق عمومي تابع للجهة. لا تخضع شركات التنمية الجهوية لأحكام المادتين 9 و 8 من القانون رقم 39.89 المؤذن بموجبه في تحويل منشآت عامة إلى القطاع الخاص."
المادة 146 من القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات تتضمن تحديد الغرض من إحداث الشركة ومقتضيات متعلقة بشروط حل وإحداث أو المساهمة في رأسمال شركة التنمية الجهوية، ونسبة مساهمة الجهة في رأسمال الشركة وكذا حالات المنع، وشكليات تبليغ محاضر اجتماعات الأجهزة المسيرة والجهات التي توجه إليها.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

لا يجوز، تحت طائلة البطلان، إحداث أو حل شركة التنمية الجهوية أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأسمالها أو تخفيضه أو تفويته، إلا بناء على مقرر المجلس المعني، توشر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

لا يمكن أن تقل مساهمة الجهة أو مجموعاتها أو مجموعات الجماعات الترابية في رأسمال شركة التنمية الجهوية عن نسبة 34%، وفي جميع الأحوال، يجب أن تكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام. كما لا يجوز لشركة التنمية الجهوية أن تساهم في رأسمال شركات أخرى.

يجب أن تبلغ محاضر اجتماعات الأجهزة المسيرة لشركة التنمية الجهوية إلى الجهة ومجموعاتها والجماعات الترابية المساهمة في رأسمالها وإلى والي الجهة داخل أجل خمسة عشر (15) يوما الموالية لتاريخ الاجتماعات.

تكون مهمة ممثل الجهة بالأجهزة المسيرة لشركة التنمية الجهوية مجانية، غير أنه يمكن منح تعويضات يحدد مبلغها وكيفيات صرفها بنص تنظيمي.

في حالة توقيف مجلس الجهة أو حله، يستمر ممثل الجهة في تمثيلها داخل مجلس إدارة شركات التنمية المشار إليها أعلاه، إلى حين استئناف مجلس الجهة لمهامه أو انتخاب من يخلفه، حسب الحالة.¹

✓ شركات التنمية على مستوى العمالات والأقاليم

في ظل القانون الصادر بواسطة الظهير الشريف رقم 1.63.273² بشأن تنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها، كان من اختصاص مجالس العمالات ومجالس الأقاليم البت في إحداث شركات للتنمية أو التجهيز الإقليمي أو المساهمة فيها.

وطبقا للمادة 36 من القانون 79.00³ المتعلق بالعمالات والأقاليم والذي نسخ قانون 1963، يبت مجلس العمالة أو الإقليم في شأن إحداث مقاولات وشركات الاقتصاد المختلط ذات الفائدة للعمالة أو الإقليم أو المساهمة فيها.

¹ الشكاوي كريم: تعاون وشراكة الجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية مرجع سابق، ص. 60-61. بتصرف
² الجريدة الرسمية عدد 2655 بتاريخ 1963/09/13، الصفحة 2151.
³ الجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 2002/11/21 الصفحة 3490.

أما في ظل القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم رقم 112.14، وطبقا للمادتين 122 و123 منه، يمكن للعمالة أو الإقليم ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية، أن تحدث شركات للتنمية على غرار ما هو معمول به في أنظمة الجهات والجماعات.

خ- التدبير المفوض للمرافق العامة المحلية¹

إن التدبير المنتدب أو المفوض للمرافق العامة هو ترجمة للعبارة الفرنسية *Gestion déléguée* وهو في مفهومه الواسع يعني قيام إحدى الهيئات العامة بإسناد تسيير أحد مرافقها إلى الغير.²

ولقد جاء القانون الفرنسي المؤرخ في 11 دجنبر 2001 المتعلق بالإجراءات ذات الطبيعة الاقتصادية والمالية، ليعرف في المادة 3 منه التدبير المفوض انطلاقا من مختلف الاجتهادات القضائية في الموضوع، والصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي منذ سنة 1996 والذي عرفه كما يلي: "إن التدبير المفوض هو عقد بمقتضاه يعهد بواسطة شخص معنوي عام، تدبير مرفق عام تحت مسؤوليته إلى مفوض إليه عام أو خاص ويكون الأداء مرتبطا بنتائج استغلال المرفق، ويمكن أن يكلف المفوض بإحداث أو الحصول على الأموال الضرورية للمرفق".³

وتعرف المادة 2 من القانون رقم 45.05 التدبير المفوض بأنه: "يعتبر التدبير المفوض عقدا بموجبه يفوض شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى المفوض لمدة محددة، تدبير مرفق عام يتولى مسؤوليته إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى "المفوض إليه" يخول له حق تحصيل أجره من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التدبير المذكور أو هما معا".

انصبت عقود التدبير المفوض على مجالات حيوية تهم توزيع الماء والكهرباء، التطهير السائل، جمع النفايات والنقل الحضري. وكurst احتكار شركات أجنبية أوروبية (فرنسية وإسبانية) مثل لاليونيز د يزو وفيفاندي لمعظم العقود المبرمة في هذا المجال.

وتطبيق أسلوب التدبير المفوض لم يبدأ إلا مع سنوات التسعينات من القرن الماضي، وهو أسلوب تدبيري حديث العهد، يحظى بدعم المؤسسات الاقتصادية الدولية كالبنك العالمي، وبالتالي فإن تجربة هذا الأسلوب لم يحقق تراكما يمكن معه تقييم حصيلته.

¹ في إطار الامتياز، يتكفل الملتزم بإنجاز كل أو جزء من الأشغال التي يتطلبها سير المرفق، ويمول الاستثمارات التي تتطلبها عملية الانطلاق. وهو ما يفسر طول مدة هذا العقد التي تتراوح بين 30 و99 سنة، إضافة إلى أنه يتحمل خسائر ومخاطر المشروع، ويحصل على مقابل أتعابه مباشرة من المنتفعين. هذا مع العلم بأن التجهيزات تعود جزئيا إلى الشخص العام مجانا وفي البعض الآخر بأداء مقابل عنه.

أما بخصوص التسيير المفوض أو التدبير المفوض، هو أسلوب قانوني تعاقد بين طرفين أو عدة أطراف يهدف إلى خوصصة أسلوب تدبير المرفق العام من قبل شركة خاصة لمدة محدودة وذلك تحت مراقبة السلطات المانحة للتدبير، قصد تحقيق هدف عام يتجلى في تقديم الخدمات وإشباع الحاجيات العامة، ووفق شروط تتضمن الجودة والفعالية وحسن التدبير.

² محمد الأعرج: طرق تدبير المرافق العامة بالمغرب، مرجع سابق، ص.139.

³ محمد الأعرج: طرق تدبير المرافق العامة بالمغرب، مرجع سابق، ص.140.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

وعقد التدبير المفوض هو عقد إداري، يبنني على اتفاق ودفتر التحملات والملاحق، مدته تكون محددة بالتناسب مع طبيعة الخدمات المطلوبة، يمدد في حالة ما إذا تطلب حسن تنفيذ الخدمة ذلك. كما يخضع لإجراءات المنافسة المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية.

❖ تجربة التدبير المفوض

لقد اتخذ التدبير المفوض في صيغته الأولى (قبل صدور القانون المنظم له) أشكالاً متعددة من تفويت المرفق العام وحقوق الامتياز في تدبيره (المرافق المنتجة للموارد عبر رسوم تستخلص مقابل أدائها للخدمات)، إلى كراء بعض المرافق والتجهيزات المرتبطة ببعض الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين (الأسواق مثلاً)، إضافة إلى التعاقدات العادية التي كانت تجريها الجماعات الترابية من أجل إنجاز أشغال تدخل في صنف المرافق الجماعية اعتماداً على مدونة الصفقات العمومية (صيانة الإنارة العمومية مثلاً).¹

جاء قانون التدبير المفوض ليواكب التحولات التي يعرفها العالم والمتمثلة في عولمة الاقتصاد وتحرير التجارة العالمية من جهة، ومن جهة أخرى جاء ليترجم عملياً سياسة تخلي الدولة والمجالس الجماعية والمؤسسات العمومية عن قطاعات كانت تعتبر إلى وقت قريب قطاعات استراتيجية تختص الدولة مباشرة أو عن طريق مؤسساتها بتسييرها نتيجة لارتفاع الساكنة الحضرية مما يؤثر على جودة الخدمات المقدمة. كما جاء لتفعيل الشراكة الاقتصادية بين القطاعين العام والخاص في ميدان المرافق العمومية التابعة للجماعات الترابية، وقد امتد تطبيقه إلى بعض المرافق المنتجة للموارد المالية، كمحطات وقوف السيارات والمساح البلدية... إلخ.

❖ تفاعل السياسي مع تطور التدبير المفوض

إن تطور التدبير المفوض لم يتم بدون أن تكون له انعكاسات سياسية. ذلك أن الممارسة الحالية، في العديد من المدن، بينت انعكاس ما تم تفويته من تدبير القطاعات على المجال السياسي. تمثلت أولى عناصر ذلك، إسهامه في إحداث نوع من التحديث في بنيات الدولة، والدفع بتغيير في المنظور الاقتصادي وعن تعديل في البنية السوسيو اقتصادية. ذلك أنه رتب تغييراً في التوجه الذي كان يرى في السلطات العمومية الآلية الوحيدة للقيام بالحاجيات الأساسية، ممكنة بذلك من تحقيق أحد النتائج المنتظرة من تفويت تدبير المرافق العمومية للقطاع الخاص، بإعلان نهاية التصور التقليدي للمرفق العمومي المبني على الاحتكار.²

¹ عبد اللطيف برحو: المرافق العمومية المحلية بين التدبير المفوض وشركات التنمية المحلية، مرجع سابق، ص. 77.
² جواد النوحى: الأبعاد السياسية لسيطرة التدبير المفوض في المغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية بالمغرب، عدد مزدوج 89-98، مارس-يونيو 2011، ص. 141.

د- نماذج تطبيقية لبعض المرافق العمومية المحلية ذات المردودية المالية

تحتاج الجماعات الترابية إلى إحداث مرافقها العمومية بغية تقوية جاذبيتها الاقتصادية والاجتماعية كأسواق المجلبة لبيع الخضر والفواكه وأسواق بيع السمك بالجملة وتنمية مواردها المالية وإشباع حاجيات الساكنة، كما تلجأ لإحداث المرافق العامة ذات الطابع المحلي من أجل التمكن من تطبيق قراراتها التنظيمية كمرفق المحجز العمومي، أو لتنظيم السير والجولان في حواضرها بإحداث محطات وقوف السيارات، إلى غيرها من المرافق ذات البعد الرياضي والثقافي وحتى تلك المتعلقة بتقوية القدرات المهنية والصناعية والتكوينية في شتى التخصصات، بهدف تطوير المهارات، والمساعدة على توفير فرص الشغل. إن التطور الذي أدى إلى تنوع نشاط الإدارة وازدياد الحاجيات التي يتعين تلبيتها هو نفسه الذي أدى بالكاد إلى هذا الكم من المرافق المختلفة والتي تؤدي كل منها خدمات معينة في ميدان اختصاصها.¹ إلا أنه نظرا لشساعة هذا الموضوع، وتنوع المرفق العامة المحدثة محليا، سنحاول أن نتعرض بالتحليل إلى بعض المرافق الحيوية والتي تتوفر في غالبية الجماعات، ووجودها يعد ضروريا، وحاجة ملحة للساكنة، وتعتبر موردا مهما لميزانيات الجماعات الترابية، خاصة تلك التي تعاني من العديد من الإكراهات، والتي سنتطرق لبعضها بالتفصيل، وتكون بالتالي نموذجا لغيرها من المرافق التي يدخل اختصاص إحداثها وتدبيرها للمجالس التداولية للجماعات الترابية والأكثر عرضة لسوء التسيير وهدر المال العام ومنها بالخصوص ما تعلق بما يلي:

- الأسواق الأسبوعية؛
- المحجز العمومي؛
- أسواق البيع بالجملة (الخضر والفواكه، الأسماك...)
- محطات وقوف السيارات والعربات.

❖ الأسواق الأسبوعية

تعد الأسواق الأسبوعية أحد أهم التجهيزات خاصة بالمجال القروي لكونها تشكل فضاءات ذات طابع اقتصادي وتجاري وثقافي وخدمي مهم بالإضافة إلى ما تقدمه هذه التجهيزات من وظائف اجتماعية وترفيهية مهمة للمواطنين. غير أن جل هذه المرافق تعرف مجموعة من الاختلالات ترتبط أساسا بتردي بنيتها التحتية وتجهيزاتها وعدم نجاعة أساليب تدبيرها التي تحول دون تحقيقها للأدوار المنوطة بها،² خاصة في الجانب المتعلق بتوفير الموارد المالية الممولة للتنمية المحلية، والتي تعد من أهم المصادر الذاتية لهذا الصنف من الجماعات.

¹ عبد العزيز أشرقي: الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص.120.
² دورية وزير الداخلية (مديرية الجماعات المحلية، مديرية التخطيط والتجهيز)، عدد 11842 د بتاريخ 5 فبراير 2013، الموجهة للسادة ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم، بشأن تأهيل الأسواق الأسبوعية.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

من هذا المنطلق وفي إطار مواكبة وزارة الداخلية للجماعات الترابية بهدف تطوير وتنمية مرافقها وتجهيزاتها العمومية الجماعية والرفع من قدراتها التدبيرية، قامت مصالح هذه الوزارة بإعداد دراسة تهم هذا القطاع، وذلك بهدف تحديد إطار لحكامة جيدة وتدبير معقلن للأسواق الأسبوعية. إضافة إلى مواكبة ودعم طرق التدبير المعتمدة في أفق تمكين الممارسين للشأن المحلي بصفة عامة والمنتخبين بصفة خاصة، من الإلمام بالإطار العام لهذه التجهيزات وسبل عصرنتها وذلك حتى يتسنى لهم تفعيل اختصاصاتهم في هذا المجال وبلورة مقاربة مندمجة في تدبيرها.

هذا وقد مكنت عملية التشخيص من الوقوف على مجموعة من الاختلالات والمعوقات يمكن تلخيصها كما يلي:

- بنيات تحتية متقادمة وعدم احترام الشروط الصحية ومسار المنتج؛
- استغلال غير معقلن لفضاءات السوق مع غياب معايير سوسيو اقتصادية لتوزيع هذه الفضاءات؛
- ضعف الفاعلين المهيكليين (اللوجيستيك، التوزيع...) مع نقص في التكوين والكفاءات؛
- هيمنة الوسطاء وضعف المهنية؛
- غياب مخطط للتنظيم والعرض بالأسواق؛
- غياب سياسات عمومية لدعم تحديث الأسواق الأسبوعية؛
- اعتماد نمطين فقط للتدبير مع عدم وضوح دفاتر التحملات والتزامات الأطراف المتعاقدة (الجماعة من جهة ومكتري السوق من جهة أخرى)؛
- عدم توفر الجماعات على الموارد البشرية اللازمة لمواكبة التدبير والمراقبة المستمرة لتنفيذ عقود التدبير.¹

وفي دراستنا لدور الأسواق الأسبوعية كمصدر من مصادر التمويل المحلي، سنركز على النقاط التالية: تحليل الإطار القانوني والتنظيمي للأسواق الأسبوعية، تشخيص بنية السوق وتنظيمه العام، طرق تدبير السوق، ومدى نجاعتها، الوثائق المعتمدة لتدبير الأسواق.

✓ تحليل الإطار القانوني والتنظيمي للأسواق الأسبوعية

تجد الأسواق الأسبوعية سندها القانوني في مقتضيات المادة 39 من القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه (ج.ر. عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009)¹، والتي تطرقت إلى

¹ دورية وزير الداخلية (مديرية الجماعات المحلية، مديرية التخطيط والتجهيز)، عدد 11842 د بتاريخ 5 فبراير 2013. مرجع سابق.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية، وأعطت للمجالس الجماعية التقرير في إحداث وتدبير الأسواق الجماعية، وكذا التقرير في حذف أو تغيير أماكن انعقاد الأسواق الأسبوعية أو تاريخ إقامتها بالإضافة إلى البت في طرق تدبير المرافق العمومية الجماعية.² على أن تراعى في ذلك سبل التحديث في التدبير المتاحة للجماعات، ولاسيما عن طريق التدبير المفوض أو إحداث شركات التنمية المحلية أو التعاقد مع القطاع الخاص، طبقا لما تنص عليه الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

وفي هذا الباب، تنص المادة 118 من القانون التنظيمي الخاص بالجماعات رقم 113.14 على أنه: " لا تكون مقررات المجلس التالية قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه، داخل أجل عشرين (20) يوما من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس:

- ...
- المقررات المتعلقة بإحداث المرافق العمومية الجماعية وطرق تدبيرها.
- ...

إلا أن نفس المادة في الفقرة ما قبل الأخيرة، تقرر بأنه فيما يخص المقررات المتعلقة بطرق تدبير المرافق العمومية المتصلة بالتدبير المفوض وشركات التنمية المحلية يؤشر عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وفق نفس الآجال المحددة في 20 يوما من تاريخ التوصل بها (أي نفس الآجال الخاصة بالتأشير على مقررات إحداث المرافق العمومية الجماعية).

✓ تشخيص بنية السوق وتنظيمه العام

إن كان السوق تعبير عن دينامية ترابية، وجواب لمجتمع تقليدي في حاجة إلى علاقة تبادل متوازنة، فإنه يعرف اختلالات وظيفية وبنوية كما بينته عملية تشخيص الأسواق. وفيما يلي جدول تكميلي يبين الخصائص الحالية للأسواق الأسبوعية:

¹ حاليا تنظمه المادة 83 من القانون التنظيمي الخاص بالجماعات رقم 113.14.
² دراسة حول إعادة هيكلة الأسواق الأسبوعية واحترافية تدبيرها، التقرير النهائي، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية موضوع دورية وزارة الداخلية رقم D11842 بتاريخ 5 فبراير 2013، ص. 6-7.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

جدول: الخصائص الحالية للأسواق الأسبوعية¹

نقط القوة	نقط الضعف
- أهمية الموقع الجغرافي للأسواق بالنسبة لمجالاتها الترابية. - تطور دينامية الأسواق - اهتمام قوي من طرف المجالس المنتخبة	- غياب التخصص. - هيمنة الوسطاء وضعف المهنية. - بنيات تحتية متقادمة، وعدم احترام الشروط الصحية ومسار المنتج.
نقص مهارات التسيير والتدبير	معيقات عملية وتنظيمية
- ضعف الفاعلين المهيكلين (اللوجستيك/التوزيع...). - نقص التكوين والكفاءات المتوفرة. - ضعف تثمين المهارات المحلية.	- غياب معايير سوسيو اقتصادية لتوزيع الفضاءات داخل السوق. - غياب إطار منظم للمهن ومحدد لمعايير الأنشطة الممارسة في السوق. - التقليل من وظيفة السوق ومكانتها. - مقتضيات تنظيمية غير متوفرة (النظام الجبائي، إيجار تجاري...).
معيقات مؤسسية	تقادم وضعف البنيات التحتية
- ضعف تدخل الهيئات المهنية. - غياب رؤية مندمجة وتشاركية لتنمية هذه المرافق. - غياب سياسات عمومية لدعم تحديث الأسواق الأسبوعية.	- ضعف اللوجستيك. - غياب المرافق الصحية. - شروط الأمن غير متوفرة بالشكل الكافي. - استغلال غير معقلن لفضاءات السوق. - غياب خدمات القرب. - غياب مخطط للتنظيم والعرض بالأسواق.

✓ طرق ونجاعة تدبير السوق

يعتبر التدبير الحالي للأسواق الأسبوعية ضمن الاختلالات التي تحول دون تنمية هذا القطاع، حيث تم من خلال معاينة بعض الأسواق ودراسة الوثائق التعاقدية، الوقوف على مجموعة من النواقص، يمكن تلخيصها فيما يلي:

- عدم وضوح دفاتر التحملات والتزامات الأطراف المتعاقدة (الجماعة من جهة ومكتري السوق من جهة أخرى؛
- عدم توفر الجماعات على الموارد البشرية اللازمة لمواكبة التدبير والمراقبة المستمرة لتنفيذ عقود التدبير.

¹ دراسة حول إعادة هيكلة الأسواق الأسبوعية واحترافية تدبيرها، التقرير النهائي، مرجع سابق، ص.8-9.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

كما يستنتج من تحليل نتائج دراسة الأسواق الأسبوعية، نمطين للتدبير: إما التدبير المباشر، أو الإيجار والذي تعهد الجماعة من خلاله بواسطة عقد لمدة محددة، تدبير واستغلال السوق لشخص طبيعي أو معنوي، مقابل مداخل. وبمقارنة النمطين، يمكن الإيجار من توفير مداخل مهمة مقارنة مع باقي طرق التدابير المتاحة، ومن مزاياه:

- توفير مداخل مضمونة ومنتظمة للجماعة؛
 - صيانة وضمان أمن الأسواق؛
 - الاهتمام بالجودة للإبقاء على التنافسية؛
 - إحداث مناصب شغل؛
 - مراقبة أفضل للجماعة في تدبير المرفق نظرا لقصر مدة العقد؛
 - ضمان استمرارية المرفق المتعاقد عليه؛
 - إتاحة فرصة للفاعلين الاقتصاديين لتعبئة الموارد المحلية وإشراكهم في تدبير السوق.
- أبانت تجربة كراء الأسواق عن ضعف في مردوديتها المالية، ويرجع ذلك بالأساس إلى العديد من الإكراهات والممارسات التي تحول دون تأدية لتلك المرافق الحيوية لدورها في الرفع من مداخل الجماعات المعنية بها، خاصة القروية والتي تعتبر الأسواق الأسبوعية أهم مورد لميزانيتها، وتتلخص أهم الإكراهات المسجلة في العديد من الأسواق التي تعرف سوء التدبير، فيما يلي:
- نقص التجربة وعدم كفاءة الجماعات لتنظيم وتدبير الأسواق (غياب التكوين، نقص الموارد البشرية المخصصة لتتبع عقود الإيجار)؛
 - غياب المعطيات المرتبطة بعدد المستغلين مما يؤثر سلبا على التقديرات الجبائية (عدم قدرة الجماعات على تحديد حجم المداخل المتوقعة)؛
 - الحالة المزرية للتجهيزات وعدم صيانتها؛
 - غياب تنظيم الأسواق حسب أصناف المواد، وعدم وجود لجن للمراقبة والتتبع وكذا نظام داخلي؛
 - ضعف البنيات التحتية للأسواق مما ينعكس سلبا على مستوى الخدمات المقدمة للمستغلين.¹

¹ دراسة حول إعادة هيكلة الأسواق الأسبوعية واحترافية تدبيرها، مرجع سابق، ص. 11-15.

✓ الوثائق المعتمدة لتدبير الأسواق

الإيجار هو عندما تقوم الجماعة بإنجاز السوق وتجهيزه وتسند استغلاله لمقولة. فهو عقدة لمدة محددة، يوكل من خلالها الشخص العام (الجماعة) حق استغلال سوق أسبوعي إما لشخص طبيعي أو معنوي مقابل عائدات مادية من المستغلين، وتسليمه مستحقات محددة لفائدة الجماعة.

يتكون عقد التدبير بواسطة الإيجار من الاتفاقية ودفتر التحملات والنظام الداخلي.

1- دفتر التحملات

يتكون دفتر التحملات من البنود الإدارية والتقنية التي تحدد شروط الإيجار والواجبات والالتزامات المتعلقة باستغلال المرفق وحقوق وواجبات الطرفين، وتلتزم أطرافه بالاحترام الدقيق لمكوناته، التي تعمل على تلافي أي غموض، والتعريف الواضح للتجهيزات التي تدبر، والتعريفات المطبقة، والمسؤوليات المرتبطة بالصيانة والإصلاح والأمن.

أبانت الممارسة العملية أن تجهيزات السوق موضوع العقد، غالبا ما يكون تحديدها غير واضح. مما يخلق مشاكل في دفتر المستحقات، نظرا لعدم الإشارة إلى قائمة جرد مفصلة في موضوع العقد. إذ يجب أن يتم تحديد التعريفات المطبقة باتفاق مشترك بين المستأجر والجماعة المعنية.

2- الاتفاقية

تحدد الاتفاقية الالتزامات التعاقدية الأساسية لكل من الجماعة صاحبة السوق والشخص الطبيعي أو المعنوي الذي حضي بعقد الإيجار.

وتعمل الاتفاقية على تحديد الغرض والأهداف الأساسية والمشاركة لتدبير واستغلال تجهيزات السوق وكذا الممتلكات التابعة له إضافة إلى حقوق والتزامات كل طرف مع توضيح شروط استغلال التجهيزات، والنظام القانوني والمحاسبي للأموال، وطرق إنهاء العقد واسترداد الملك العمومي وحل المنازعات.

3- النظام الداخلي

يمكن تعريف النظام الداخلي بكونه وثيقة يصدرها رئيس المجلس الجماعي استنادا لمقتضيات المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والتي أعطت لرؤساء المجالس الجماعية ممارسة اختصاصات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكنية العمومية وسلامة المرور، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية هي الإذن أو الأمر أو المنع لضبط وتنظيم طريقة اشتغال مرفق من المرافق العمومية الجماعية، حيث تحدد بشكل

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

واضح ودقيق ما يجب القيام به/ وما هو ممنوع، وكذلك الجزاءات الواجبة التطبيق في حالة عدم احترام قواعده.

يهدف النظام الداخلي للأسواق الأسبوعية تحديد شروط وطرق استغلال هذه المرافق، بما فيها التزام المرتفقين وكذا المنتفعين من الصفقة، حيث يتعين على الأخيرين تخصيص قسط من المداخل المحصلة، من حق الولوج إلى السوق للنظافة والصيانة. ويدقق هذا النظام في بعض الشروط المفروضة على من حظي بتدبير السوق، خاصة:

- تحمل المسؤولية في حالة إلحاق أضرار بالبنائيات والتجهيزات؛
- الإخبار المسبق للجماعة بأية أشغال بناء، أو تغييرات أو إصلاح؛
- التوفر على أجهزة وآليات لمكافحة الحريق؛
- اعتماد نظام محاسباتي وفقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛
- احترام تعريفات كراء المحلات؛
- الصيانة والسهر على حسن اشتغال آلات الوزن والقياس؛
- ضمان تنظيف السوق؛
- إشهار مختلف الأثمان والتعريفات الواجبة بصورة واضحة ومقروءة؛
- الانخراط في بوليصة تأمين لتغطية أية حادثة أو أضرار؛
- منع أية أنشطة خارجية أو غير مأذون بها؛
- تحديد القواعد ذات الصلة بالصيانة وحفظ الصحة وحراسة أماكنها وضمان توفر الضروريات (ماء، كهرباء، مرافق صحية...)
- تطهير مربعات العرض والأماكن المجاورة للأسواق؛
- تثبيت مصالح الأمن والدوريات المختلطة بصورة دائمة لمراقبة الممارسات التجارية؛
- تجميع ومعالجة المعلومات المتعلقة بحجم الرواد والتجار وكذا المواد المعروضة للبيع، وإبلاغها إلى الجماعة.

بالرغم من هذه المزايا، تبقى هناك بعض العيوب، خاصة فيما يتعلق بنقص تجربة بعض المستأجرين في تدبير الأسواق، وضعف التتبع والمراقبة من طرف الجماعة.¹

¹ دراسة حول إعادة هيكلة الأسواق الأسبوعية واحترافية تدبيرها، مرجع سابق، ص.11.

❖ إحداث وتدبير مرفق المحجز العمومي

من المرافق العمومية الهامة التي تنهض بتدبيرها الجماعات الحضرية والقروية ثمة مرفق المحجز العمومي، والواقع أن اختصاص هذه الوحدات اللامركزية الترابية إن كان قد أغفل في الميثاق الجماعي لسنة 1976 والقانون رقم 78.00 المتعلق بالتنظيم الجماعي الجديد، فإنه يستشف من خلال نصوص أخرى وفي مقدمتها القانون رقم 30.89 المتعلق بتحديد الضرائب والرسوم المحلية المستحقة لفائدة الجماعات المحلية وهيئاتها الذي اعتبر رسوم المحجز العمومي ضمن الرسوم الجماعية.

ومن الناحية العملية، فإن مرفق المحجز كان ولا يزال يعتبر مرفقا جماعيا من اختصاص الجماعات. ومن المنطقي جدا أن يكون المحجز العمومي مرفقا جماعيا بالنظر إلى كونه الأداة الأساسية لتسهيل ممارسة الشرطة الإدارية الجماعية باعتباره وسيلة لردع المخالفين للضوابط والقواعد المتعلقة بالسير والجولان والنظافة والوقاية الصحية والسكنية العامة. فبدونه لن يستقيم الأمر ويستحيل اتخاذ التدابير الجزرية ضد الفوضى في مجالات الشرطة الإدارية المختلفة.

ثم إن المحجز الجماعي يستفيد من نشاطه وتجهيزاته العديد من الإدارات العمومية وسلطات الضبط القضائي والمحاكم وغيرها، فإليه تلجأ وبحكم النصوص الجاري بها العمل أحيانا لإيداع المحجوزات من سيارات وشاحنات ودراجات وحيوانات وغيرها التي تتم بسبب المخالفات المسجلة في ميادين شتى.

وأخيرا وليس آخرا، فإن المحجز العمومي لو هو بشكل جيد وتم تجهيزه بالشكل المطلوب وتدبيره بطرق سليمة يمكن أن يكون مصدر موارد مالية هامة للجماعات.

لكن مع الأسف الشديد واقع الممارسة العملية في كل الجماعات كبيرها وصغيرها، يبين بما لا يدع مجالا للشك بأن المرفق الذي نحن بصدد الحديث عنه لم يحظ بالعناية المطلوبة، إن لم نقل انتابه الإهمال الشديد ويشكو من التدبير السيئ والعشوائي، مما أضر ولا يزال يضر بحقوق الجماعات والمتعاملين معها وخاصة الملاكين الذين حجزت أموالهم وزج بهم، في مستودعات النسيان ومطارح النفايات (ونعني بها المحاجز العمومية).¹

✓ اختصاص الجماعات في إحداث مرفق المحجز العمومي

يعتبر إحداث المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية من الاختصاصات الذاتية للجماعة طبقا لما نصت عليه المادة 83 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14. إلا أنه يلاحظ عند قراءة مضمون

¹ محمد بوجيدة: تأملات حول مرفق المحجز العمومي الجماعي. منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 55.54، أبريل 2004، ص.107.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

هذا النص، إغفاله النص صراحة على اعتبار إحداث وتدبير المحجز العمومي من اختصاص الجماعات، ونفس الشيء تكرر في المادة 69 من القانون 17.08 المعدل والمتمم للميثاق الجماعي 78.00، أي أنها بدورها لم تنص صراحة على جعل إحداث المحجز العمومي وتدبيره من اختصاص الجماعة، ونفس الإغفال حصل مع مجموعات الجماعات المحلية، إذ أن المادة 79 من نفس القانون نصت على أنه، يمكن للجماعات الحضرية والقروية أن تؤلف فيما بينها أو مع جماعات محلية أخرى، مجموعات للجماعات أو مجموعات للجماعات المحلية قصد إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة، ولم يرد بتلك المادة ذكر المحجز العمومي صراحة كمرفق يمكن إحداثه أو تدبيره في إطار المجموعة.

ونفس المسار سارت عليه المادة 4.83 من القانون رقم 17.08، والتي جعلت من اختصاصات مجموعات التجمعات الحضرية، إمكانية إحداث التجهيزات والخدمات وتدبيرها، دون الإشارة إلى المحجز العمومي. إغفال بدأ مع ظهور 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون متعلق بالتنظيم الجماعي، إذ أن الفصل 30 منه نصت على أن مجالس الجماعات تختص بالتقرير في إحداث وتنظيم المصالح العمومية الجماعية وتدبير شؤونها إما عن طريق الوكالة المباشرة أو الوكالة المستقلة وإما عن طريق الامتياز، ولم يتعرض بدوره للمحجز العمومي. كما أن التنظيم المالي للجماعات المحلية الصادر في 30 شتنبر 1976 في المادة 17 المتعلقة بموارد الجماعة المحلية وهيئاتها، تنص على أنه:

"1- تشتمل موارد الجماعة المحلية على الضرائب والأداءات والوجيبات المأذون للجماعة المحلية في تحصيلها بصفة قانونية وعلى أموال المساعدة والهبات والوصايا ومداخل الأملاك والمساهمات والأداءات والأجور المختلفة عن الخدمات المقدمة والمتحصل من الاقتراضات المأذون فيها والإعانات التي تمنحها الدولة أو أشخاص معنويون آخرون يجري عليهم القانون العام والمداخل المختلفة والموارد الأخرى المقررة في القوانين والأنظمة.

وتشتمل موارد المجموعة الحضرية للدار البيضاء على مختلف الدفعات التي تنجزها الجماعات الحضرية للمجموعة العمرانية للدار البيضاء والإعانات التي تمنحها الدولة أو أشخاص معنويون آخرون يجري عليهم القانون العام ومحصول الاقتراضات المأذون فيها والأداءات والوجيبات والمساهمات المأذون للمجموعة في استخلاصها وأموال المساعدة والمداخل المختلفة والهبات والوصايا.

وتشتمل موارد النقابة على الدفعات المختلفة التي تنجزها الأقاليم أو العمالات أو الجماعات المشاركة والإعانات التي تمنحها مختلف الوزارات المعنية بالأمر والاقتراضات المأذون فيها وفوائض المداخل المسجلة عند اختتام كل سنة مالية وكذا الموارد كيفما كان مصدرها التي تخصصها مجالس الأقاليم

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

والعمالات والمجالس الجماعية المشاركة بالنفقات اللازمة لإنجاز عمل مشترك أو تدبير أموال خاصة بكل واحدة منها ومعدة لتمويل أشغال صيانة الشوارع والأبنية العامة ولأداء بعض نفقات التسيير المشتركة.

....¹

وبالرجوع إلى الفصل الأنف الذكر، نستخلص أن الجماعة الترابية يمكنها فرض الرسوم ذات الطابع المحلي بمقتضى القانون، وكذا استخلاص واجبات عن الاستغلال المباشر أو تقويت استغلال أملاكها للغير.

فالمحجز العمومي هو مرفق عمومي يحتل حيزا مكانيا من أملاك الجماعة إما العامة أو الخاصة، تتعدد أشكال إقامة بنيته. وعلى الرغم من عدم تنصيب النظام الجماعي على اختصاص الجماعة في ظل لا التنظيم الجماعي 1976 ولا المالي من نفس السنة ولا الميثاق الجماعي رقم 78.00 ولا القانون المتمم والمعدل له رقم 17.08، ولا حتى القوانين التنظيمية لسنة 2015 المتعلقة بتنظيم الجماعات الترابية صراحة ضمن مقتضياتها المالية على إمكانية إحداث وتنظيم هذا المرفق، خاصة ما لاحظناه من خلال قراءتنا للائحة المرافق التي يعود الاختصاص في إحداثها وتدبيرها من قبل الجماعات المتضمنة بالمادة 83 في الفصل الثاني المتعلق بالمرافق والتجهيزات العمومية الجماعية لم يرد ذكر مرفق المحجز العمومي كمرفق يدخل إحداثه وتنظيم تدبير ضمن صلاحيات المجالس التداولية. إلا أنه نظرا لتنصيب القانون رقم 30.89 على إمكانية استيفاء الجماعات لرسم المحجز وضرورة إدراجه ماليا ضمن فصول الميزانية كمصدر من مصادر تمويلها، وتكرار هذا النص في ظل المقتضيات الانتقالية الواردة بالقانون رقم 39.07 المتضمن لأحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية موضوع المادة 65 من الباب 11 من القانون رقم 30.89، وكون ظهير 23 مارس 1962² المتعلق بالرسوم البلدية تضمن مقتضيات تتعلق بحقوق المحجز ومنتوج بيع الحيوانات غير المسترجعة في الآجال المحددة،³ نجزم بأن إحداث وتنظيم وتدبير المحجز العمومي هو من اختصاص مجالس الجماعات التي بواسطته تمارس السلطة التنظيمية المعترف لها بها دستوريا وقانونيا في مجال الشرطة الإدارية، والتي تجعل من مرفق المحجز العمومي آلية للحفاظ على النظام العام.

¹ ظهير شريف رقم 1.76.584 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها. الجريدة الرسمية عدد 3335 bis بتاريخ 1976.101.1، الصفحة 3034.

² منشور بالجريدة الرسمية عدد 2580 بتاريخ 6 أبريل 1962 ص. 496.

³ حدد قرار وزير الداخلية المؤرخ في 1 أكتوبر 1965 أسعار حقوق المحجز لتوحيدها على المستوى الوطني.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

✓ الإطار القانوني لمرفق المحجز العمومي¹

يقصد بالإطار القانوني والتنظيمي مختلف النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالمحجز العمومي الجماعي بما فيها المناشير الصادرة بشأنه. وفي هذا الخصوص، نسجل غياب تشريع ينظم المحجز العمومي ويضبط مختلف جوانبه.

وقد ترتب على ذلك فراغ قانوني ساهم إلى حد بعيد في سوء تسييره وتعقيد مشاكله. لكن تجدر الإشارة مع ذلك إلى أن بعض النصوص الخاصة المتعلقة بالشرطة الإدارية وغيرها تشير إلى المحجز العمومي أو إلى إمكانية إيداع المحجوزات فيه كعقوبة إدارية زجرية لمخالفة ارتكبت بشأن عدم احترام القرار التنظيمي الجماعي المتعلق بتنظيم السير والجولان بمركز الجماعة أو مدارها الحضري.

كما أن القرارات التنظيمية الصادرة في الحقبة الاستعمارية والتي تم تحيين بعضها تعرضت وإن كانت مقتضياتها متجاوزة لتنظيم مرفق المحجز العمومي، وذلك فضلا عن بعض المناشير الصادرة بهذا الخصوص.²

وفي مقدمة هذه النصوص يجب ذكر القانون رقم 30.89 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية وهيئاتها الذي وإن تعلق بالرسوم المحلية (ومنها رسوم وحقوق الجماعات الحضرية والقروية) إلا أن ميزته الأساسية في ذكره لرسم المحجز كرسوم جماعية (المادة 2 والمواد من 65 إلى 67)، مما يفهم منه أن المحجز مرفقا عموميا، ذلك أن الرسم المذكور ما كان ليقرر لفائدة الجماعات الحضرية والقروية لولا أن المحجز تابع لها.³

بالإضافة إلى أن القانون رقم 39.07 المتعلق بسن أحكام انتقالية للرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة للجماعات المحلية، والتي لا تكتسي طابعا جباييا، قد تضمن مقتضيات تتعلق بواجبات المحجز.

✓ إحداث وتنظيم المحجز العمومي

إذا سلمنا بأن هناك مقتضيات قانونية تجعل من حق الجماعات إدراج ضمن الحقوق المقبوضة لفائدة ميزانياتها حقوق المحجز، فلا بد تبعا لذلك من وجود مرفق تستخلص فيه هذه الحقوق، ويتمثل عمليا

¹ ومن النصوص التي أشارت إلى المحجز العمومي دون أن تحدد الجهة المختصة بإحداثه وتسييره، نذكر النصوص التالية:
- الظهير المتعلق بالمحافظة على الطرق العمومية وشرطة السير والجولان كما تم تعديله وخاصة ظهير 19 يناير 1953 الذي ينص في فصله 22 الذي يسمح بإيداع السيارات المخالفة للسير بالمحجز أو في مراب معين.

- القرار الوزاري بتاريخ 21 يناير 1953 المتعلق بتعيين الشروط التي تودع بها في « معتقل » السيارات، العربات التي تكون آلاتها مصابة بخلل.

وقد نص الفصل الأول منه على أنه يجوز للعون المقرر أن يودع في معتقل السيارات كل عربة تتجول في الطريق

وقد سمح الفصل الثالث للمعني بالأمر بأن يقود سيارته المحجوزة إلى المراب.

- القرار الوزيري المتعلق بتعيين المقررين المتوفرة فيهم الأهلية لتوجيه إنذارات إلى السائقين وإلزام بعض السيارات بإيقافها وقتا محددا عن السير وقبض غرامات المصالحة المحدود مقدارها بموجب هذا القرار (الفصول من 2 إلى 6).

المرسوم الملكي رقم 848.66 بتاريخ 5 غشت المتعلق بسير سيارات النقل الخاص للصناعة (الفصول 7-8-9-12)

- الظهير رقم 1.62.260 بتاريخ 12 نونبر 1963 المتعلق بالنقل بواسطة السيارات على الطرق (الفصل 24).

² محمد بوجيدة: تأملات حول مرفق المحجز العمومي الجماعي، مرجع سابق، ص. 108.

³ نفس المرجع، ص. 110.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

في المقتضيات التي أبحاث لمجالس الجماعات الحق في إحداث وتدبير المرافق المحلية، والتي تضمنتها المادة 83 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14 وذلك بالتنصيص على أن الجماعة في مجال المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية، تقوم بإحداث وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية اللازمة لتقديم خدمات القرب في مجال السير والجولان وتشوير الطرق، مجال يحتاج ضبطه إلى مرفق المحجز لضمان احترام مقتضيات تطبيقه، لكونها من مجالات الشرطة الإدارية الموكول الاختصاص فيها طبقاً للمادة 100 من القانون التنظيمي رقم 113.14 لرئيس مجلس الجماعة والتي تهم بالإضافة إلى تنظيم السير والجولان، ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور ورفع معرقلات السير عنها إلى جانب اتخاذ التدابير الضرورية لتفادي شروء البهائم المؤدية والمضرة، والقيام بمراقبة الحيوانات الأليفة، وجمع الكلاب الضالة، بواسطة قرارات تنظيمية في إطار السلطة التنظيمية المنوطة برئيس مجلس الجماعة المنصوص عليها في المادة 95 من نفس القانون التنظيمي.

فتبعاً لذلك، يناط بمجالس الجماعات التداول بشأن إحداث مرفق المحجز العمومي وتحديد طرق تدبيره، سواء تدبيراً مباشراً بواسطة أعوان ووسائل الجماعة، أو تدبيره في إطار اتفاقيات للتعاون والشراكة مع القطاع العام أو الخاص، وذلك تمشياً مع مقتضيات الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 113.14، والتي تنص على أنه: " يتعين على الجماعة أن تعتمد عند إحداث أو تدبير المرافق، المشار إليها في الفقرة الثانية أعلاه، سبل التحديث في التدبير المتاحة لها، ولاسيما عن طريق التدبير المفوض أو إحداث شركات التنمية المحلية أو التعاقد مع القطاع الخاص".

وطبقاً لمحتوى المادة 118 من القانون التنظيمي رقم 113.14، فإن مقررات مجالس الجماعات المتعلقة بإحداث المرافق العمومية الجماعية وطرق تدبيرها (بما فيها مرفق المحجز العمومي)، لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه، داخل أجل عشرين (20) يوماً من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس.

كما أن المقررات المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية الجماعية وإحداث شركات التنمية المحلية يؤشر عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل نفس الأجل، وينطبق هذا المقتضى في حالة ما تقرر تدبير المحجز العمومي في إطار هذا الأسلوب.

✓ تشخيص وضعية المحجز العمومي

فيما يخص تنظيم المحجز العمومي، فإن الجماعات برمتها تفتقر إلى قرارات تنظيمية تتضمن ضوابط تحكم هذا المرفق من جميع جوانبه، فباستثناء المقتضيات الواردة في قرارات تحديد الرسوم

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

المحلية أو قرارات النظافة والصحة وأحيانا الأنظمة العامة للطرق والصحة، لا توجد حتى الآن قرارات خاصة بتنظيم المحجز العمومي، والنتيجة هي الفوضى العارمة سواء فيما يتعلق بكيفية دخول المحجوزات إلى المحجز وخروجها منه، أو فيما يخص كيفية استعمال فضاء المحجز (أرض المحجز العمومي) وتوزيعه حسب طبيعة ونوع المحجوز (سيارة- حيوان- أشياء أخرى...)، أو فيما يخص ضبط المحجوزات في سجلات خاصة حفاظا على حقوق الغير ودرءا للمشاكل التي تعاني منها حاليا الجماعات.

وفضلا عن ذلك، ليس هناك نظام داخلي للمحجز يحدد كيفية التعامل معه، كما أن الحراسة مطروحة بالليل والنهار وذلك فضلا عن ضيق استيعاب المحجز للمحجوزات المختلفة وخاصة في المدن الكبرى.¹

✓ نماذج عن سوء تنظيم وتدبير المحجز العمومي

المحجز العمومي آلية من آليات ممارسة الشرطة الإدارية (تدابير الشرطة الفردية المعترف بها لرئيس المجلس الجماعي الممارسة في إطار المحافظة على النظام العام)، إلا أنه بالنظر إلى غياب حكمة جيدة تضبط إحداث وتسيير هذا المرفق، وفي ظل الفوضى التي تعرفها طرق تدبيره، فإن الحقوق المستخلصة نتيجة استغلاله ستكون محكومة بالضعف وعدم الاستقرار، وربما ستكلف الجماعات مبالغ باهظة (تفوق المبالغ المنتظر استخلاصها عن مكوث الشيء المحجوز في المحجز العمومي) للتعويض عن الأضرار التي قد تلحق بالمحجوزات في حالة سوء حراستها أو تلفها نتيجة تصرف سيء ما.

وفي نفس السياق، فقد أثارت العديد من تقارير المجالس الجهوية للحسابات، العديد من الملاحظات تتعلق بسوء تدبير مرفق المحجز العمومي من طرف الجماعات على اختلاف أحجامها وأهميتها، ومن الأمثلة على ذلك، فقد أصدر المجلس الأعلى للحسابات في الآونة الأخيرة عدة تقارير حول وضعية تدبير وتسيير بعض الجماعات بإقليم تاونات، ويتعلق الأمر بجماعة " بني ونجل تافرايت " دائرة تاونات إقليم تاونات، تضم في طياتها ملاحظات قضاة المجلس الجهوي للحسابات بوجدة تتعلق بالعديد من مجالات التدبير، منها ما يتعلق باختلالات تشوب تدبير المحجز الجماعي، وقد جاءت هذه الملاحظات كالتالي:

تم الوقوف على مجموعة من النقائص والاختلالات على مستوى تدبير المحجز الجماعي أهمها ما يلي:

يلي:

¹ محمد بوجيدة: تأملات حول مرفق المحجز العمومي الجماعي، مرجع سابق، ص.112.

- يوجد المحجز داخل السور المحيط بمقر الجماعة والذي يستعمل أيضا كمرآب للعربات والمعدات التي تملكها الجماعة كما أن هذا المكان غير مغطى الشيء الذي قد يؤثر على الحالة الميكانيكية للعربات المحجوزة وبالتالي على قيمتها المالية؛
- لم تعتمد الجماعة أي مسطرة تنظيمية لدخول وخروج العربات والمواد والحيوانات وإلى المحجز كما أنها لا تمسك أي سجل لضبط العمليات المتعلقة بالمحجوزات؛
- لا تحتفظ شساعة المداخل بنسخ من البطائق الرمادية للعربات المحجوزة الشيء الذي لا يتيح التأكد من أن التصفية قد تمت طبقا للقرار الجبائي أي أخذ بعين الاعتبار نوع العربة.¹

كما أنجز المجلس الجهوي للحسابات بالعيون مهمة مراقبة تسيير الجماعة الحضرية " طرفاية " تم على إثرها تسجيل مجموعة من الملاحظات همت المحجز البلدي، وقد جاءت على النحو التالي:

يوجد المحجز البلدي بجوار المستودع البلدي بدون فاصل بينهما مما يؤدي في بعض الأحيان إلى خلط بين المحجوزات وبين المعدات التي تملكها الجماعة. ومن حيث تدبير المحجز لوحظ عدم اعتماد الجماعة لمسطرة تنظيمية لدخول وخروج العربات والمواد والحيوانات من المحجز. كما أنه لا تمسك أي سجل لضبط العمليات المتعلقة بالمحجوزات.²

وفي نفس السياق، لازالت العديد من تقارير اللجان الإدارية للتفتيش والمجالس الجهوية للحسابات تثير العديد من الخروقات التي تهم سوء تدبير المرافق العمومية بالجماعات الترابية، ولا توليها العناية الكافية لا من حيث التنظيم ولا من حيث الصيانة، مما ينعكس سلبا على مردوديتها المالية، ويجعلها عرضة للضياع وهدر المال العام. وضعية تحتاج إلى وضع استراتيجية وطنية تعنى بوضع منظومة متكاملة لتدبير وتسيير المرافق العامة المحلية، وتجويد خدماتها، والرفع من فعاليتها المالية، وعلى رأسها مرفق المحجز العمومي.

❖ وضعية تدبير مرافق أسواق البيع بالجملة للفواكه والخضر وأسواق السمك

إن تدبير أسواق بيع الخضر والفواكه بالجملة وأسواق السمك الكائنة بدائرة الجماعات الحضرية، يخضع لمقتضيات قرار وزير الداخلية بتاريخ 22 ماي 1962 بشأن وضع قانون أساسي لوكلاء أسواق بيع الخضر والفواكه بالجملة وأسواق السمك الكائنة بدائرة الجماعات الحضرية وكذا وضع نظام أساسي خاص بتلك الأسواق.

¹ للمزيد من الإيضاح يمكن الرجوع إلى الموقع الإلكتروني مقال صادر بجريدة تاونات نيت. أطلع عليه بتاريخ 29.04.2016 الساعة 18:00 <http://taounate.net/archives/4061>

² للمزيد من الإيضاح يمكن الرجوع إلى الموقع الإلكتروني أطلع عليه بتاريخ 29.04.2016 الساعة 18:15 <http://askisahara.com/18:15>

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

✓ الإطار التنظيمي لتدبير مرافق أسواق البيع بالجملة للفواكه والخضر وأسواق السمك

تعتبر أسواق البيع بالجملة للفواكه والخضر والسمك من أهم مصادر تمويل ميزانيات الجماعات بالمجال الحضري، ويعتبر مرور السلع إلى هذه الأسواق إجبارياً¹ قبل عرضها على البيع بالتقسيط.

تعرض السلع للبيع بالجملة من طرف وكلاء معتمدين. وتقسم أرضية هذه المرافق إلى مربعات.

ويخضع نظام الوكلاء لقرار وزير الداخلية بتاريخ 22 ماي 1962 الذي ينص في فصله الرابع على أن " البيوعات بالجملة في أسواق البيع بالجملة أو بالتراضي تتم على أرضية مربعات السوق على يد وكلاء معتمدين خلال الأيام والساعات وبصيغة البيع المحدد بقرار الباشا أو القائد".

كما يخضع أيضاً تدبير هذا المرفق لمقتضيات القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14 والقانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، والقانون 39.07 المتضمن لمقتضيات انتقالية، وقانون المحاكم المالية، ولمرسوم المحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات رقم 2.17.451.

✓ كفايات اشتغال الوكلاء

تنص المادة 5 من قرار وزير الداخلية بشأن وضع قانون أساسي لوكلاء أسواق بيع الخضر والفواكه بالجملة وأسواق السمك الكائنة بدائرة الجماعات الحضرية على أنه " يتم إحداث مناصب وكلاء الأسواق لتسهيل عملية بيع الخضر والفواكه والأسماك بالجملة. ويحدد عدد هذه المناصب والأماكن التي يكون للوكلاء وحدهم الحق في إجراء عملية بيع الخضر والفواكه والأسماك بالجملة بموجب قرار يتخذه الباشا أو القائد بعد استشارة المجلس الجماعي. "

✓ شروط اختيار الوكلاء بأسواق الجملة لبيع الخضر والفواكه والسمك

يتم الإعلان عن اختيار وكلاء أسواق الجملة لبيع الخضر والفواكه والسمك عن طريق مباراة.

كما يتم الإعلان عن المباراة بإشهار في الصحافة والإذاعة لمدة شهر بمقتضى قرار الباشا أو القائد². ومهمة الوكلاء المقبولين، تدوم لمدة ثلاث سنوات، على أن تاريخ بدايتها يحدد في قرار التعيين، ويمكن تجديد هذه المدة بقرار لوزير الداخلية أو الشخص المفوض له من قبله.

¹ تنص المادة 2 من قرار وزير الداخلية بتاريخ 22 ماي 1962 بشأن وضع قانون أساسي لوكلاء أسواق بيع الخضر والفواكه بالجملة وأسواق السمك الكائنة بدائرة الجماعات الحضرية على أنه: " يجب إلزاما أن توجه الخضر والفواكه والأسماك التي ترد على الجماعة بقصد بيعها بالجملة أو نصف الجملة مهما كانت أشكالها إلى السوق البلدي حيث تجرى عملية البيع".

² الفقرة الثالثة من الفصل 5 من قرار وزير الداخلية بتاريخ 22 ماي 1962 بشأن وضع قانون أساسي للوكلاء ونظام لأسواق الجملة للفواكه والخضر والسمك للجماعات الحضرية، ص.4.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

ينص الفصل 7 من قرار وزير الداخلية بشأن وضع قانون أساسي لوكلاء أسواق بيع الخضار والفواكه بالجملة وأسواق السمك الكائنة بدائرة الجماعات الحضرية، على أنه بمقتضى قرار الباشا أو القائد المعلن عن المباراة الخاصة باختيار الوكلاء، يتم تحديد عدد الأماكن المخصصة لأعضاء المكتب الوطني للمقاومين.

كما أن المرشحين لمنصب الوكيل يتعين عليهم التوفر على الشروط التالية:

- التمتع بالجنسية المغربية والحقوق المدنية المرتبطة بها؛
- إثبات الإقامة المستمرة لمدة سنتين على الأقل بالمدينة التي يطلب فيها مهمة وكيل، ويلتزم أن يقيم بها طيلة المدة التي تستغرقها وكالتهم؛
- أن يكون في وضعية جبائية سليمة؛
- الإدلاء بوصل إيداع الضمانة المحدد مبلغها بقرار للباشا أو القائد. هذا الإيداع يصبح نهائيا لكن مراجع سنويا بالنسبة للوكلاء المقبولين وتبقى الضمانة في ودائع صندوق القابض البلدي؛ وغير منتجة أو مدرة لفوائد.
- ويمكن أن تقبل ضمانة كفالة بنكية مكان الضمانة النقدية.

تعاد الضمانة المودعة للمرشح غير المقبول خلال الشهر الموالي لتعيين الوكلاء بصفة نهائية.

وللمشاركة في مباراة الترشيح لمنصب الوكيل سواء بصفة الانتماء للقطاع الحر أو بصفة الانتماء لرجال المكتب الوطني للمقاومين يتعين توجيه طلباتهم محررة في ورقة تنبر في غلاف مغلق عن طريق البريد المضمون الوصول إلى القائد أو الباشا قبل انصرام أجل المحدد في قرار الإعلان عن فتح المباراة. ترفق هذه الطلبات بالوثائق التالية:

- نسخة من عقد الولادة وإلا ف شهادة عدلية؛
- شهادة الإقامة؛
- نسخة من لائحة السوابق العدلية يرجع تاريخ إعدادها إلى أقل من ثلاثة أشهر بحسن السيرة والأخلاق؛
- شهادة إيداع الضمانة أو شهادة الضمان البنكية؛
- شهادة مسلمة من القابض البلدي تثبت سلامة الوضعية الجبائية للمرشح؛
- بيان معلومات حول الوضعية العائلية للمرشح، مراجعه المهنية، مؤهلات ارتباطه بسوق الجملة، إمكانياته المالية...؛

- يتعين على رجال المكتب الوطني للمقاومين الإدلاء بشهادة من هذا المكتب تثبت صفة رجل مقاومة.¹

كما تنص المادة 9 من قرار وزير الداخلية بشأن وضع قانون أساسي لوكلاء أسواق بيع الخضر والفواكه بالجملة وأسواق السمك الكائنة بدائرة الجماعات الحضرية، على أنه " يجب أن يلتزم كل مرشح بكيفية صريحة بمراعاة مقتضيات هذا القرار وكذا النظام الداخلي الخاص بالسوق عند الاقتضاء". كما تمنع المادة 10 من نفس القرار كل شركة بين شخصين فأكثر لأجل ممارسة منصب وكيل أو عدة مناصب.

✓ كفاءات اختيار الوكلاء

تنص المادة 11 من قرار وزير الداخلية بشأن وضع قانون أساسي لوكلاء أسواق بيع الخضر والفواكه بالجملة وأسواق السمك الكائنة بدائرة الجماعات الحضرية، على أن ملفات المرشحين توجه عند اختتام آجال استلام العروض إلى عامل العمالة أو الإقليم من أجل عرضها على دراسة اللجنة الاستشارية. وتتألف هذه اللجنة من الأعضاء الآتي ذكرهم:

- عامل العمالة أو الإقليم أو ممثله، رئيساً؛
- باشا المدينة أو القائد؛
- رئيس المجلس الجماعي؛
- مستشار معين من قبل المجلس الجماعي؛
- ممثل المكتب الوطني للمقاومة؛
- شسيع المداخل للمدينة المعنية؛
- ممثل الغرفة الفلاحية، وفي حالة عدم توفره، فلاح يعين من قبل العامل؛
- ممثل غرفة التجارة والصناعة.

تجتمع اللجنة وتتخذ مقرراتها في جلسة سرية، على أن تعيين الوكلاء الذين تم الإعلان عن فوزهم بعد دراسة ملفاتهم، تتم من طرف وزير الداخلية أو الشخص المفوض له من طرفه، على أنه طبقاً لمقتضيات الفصل 12 من قرار وزير الداخلية بشأن وضع قانون أساسي لوكلاء أسواق بيع الخضر والفواكه بالجملة وأسواق السمك الكائنة بدائرة الجماعات الحضرية، فإن قرارات تعيين الوكلاء المعلن عن فوزهم، تبلغ إليهم من طرف الباشا أو القائد برسالة موصى بها داخل آجال خمسة عشر يوماً.

¹ الفصل 8 من قرار وزير الداخلية بتاريخ 22 ماي 1962 بشأن وضع قانون أساسي لوكلاء أسواق بيع الخضر والفواكه بالجملة وأسواق السمك الكائنة بدائرة الجماعات الحضرية، ص.6.

✓ التزامات وواجبات الوكلاء

يشير الفصل 13 من قرار وزير الداخلية بشأن وضع قانون أساسي لوكلاء أسواق بيع الخضر والفواكه بالجملة وأسواق السمك الكائنة بدائرة الجماعات الحضرية بتاريخ 22 ماي 1962، فيما يخص التزامات الوكلاء المقبولين، بضرورة احترام جميع القرارات التنظيمية الجماعية للأسواق، وكذا الأوامر الصادرة عن أعوان الإدارة البلدية المكلفين بتنفيذ هذه القرارات التنظيمية، كما يمنع على الوكلاء اقتناء السلع لحسابهم، أو القيام بعمليات تجارية خارج سوق الجملة، أو تفويت كل أو جزء من مكان الحمل La charge¹. كما أنه طبقاً للفصل 15 من نفس القرار، يمنع منعاً كلياً ضم مصاريف مختلفة النوع تحت عنوان فريد. كما يتوجب على الوكلاء تقديم حسابات بيوعاتهم والوثائق المثبتة لها غداة اليوم الثاني آخر أجل بيانا حسابيا عن عمليات البيع التي أنجزوها لحساب المعنيين بالأمر في الأمس أو أمس الأمس. مع الإشارة إلى أن نفس مقتضيات المنع تسري على أعوان ومساعدى الوكلاء (مستخدمى الوكلاء).

كما يتعين على الوكلاء الحضور إلى سوق الجملة منذ ساعة الفتح إلى حين انتهاء عمليات البيع بمربعاتهم. كما يمكن تعويض الوكلاء بواسطة وكيل مساعد، معتمد من قبل الباشا أو القائد، وذلك استثناء في حالة مرض، أو إجازة أو حصول مانع مبرر للوكيل. على أن يكون الوكيل المساعد ذا جنسية مغربية.

✓ عمولة الوكلاء

تنص المادة 14 من قرار وزير الداخلية بشأن وضع قانون أساسي لوكلاء أسواق بيع الخضر والفواكه بالجملة وأسواق السمك الكائنة بدائرة الجماعات الحضرية بتاريخ 22 ماي 1962، على أن الوكيل ملزم باستخلاص عمولة² لفائدة المدينة، محددة في (7%) من مبالغ البيوعات التي تتم من طرفه.

✓ كفيات البيع بالجملة

فيما يتعلق بالكيفية التي يتعين على الوكيل الالتزام بها في حالة البيع بالجملة للخضر والفواكه والسمك، وطبقاً لمقتضيات الفصل 20 من قرار وزير الداخلية بتاريخ 22 ماي 1962 بشأن وضع قانون أساسي لوكلاء أسواق بيع الخضر والفواكه بالجملة وأسواق السمك الكائنة بدائرة الجماعات الحضرية، فإنه بمجرد وصول سلعة بالمكان المخصص للوكيل بالسوق (المربع)، يتعين على الوكيل التحقق من مصدرها، وزنها، عددها وحالتها.

¹ مكان الحمل يقصد بها المربع المخصص للوكيل لممارسة مهمته بالسوق.
² الفصل 14 من قرار وزير الداخلية بتاريخ 22 ماي 1962 بشأن وضع قانون أساسي لوكلاء أسواق بيع الخضر والفواكه بالجملة وأسواق السمك الكائنة بدائرة الجماعات الحضرية: " يجب لزاماً على الوكيل أن يحصل لفائدة المدينة ضريبة محددة في 7% من مبلغ البيوعات المنجزة على يده. ويحدد النصيب من الضريبة الممنوح إلى الوكيل كمكافأة في كل مدينة بموجب قرار يتخذه وزير الداخلية."

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

وإذا كان مالك السلعة حاضرا، فإن هذا التحقق يتم من الطرفين (الوكيل ومالك السلعة). أما إذا كان صاحب السلعة غائبا وإذا كانت السلعة لا تتوفر على الخصائص القانونية، سواء فيما يتعلق بالوزن وكذا العرض، تحفظات يتعين كتابتها على لافتة البيع للعينة وفق النموذج المفروض، بحضور ممثل الإدارة. مع الإشارة هنا إلى أن المنتجون هم الذين يحددون للوكيل ثمن البيع الأدنى الذي يتعين على الوكيل الالتزام به عند البيع.

يقوم الوكيل بتدوين كل عملية بيع على بطاقة معدة في ثلاثة نسخ، تتضمن نوع وثمان بيع السلعة. نسخة تسلم للمشتري، نسخة لممثل إدارة البلدية، والنسخة الثالثة تبقى في وثائق الوكيل لاستعمالها عند كل مراقبة الأسعار.

إن قرار وزير الداخلية بشأن وضع قانون أساسي لوكلاء أسواق بيع الخضار والفواكه بالجملة وأسواق السمك الكائنة بدائرة الجماعات الحضرية بتاريخ 22 ماي 1962، يعتبر متجاوزا، ويتعين إعادة النظر فيه سواء من حيث أساليب اختيار الوكلاء، وكيفية اشتغالهم، والرقابة الممارسة عليهم، أو من حيث العمولة التي يستخلصونها كتعويض عن الخدمات المقدمة للجماعة بالنيابة عنها في تدبير الموارد المالية الناتجة عن رواج السلع بتلك المرافق، والعمل على تكييفه وفق مقتضيات الجديدة للقانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14، تحقيقا لروح الحكامة الجيدة التي يهدف إلى تحقيقها والمردودية المالية التي يسعى توفيرها لهذه الهيئات، ومحاربة كل أشكال الفساد المالي. وللاشارة في هذا الباب فلا زالت المنابر الإعلامية تنشر العديد من قضايا الفساد التي يعرفها هذا الصنف من المرافق المحلية المالية التي راجت قضاياها وأخرى لازالت تروج في مختلف محاكم المملكة وتتعلق بالفساد المضبوط من قبل هيئات التفتيش المختصة، والتي أبانت عن وجود خروقات وتجاوزات خطيرة تهم سوء تدبير تلك المرافق، وهدر المال العام بدون موجب حق، وثبوت تورط بعض الوكلاء في تلك القضايا.

وعليه ولضمان حسن تدبير هذا النوع من المرافق الاستراتيجية المحلية، يتعين تطبيق مقتضيات المادة 83 من الفصل الثاني من الباب الثاني من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14، ليتم تدبيرها في إطار شراكة مع كلا القطاعين العام أو الخاص، تحقيقا للفعالية التدبيرية والرفع من المردودية المالية، والتخفيف من مصاريف الجماعات المخصصة لتدبير تلك البنيات الحيوية وصيانتها.

إن تتحقق الفعالية المالية ليس فقط بالعيش في عدم الخصائص المالي، وتوفر الفوائض المالية، ولكن بحسن استعمالات هذا المال العام، لضمان استمرار واستقرار خدمته لقضايا المصلحة العامة في أطار شفاف ومعتل لتلك الموارد.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

يقر القانون والممارسات التدبيرية الإدارية الحديثة بضرورة إخضاع كل تدبير مالي عمومي للتنبع والتقييم والتدقيق والافتحاص والرقابة، تفعيلاً للمبدأ الدستوري ربط المسؤولية بالمحاسبة.

إن الاهتمام المتزايد مع بداية الألفية الثالثة بأهمية المالية العامة وإشكاليات الرقابة عليها، راجع إلى قدسية المال العام ومدى تأثيره على مستوى الدولة من كافة نواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وإلى التطور الذي طرأ على السياسة المالية بالمغرب والتي أصبحت تستهدف تعبئة كل أدوات العمل الحكومي لأجل تدبير فعال للمال العام، سواء من حيث ترشيده وحسن استعماله، وإضفاء الشفافية على الصفقات العمومية، ومن حيث الحفاظ على التوازنات الاقتصادية الكبرى، وإعطاء أهمية متزايدة للقطاعات الاجتماعية¹.

المطلب الثاني- أساليب الرقابة على الميزانية

لا يخفى علينا مدى أهمية المال العام ومدى تأثيره على مستوى الدولة من كافة النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لذا استلزم الأمر إحاطته بنوع من الحماية، حتى لا يتم العبث به سواء بالتبذير أو الاختلاس أو سوء التدبير، وأن ظاهرة الفساد المالي وإن كانت ملازمة للتصرف المالي على مر التاريخ، فقد اتخذت أبعاداً خطيرة في السنوات الأخيرة، حيث تنوعت وسائل وطرق التلاعب بالمال العام نتيجة التطور العلمي والتقني لأساليب التدبير الإداري والمالي. والجماعات الترابية بدورها لم تسلم من آفة سوء استعمال المال العام الترابي، ورغبة من المشرع في حماية هذا المال، اتخذ مجموعة من التدابير الإدارية والقضائية تصب في اتجاه صيانة المال العام وحسن تدبيره وحمايته من كل زيغ عن أهداف المصلحة العامة المخصص لها.

حسن تدبير المال العام هدف خصه المشرع بمجموعة من تدابير الحماية والوقاية، كالرقابة المتبادلة ما بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، من حيث عمد المشرع إلى الفصل في المهام والأجهزة الساهرة على تدبير الموارد والنفقات، وجعل مهمة الأول تتحدد في المرحلة الإدارية للعملية المالية وتتوقف عند الإثبات والالتزام والتصفية وإعطاء الأمر بالتنفيذ، والثانية محاسبية تتصل بمراقبة مدى صحة العملية الإدارية واحترامها للأنظمة الجاري بها العمل في هذا الشأن وفي حدود الصلاحيات المحددة قانوناً دون تجاوزها أو محاولة الاجتهاد فيها. ورقابة تمارسها أجهزة مستقلة عن هذين الجهازين ولا تربطهم بالجماعة لا علاقة انتداب ولا تعيين، مهمة محدودة في إجراء الرقابة بكل استقلالية وحياد.

¹ نجيب جيري: الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط، الطبعة الأولى 2012، ص.3.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

فإذا كانت المرافق العمومية التي تعتبر مصدرا من مصادر تمويل الجماعات الترابية تعرف اختلالات بالجملة تحد من مردوديتها المالية، فهل أعمال الرقابة المالية الممارسة على تدبير مالية الجماعات الترابية تقوم هذه الخروقات وتمكن من استرجاع ما تم تبديره منها وتساهم بالتالي في تحقيق الفعالية المالية لميزانيات الجماعات الترابية ماليا وتديريا؟

ومن أجل الإحاطة بموضوع الرقابة التي تمارس على الميزانية الترابية والأجهزة الساهرة على تنفيذها، ارتأينا أن نعالج موضوعها من خلال زاوية تطبيقات مبدأ إقرار مسؤولية الأمر بالصرف والمحاسب العمومي والفصل في المهام، وتطبيقات أعمال الرقابة والتدقيق.

الفقرة الأولى- تطبيقات مبدأ إقرار المسؤولية والفصل في المهام

في السابق، كان المحاسب العمومي وحده عرضة لتحمل المسؤولية عن تدبير مالية الجماعة الترابية المعتمد لديها، في حين هو مجرد منفذ للأوامر الصادرة عن الأمر بالصرف، الذي يعد شريكا فعليا في تدبير الميزانية، والذي كان يخرج عن دائرة إقرار مسؤوليته عن تدبيرها. لكن المشرع المغربي انتبه للدور الرئيسي الذي يلعبه الأمر بالصرف في عملية التنفيذ هذه، وتدارك الأمر فنص على إدخاله في دائرة المسؤولية الناتجة عن تصرفاته المالية وخصه بمقتضيات تحدد حدودها والجزاءات الناتجة عن الإخلال بها.

هذا المبدأ يعد ركيزة أساسية في إقرار عدالة في تحمل المسؤولية الناتجة عن تدبير المال العام الترابي من قبل الأجهزة الساهرة على تدبيره، فهي عماد الحكامة المالية وهدفها، أي ربط المسؤولية بالمحاسبة وعدم الرمي بها على الغير.

أولا- تطبيقات مبدأ إقرار مسؤولية الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

من الإصلاحات الجديدة التي همت المجال المالي أيضا نجد القانون المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، ويحمل رقم 61.99¹ والذي سعت من خلاله وزارة المالية إلى تحسين مقتضيات ظهير 2 أبريل 1955 الذي اقتصر على فقط على تحديد المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسبين العموميين.

¹ ظهير شريف رقم 1.02.25 صادر في 19 من محرم 1423 (3 أبريل 2002) بتنفيذ القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين. الجريدة الرسمية عدد 4999 بتاريخ 2002/04/29 الصفحة: 1168.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

ويجب التذكير أن هذا القانون يعالج أساساً مبدأ مسؤولية هؤلاء وليس اختصاصاتهم، لأن هذه الأخيرة موضوع عدة نصوص أخرى كنظام المحاسبة العمومية ومدونة تحصيل الديون العمومية. وقد حددت هذه المسؤوليات كما يلي:

- المادة 1: " يهدف هذا القانون إلى تحديد مسؤولية كل من الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين للدولة والجماعات المحلية وهيئاتها، وكذا المؤسسات والمقاولات العمومية الخاضعة للمراقبة المالية للدولة بالنسبة للقرارات التي يتخذونها أو يؤثرون عليها أو ينفذونها خلال ممارسة مهامهم. يتعرض الأمر بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين للمسؤولية التأديبية أو المدنية أو الجنائية بصرف النظر عن العقوبات التي يمكن أن يصدرها المجلس الأعلى أو المجالس الجهوية للحسابات في حقهم. ما عدا في حالة وجود قوة قاهرة أو استثناءات منصوص عليها في القانون."
- المادة 2: " يراد حسب مدلول هذا القانون: - بالأمر بالصرف - لإحدى الهيئات المشار إليها في المادة الأولى أعلاه:

- الأمر بالصرف بحكم القانون والأمر بالصرف المعين والأمر بالصرف المنتدب والأمر المساعد بالصرف ونوابهم؛
- بالمراقب: كل موظف أو عون مكلف بمقتضى النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها:

- إما بمراقبة الالتزام بنفقات الدولة أو جماعة محلية أو هيئة من هيئاتها؛
- وإما بالمراقبة المالية للدولة الممارسة على المؤسسات والمقاولات العمومية.

- بالمحاسب العمومي: كل موظف أو عون مؤهل لأن ينفذ باسم إحدى الهيئات السالفة الذكر عمليات المداخل أو النفقات أو التصرف في السندات إما بواسطة أموال وقيم يتولى حراستها وإما بتحويلات داخلية للحسابات وإما بواسطة محاسبين عموميين آخرين أو حسابات خارجية للأموال المتوفرة التي يراقب حركاتها أو يأمر بها."

المادة 3: " يعتبر كل أمر بالصرف أو مراقب أو محاسب عمومي مسؤولاً عن القرارات التي اتخذها أو أشر عليها أو نفذها، من تاريخ استلامه لمهامه إلى تاريخ انقطاعه عنها."

المادة 4: " يعتبر الأمر بالصرف مسؤولين بصفة شخصية طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول

بها، عن:

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- التقيد بقواعد الالتزام بالنفقات العمومية وتصفياتها والأمر بصرفها؛
 - التقيد بالنصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية؛
 - التقيد بالنصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بتدبير شؤون الموظفين والأعوان؛
 - أوامر التسخير التي استعملوها فيما خص أداء النفقات العمومية؛
 - التقيد بالقواعد المتعلقة بإثبات الديون العمومية وتصفياتها والأمر بصرفها؛
 - تحصيل الديون العمومية الذي قد يعهد بها إليهم عملا بالنصوص التشريعية الجاري بها العمل؛
 - التقيد بقواعد تدبير شؤون ممتلكات الهيئة العمومية بصفقتهم أمرين بقبض مواردها وصرف نفقاتها.
- المادة 6: " يعتبر المحاسبون العموميون للدولة والجماعات المحلية وهيئاتها، ما عدا في حالة إصدار أمر بالتسخير بكيفية مشروعة عن الأمر بالصرف، مسؤولين شخصيا وماليا في حدود الاختصاصات المسندة إليهم بمقتضى النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل عما يلي:
- المحافظة على الأموال والقيم المعهود إليهم بحراستها؛
 - وضعية الحسابات الخارجية للأموال المتوفرة التي يراقبونها أو يأمرونها بحركاتها؛
 - القبض القانوني للمداخل المعهود إليهم بتحصيلها؛
 - مراقبة صحة النفقة فيما يتعلق بإثبات العمل المنجز وصحة حسابات التصفية ووجود التأشير المسبقة للالتزام والتقيد بقواعد التقادم وسقوط الحق والطابع الإبرائي للتسديد؛
 - الأداءات التي يقومون بها. ويعتبرون فضلا عن ذلك، مسؤولين عن التحقق مما يلي:
 - صفة الأمر بالصرف؛
 - توفر الاعتمادات؛
 - صحة تقييد النفقات في أبواب الميزانية المتعلقة بها؛
 - تقديم الوثائق المثبتة التي يتعين عليهم طلبها قبل أداء النفقات، تطبيقا للنصوص التنظيمية الجاري بها العمل. يعتبر الأعوان المحاسبون للمؤسسات والمقاولات العمومية الخاضعة للمراقبة المالية للدولة مسؤولين شخصيا وماليا عن أعمال المراقبة المقررة صراحة في النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل أو التعليمات الخاصة الصادرة عن وزير المالية والتي يمارسونها على القرارات التي أشروا عليها، وذلك قصد التأكد مما يلي:
 - تقديم المستندات القانونية التي تثبت حقوق الدائن والعمل المنجز؛

- تسديد النفقة إلى الدائن الحقيقي؛

- التأشير المسبقة للمراقب المالي إذا كانت ضرورية؛

- تحصيل المداخل المعهود إليهم بها بمقتضى النصوص التنظيمية الجاري بها العمل. ويتعين عليهم فضلا عن ذلك وعند الاقتضاء التأكد من الإدلاء بأمر تسخير صادر بكيفية مشروعة عن إدارة الهيئة المعنية."

فتبعا لقانون إقرار المسؤولية الآنف الذكر، أصبح الأمر بالصرف أيا كانت صفته أمرا بالصرف أصليا أم مفوضا له في التوقيع أو في الاختصاص مسؤولا مسؤولية كاملة عن تصرفاته المالية هذا من الناحية النظرية القانونية. لكن عمليا وعلى الرغم من التنصيص القانوني للجزاء المترتبة عن الإخلال بهذه المقتضيات والتي تطبق في حق المخالف لها جزاءات قد تصل إلى العقوبة الجنائية السالبة للحرية، مازال المال العام عرضة للهدر وسوء الاستعمال والإثراء بدون سبب، لوجود العديد من الثغرات القانونية في مجال تفعيل آليات المحاسبة والتي تترك حيزا للمفسدين لأن يعبثوا بالمال العام وتصريفه لتحقيق أغراضهم ومنافعهم الشخصية. لأن التنصيص القانوني لا يكفي لردع المفسدين، بل لابد من التنصيص على العقوبات الردعية في صلب القانون، بدل الإحالة على قوانين أخرى كالعقوبات التأديبية الإدارية المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية، أو العقوبات المنصوص عليها في القانون الجنائي، مع إقرار إمكانية توقيف المعني بالأمر المخالف حالا من قبل المفتش الذي اكتشف المخالفة والأمر بإحالة أيا كانت صفته على الجهاز القضائي المختص حالا وفورا، على أن تكون رقابته فجائية وغير منتظرة وبدون سابق إعلام مع التنفيذ الفوري لإجراءات المتابعة. فهذه الفجائية ستترك في نفس المتصرف في المال العام انطبعا بالخوف من حلول المحاسبة الغير منتظرة والفجائية لتفادي التلاعب وسوء التقدير للمهمة المنوطة به كآمر بالصرف أو محاسب عمومي.

ثانيا- أهمية وآثار تنزيل مبدأ الفصل في المهام بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

تدبير الميزانية الترابية أنشطته المقتضيات المتعلقة بمحاسبة الجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات والجماعات الترابية الأخرى ومجموعاتها بجهازين مستقلين عن بعضهما البعض، ويتعلق الأمر بالأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

1- أهمية الفصل بين مهام المحاسب العمومي ومهام الأمر بالصرف

يقوم نظام المحاسبة العمومية في أغلب الدول الديمقراطية على مبادئ الحكامة المالية التي تعتبر من النظام العام، بحيث تساهم هذه المبادئ في حماية المال العام واستقرار النظام العام المالي، بحيث نجد

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

في المادة 154 من الدستور تحديد مجموعة من المبادئ الأساسية للحكمة المالية الجديدة المتمثلة في الجودة والمساواة والمسؤولية والمحاسبة، بالإضافة إلى مبدأ التدبير الحر الذي يعطي للجماعة الاستقلال المالي، كما أن المحاسبة العمومية تقوم على مجموعة من المبادئ المتمثلة في الترخيص المسبق لعملية المداخل والنفقات أي أن هذه المداخل والنفقات لا تصرف ولا تحصل إلا في حدود الترخيصات في الميزانية، ثم نجد مبدأ تقديم الحساب، ثم نجد مبدأ الفصل بين مهام المحاسب العمومي والأمر بالصرف بحيث لكل واحد منهما اختصاصات محددة طبقاً للتشريعات الوطنية في مهام إدارية بالنسبة للأول تتمثل في الإثبات والالتزام والتصفية والأمر بالتحصيل أو الدفع، ومهام مالية بالنسبة للثاني، بحيث يقوم باستخلاص المداخل وتسديد النفقات بناء على أوامر صادرة عن الأمر بالصرف¹.

يقتضي تطبيق هذا المبدأ التفريق بين الوظائف الإدارية التي لها صلاحية الأمر والتقرير ووظائف المحاسبة التي لها صلاحية التنفيذ حيث تم تكريس هذا المبدأ في نظام المحاسبة العمومية وفق القانون رقم 2.09.441 المتعلق بالمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها، والذي حدد مجال واختصاص كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي دون أن يتدخل كل عون في مجال اختصاص الآخر، هذه الازدواجية في أعوان تنفيذ العمليات المالية تعتبر قاعدة أساسية للسلامة المطبقة على الهيئات العمومية.

تنقسم عملية تنفيذ الموازنة إلى مرحلتين أساسيتين الأولى إدارية تتضمن اتخاذ القرار اللازم للتنفيذ، والثانية تنفيذية محاسبية تتضمن تنفيذ القرار الإداري في القيام بصرف النفقة أو جباية الإيراد، ولكن رغم هذا الفصل تعتبر المرحلة المحاسبة مكتملة للمرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية العامة للجماعات المحلية.

يركز مفهوم هذا المبدأ على تقسيم المهام والسلطات بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي² إذ يكون لكل منهما سلطة مستقلة عن الآخر دون أن توجد علاقة رئاسية بينهما، بحيث يختص الأمر بالصرف تحت مسؤوليته الشخصية بتنفيذ إجراءات الالتزام والتصفية وإصدار سند الأمر بالدفع من جانب النفقات وتنفيذ إجراءات الإثبات والتصفية وإصدار سند الأمر بالتحصيل من جانب الإيرادات، في حين

¹ عمر العسلي: النظام الجديد للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية بالمغرب، ص.6.

² حسب مدلول الفصل 5 من المرسوم رقم 2.09.441، براد بالأمر بالصرف لمداخل ونفقات جماعة محلية أو مجموعة، كل شخص له الصفة لأجل:

- إثبات الديون المستحقة للجماعة أو المجموعة المذكورتين وتصفيتهما والأمر بتحصيلها؛

- الالتزام بديون الجماعة أو المجموعة المذكورتين وتصفيتهما والأمر بدفعهما.

ويجوز للأمرين بالصرف أن يفوضوا إمضاءاتهم تحت مسؤوليتهم بموجب قرار محرر في نسختين أصليتين، تبلغ واحدة منهما للمحاسب العمومي المكلف، ويجب أن تتضمن النسختان الأصليتان المذكورتان نموذجاً لإمضاء الأمرين بالصرف المنتدبين.

ويجوز للأمر بالصرف علاوة على ذلك بموجب قرار، تعيين أمرين مساعدين بالصرف ونوابهم يفوضون إليهم سلطاتهم في الحدود التي ينص عليها الأمر بالصرف بتفويض الاعتمادات أو أي وثيقة تقوم مقامه.

ويجب أن يعمل الأمر بالصرف والمنتدبون من لدنه وكذا المساعدون بالصرف على الحصول على اعتماد إمضاءهم لدى المحاسبين المكلفين بالمداخل والنفقات التي يأمرون بتنفيذها.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

يختص المحاسب العمومي وتحت مسؤوليته الشخصية والمالية بتنفيذ مرحلة تسديد النفقات وتحصيل الإيرادات.¹

2- الآثار المترتبة عن تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف ومهام المحاسب العمومي

يؤثر تطبيق هذا المبدأ مباشرة على تنظيم الإدارة المالية وطريقة تسيير وصرف المال العام لأنه يحدد ويضبط صلاحيات وسلطات أعوان المحاسبة العمومية، وذلك عن طريق تقسيم المهام بشكل واضح مما يساعد على تحديد المسؤوليات عند ارتكاب المخالفات.

فمبدأ الفصل يسمح بمراعاة الاختصاص في توزيع الأعمال الإدارية والمحاسبية.² هذا من الناحية النظرية، لكن من الناحية التطبيقية يثير العديد من المشاكل، تتعلق أساسا باستقلال المحاسب العمومي بمهامه، وعدم إمكانية محاسبته عن سوء تدبيره من قبل المجالس التداولية أو رئيسها في حالة تقاعسه عن القيام بمهامه، خاصة وأنه يخضع رئاسيا لوزارة المالية والاقتصاد، ولا يوجد أي نص قانوني يسمح للجماعة الترابية بمطالبة بتقديم الحساب عن تصرفاته في جلسة تداولية للمجالس، كما أن النصوص تجعله مراقبا على أوامر الأمر بالصرف من حيث التحصيل أو الأداء، فتكفله بالمهمتين في نفس الوقت مما يصعب عليه إيلاء العناية اللازمة للتحصيل خاصة مع جسامته المسؤولية الملقاة على عاتقه من خلال عمله في جانب مراقبة اقتراحات الأمر بالصرف في النفقات وأدائها، مما ينعكس على مردودية المداخل المقرررة والمتكفل بها من قبله.

إن أنظمة المحاسبة العمومية المعمول بها ترابيا، معقدة لدرجة تجعل المهام الإدارية والمحاسبية ظاهريا ومبدئيا منفصلة، وعمليا متداخلة، فتصير الغاية من إقرارها منعقدة. فهذه الأنظمة تحصر مهام الأمر بالصرف عند المرحلة الإدارية للمداخل وفي نفس الوقت تحدث لديه مؤسسة لتحصيل تلك المداخل بواسطة أعوان نفس الشخص يعينهم لهذه المهمة ويمارس عليهم سلطة رئاسية ويعطيهم الأمر بإثبات الديون وتصفياتها واستخلاصها، بمعنى أنه بطريقة غير مباشرة، فالأمر بالصرف هنا، يأمر بالتحصيل ويحصل بنفسه المداخل، أي يمارس المهمتين معا، مما يتنافى مع مبدأ الفصل في المهام المتعلقة بالأمر بالتحصيل والتحصيل. فالاستخلاص مبدئيا وقانونيا من صميم اختصاص المحاسب العمومي.

كما نشير كذلك إلى أن نفس الأنظمة تحصر مهام المحاسب العمومي في تحصيل الديون المستحقة للجماعات الترابية وفي نفس الوقت تمنحه حق تتبع كل نقص في منتج استغلال ممتلكات تلك الهيئات،

¹ شلال زهير: " أفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة " أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، سنة 2013/2014، ص.117.
² نفس المرجع، ص.118.

وهذا يندرج في صميم اختصاص الأمر بالصرف. وضعية يلفها الغموض والتداخل في الاختصاصات، وعدم تأطيرها بشكل يضمن حسن تدبير المال العام، مما يعرضه لسوء التدبير والتواكل في تدبيره. وضع يحتاج إلى مراجعة على مستوى البنية والوظائف.

فإلى جانب إقرار مبدأ الفصل في المهام ما بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي كتدبير وقائي من سوء هدر المال العام، أحدث المشرع مجموعة من الآليات الرقابية والتي تروم تحقيق نفس الهدف وتتمثل في أعمال الرقابة والتدقيق، والتي أوكل ممارستها على تدبير ميزانيات الجماعات الترابية لعدد من الأجهزة السياسية الإدارية والقضائية، وفي حالات أخرى لأجهزة مستقلة عن الإدارة العمومية والمتمثلة في مكاتب الدراسة والخبرة والتي تشتغل في القطاع الخاص.

الفقرة الثانية- بعض أوجه الرقابة والتدقيق على ميزانيات الجماعات الترابية

لقد أولى المشرع المغربي منذ فجر الاستقلال أهمية لتقنية التدقيق والرقابة على المال العام، حيث بادر إلى تغيير وتكييف مجموعة من القوانين التي تحكم المالية العامة منها قانون المحاسبة العمومية سنة 1958 ثم 1967، عمل على إحداث مجموعة من أجهزة الرقابة أهمها اللجنة الوطنية للحسابات سنة 1960، والمفتشية العامة للمالية، والمراقبة المالية على المؤسسات العمومية، ومراقبة الالتزام بالنفقات سنة 1969 ثم 1976، وألزم ممارسة الرقابة في كل المراحل التي يمر منها المال العام. كما عمل فيما بعد على تطويرها لكي تستجيب للظروف العصرية، وللمعايير الدولية الخاصة برقابة التدبير المالي العام، والمحدد وفق ما تنص عليه المادة الثانية من النظام الأساسي "للأنتوساي" والتي تعرف الرقابة العليا على المال العام بكونها جهاز "أيا كانت تسميته وطريقة إنشائه وتنظيمه الذي يعهد إليه بمقتضى الدستور أو القانون ممارسة الرقابة على المالية العامة، والذي يزود مجلس النواب... أو الحكومة... بالمعلومات المتعلقة بكيفية إدارة واستعمال تلك الأموال"، وكذا الكشف عن مخالفة المعايير المعمول بها أو المساس بمبادئ مشروعية الإدارة المالية وكفاءتها، وذلك قصد اتخاذ الإجراءات الكفيلة للحد من اقتراف أعمال تدخل في ذلك السياق.

والجماعات الترابية وهيئاتها تخضع هي الأخرى لعدة أنواع من الرقابة والتدقيق شأنها في ذلك شأن الأجهزة المركزية، ومصالحها التابعة للدولة والمؤسسات العمومية، هذه الرقابة تتعدد بتعدد الأجهزة الممارسة لها. كما تتميز بين رقابة إدارية وأخرى سياسية، وثالثة قضائية. أما من حيث موضوعها، حيث هناك رقابة الشرعية ورقابة الأداء.¹

¹ عبد العزيز الخبشي: بعض مظاهر تقنية التدقيق والرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 50، ماي - يونيو 2003، ص. 23-24.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

تكتسي الميزانية المحلية أهمية بالغة في إطار مناقشة تدبير الشأن المحلي ودراسة أسس الاستقلال المالي والتدبري المحلي، والدور التنموي للهيئات اللامركزية،¹ وهي القاعدة التي تمارس عليها كل الأجهزة الرقابية المحددة قانوناً كل في دائرة اختصاصه رقابته الموضوعية. كما أن موضوع الرقابة المالية المحلية يعتبر ذا أهمية بالغة، اعتباراً من جهة لواقع الرقابة وتعاضم آلياتها وتعدد الهيئات المختصة بممارستها، ومن جهة ثانية للتأثير المباشر الذي تحدثه على النشاط المالي المحلي، والذي يصل في الكثير من الأحيان إلى حد توجيه التدبير التنموي المحلي عبر التحكم في برمجة الميزانية أو حتى الحلول محل الجماعات² الترابية في بعض الممارسات المالية الترابية.

أمام تعدد أشكال هذه الرقابة وموضوعاتها، يمكن أن نتساءل عن حصة ممارسة الرقابة على مالية الجماعات الترابية، وواقعها على تحقيق حسن التدبير المالي وتطور مردوديته؟

أولاً- تقنية التدقيق والرقابة الممارسة على تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية

تكتسي تقنية التدقيق والرقابة الممارسة على مالية الجماعات الترابية والهيئات التابعة لها أهمية كبرى بالنظر إلى كونها أصبحت تشكل في الوقت الراهن دعامة أساسية بالنسبة لتطوير الفعالية الاقتصادية والاجتماعية، وحماية المال العام "المحلي" من التبذير وسوء الاستعمال، وتكريس التدبير الجيد الذي يمثل في النهاية الغاية المنشودة في تحقيق تنمية شاملة لمحيط الجماعة الترابية التي تتفاعل فيه.

تعتبر الرقابة على الميزانية المحلية وسيلة لضبط النشاط المالي للجماعات الترابية من خلال الحرص على عقلنة تدبير الإيرادات وترشيد النفقات. حيث يكمن الهدف من الرقابة في المستوى الأول في التأكد من تحصيل كل أنواع الإيرادات المحلية الجبائية وغير الجبائية المنصوص عليها في الميزانية المحلية مع إزالة كل العراقيل التي تعيق تحصيل هذه الموارد.

لكن الهدف من الرقابة في المستوى الثاني يحيل على التأكد من أن الإنفاق المحلي يتم بالشكل الذي ارتضاه المجلس المحلي لكونه يمثل السكان، باعتبارهم الممول الأصلي لميزانية الجماعات الترابية والمحدد لمختلف أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.³

1- الرقابة السياسية على تنفيذ الميزانية

سنعالج هذا الموضوع من خلال نوعين من الرقابة التي تمارسها المجالس التداولية على تنفيذ الميزانية، والمتمثلة أولاً في آلية الحساب الإداري، وثانياً في تقنية طلب التدقيق.

¹ عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص.36.

² نفس المرجع، ص.37.

³ كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص.83. بتصرف طفيف

أ- دور الحساب الإداري في الرقابة على تنفيذ الميزانية

إذا كانت الميزانية المحلية بمثابة وثيقة التقدير والتوقع للمداخل والترخيص بالنفقات التي تعتمدها، فإن الحساب الإداري يعتبر أداة لقياس مدى تحقيق هذه العمليات المالية وتنفيذها، وآلية حصر النسب والأرقام المتعلقة بذلك، لكونه المرات التي تعكس مدى نجاعة التدبير المالي للميزانية المحلية. هذا المعطى يجعل منه الأداة التي تخول المجالس المنتخبة من سلطة الرقابة السياسية على تنفيذها، وبالتالي ضبط الاختلالات التي تعترض هذا التنفيذ من جهة، ثم توفر معطيات ومؤشرات لازمة لاتخاذ القرار الملائم لتصحيح أو لدعم المسار المالي للجماعة من جهة ثانية.¹

فالفقرة الأولى من الميثاق الجماعي رقم 78.00 كما تم تعديله بالقانون رقم 17.08 في الجانب المتعلق باختصاصات المجلس الجماعي في مجال المالية والجبايات والأملاك الجماعية، تنص على أنه:

" 1- يدرس المجلس الجماعي الميزانية والحسابات الإدارية ويصوت عليها..".

ووفقا للمادة 36 من القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم " يمارس مجلس العمالة أو الإقليم، داخل حدود الدائرة الترابية للعمالة أو الإقليم، وفقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، الاختصاصات الذاتية التالية:..

- يدرس الميزانية والحساب الإداري ويصوت عليها طبقا للشكليات والشروط المنصوص عليها في التشريع الجاري به العمل؛...".

ويعترف المشرع المغربي لمجالس الجهات بنفس الاختصاص المخول للجماعات الترابية الأخرى، في مجال الدراسة والتصويت على الحساب الإداري للجهة، وذلك بتنصيبه في المادة 7 من القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات، على أن مجلس الجهة يمارس داخل حدود الدائرة الترابية للجهة ووفقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل الاختصاصات الخاصة به، ومنها دراسة ميزانية الجهة والتصويت عليها وكذا الحسابات الإدارية والمصادقة عليها.

إن القوانين المنظمة للجماعات الترابية بالمغرب، جعلت من الدراسة والتصويت على الحسابات الإدارية، اختصاصات ذاتية وأصلية لمجالسها التداولية، فرصة تمكنها من محاسبة كفاءات تدبير الأمر بالصرف للميزانية المعتمدة من قبلها لكل سنة مالية.

¹ كريم لحريش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 85.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

فالحساب الإداري هو نتيجة لحصر تدبير سنة مالية معينة من قبل الأمر بالصرف، وتعبئة مشروع وثيقته وعرضها على لجنة المالية للدراسة، وإعداد تقرير بشأنها، استعدادا لعرضها على المداولة العامة للمجلس المنتخب. وفي هذا السياق، تنص المادة 50 من القانون رقم 45.08 بمثابة قانون متعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، على أنه: " تحصر النتيجة العامة للميزانية في نهاية كل سنة..."

كما يعد الأمر بالصرف عند نهاية كل سنة مالية الحساب الإداري للنفقات والمداخيل ويعرضه للدرس على اللجنة الدائمة المختصة للمجلس عشر أيام على الأقل قبل عرضه على المجلس التداولي للتصويت عليه خلال الدورة العادية الأولى الموالية.¹

يقوم المجلس الجماعي برقابة مالية لاحقة على تنفيذ الميزانية الجماعية من طرف الأمر بالصرف ألا وهو رئيس المجلس الجماعي وذلك بالتصويت على الحساب الإداري سواء بالرفض أو بالقبول.²

فالأمر بالصرف³ عند تحضيره للحساب الإداري يجب أن يعرضه على المجلس التداولي للتصويت عليه، وعلى هذا الأساس يبقى المجلس المنتخب هو المختص بتدارس محتويات ومضامين الحساب الإداري واعتماد أو رفض اعتماد حصيلته تنفيذ الميزانية.⁴

يتم التصويت على الحساب الإداري من قبل المجلس الجماعي والمعرض عليه من طرف رئيس المجلس بصفته أمرا بالصرف للميزانية الجماعية، بالاقتراع العلني.⁵

وفي حالة رفض الحساب الإداري من قبل المجلس، يحتكم إلى مقتضيات مدونة المحاكم المالية (التنصيص على مقتضيات المواد 143 و144 من مدونة المحاكم).

أما فيما يخص التصويت على الحساب الإداري الخاص بمجالس العمال والأقاليم، فإن المادة 63 من القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمال والأقاليم تنص على أنه: " يدرس المجلس ويصوت على الحساب الإداري المعرض عليه من طرف الوالي أو العامل ويجب على المجلس أن يعلن المقرر

¹ المادة 53 من القانون رقم 45.08.

² بنمير المهدي: الجماعات المحلية والممارسات المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص.175.

³ تنص المادة 47 من الميثاق الجماعي رقم 78.00 المعدل بالقانون رقم 17.08: "يفض الرئيس مقررات المجلس ويتخذ التدابير اللازمة لهذا الغرض ويسهر على مراقبة تنفيذها، وفي هذا الإطار: 1- ينفذ الميزانية ويضع الحساب الإداري..."

⁴ عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات مرجع سابق، ص.155.

⁵ المادة 71 من الميثاق الجماعي رقم 78.00 المعدل بالقانون رقم 17.08: " يدرس المجلس الجماعي ويصوت بالاقتراع العلني على الحساب الإداري المعرض عليه من طرف الرئيس.

في حالة التصويت بالرفض على الحساب الإداري، تطبق مقتضيات المادتين 143 و144 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.421 بتاريخ فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002).

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

الصادر برفض الموافقة على الحساب الإداري، ويترتب على عدم التعليل بطلان المقرر وفقا للشكليات المنصوص عليها في المادة 64 بعده، ويشار صراحة في محضر المداولات إلى أسباب الرفض.

إذا تمسك المجلس برفضه بعد طلب دراسة جديدة وفقا للشروط والشكليات المقررة في المادة 61 أعلاه، أحال وزير الداخلية الحساب الإداري المتنازع فيه على المجلس الجهوي للحسابات الذي يبت داخل أجل شهرين من تاريخ إحالة الأمر إليه."

بالنسبة للجهات، يلاحظ في هذا الصدد أن مقررات مجالس الجهات باعتماد الحساب الإداري لا تخضع لمصادقة سلطات الوصاية خلافا لما جاء به العمل بالنسبة لباقي الجماعات المحلية، فإذا كانت المادة 7 (الفقرة الأولى) من القانون المنظم للجهات تضع دراسة الحساب الإداري والتصويت عليه ضمن الاختصاصات الذاتية لهذه المجالس، فإن المادة 41 منه المتعلقة بالوصاية على أعمال المجالس الجهوية لا تتضمن المقررات المتعلقة بالتصويت على الحساب الإداري، بل إن قانون الجهات يخضع مقرر المجلس للمراقبة فقط عند التصويت برفض الحساب الإداري حيث ألزمت المادة 47 مجالس الجهات بتعليل رفضها للحسابات الإدارية تحت طائلة البطلان، وهذا يعني بأن مقرر مجلس الجهة المتضمن للتصويت الإيجابي على الحساب الإداري الذي يعد والي الجهة (الجهاز التنفيذي) يعتبر نهائيا وغير خاضع لمصادقة السلطات الوصاية خلافا للجماعات¹ الترابية الأخرى.

لكن للأسف مع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة بموجب دستور 2011، انتفت الرقابة السياسية على الحساب الإداري، نظرا لنسخ المقتضيات القانونية المتعلقة بها، وبالتالي لم يعد من الممكن إعداد الحسابات الإدارية عن تدبير الميزانيات الترابية في نهاية كل سنة مالية. مما يعتبر تراجعاً في الديمقراطية، ذلك أن من يأذن بتنفيذ الميزانية هو من له الحق في طلب إعطاء الحساب عنها. وقد كان الحساب الإداري من آليات الحكامة المالية الفعالة في مجال المراقبة السياسية التي يمارسها مجلس الجماعة الترابية على تدبير سلطته التنفيذية، فكانت وسيلة ناجعة في تخليق الحياة العامة وأداة تقويمية في يد المجلس تلزم الأمر بالصرف بضرورة التقيد بالمقتضيات القانونية المتعلقة بتنفيذ الميزانية والتوجهات المالية المحددة له من قبل المجلس التداولي سواء على مستوى التخطيط المالي أو ما تضمنته ميزانية السنة من تقديرات المداخل وتوقعات الإنفاق.

¹ كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب مرجع سابق، ص 88.

ب- تقنية التدقيق¹

❖ تقنية التدقيق السنوي

استفادت المجالس التداولية من تقنية مالية جديدة، تتمثل في التدقيق المالي التي تسمح لها بمراقبة التنفيذ السليم لمقتضيات الميزانية المحلية².

وفي هذا السياق فقد نصت المادة 214 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14 في فقرتها الرابعة، بأنه يمكن³ أن تخضع العمليات المالية والمحاسبية للجماعة لتدقيق سنوي من قبل هيئة للتدقيق يتم انتداب أحد أعضائها وتحدد صلاحيتها بقرار مشترك بين وزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية.

❖ لجن المجلس للتقسي

فعلى مستوى الجماعات وفي ظل قانونها التنظيمي رقم 113.14، ألغى المشرع العمل بالحساب الإداري كآلية رقابية سياسية دورية، ومنح للمجلس إمكانية رقابية أخرى في حالة ما تبين للمجلس حدوث تجاوزات في تدبير شؤون الجماعة بصفة عامة أو مالية بصفة خاصة من خلال لجنة مؤقتة للتقسي تتكلف بالبحث والتقسي في مدة زمنية محدودة وموضوع محدد.

✓ مهمة لجنة تقسي الحقائق على مستوى الجماعات

تنص المادة 215 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات: على أنه " يمكن لمجلس الجماعة، بطلب من نصف عدد الأعضاء المزاولين مهامهم على الأقل، أن يشكل لجنة للتقسي حول مسألة تهم تدبير شؤون الجماعة.

ولا يجوز تكوين لجان للتقسي في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية، ما دامت هذه المتابعات جارية، وتنتهي مهمة كل لجنة للتقسي، سبق تكوينها، فور فتح تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها.

- لجان التقسي مؤقتة بطبيعتها، وتنتهي أعمالها بإيداع تقريرها لدى المجلس؛

¹ تنص المادة 56 من القانون رقم 45.08 بمثابة قانون متعلق بتنظيم مالية الجماعات المحلية ومجموعاتها، في مجال التدقيق المالي، على ما يلي: " يمكن بطلب من المجلس التداولي أو بمبادرة من الأمر بالصرف أو من وزير الداخلية أن يخضع تدبير الجماعات المحلية ومجموعاتها والمؤسسات التابعة لها لعمليات تدقيق مالي.

إذا تم التدقيق بطلب من المجلس التداولي، تبلغ نسخة من تقرير التدقيق إلى أعضاء هذا المجلس.

تحدد الكيفيات التي يتم وفقها التدقيق المالي بقرار لوزير الداخلية.

يجب على الأمر بالصرف عرض تقارير التدقيق على المجلس التداولي بمناسبة انعقاد الدورة العادية الموالية وتوجيه نسخة إلى وزير الداخلية.

² كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 92.

³ المادة 214 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات: " تخضع مالية الجماعة لمراقبة المجالس الجهوية للحسابات طبقاً للتشريع المتعلق بالمحاكم المالية:

تخضع العمليات المالية والمحاسبية للجماعة لتدقيق سنوي تنجزه إما:

- المفتشية العامة للمالية؛

- أو المفتشية العامة للإدارة الترابية؛

- أو بشكل مشترك بين المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية؛

- أو من قبل هيئة للتدقيق يتم انتداب أحد أعضائها وتحدد صلاحيتها بقرار مشترك للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية..."

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- يحدد النظام الداخلي للمجلس كليات تأليف هذه اللجان وطريقة تسييرها.

تعد هذه اللجنة تقريراً حول المهمة التي أحدثت من أجلها في ظرف شهر على الأكثر، ويناقش هذا التقرير من قبل المجلس الذي يقرر في شأن توجيه نسخة منه إلى المجلس الجهوي للحسابات.

إن تفعيل هذه المادة على أرض الواقع يصطدم بعدة عراقيل من أهمها الأغلبية التي يتطلبها تشكيل لجنة التقصي، والتي تفترض حصول أغلبية يصعب تحقيقها خاصة في ظل المجالس التي تكون مكونة من أغلبية متجانسة، وبالتالي لا حق للأقلية في طلب هذا التشكيل، مما يجعل طلب البحث في الخروقات من قبل الأقلية غير ممكن مما يتطلب معه الأمر إعادة النظر في الأغلبية المطلوبة من أجل إمكانية إنشاء اللجنة المذكورة. كما أن ترك الحرية للمجلس في تحديد كليات تأليف هذه لجان التقصي في القانون النظام الداخلي للمجلس من شأنه أن يوجه وفق ما يخدم مصلحة الرئيس وأغلبيته، وبالتالي لا تكون لملاحظات الأقلية أي تأثير في ذلك، مما يتعين معه الأمر أن يتدخل المشرع بتدابير جديدة تجعل هذه الآلية تفعل بشكل يحمي المال العام بدل تحصين الرئيس ومساعدته.

✓ تأليف لجن تقصي الحقائق الخاصة بالمجلس الجماعي

تنص المادة 25 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14 على أنه: "يحدث مجلس الجماعة، خلال أول دورة يعقدها بعد مصادقته على نظامه الداخلي المنصوص عليه في المادة 32 من هذا القانون التنظيمي، لجنتين دائمتين على الأقل وخمسة (5) على الأكثر يعهد إليهما على التوالي بدراسة القضايا التالية:

- الميزانية والشؤون المالية والبرمجة؛
- المرافق العمومية والخدمات.

يحدد النظام الداخلي عدد اللجان الدائمة وتسميتها وغرضها وكليات تأليفها.

يجب ألا يقل عدد أعضاء كل لجنة دائمة عن خمسة (5) وأن لا ينتسب عضو من أعضاء المجلس إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة". كما تنص المادة 29 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات على أنه: "يمكن أن يحدث عند الاقتضاء، لجاناً مؤقتة تناط بها دراسة قضايا معينة، تنتهي أعمال اللجنة بإيداع تقريرها لدى الرئيس قصد عرضه على المجلس للتداول.

لا يمكن لهذه اللجان أن تحل محل اللجان الدائمة".

نستخلص مما سبق ما يلي:

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

بأن لجنة تقصي الحقائق هي من اللجان المؤقتة، نظرا لارتباط مهمتها بموضوع محدد في الزمان والمهمة المنوطة بها، يتم تشكيلها بصفة مؤقتة للتقصي حول قضية محددة وفي أجل لا يتعدى الشهر.

فهناك قضايا قد يتطلب فيها التقصي مدة تفوق الشهر، ولتمكين اللجنة من القيام بمهمتها على الوجه المطلوب، كان من المفروض ربط مهمة اللجنة المعنية بالنتيجة وليس بالمدة الزمنية، ذلك أن أهمية الموضوع وتعقده هو الذي يحدد المدة الزمنية الملائمة لإنجاز العمل، وتحقيق ذلك يتم عبر ترك تحديد أجل وضع التقرير من اختصاص النظام الداخلي للمجلس تحقيقا للفعالية في أعمال التقصي والتحري.

2- أجهزة الرقابة الإدارية/المالية على ميزانية الجماعات الترابية وأساليب ممارستها

على المستوى الإداري\المالي، تمارس كل من وزارة الداخلية ووزارة المالية عدة رقابات بواسطة أجهزة مركزية، وأخرى محلية\إقليمية\ثم جهوية.¹

يتولى هذه الرقابة جهاز إداري ينبثق من الإدارة ويمكن أن نميز بين ثلاثة أنواع من الرقابة الإدارية:

أ- رقابة وزارة الداخلية²

تمارس وزارة الداخلية باعتبارها تمثل سلطات الوصاية الإدارية والمالية على الجماعات الترابية رقابة مالية لاحقة على تنفيذ الميزانية الجماعية.³

❖ المفتشية العامة للمالية المحلية

إذا كانت وزارة المالية تمارس اختصاصاتها الرقابية على المستوى الإداري بواسطة الهيئات التابعة لها والتي يخولها القانون هذه الاختصاصات والمهام، فإن وزارة الداخلية بصفتها سلطة الوصاية الإدارية يتميز تدخلها عادة بشكل قبلي أو مسبق. وإذا كانت الاختصاصات المتعلقة بالرقابة المالية تركز في المجالات التي تدخل فيها المفتشية العامة للمالية والخازن العام للمملكة، فإن سلطات الوصاية على الجماعات المحلية لا تستثنى من آليات التدخل الرقابي في المجال المالي، تمارسه واقعا المفتشية العامة للمالية المحلية.⁴

وبعد دورية وزارة الداخلية رقم 1 بتاريخ 10 دجنبر 1993، أسست المفتشية العامة للمالية المحلية التي أسندت لها مراقبة تشمل المشروعية والملاءمة ببحثها للخدمات المقدمة ومدى مطابقتها مع

¹ محمد عالي ادبيبا: إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، مرجع سابق، العدد 29، ص.252.
² وتتولى القيام بهذه المهمة عدة أجهزة فرعية، أولها نص عليه مرسوم تنظيم واختصاصات وزارة الداخلية لسنة 1974 ألا وهي المفتشية العامة التي لها حق القيام بأعمال تفتيش في الأقاليم والمناطق والدوائر والمقاطعات والجماعات القروية والحضرية بالمملكة، للمزيد من الإيضاح يراجع محمد عالي ادبيبا: إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، نفس المرجع، ص.252.

³ بنمير المهدي: الجماعات المحلية والممارسات المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص.175.

⁴ عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص.103.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

خصوصيات السوق، كما تقوم بتصحيح لأوعية الضرائب والرسوم ونسب التحصيل ويمكن القول بأنها تمارس كل طرق المراقبة.¹

❖ المفتشية العامة للإدارة الترابية

ثاني جهاز تابع لوزارة الداخلية مختص في الرقابة على الجماعات الترابية هو المفتشية العامة للإدارة الترابية، التي حولها نظامها الأساسي مهمة المراقبة والتحقق من التسيير الإداري والتقني والمحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية وهيئاتها وذلك إما في إطار برنامج موضوع مسبقا من

قبل وزير الداخلية، أو في إطار أعمال تفتيش استثنائية.²

❖ هيئات التفتيش الجهوية والإقليمية لوزارة الداخلية

وتبعاً لذلك، تمتد رقابة وزارة الداخلية لتشمل، تصرفات الأمرين بالصرف والسلطات والأعوان المفوض إليهم من طرفهم رقابة ذات بعد مركزي.

ولا تكتفي وزارة الداخلية بالرقابة المركزية، بل تمارس رقابة أخرى في عين المكان عبر هيئات للتفتيش جهوية وإقليمية بواسطة المصالح الخارجية المتواجدة في الولايات والعمالات والأقاليم، حيث نجد أقسام المالية المحلية مختصة في الرقابة كثيراً ما تتجاوز حدود المشروعية أكثر من الملاءمة عبر هيئات رجال السلطة المحلية.³

ب- الدور الرقابي لوزارة المالية/المفتشية العامة للمالية

تعتبر المفتشية العامة للمالية من أهم الهيئات المختصة بإجراء الرقابة على مالية الجماعات الترابية (تختص بالرقابة والتفتيش على الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية...)، فسلطة الرقابة المخولة لوزير المالية يمكنه أن يمارسها بواسطة المفتشية العامة للمالية، التي تعتبر على الأقل من الناحية النظرية هيئة منظمة وتملك اختصاصات واسعة وقراراتها يفترض أن تكون ذات قوة قانونية.⁴

ت- رقابة الخزينة العامة للمملكة

تتولى الخزينة العامة للمملكة رقابة مالية لاحقة على تنفيذ الميزانية الجماعية وذلك انطلاقاً من السلطة التي يمارسها الخازن العام للمملكة على محصلي المالية الإقليميين أو الجهويين وكذلك على

¹ محمد عالي ادبيبا: إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، مرجع سابق، ص. 252.

² نفس المرجع، ص. 252.

³ نفس المرجع، ص. 253.

⁴ عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص. 97-98.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

القباض الجماعيين. فالخازن العام للمملكة هو الرئيس التسلسلي لهؤلاء الموظفين حيث يمارس رقابة على محاسبي الدولة والجماعات الترابية وفقا للقوانين والأنظمة المعمول بها طبقا للفصل 7 من المرسوم رقم 2.78.539 بتاريخ 22 نونبر 1978 بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة المالية. وبهذه الصفة يتولى مراقبة التدبير المالي للقباض،¹ كما يقوم الخازن العام بتصفية حسابات المحاسبين قبل تقديمها للمحاكم المالية المختصة وبإمكانه أن يبرئ ذمة المحاسب كما أنه له صلاحية تحديد قيمة العجز الذي يمكن أن تعرفه محاسبة القابض الجماعي قبل تقديم هذه المحاسبة للمحاكم المالية المختصة.

❖ أجهزة التفتيش التابعة للخزينة العامة

تتوفر الخزينة العامة على مفتشين تابعين للإدارة المركزية، وآخرين تابعين للخزينة الجهوية. يقوم مفتش الخزينة العامة بمراقبة إجراءات التحصيل سواء بالنسبة للرسوم المدبرة من طرف مصالح إدارة الضرائب أو تلك المدبرة من طرف مصالح الإدارة الجبائية المحلية.

✓ مهام المفتشين التابعين للخزينة العامة والخزينة الجهوية

من الأمور التي يراقبها مفتش الخزينة نجد:

- الالتزام بإرسال آخر إنذار بدون صائر قبل مباشرة إجراءات التحصيل الجبري؛
- مراقبة ملفات المنازعات القضائية أمام المحاكم؛
- المراقبة أو التدقيق في مسطرة مقترحات إلغاء الرسوم؛
- مراقبة تسهيلات الأداء؛
- مراقبة عملية التصفية والتحصيل التي يقوم بها شسيع المداخل بالجماعات الترابية؛
- مراقبة الرسوم التي طالها التقادم.²

✓ رقابة الخازن الإقليمي

أما محصلو المالية الإقليمية فيعتبرون بمثابة الرؤساء الفعليين للقباض الجماعيين حيث يقومون في عين المكان بمراقبة التسيير المالي للقباض الجماعيين قصد تنظيمه وعقلنته بقصد الرفع من مردوديته.³

¹ بنمير المهدي: الجماعات المحلية والممارسات المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 178-179.

² أحمد قيلش وآخرون: المساطر الجبائية المحلية الوعاء والتحصيل، مرجع سابق، ص. 240.

³ بنمير المهدي: الجماعات المحلية والممارسات المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 179.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

❖ **رقابة المحاسب العمومي على أوامر الأمر بالصرف المتعلقة بالمداخيل وعلى شسيع المداخيل**

لقد أقر المشرع المغربي مبدأ أساسيا من مبادئ الحكامة المالية، بهدف حماية المال العام وضمان حسن تدبيره من خلال إقرار مراقبة المحاسب العمومي على أعمال الأمر بالصرف على مستوى التحويلات المتعلقة بالمداخيل المثبتة، بحيث مكن هذا الأخير من مراجعة تلك الأعمال والتحقق من سلامتها قبل التكفل بها تحقيقا لغايتين مهمتين، تتمثل الأولى في جعل الأمر بالصرف يبنى بأوامره على قاعدة حقيقية لكون عمله سيخضع لمراقبة من قبل الجهاز المكلف بالتحصيل وقد يرجع له العمل في حالة عدم صحته، والغاية الثانية تتمثل في كون المحاسب العمومي عندما يقبل التكفل بأوامر الأمر بالصرف فإنه يصبح مسؤولا عن تدبير ما تحمل به، ويتحمل تبعا لذلك كل المسؤوليات المترتبة عن سوء تدبير أو تقصير في ذلك.

✓ **رقابة المحاسب العمومي على أوامر الأمر بالصرف المتعلقة بالمداخيل**

تنص الفقرة الأولى من المادة 32 من المرسوم رقم 2.09.441 صادر في 17 من محرم 1431 (3 يناير 2010) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها فيما يخص الرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي على أوامر الأمر بالصرف المتعلقة بالتكفل باستخلاص المداخيل المثبتة من قبله، أنه " يتعين على المحاسب المكلف بالتحصيل...، أن يقوم سلفا، بمراقبة مشروعية عملية القبض والتنزيل المالي وكذا التحقق من المستندات المثبتة المقررة في النصوص التنظيمية وفي القائمة المعدة، بصفة مشتركة من لدن الوزير المكلف بالمالية ووزير الداخلية."

تبعا لمقتضيات هذا النص، يتبين أن رقابة المحاسب العمومي في جانب الأوامر بالمداخيل المعدة من قبل الأمر بالصرف، قبل القبول بتحمل مسؤولية استخلاصها، تنصب على التحقق من العمليات التالية:

- مشروعية عملية القبض، ويقصد بها، وجود نص قانوني يأذن بقبض المدخول أو فرضه على الملزم إذا كان ذا طابع جبائي (رسم أو ضريبة)؛
- التنزيل المالي، ويعني أن يكون المدخول مرخص به في إطار الميزانية المعتمدة، واعتماده مفتوح في إطار أحد تبويباتها؛
- التحقق من الوثائق التي تمكن الأمر بالصرف من إثبات الدين، تمت وفق القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

وإذا اكتشف المحاسب المكلف بالتحصيل أثناء قيامه بالمراقبة، إغفالا أو خطأ ماديا، يقوم بإرجاع الأمر بالمداخيل إلى الأمر بالصرف مدعما بمذكرة معللة بصفة قانونية من أجل التسوية.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

وفي الجانب المتعلق بالتخفيض من دين أو إلغاؤه بناء على أمر الأمر بالصرف، وقبل قبول المحاسب العمومي بتنفيذ هذا الأمر، تعين عليه أولاً التأكد من مشروعية تخفيضات تلك المداخل أو إلغاؤها وكونها لا تحمل إغفالاً أو خطأ مادياً، وإلا تعين عليه إرجاعه إلى الأمر بالصرف وفق نفس الشكليات المقررة للأوامر بالمداخل الغير مقبولة التحمل من أجل تصحيحها.

وعلى نفس التنصيص سارت المادة 32 من مرسوم المحاسبة العمومية للجهات ومجموعات الجهات رقم 2.17.449 ومراسيم تنظيم الجماعات الترابية الأخرى مع تعديل طفيف في بعض المصطلحات من حيث استعمال عبارة الإدراج المالي بدل التنزيل المالي، وكون المحاسب يتحقق من الوثائق المحددة بقرار مشترك لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية.

✓ الرقابة على شسيع المداخل من قبل المحاسب العمومي¹

يقوم الخازن المكلف بالأداء دون سابق إعلام، وكلما رأى ذلك ضرورياً أو بطلب من الأمر بالصرف، في مكتب شسيع المداخل وفي مراكز نوابه بما يلي:

- التدقيق في المحاسبة وفي الصندوق؛
 - جرد التذاكر والقيم الأخرى ودفاتر المخالصات؛
 - تقييم سير الشساعة ومردوديتها.
- ويتعين إجراء التدقيق والجرد السالفين الذكر مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل.²

ولإنجاح عملية المراقبة لابد وأن تتم هذه الأخيرة بالتنسيق بين الهيئتين وذلك لتفادي القيام بعملية التفتيش في وقت واحد، وأيضاً لضمان تغطية أكبر عدد ممكن من القباضات وفق برنامج سنوي لكل هيئة.³

لقد أسس دستور 2011 لأول مرة، وبصورة واضحة لمبادئ الحكامة الجيدة، ومنها تلك المرتبطة بالجماعات الترابية، انسجاماً مع طبيعة التنظيم الترابي للمملكة والمرتكز على التنظيم اللامركزي، القائم على الجهوية المتقدمة، بغية الاسترسال في تشييد مؤسسات دولة حديثة، مرتكزاتها المشاركة والتعددية والحكامة الجيدة.⁴

¹ Instruction du Ministre des Finances relative au fonctionnement des règles de dépenses e de recettes de l'Etat du 26 Mars 1969.

² أحمد قيش وأخرون: المساطر الجبائية المحلية الوعاء والتحصيل، مرجع سابق، ص. 240-241.

³ نفس المرجع، ص. 240.

⁴ لعربي بجيجة: القوانين التنظيمية الترابية ومبدأ التدبير الحر، مجلة مسالك في الفكر والاقتصاد والسياسة، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، العدد 34/33، ص. 41.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

وتعد الرقابة على مالية الجماعات الترابية من أهم آليات الحكامة الجيدة التي تصون المال العام من الهدر وسوء الاستعمال، وتدفع بالمسؤولين على ترشيده واستخدامه في المصلحة العامة للجماعة الترابية.

تنطوي الرقابة بصفة عامة على التأكد من أن الهيئات المحلية تسير وفق النمط الذي تحدده الاختصاصات المخولة لها والخطط المعتمدة من قبل مجالسها المنتخبة، مع مسايرتها للتوجهات العامة للدولة¹.

ولقد تم تنزيل مبادئ الحكامة الخاصة بكيفيات تدبير الجماعات الترابية للشأن العام الترابي من خلال ما نصت عليه المادة 114 من القانون التنظيمي للجماعات التي أشارت إلى وجود نوعين من الأجهزة المنوط بها أن تمارس رقابتها على مالية الجماعات، ويتعلق الأمر بكل من المفتشية العامة للمالية التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية، والمفتشية العامة للإدارة الترابية التابعة لوزارة الداخلية.

وتخضع مالية الجماعات على غرار باقي الجماعات الترابية لعملية تدقيق بشكل مفاجئ ودون سابق إعلام من قبل تلك الأجهزة، كما يمكن لكل من رئيس المجلس التداولي والمجلس ولعامل العمالة أو العامل المختص أن يطلب من تلك الأجهزة القيام بتلك العملية.

كما أنه في نفس السياق فيما يخص قواعد الحكامة المتعلقة بحسن التدبير، في ظل القانون التنظيمي للجهات أحاط المشرع الجهات بعدد من التدابير التي تروم حسن تدبير المال العام والمحافظة عليه، ومن القيم التي أراد تكريسها من خلال تلك المقترحات هو ترسيخ سيادة القانون وقيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية. ولبلوغ تلك الأهداف، يجب على الجهة تحت إشراف رئيس مجلسها اعتماد التقييم لأدائها والمراقبة الداخلية والافتحاص وتقديم حصيلة تدبيرها².

فالمادة 248 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 تنص على أنه بمبادرة من رئيس مجلس الجهة أو من عامل العمالة أو الإقليم يمكن إخضاع الجهة لعمليات التدقيق المالي، وأن يعرض التقرير المتعلق بتلك العملية على أنظار مجلس الجهة.

¹ لعربي بجيجة: القوانين التنظيمية الترابية ومبدأ التدبير الحر ، مرجع سابق، ص.47.
² المادة 246 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 " يجب على الجهة تحت إشراف رئيس مجلسها اعتماد التقييم لأدائها والمراقبة الداخلية والافتحاص وتقديم حصيلة تدبيرها.
تقوم الجهة ببرمجة دراسة تقارير التقييم والافتحاص والمراقبة وتقديم الحصيلة في جدول أعمال مجلسها، وتنتشر هذه التقارير بجميع الوسائل الملائمة ليطلع عليها العموم."

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

وقد حدد القانون التنظيمي للجهات الإجراءات الواجب سلوكها عند طلب تدخل أحد أجهزة التفتيش والمراقبة من أجل تقييم أداء الميزانية أو في حالة ثبوت وجود اختلالات مالية داخل إدارة الجهة أو من قبل الهيئات التابعة لها أو التي تساهم فيها كشركات التنمية المحلية، ومجموعات الجماعات.¹

وعلى غرار باقي الجماعات الترابية الأخرى، وطبقا للقانون التنظيمي للعمليات والأقاليم تخضع العمليات المالية والمحاسبية للعمالة أو الإقليم لتدقيق سنوي، تنجزه بشكل مشترك المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية، ويتم إجراء هذا التدقيق في عين المكان وبناء على الوثائق المالية والمحاسبية.

3- الرقابة القضائية على تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية

اتسمت الرقابة القضائية المالية للجماعات الترابية وهيئاتها بموسميتها منذ سنة 1979 تاريخ إحداث المجلس الأعلى للحسابات، ترتب عنها ضعف أداء المجلس مما أكد بطريقة غير مباشرة دوره الهامشي على المستوى المحلي، لكن المشرع تدارك الأمر في مضمون الفصل 98 من دستور 1996 المعدل بنص الدستور المراجع والمصادق عليه باستفتاء فاتح يوليوز 2011، حيث نصت المادة 149 على أنه: "تتولى مجالس جهوية للحسابات مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها". وبهذا يتم إقرار آلية للمراقبة تشكل امتداد موضوعي للرقابة العليا على المالية المحلية، وبالتالي تتوج التنظيم الجهوي للدولة، وتحقق أهداف متعددة منها تخفيف العبء على المجلس الأعلى للحسابات، وتتبع استعمال الضرائب المحلية، وتقويم المشاريع والمصالح العمومية، وتمكين المواطن والرأي العام من التقييم الضروري لاستعمال المال العام المحلي، وأيضا وهذا هو الأهم فإن التطوير المجالي عن طريق الامتداد الجهوي لمؤسسة المجلس الأعلى للحسابات، سيعمل على المساهمة المباشرة في تثبيت الديمقراطية على المستويين المحلي والجهوي.²

تعتبر الرقابة القضائية أكثر الأشكال ضمانا للموضوعية والأكثر احتراما للاستقلال المالي والإداري للجماعات المحلية.³

تعتبر المحاكم المالية هيئات عليا للرقابة على المال العام تتناط بها مهام مراقبة تنفيذ الميزانية العامة وميزانيات الجماعات المحلية بمراحلها المختلفة وأجهزتها المتعددة.⁴

¹ للمزيد من الإيضاح تراجع المادة 248 و249 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

² نجيب جيري: الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، مرجع سابق ص.100.

³ عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص.193.

⁴ نفس المرجع، ص.196.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

تخضع ميزانيات الجماعات المحلية لرقابة قضائية لاحقة، تمارس بواسطة جهازين قضائيين متخصصين هما المجلس الأعلى للحسابات، والمجالس الجهوية للحسابات.¹

أ- رقابة المجلس الأعلى للحسابات

يمارس المجلس الأعلى للحسابات العديد من الاختصاصات التي تتصل بالمحافظة على المال العام من خلال التدقيق والبت في الحسابات، التحقيق والبت في التسيير بحكم الواقع، التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، مراقبة التسيير واستعمال الأموال، مراقبة استخدام الأموال التي يتم جمعها عن طريق استعمال الإحسان العمومي، واستئناف الأحكام الصادرة بصفة نهائية عن المجالس الجهوية للحسابات. إلا أن أهم هذه الاختصاصات تلك التي يمارس في إطارها رقابته على مالية الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، والتي تنصب خاصة على الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.²

ب- رقابة المجالس الجهوية للحسابات

تتولى المجالس الجهوية للحسابات طبقاً لمقتضيات الفصل 149 من دستور 2011 مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها، وكيفية قيامها بتدبير شؤونها. وتعاقب عند الاقتضاء، عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة.

وعلى هذا الأساس تتولى المجالس الجهوية للحسابات طبقاً لمقتضيات الفصل 98 من دستور 1996 والكتاب الثاني من مدونة المحاكم المالية مراقبة حسابات الجماعات المحلية ومجموعاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها، إذ بموجب ذلك تمارس في حدود دائرة اختصاصها العديد من المهام.³

تتولى المجالس الجهوية للحسابات طبقاً لمدونة المحاكم المالية اختصاصاً قضائياً، تتضح ملامحه من خلال تدخل هذه الوحدات الرقابية الجديدة في البت في حسابات المحاسبين العموميين من جهة، والتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية من جهة أخرى.

كما تتفرع الاختصاصات الإدارية للمجالس الجهوية للحسابات، بين مراقبة القرارات المتعلقة بالميزانية ومراقبة التسيير وكذا مراقبة استعمال الأموال العمومية.

وطبقاً للمادة 126 من مدونة المحاكم المالية رقم 462.99، يمارس المجلس الجهوي للحسابات، الاختصاصات التالية، في حدود دائرة اختصاصه:

¹ كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 94.

² نفس المرجع، ص. 95.

³ نفس المرجع، ص. 97.

⁴ الجريدة الرسمية عدد 5030 بتاريخ 15 غشت 2002.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- البت في حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية هذه الجماعات والهيئات ومراقبة تسييرها؛
 - مراقبة تسيير المقاولات المخولة الامتياز في مرفق عام محلي أو المعهود إليها تسييره والشركات والمقاولات التي تملك فيها جماعات محلية أو هيئات أو مؤسسات عمومية خاضعة لوصاية هذه الجماعات المحلية وهيئاتها على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار؛
 - مراقبة استخدام الأموال العمومية التي تتلقاها المقاولات غير تلك المذكورة أعلاه، أو جمعيات أو أجهزة أخرى تستفيد من مساهمة في رأسمال أو مساعدة كيفما كان شكلها تقدمها جماعة محلية أو هيئة أو أي جهاز آخر يخضع لمراقبة المجلس الجهوي؛
 - ممارسة مهمة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالنسبة لكل مسؤول أو موظف أو مستخدم يعمل في:
 - الجماعات المحلية وهيئاتها؛
 - المؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية هذه الجماعات والهيئات؛
 - كل الشركات أو المقاولات التي تملك فيها الجماعات المحلية أو الهيئات على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار؛
 - يخضع كل من الوالي أو العامل لقضاء المجلس الجهوي في الحالات التي يعملان فيها باعتبارهما أمرين بالصرف لجماعة محلية أو هيئة، وفي الحالات الأخرى تطبق عليهما مقتضيات الفصل الثاني من الباب الثاني من الكتاب الأول من هذا القانون؛
 - المساهمة في مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانيات الجماعات المحلية وهيئاتها.
- كما يدخل في اختصاص المجلس البت في حالات التسيير بحكم الواقع (المحاسب العمومي بحكم

الواقع).¹

¹ إن التسيير بحكم الواقع وإن كان يثير إشكالات بخصوص واقعه وتطبيقاته، فإن مضمونه لا يثير أية إشكالات مفاهيمية، فالمحاسب الفعلي أو المحاسب بحكم الواقع Comptable de fait هو كل شخص مباشر من غير أن يؤهل لذلك من لدن السلطة المختصة عمليات قبض الموارد ودفع النفقات وحيازة واستعمال أموال وقيم في ملك أحد الأجهزة العمومية الخاضعة لرقابة المحاكم المالية، بمعنى أن المقتضيات القانونية المنظمة لهذه الرقابة تحكم أعمالا تعتبر غير مشروعة وغير قانونية من الناحية المبدئية لكنها قد تتداخل مع ضرورات السرعة والفعالية في التدخل المالي المحلي، بمعنى أن هذه العمليات تكون من تنفيذ من لا يمتلك الصفة القانونية للقيام ولا يخوله القانون ممارسة هذا الاختصاص. بيت المجلس في حسابات المحاسبين بحكم الواقع، ويعتبر المجلس محاسبا بحكم الواقع " كل شخص مباشر من غير أن يؤهل لذلك من لدن السلطة المختصة عمليات قبض الموارد ودفع النفقات وحيازة واستعمال أموال أو قيم في ملك أحد الأجهزة العمومية الخاضعة لرقابة المجلس. أو يقوم دون أن تكون له صفة محاسب عمومي بعمليات تتعلق بأموال أو قيم ليست في ملك الأجهزة المذكورة ولكن المحاسبين العموميين يكلفون وحدهم بإنجازها وفقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل. " المادة (40) من مدونة المحاكم المالية.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

❖ البت والتحقيق في حسابات المحاسبين العموميين للجماعات الترابية

وتأسيسا على ما سبق، يمارس المجلس الجهوي للحسابات، اختصاصا قضائيا، يتمثل في البت والتحقيق في حسابات المحاسبين العموميين للجماعات الترابية، إذ يتعين على المحاسبين العموميين بالجماعات الترابية ومجموعاتها، إيفاء المجلس سنويا بحساباتهم. كما يلزم محاسبو المؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية هذه الجماعات والهيئات، الشركات أو المقاولات التي تملك فيها الجماعات المحلية أو الهيئات على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار، أن يوجهوا البيانات المحاسبية المتعلقة بالعمليات المالية التي مكلفين بها (عمليات المداخل والنفقات وعمليات الصندوق).

أما فيما يتعلق باختصاصات المجلس الجهوي للحسابات في العمليات المتعلقة بالتسيير بحكم الواقع، فإن إثارة هذا النوع من القضايا، يتم بمبادرة مباشرة من هذا المجلس عند إجراء عمليات التدقيق في الحسابات، كما يمكن أن يحصل كذلك هذا الأمر بإحالة من وكيل الملك، أو بطلب من وزير الداخلية أو الوالي أو العامل والوزير المكلف بالمالية أو الخازن الجهوي أو العمالة أو الإقليم أو الممثل القانوني للجماعة الترابية أو المجموعات أو المحاسبين العموميين.

أما بخصوص مساطر التحقيق في الحسابات من قبل المجلس الجهوي للحسابات، فهي مساطر كتابية، قابلة للاستئناف أمام المجلس الأعلى للحسابات.¹

❖ التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية

يمارس المجلس الجهوي نفس الاختصاصات التي يمارسها المجلس الأعلى للحسابات مركزيا، تطبيقا للمواد 54-55 و 56 من القانون رقم 99-62، والتي تتمثل في إخضاع للعقوبات المنصوص عليه، أمر بالصرف أو أمر مساعد بالصرف أو مسؤول، وكذا كل موظف أو عون يعمل تحت سلطتهم أو لحسابهم، إذا ارتكبوا أثناء مزاولة مهامهم إحدى المخالفات المنصوص عليها في المادة 54 من مدونة المحاكم المالية، والمتعلقة في مجال الموارد المالية بتلك المخالفات المرتكبة في مجال إثبات الديون العمومية وتصفياتها والأمر بصرفها، وقواعد تحصيل الديون العمومية، وقواعد تدبير الممتلكات، أو تقديم

¹ يجب على طالب الاستئناف إيداع عريضة الاستئناف لدى كتابة الضبط بالمجلس الجهوي خلال 30 يوما الموالية لتاريخ تبليغ الحكم النهائي، كما يحق للمحاسب أو لنوي حقوقه، وكذا الجهات المعنية بعد انصرام الأجل المحدد للاستئناف في حالة اكتشاف عنصر جديد، طلب مراجعة الأحكام النهائية الصادرة عن المجلس الجهوي أمام هذه المحكمة، ويحدد أجل تقديم طلب المراجعة في 10 سنوات ابتداء من تاريخ تبليغ حكم المجلس الجهوي، وفي حالة تقديمه لغير صالح المعني بالأمر، يحدد هذا الأجل في 4 سنوات. (انظر نجيب جيري: الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص. 111-112).

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

امتيازات للملزمين بجباية (ضريبة أو رسم...) بصفة غير مشروعة، أو حصول الشخص لنفسه أو لغيره على منفعة غير مبررة نقدية أو عينية، وكذا الإدلاء للمحكمة بأوراق ومستندات مزورة.¹

❖ الاختصاص الإداري للمجالس الجهوية للحسابات

تتوزع الاختصاصات الإدارية للمجالس الجهوية للحسابات بين مراقبة القرارات المتعلقة بالميزانية ومراقبة التسيير وكذا مراقبة استعمال الأموال العمومية.

✓ مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية

قبل صدور القوانين التنظيمية الخاصة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى أي قبل دستور 2011، وفي حالة ما إذا لم يصادق على الحساب الإداري لجماعة ترابية أو مجموعة من طرف المجلس التداولي المختص، كان بإمكان وزير الداخلية أو الوالي أو العامل عرض القضية على المجلس الجهوي، بصفة تلقائية أو بناء على طلب من الأمر بالصرف المعني أو من طرف الرفض للحساب الإداري.

وبناء على دراسة الحساب الإداري والمداولات المتعلقة بالرفض والمستندات المثبتة المقدمة من طرف المحاسب العمومي، يصدر المجلس الجهوي رأيه حول شروط تنفيذ الميزانية الجماعية أو الهيئة داخل أجل أقصاه شهرين من تاريخ عرض الأمر عليه.

بناء على الآراء التي يبديها المجلس الجهوي، يقرر وزير الداخلية أو الوالي أو العامل الإجراءات التي يجب اتخاذها وعند الاقتضاء، يقوم ببرمجة الفائض الناتج عن السنة المالية المعنية، ويلزم وزير الداخلية أو الوالي أو العامل بتعليل قراره إذا كان رأيه غير مطابق لرأي المجلس الجهوي.²

✓ مراقبة التسيير

إن المجالس الجهوية للحسابات تراقب تسيير الجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات والجهات والعمالات والأقاليم ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية الداخلة في دائرة اختصاصها. كما أنه في حدود اختصاصاتها، تراقب بالإضافة إلى ذلك، تسيير المقاولات صاحبة الامتياز أو المسيرة لمرفق عام محلي والمقاولات والشركات التي تكون تلك الجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات والجهات والعمالات والأقاليم ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية والمؤسسات العامة الجهوية والجماعية، تمتلك فيها أغلبية الأسهم في رأسمالها، أو لسلطة مرجحة في اتخاذ القرار.

¹ تستأنف القرارات الصادرة عن المجالس الجهوية أمام الغرفة المختصة بالمجلس الأعلى للحسابات، ولوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية ووكيل الملك والمعني بالأمر الحق في استئناف القرارات النهائية الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات. مع الإشارة إلى إمكانية توقيف تنفيذ تلك القرارات عند قبول الاستئناف ما لم يكن القرار مديلاً بصيغة النفاذ المعجل.

² نجيب جيري: الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص. 112. 113. يتصرف

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

محاسبو الجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات والجهات والعمالات والأقاليم ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية والهيئات الأخرى المشار إليها آنفا، مطالبون بإعداد وإرسال سنويا للمجالس الجهوية للحسابات، حساباتهم ووثائقهم المحاسبية المتعلقة بها، مرفقة بالوثائق العامة والمثبتة لها، وفق الشكليات المنصوص عليها في الأنظمة الجاري بها العمل.¹

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

✓ مراقبة استخدام الأموال العمومية

من المستجدات التي أنت بها المدونة على مستوى المجالس الجهوية للحسابات، تلك المتعلقة بمراقبة استعمال الأموال العمومية التي تتلقاها المقاولات والجمعيات وكل الأجهزة الأخرى التي تستفيد من رأسمال أو من مساعدة مالية كيفما كان شكلها من طرف جماعة ترابية أو هيئة خاضعة لرقابة المجلس الجهوي.²

إن فسخ المجال للمراقبة اللاحقة بدل الوصاية الإدارية، يرتبط بكون هذه الأخيرة أكثر انسجاما مع اللامركزية الترابية التي لا تقوم فقط على الاستقلال المالي للجماعات المحلية، بل تحتاج أيضا إلى الفعالية الاقتصادية لكي تكون هاته الجماعات شريكا اقتصاديا للدولة والقطاع الخاص في مسار تحقيق التنمية الشاملة. فإذا كان تثمين اللامركزية لا زال يحتاج إلى موارد مالية، فإن تدبير هذه الأموال يحتاج إلى رقابة مستقلة محايدة ولاحقة.³

ثانيا- الافتحاص أو التدقيق الداخلي

عادة ما يتم التركيز على التدقيق الداخلي في المؤسسات الاقتصادية الخاصة نظرا لاهتمامه بتقسيم النشاط المالي للشركات، ويهدف بالأساس لإيجاد أفضل السبل لتفادي مخاطر المقاول والتغلب عليها، بالاعتماد على آليات ذاتية للضبط والرقابة وترسيخ دور مراقبي المحاسبات Commissaires aux comptes.

¹ Abdelaziz EL-EL GHALI, la fiscalité locale et le développement local, Approche prospective liens et interdépendances, première édition, Imprimerie MAPRINT- Salé, 2007, p109.

² نجيب جيري: الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص. 114. بتصرف
³ نفس المرجع، ص. 114.

وإذا كان هذا التدقيق يعتبر في القطاع الخاص عنصرا أساسيا، فإن نقله إلى المجال العمومي لا يقل أهمية بالنظر لدوره في التوجيه والضبط الذاتي للنشاط المالي والإداري المحلي نظرا لاعتماده بالأساس، وفي مجال التدبير المحلي، على مجموعة من العناصر الإجرائية الوظيفية.

1- **بيئة الرقابة:** يتعلق الأمر بدراسة مجموع العوامل والأحداث ذات التأثير المباشر أو غير المباشر على النشاط الإداري والمالي المحلي، وتحديد عناصرها يعد من أهم الإجراءات التي تتبعها الرقابة على هذا المستوى. ويبدأ مجال تناول بيئة الرقابة من " تحديد أهمية ودور العملية الرقابية داخل الهيكل العامة " للمنظمة أو الجماعة الترابية، قبل أن يتناول مجموعة من العناصر المبدئية والتمهيدية للعمل الرقابي مثل " البيئة التنظيمية وفلسفة العملية الرقابية وإدارتها " والسلط والمسؤوليات الموزعة داخل الهيئة الخاضعة للرقابة" بالإضافة إلى العناصر المتعلقة بسياسة تدبير الموارد البشرية ومستوى تأهيلها.

2- **تقييم المخاطر:** يعتبر تقييم درجة المخاطر والعوامل المؤثرة سلبا في مسار المنظمة أو الجماعة الترابية ذا أهمية بالغة في مجال الرقابة الداخلية بالنظر لطبيعتها وأهدافها. فتحديد العوامل المؤدية فعليا أو احتمالا لعرقلة أو إعاقة تحقيق الأهداف يسمح من جهة بدراسة المسببات والتأثيرات الفعلية والمجازفات المتعلقة بها، ومن جهة ثانية يسمح بتقادي هذه المؤثرات أو المخاطر أو تقليص فرص تكرارها أو حدوثها وبالتالي يحول دون عرقلة تنفيذ مخططات وأهداف المنظمة. ويمكن لهذه المخاطر أن تكون ذات مصدر خارجي (تغيرات سلبية في البيئة الاقتصادية والمالية، اضطراب البيئة السياسية الوطنية، خفض الضرائب مما يؤدي لانخفاض موارد الجماعة...)، كما يمكن أن يكون مصدرها داخليا ومرتبطا بالمنظمة ذاتها (اختلالات داخلية، تدني مستوى العاملين، الفشل في قياس الأداء أو تحديد الأهداف...).

3- **الإعلام والاتصال:** يقوم التدقيق والافتحاص بالأساس على الدراسة والتحليل المعلوماتي والإعلامي لمختلف العناصر والمكونات المعنية بهذه العملية الرقابية، ويعتبر تداول المعلومات محددا ومؤثرا بشكل فعلي في توضيح الصورة الحقيقية لوضعية المنظمة أو الجماعة المحلية وتقريب أو تحقيق ما يصطلح عليه بالصورة السليمة Image fidèle، وعملية الاتصال أو التواصل تعتبر بهذا الخصوص ذات ضرورة عملية وواقعية ويجب الحرص على تحقيقها لتسهيل عملية الافتحاص ذاتها ولضمان تنزيل دراسة وتحليل حقيقيين حول الصورة الفعلية لوضعية الهيئة الخاضعة للرقابة سواء كانت منظمة عمومية مركزية أو جماعة ترابية.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

إن اعتماد التدقيق الذاتي داخل الجماعات الترابية بالأساس يعتبر ذا أهمية بالغة ومن شأنه رفع القوة التدبيرية لهذه الهيئات اللامركزية وتطوير آليات اتخاذ القرار وتنفيذه بها، وخاصة في المجال المالي والمسائل المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية¹.

مازالت الجماعات الترابية لم تستوعب بعد أهمية الافتتاحات الداخلي في تجويد الأداء الإداري، ولم تؤسس له خلايا إدارية تتكفل به. فتمودج التنظيم الهيكلي الموجه من قبل وزير الداخلية للجماعات من أجل الاستئناس والذي تعرضنا له بالدراسة سابقا، تضمن الإشارة إلى ضرورة تضمين ضمن مكونات مديريات الجماعات لمصلحة تعنى بمجال الافتتاحات والتدقيق الداخلي. ومن خلال تفحص المشاريع المعدة من قبل الجماعات في هذا الشأن، سنجدها تجسدها شكلا ولا تفعلها على أرض الواقع، لغياب ثقافة ربط المسؤولية بالمحاسبة وعدم توفر الجماعات على الموارد البشرية المختصة في هذا الباب، والطابع الرئاسي لتدبير شؤون الجماعة، والمتمثل في مركزة القرارات الأساسية والحاسمة في يد رئيس المجلس، إذ يعتبر مهمة الافتتاحات الداخلي شأنا يخصه وحده، وإثارته قد تجر عليه مشاكل قد تضعه في قفص الاتهام، وعدم صياغته لقيام موظفين تحت إمرته بالتحقيق في تدبيره المالي ومراجعتة.

يجب على الجماعات الترابية تحت إشراف رؤساء مجالسها، اعتماد التقييم لأدائها والمراقبة الداخلية والافتتاحات وتقديم حصيلة تدبيرها، وذلك طبقا لما نصت عليه المادة 246 من القانون التنظيمي للجهات والمادة 272 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14 والمادة 216 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

إن عملية التدقيق والافتتاحات أصبحت ضرورة ملحة لتخليق الحياة العامة وتنزيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، من أجل التحقق من أن المسار التدبيري يمشي على السكة الصحيحة، والتمكن من تدارك الانزلاقات في الوقت المناسب، لكن للأسف الشديد مازالت هذه الآلية المؤسسة لحسن التدبير لم تفعل بعد في غالبية إدارات الجماعات الترابية، مما يحتم وضع قانون وأنظمة لكيفيات تطبيقها وإقرار عقوبات على مخالفة مقتضياتها أو الالتفاف حولها أو التقصير في تنزيلها.

¹ عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بالمغرب بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص. 117-118. بتصرف طفيف

خاتمة الفصل الأول من القسم الأول

من خلال عملية تشخيص تطبيقات آليات الحكامة المالية المعتمدة من قبل الجماعات الترابية في تدبير الصلاحيات المنوطة بها، أبانت عن تطور ملحوظ في نوع الآليات المتبعة بالمقارنة على ما كان عليه الحال في تجارب تدبير الشأن العام الترابي السابقة. وفي هذا السياق، لقد راكم المغرب تجربة كبيرة على مستوى اللامركزية، وخاصة الإدارية منها، لكن ذلك لم يصاحبه تطور وفعالية على المستوى الاقتصادي والمالي.

إن البطء الذي ظل يميز الانتقال نحو الديمقراطية بالمغرب، بالرغم من النتائج الإيجابية المحققة على أكثر من صعيد، يرجع في جانب كبير منه إلى معضلة تدبير الشأن المحلي، الذي لا يتم وفق طرق ومناهج حديثة وعقلانية، حيث لازالت العديد من القرارات والسياسات المحلية تعاني من ضعف إنتاج وتداول النخب، وتراجع مصداقية المؤسسات المنتخبة، وعدم وجود آليات عملية للمراقبة والتقييم والمحاسبة...¹

تعرف مالية الجماعات الترابية بعض المشاكل؛ من بينها غموض بعض النصوص القانونية وجمودها، مما يؤدي إلى تقييد حركة الجماعات الترابية، وأي خروج عن هذه النصوص يجوز لسلطات الوصاية إلغاء القرار والحكم عليه بالبطلان. ويرجع السبب في ذلك إلى أن النصوص القانونية غالبا ما تعرف ركودا لا يساير التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها الحياة العملية وتعكسها الزيادة في عدد السكان وارتفاع الأسعار داخل البلد. وهو الأمر الذي سينتج عنه ضعف القدرة المالية الترابية عن تلبية رغبات السكان. ذلك أن هذه المشاكل تجعل² من الجماعات الترابية لا تتمتع باستقلالها المالي.

هذا، وإذا كان القانون التنظيمي للجماعات قد أتى بمستجدات متقدمة نسبيا، فإنه يشتمل على نقائص وعيوب وثغرات بالجملة، لاسيما ما يتعلق منها بالرقابة الإدارية أو الوصاية كما تسمى سابقا. فمن خلال قراءة متأنية لهذا القانون التنظيمي، نجد أن المشرع المغربي ورغم إدخاله للقاضي الإداري مشرفا على سلطات الوصاية قد حافظ على نفوذ العمال والولاة. حيث خول لهم صلاحية واسعة في التدبير المالي لشؤون الجماعة، وإمكانيات كبيرة للتحكم في مصير ميزانيات الجماعات، عبر آلية الرقابة القبلية، من خلال اشتراط ضرورة التأشير عليها من جانبهم قبل أن تدخل حيز التنفيذ. وكذا آلية المراقبة القبلية لشرعية قرارات الرئيس ومقررات المجلس، فضلا عن إمكانية إدراجهم كل مسألة يريدونها بجدول أعمال دورات مجالس الجماعات التابعة لهم، وحقهم في الاعتراض على كل مسألة أدرجت بتلك الجداول،

¹ رضوان زهو: الحكامة الترابية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء، 2015، العدد. 30/29، ص. 10.

² أمين ركلمة: مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد وأفاق التطوير، مرجع سابق، ص. 104.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

سواء من قبل الرؤساء أو أعضاء المكاتب أو أعضاء المجالس.¹ وفي نفس السياق وعلى الرغم من تنصيب القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم (وباقى الجماعات الترابية الأخرى) في المادة 2 على أن العمالة أو الإقليم تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، أي استقلالها بإدارتها وموظفيها، فإن المادة 127 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمليات والأقاليم ونفس رقم المادة من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمادة 124 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات جعلت قرارات رؤساء المجالس القاضية بالتعيين في المناصب العليا تخضع لكي تصير تنفيذية ونهائية لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية. مما يدل على استمرارية تحكمية السلطة المركزية في تدبير شؤون الأطر التي تتولى تدبير الملفات المهمة في إدارات الجماعات الترابية، وكون التأشيرة على قراراتهم مركزيا تأخذ وقتا ليس باليسير، وكل خطأ في ملفات التعيين فتدركها يستلزم مددا أخرى، مما ينعكس سلبيا على نفسية الموظفين حديثي العهد بالوظيفة الترابية، مما قد يؤثر على مردوديتهم الوظيفية.

كما أن التداخل في الاختصاصات الذاتية لمجلس الجماعة قد يؤدي إلى تداخل في الاختصاصات مع الجماعات الترابية الأخرى.

" تتبوأ الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات". (الفصل 134 من دستور 2011)، مما يؤشر على استمرار وصاية المركز (الدولة) على الجهة بالرغم من انتخاب مجالسها بالاقتراع العام المباشر وتوفيرها على موارد مالية ذاتية وأخرى مرصودة لها من طرف الدولة، وذلك من خلال سهر الولاية والعمال، باسم الحكومة، على تنسيق وحسن سير أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية تحت سلطة الوزراء المعنيين ومساعدة رؤساء الجماعات الترابية، وبخاصة منهم رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية في إطار لا ينفصل عن ممارستهم المراقبة الإدارية، بدعوى تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها.²

كما تجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من مجهودات الملاءمة التي قامت بها الدولة قبل انتخابات 4 شتنبر من سنة 2015 على مستوى التقسيم الترابي، فلا زال هذا التقسيم لا يخدم التوزيع المتكافئ للثروات، والتجهيزات والموارد البشرية، مما يبقى العديد من الجماعات الترابية مستمرة في معاناتها من قلة الموارد المالية وضعف التأطير. وفي هذا الباب نشير إلى أن أهم الإعانات المالية الممنوحة من قبل

¹ عماد أبركان: قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء، العدد 34/33 السنة 2015، ص. 140.

² رضوان زهو: الحكامة الترابية، مرجع سابق، ص. 9.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

الدولة أصبحت تصب في الجهات على حساب الجماعات المسؤولة عن تنمية القرب والتي جمدت مساعدات الدولة في الحصص التي كانت تمنح لها في السابق على الرغم من الصلاحيات الموسعة التي خصها به القانون التنظيمي رقم 113.14. وهنا نطرح السؤال: هل الجهات الإثني عشر المحدثّة على إثر التقسيم الجديد قادرة على التميز كل واحدة في دائرة نفوذها الترابي بأن تنتج مادة أو هوية *une marque* تميزها عن باقي الجهات تضيف عليها قيمة مضافة تسعفها في الرفع من قدراتها التمويلية وجلب الاستثمار؟ هل فعلا ستستطيع الجهة أن تخلق التنمية في محيطها الجغرافي بإمكانياتها المادية والبشرية؟ هل فعلا بلادنا في حاجة لهذا العدد من الجهات من أجل تجاوز سلبيات التقسيم الترابي السابق وتدارك هفواته؟ إن الواقع المعاش يشير إلى أن إمدادات الدولة توزع من غير توازن وتخصها بجهتين تشكّلان القطبين الرئيسيين للتقسيم الترابي ببلادنا.

إن الهدف من إدماج مجموعة مراكز إنتاجية (عدد من العمالات والأقاليم) ضمن جهة واحدة كان الهدف منه التكامل، في حين نرى في نموذج جهة فاس مكناس أن هناك تقارب في الإنتاج الداخلي الخام بين مدينتي فاس ومكناس، وبالتالي فإدماج المركزين أو القطبين لم يضيف على تلاحمهما أية إضافة اقتصادية، خاصة إذا قسمنا مجموع الناتج المحلي الإجمالي المحقق من قبلهما على إثني عشر يصبح المعدل أقل مما تنتج كل واحدة بمفردها نظرا لتقاربهما في الإمكانيات المتوفرة وحجم الإنتاج. كما أن الجهات المتوفرة على واجهة بحرية هي التي استفادت من خدمات التقسيم الترابي الجديد خاصة على مستوى تطبيق مقتضيات القانون الجبائي رقم 47.06 فيما يخص استخلاص حقوق الخدمات المقدمة في الموانئ، تقسيم دعم مالي واقتصادي الأقطاب الجهوية التقليدية على حساب جهات ناقصة التجهيز ضعيفة الموارد.

كما لا يفوتنا أن ننبه إلى عدم فعالية مبدأ الفصل في المهام بين المحاسب العمومي والامر بالصرف على مستوى تدبير منظومة مصادر تمويل الجماعات الترابية، إذ يكرس تحكم واستحواذ أطر الخزينة ووزارة المالية والاقتصاد في تأسيس وفرض وجباية ومنازعة أهم الرسوم المحلية، مع غياب آليات لمحاسبتهم، وتتبع أنشطتهم من قبل المجالس التداولية، واستمرار تدفق الباقي استخلاصه. كما أن سوء تنظيم إدارة الدولة اللامركزة وعدم تناسقها وتفاعلها مع إدارات الجماعات الترابية - والتي تعاني بدورها من سوء التنظيم والفعالية - يزيد من تفاقم مشاكل سوء تدبير الشأن العام الترابي وبطء تدبيره.

كما أن ضعف ثقافة التخطيط المالي من قبل الجماعات الترابية وعدم الاهتمام بسياسات التعاون والشاركة مع القطاعات الحكومية وغير الحكومية، يزيد من تكاليف الميزانية الترابية، ويستنزف مواردها المالية على نذرتها، ويحرمها من مما قد تمنحه هذه الثقافة إن اتبعت من فرص إبرام اتفاقيات على

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

المستوى الوطني والدولي تعزز ابها صلاحياتها التنموية، وتمكنها من جلب خبرات تدبيرية جديدة تطور أدائها على جميع المستويات.

فإذا كانت نتائج تطبيقات آليات الحكامة المالية للجماعات الترابية أظهرت ضعفا كبيرا على مستوى الفعالية التدبيرية، الشيء الذي يبرر الضعف المسجل على مستوى السياسات المالية المتبعة والنتائج المالية المحققة. فهل منظومات مصادر التمويل الركن الثاني الذي يقوم عليه الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية تعرف نفس التطبيقات المختلفة، أم لها خصوصياتها؟

الفصل الثاني- تطبيقات منظومات مصادر تمويل الجماعات الترابية

مع الإصلاحات التي عرفها التنظيم الجماعي لسنة 1976، فقد أولى المشرع المغربي اهتماما للمالية المحلية وذلك من حيث الإصلاح المالي، إذ افرد لها ظهيرا شريفا بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية والذي يشتمل على 39 فصلا، كما أضاف إلى جانب هذا الظهير عددا من المراسيم.

ومنذ ذلك الإصلاح أصبحت الميزانية الجماعية وثيقة واحدة يتم إعدادها وتنفيذها في وقت واحد، وتضم جزأين.¹

ويعرف كل جزء من الميزانية تقسيمات تدرج فيها الموارد والتحملات، وتتكون هذه التقسيمات من فروع، وأبواب التي تقسم بدورها إلى فصول، وفقرات، الهدف منها كما هو الشأن بالنسبة لميزانية الدولة هو توضيح الموارد بجميع أنواعها من أملاك الجماعة وضرائب ورسوم وقروض، وتوضيح التحملات المكونة من التحملات الإجبارية وأنواعها ثم التحملات الاستثمارية.²

ومن أجل تجاوز مختلف الإشكالات التي خلفتها الممارسة المالية المحلية لأزيد من ثلاثة عقود، جاء القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها والمرسوم الجديد لمحاسبة الجماعات المحلية ومجموعاتها بغية تحديد طبيعة الإصلاحات التي يتعين القيام بها لتحديث النظام المالي وجعله أكثر ملاءمة لمتطلبات الحكامة الجيدة للجماعات المحلية.³

كما عرف النظام الجبائي المحلي عدة إصلاحات تكرست بالقانون الجبائي رقم 30.89، الذي عدل بالقانون رقم 47.06، تلتها إصلاحات هيكلية وبنوية همت منظومة الجماعات الترابية ومالياتها، شملت القوانين التنظيمية لسنة 2015، والتي تأسست أهم مبادئها في ظل التعديل الدستوري لسنة 2011، والذي نص على أنواع مصادر تمويل الجماعات الترابية، وإضفاء عليها الصبغة الدستورية، ومهدت الطريق لتنزيلها في صلب تلك القوانين التنظيمية والتي جاءت على الشكل التالي:

نص الفصل 141 من الدستور على أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى، تتوفر على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة. وكل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له.

¹ محمد عالي ادنيا: إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، مرجع سابق، ص. 119.

² نفس المرجع، ص. 119.

³ كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 16.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

ويمكن تصنيفها إلى موارد مالية وإمكانات قانونية تعزز دور الجماعات الترابية في ابتكار حلول جديدة للتمويل. فالموارد المالية للجماعات الترابية أو ما يسمى بمصادر التمويل يمكن تصنيفها إلى ثلاث أصناف رئيسية؛ فهناك موارد ذاتية، وموارد منقولة أو مرصودة من طرف الدولة، ثم الموارد المتأتية من القروض.

بالنسبة للموارد الذاتية تتمثل في حصيلة الضرائب والرسوم المأذون للجهات أو العمالات والأقاليم أو الجماعات في تحصيلها، وحصيلة الأتاوى المحدثه طبقا للتشريع الجاري به العمل، وحصيلة الأجور عن الخدمات المقدمة، وحصيلة الغرامات، ومدخول الأملاك والمساهمات، وحصيلة الاستغلاللات والأتاوى وحصص الأرباح، وكذلك الموارد وحصيلة المساهمات المالية المتأتية من المؤسسات والمقاولات التابعة للجماعة الترابية، وحصيلة بيع المنقولات والعقارات، ثم أموال المساعدات والهبات والوصايا.

أما بخصوص الموارد المنقولة أو المرصودة من طرف الدولة فتشمل، حصيلة الضرائب أو حصص ضرائب الدولة المخصصة للجماعات أو للعمالات والأقاليم أو للجهات؛ والموارد المالية المحولة والمطابقة للاختصاصات التي تنقلها الدولة إلى الجماعات الترابية طبقا للفقرة الثانية من الفصل 141 من الدستور.

بخصوص حصيلة الضرائب أو حصص ضرائب الدولة المخصصة للجماعات الترابية؛ فقد حددت المادة 188 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات أن الدولة ترصد بشكل تدريجي لها نسبا محددة في 5 % من حصيلة الضريبة على الشركات و 5 % من حصيلة الضريبة على الدخل و 20 % من حصيلة الرسم على عقود التأمين، بالإضافة إلى اعتمادات مالية مخصصة لها من الميزانية العامة للدولة في أفق أن تصل إلى سقف حدد في 10 ملايين درهم سنة 2021.

كما يمكن للجهات الحصول على تسبيقات مالية تقدمها الدولة في شكل تسهيلات في انتظار استخلاص المداخل الواجب تحصيلها برسم الموارد الضريبية وبرسم حصتها من ضرائب الدولة.

أما الصنف الأخير من مصادر تمويل الجماعات الترابية فيتجلى في حصيلة الاقتراضات، حيث يمكن للجماعات الترابية الحصول على قروض لتمويل بعض المشاريع التنموية، وستحدد مسطرة وعمليات الاقتراضات بنص تنظيمي، سيبين شروط الحصول على الاقتراض ونسبة الفائدة.

حددت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية إلى جانب الموارد المالية، آليات تمكن هذه الجماعات من ابتكار حلول بديلة للتمويل، كعقد اتفاقيات التعاون والشراكة مع القطاع العام والخاص، واتفاقيات

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

التوأمة والتعاون اللامركزي مع جماعات الترابية وطنية وأجنبية، كما يمكن للجماعات الترابية إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي وكذا الحصول على تمويلات في نفس الإطار بعد موافقة السلطات العمومية، ولا يمكن إبرام أي اتفاقية بين جماعة ترابية مع دولة أجنبية. ويمكن للجماعات الترابية الانخراط والمشاركة في أنشطة المنظمات المهتمة بالشؤون المحلية.

وفي إطار الديمقراطية التشاركية وطبقا للفصل 139 من الدستور، تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها، وهو ما يشكل مصدرا مهما لتعبئة إمكانيات مالية لتنفيذ مشاريع بناء على برامج عمل متفق عليه.

كما أتاح القانون التنظيمي للجهة إمكانية تنفيذ برنامج التنمية الجهوية عند الاقتضاء، في إطار تعاقد بين الدولة والجهة وباقي المتدخلين مثلا في إطار ما يسمى بعقود البرامج.

يشكل كل من صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات مصدرين أساسيين في تحقيق النهوض بأوضاع الساكنة على مستوى الجهات، ونص في هذا السياق الفصل 142 من الدستور على أنه يُحدث لفترة معينة وفائدة الجهات صندوق للتأهيل الاجتماعي، يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات.

كما يُحدث أيضا صندوق للتضامن بين الجهات، بهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليل من التفاوتات بينها. مما سيساعد على تحقيق التوازن والتضامن بين الجهات وسد العجز بينها في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات.¹

تلك هي إذن أهم الإصلاحات التي طالت مبادرات الرفع من القدرة التمويلية الترابية على مستوى التنصيص القانوني، فما هي وضعية هذه المنظومة من الناحية التطبيقية العملية ودورها في تحقيق الاستقلال المالي لهذه الوحدات اللامركزية؟ وإلى أي حد تساهم في تحقيق الاستقلال المالي الترابي؟

فالجماعات الترابية تتوفر على نوعين من المصادر، فهناك المصادر المالية الجبائية، والمصادر المالية غير الجبائية. والإجابة على الأسئلة المطروحة هنا، ستتم عبر مبحثين: (المبحث الأول) تطبيقات منظومة مصادر تمويل الجماعات الترابية الجبائية ونتائجها، (المبحث الثاني) الوضعية التطبيقية لمنظومة مصادر تمويل الجماعات الترابية غير الجبائية.

¹ اطلع عليه بتاريخ 03/03/2017 الساعة 1:30، 22H00LE، <http://www.hespress.com/interviews/275362.html>

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

نقصد بمصادر تمويل الجماعات الترابية، مجموع الموارد الذاتية والاستثنائية التي تمول ميزانيات الجماعات الترابية والتي حددت عناصرها¹ المادة 30 من الباب الثاني من القانون المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها رقم 45.08، بالنص على أنه:

تشتمل موارد الجماعات المحلية على:

- الضرائب والرسوم المأذون للجماعة المحلية في تحصيلها طبقا للقوانين الجاري بها العمل،
- الأتاوى والأجور عن الخدمات المقدمة؛
- الموارد الناتجة عن تحويل جزء من ضرائب ورسوم الدولة المخصصة لفائدة الجماعات المحلية؛
- الإمدادات الممنوحة من طرف الدولة أو أشخاص معنوية يجري عليها القانون العام؛
- حصيلة الاقتراضات المرخص بها؛
- دخول الأملاك والمساهمات؛
- أموال المساعدات؛
- الهبات والوصايا؛
- مداخيل مختلفة والموارد الأخرى المقررة في القوانين والأنظمة.

تلك المصادر شكلت موضوع المادة 174 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14 والمادة 189 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 والمادة 167 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم رقم 112.14.

فعلى سبيل المقارنة، جبايات الجماعات الترابية بفرنسا تتكون من ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة.

فالجباية المحلية المباشرة تتميز بسيطرة أربعة ضرائب محصلة بالتتابع لفائدة المستويات الثلاث للجماعات الترابية، ويتعلق الأمر بالجماعات، العمالات Départements والجهات. بالإضافة وكلما تطلب الأمر ذلك، لبعض الاقتطاعات المباشرة وبأهمية أقل.

- الرسم العقاري على الأراضي غير المبنية TFPNB؛
- الرسم العقاري على الأراضي المبنية TFPB؛

¹ كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 102.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- الرسم على السكن TH؛
 - الرسم المهني TP؛
 - الدفع الموجه للنقل العام؛
 - الرسم على رفع الأتال المنزلية؛
 - الأتالو الجماعة وأتالو الأقسام المنجمية؛
 - l'imposition forfaitaire sur les pylônes électriques على الأبراج الكهربائية؛
 - أما الجباية غير المباشرة المحلية فتقسم إلى جباية غير مباشرة للجهات، وتتألف أساساً من ثلاثة ضرائب:
 - الرسم على البطاقات الرمادية؛
 - الرسم على رخص السياقة؛
 - الرسم الإضافي على رسم الإشهار العقاري وعلى حقوق التسجيل؛
 - وجباية غير مباشرة للأقسام، وتتكون أساساً من ضريبتين:
 - رسم نقل الملكية؛
 - ضريبة السيارات.
- وعلى مستوى الجباية غير المباشرة للجماعات، فهي تضم عدداً من الاقتطاعات، ويتعلق الأمر

ب:

- منح رخص الصيد؛
- الرسم الإضافي لحقوق نقل الملكية؛
- الرسم المحلي للتجهيز؛
- الدفع نتيجة تجاوز السقف المشروع للكثافة؛
- المساهمة في تجاوز معامل استخدام الأراضي coefficient d'occupation du sol؛
- المساهمة في عدم إنجاز ساحات الوقوف؛
- المساهمة في تنوع السكن؛
- الرسم على منح رخص المشروبات؛
- الرسم على الملاهي وألعاب الترفيه؛
- الرسم على البولينج tax sur les bowlings؛

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- الرسم على اللوحات الإشهارية؛
 - الرسم على إقامة اللوحات الإشهارية الثابتة؛
 - الرسم على العربات الإشهارية؛
 - الرسم على الإقامة في المؤسسات السياحية؛
 - الرسم على المصاعد الميكانيكية¹.Taxe sur les remontées mécaniques
- لقد تضمنت قائمة الحقوق المقبوضة لفائدة الجماعات الترابية بفرنسا عددا من الرسوم تم حذفها من تلك المستحقة لمثيلاتها بالمغرب، وكذلك عدم الاستفادة من بعض الرسوم المطبقة بفرنسا والتي قد تشكل مصدرا مهما من مصادر التمويل الترابي وتساهم في الرفع من القدرة التمويلية الترابية وتحقيق الاستقلال المالي الفعلي.

المبحث الأول- تطبيقات منظومة مصادر تمويل الجماعات الترابية الجبائية ونتائجها

إن الأساس المالي يعتبر من أهم ضمانات الاستقلال المالي، والتدبير التنموي يمثل في آن واحد إحدى المبادئ الوظيفية للامركزية وأهم مجالات تدخل الجماعات الترابية والمضمون الأساسي لممارستها لمهامها واختصاصاتها، وإذا كان التطور اللامركزي يميل حاليا لتوسيع مجالات تدخل الهيئات المحلية، فإن استقلالية القرار وتدبير الشؤون المحلية يتطلب اعتماد منظومة متوازنة للتمويل تقوم على تطوير للجباية المحلية ومأسسة التمويل المركزي بشكل يضمن استقلالية القرار المحلي وحرية الجماعات الترابية واستقلاليتها على مستوى إعداد الميزانية وبرمجة المشاريع التنموية وتنفيذها، كما يتطلب تحديد مجال تدخل السلطات المركزية في الرقابة النظامية وعدم ربط الآلية الرقابية بالتمويل².

تلعب الجبايات المحلية دورا مهما في دعم موارد الجماعات الترابية نظرا لأهمية مردوديتها مقارنة مع باقي وسائل التمويل الأخرى، لاعتبارها أداة لتحقيق التنمية المحلية ودعم أساسية لبناء الديمقراطية.

ويراد بالجبايات المحلية مجموعة الضرائب والرسوم المستحقة لفائدة الجماعات الترابية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أي تلك التي يرجع حق استخلاصها للجماعات الترابية بواسطة إدارتها الجبائية مباشرة من لدن الملزمين بأدائها، أو تلك المحولة لفائدتها من طرف الدولة.

وإذا كانت الضريبة المحلية تعبر عن واجب مالي تفرضه الوحدة المحلية بصفة إلزامية في نطاق الوحدة الإدارية، دون مقابل بهدف تحقيق منفعة عامة، وتستفيد من مدخولها الإدارة المحلية، فإن الرسم

¹ بتصرف Abdelaziz EL GHALI: la fiscalité locale et le développement local approche prospective liens et indépendances, op.cit, p.192-200.
² عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص.315. بتصرف طفيف

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

المحلي يعد بمثابة اقتطاع مالي، تجبیه السلطات العامة (الجماعات الترابية) على وجه الإلزام، مقابل خدمة يتم تقديمها للملزم الجبائي، شريطة أن يتناسب مبلغ الرسم مع الخدمة المقدمة.¹

الموارد الجبائية الخاصة بالجماعات الترابية نوعان:

- موارد جبائية ذاتية، خاصة بالجماعات الترابية اعترف المشرع لها بالتصرف فيها فرضا وتصفية واستخلاصا، أو بتدخل من إدارة أخرى على أن حصيلتها تعود للجماعة الترابية المعنية؛

- موارد جبائية خاصة بالدولة، تحول جزءا منها لفائدة ميزانيات الجماعات الترابية. فتبعاً لهذا التقسيم، سنحاول معالجة المبحث الأول المتعلق بتطبيقات مصادر تمويل الجماعات الترابية الجبائية ونتائجها من خلال مطلبين: أسس تطبيقات المنظومة الجبائية الذاتية (المطلب الأول)، مظاهر تطبيقات المنظومة الجبائية المحولة والنتائج المحصلة (المطلب الثاني).

المطلب الأول - أسس تطبيقات المنظومة الجبائية الذاتية

لقد واجه المغرب بعد حصوله على الاستقلال إشكالية بناء الدولة، واستكمال سيادته المالية، مما جعله يوجه التفكير نحو مؤسسة الدولة ووضع ترسانة من القوانين تهدف إلى تطوير "الجماعة"، وجعل المجالس الجماعية الخلية الأساسية لتشديد صرحه السياسي والديمقراطي والإداري، وقد أخذت بذلك الجماعات الترابية في شكلها العام مكانة أساسية داخل الخطاب السياسي والاقتصادي.

لكن الجانب المالي لهذه الوحدات الترابية ظل جوهر الإشكال خصوصاً في شقه المتعلق بالموارد الجبائية.²

فعلى مستوى ما هو محلي صدر من الناحية الإدارية ظهير 2 دجنبر 1959 المتعلق بالتقسيم الجماعي، وظهير 23 يونيو 1960 المتعلق بالتنظيم الجماعي، والذي خول للجماعات التمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ليواكب من الناحية الجبائية صدور ظهير 23 مارس 1962، والذي أكد في فصله الأول على أن تأسيس كل أداء بلدي يجب أن يتم بموجب ظهير شريف، وليسرد بعد ذلك لائحة الأداءات والضرائب المحلية. مميزاً بين الضرائب الواجب فرضها بصورة إلزامية منها ما يرتبط بالجبائية العقارية، كرسوم النظافة وأداءات عن الطرق، وحقوق عن الأرضة وقنوات المياه عندما تتحمل الجماعة نفقاتها، واحتلال الطريق العمومية والمساهمة في نفقات تهيئة الشوارع، ومنها ما يرتبط بقطاعات أخرى

¹ المحجوب الدريالي: المنازعات الجبائية المحلية في ضوء المستجدات القانونية وآخر الاجتهادات القضائية، مرجع سابق، ص.6.

² هشام مليح: الدولة والجبائيات المحلية، مرجع سابق، ص.34.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

كالأداءات عن الكلاب، والمشاهد والذبائح، ولحوم الأسواق وحقوق الأسواق، وأداءات يقدر فرضها بطريقة اختيارية كالأداء عن الإغلاق المتأخر والفتح المبكر لبعض المحلات، وأماكن بيع المشروبات غير الكحولية.

وقد خضع ظهير 23 مارس 1962 لبعض التعديلات كتلك المتضمنة في ظهير 22 فبراير 1973 بمثابة قانون، والذي ينص في فصله الأول بالتحديد على استبدال عنوان "الأداءات البلدية" بالأداءات الجماعية".

إلا أنه أمام عدم قدرة ظهير 23 مارس 1962 على مواكبة التطورات التي عرفت الجماعات الترابية من حيث هيكلتها والاختصاصات الجديدة الموكولة إليها، صدر القانون رقم 30.89 الذي دخل حيز التنفيذ ابتداء من فاتح يناير 1990 واعتبر آنذاك محطة مهمة من خلال عمله على تبسيط الإطار القانوني ودعم الموارد الجبائية للجماعات الترابية.

وقد ضم القانون رقم 30.89 المتعلق بالجبائيات المحلية ثلاث كتب، يهم الأول منها الأحكام العامة الخاصة ببيان الضرائب والرسوم المحلية، وطرق تحديد أسعارها وتوزيع المادة الجبائية بين الأجهزة المحلية دون إغفال شكليات التحصيل وحقوق وواجبات طرفي العلاقة الجبائية أي الإدارة والملمزم، أما الكتاب الثاني فتطرق لمجموع الضرائب والرسوم المحلية مخصصا لأحكام كل واحدة منها بابا، وتناول الكتاب الثالث للأحكام الانتقالية.

لكن القانون رقم 30.89 بدوره لم يعد مساهما لمتطلبات المالية المحلية وحاجياتها التنموية أمام تزايد نفقات التسيير وكثرة الحدود التقنية، بالإضافة إلى عدم قدرته على مواكبة الإصلاح الإداري الذي تعرفه سياسة اللامركزية، سيما بعد صدور الميثاق الجماعي لسنة 2002. لذلك وبعد مرور ثمانية عشر سنة من التجربة الجبائية الثانية التي أقرها القانون¹ رقم 30.89، ثم صدور القانون الجبائي رقم 47.06 الذي دخل حيز النفاذ في اليوم الأول من شهر يناير 2008.

الفقرة الأولى- جبايات الجماعات الترابية على ضوء الدوريات التطبيقية والقانون رقم 47.06

تتيح الدوريات الصادرة عن سلطة المراقبة الإدارية فرصة لتبيان وتوضيح مختلف المساطر والمقتضيات التي يتضمنها كل قانون جديد، تسهل على الأجهزة المكلفة بالتنفيذ مهمة التطبيق السليم لتلك المقتضيات، وهو إجراء ضروري قد يرفع كل لبس في فهم المقاصد القانونية، ويخفف من عدد

¹المحجوب الدريالي: المنازعات الجبائية المحلية في ضوء المستجدات القانونية وآخر الاجتهادات القضائية، مرجع سابق، ص.9-10.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

المنازعات التي قد تحصل بمجرد الشروع بالعمل بهذه المقتضيات الجديدة، وهذا ما حصل مباشرة بعد صدور القانون الجبائي رقم 30.89 الذي تلتته مجموعة من الدوريات المواكبة لتنزيله قصد ضمان جودة تطبيقه.

ومن الدوريات التي كان لها الأثر الأكبر في مواكبة عملية التنزيل هذه، نذكر دورية وزير الداخلية عدد 288 بتاريخ 8 دجنبر 1989، والتي سنتعرض لأهم مقتضياتها، ونبرز مكامن قوتها وضعفها على المردودية المالية لمصادر تمويل الجماعات الترابية.

أولاً- وضعية جبايات الجماعات الترابية على ضوء الدوريات التطبيقية

بتاريخ 8 دجنبر 1989 وجه وزير الداخلية دورية تحت عدد 288، تضم توجيهات حول تطبيق القانون الجبائي للجماعات المحلية وهيئاتها رقم 30.89. ففي مقدمة هذه الدورية، أشار الوزير الوصي على الجماعات الترابية بالمغرب، على أنه على إثر صدور القانون رقم 30.89 المعلق بجبايات الجماعات المحلية بالجريدة الرسمية عدد 4023 بتاريخ 7 جمادى الأولى (6 دجنبر 1989)، يعتبر بمثابة مدونة للجبايات المحلية ويتضمن ثلاثة محاور:

- الاحتفاظ بالجباية القديمة وتحسينها؛
- إحداث ضرائب ورسوم جديدة؛
- إدخال مساطر جديدة في مادة المنازعات والتحصيل.

1 - الاحتفاظ وتحسين الجباية المحلية القديمة

لقد تضمن النص الأصلي المنظم للجبايات المحلية موضوع الظهير الصادر في 23 مارس 1962، لائحة تفصيلية للرسوم المحلية ولكنه ظل ناقصاً من أجل تحديد بعض عناصر الوعاء والتصفية والذين كانوا كثير و التفصيل لكن بدون حصول التجانس على مستوى القرارات الجبائية.

كما أنه بالإضافة إلى هذا النص، كان هناك العديد من النصوص التشريعية والتنظيمية مشتتة، مما يعوق على المدبرين المحليين التعرف عليها.

ومن أجل وضع حد لهذه الوضعية، فإن القانون الجديد ضم جميع هذه النصوص من أجل تحقيق تناغم تشريعي.

هذه النصوص تم الاحتفاظ بها وتبسيطها، وكان من الضروري حذف الرسم على الكلاب، المحدثة بموجب ظهير 16 مارس 1928، ليس فقط لكون مردودها ضعيف، ولكن لكونها تتلاءم مع حقيقة تم تجاوزها كثيراً.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

وفي المجلد فإن هذه النصوص تم تحسينها وتنميتها بغية عدم إهمال مبدئياً بعض العناصر خاصة تلك المتعلقة بالوعاء والتصفية.

هذا التحسين سيمكن من تنمية مردودية الرسوم الحالية كما أن المدبرين سيتوفرون على أداة تامة ودقيقة.

في هذا الإطار، وبالإضافة إلى الاحتفاظ بالمقتضيات المتعلقة بمقابل الخدمات المقدمة، فإن القانون الجديد احتفظ بالرسوم التالية:

- ضريبة النظافة؛
- الرسم على الملاهي؛
- الرسم على الباعة الجائلين على الطرق العامة؛
- الرسم على إتلاف الطرق؛
- الرسم على تصديق الإمضاء؛
- الرسم على الإغلاق المتأخر والفتح المبكر؛
- الرسم على محال بيع المشروبات؛
- الرسم على الذبح؛
- الرسم الإضافي على الذبح لفائدة المؤسسات الخيرية؛
- الرسم المفروض على الأسواق وأماكن البيع العامة
- رسم المحجز؛
- الرسم المفروض على وقوف العربات المعدة للنقل العام للمسافرين؛
- رسم الحالة المدنية؛
- مساهمة الجوار في مصاريف التجهيز والتهيئة؛
- حقوق المجلبة وأسواق السمك.

2 - إحداث ضرائب ورسوم جديدة

بالموازاة مع تحسين الجباية المحلية القديمة، فإن القانون الجديد أحدث ضرائب ورسوم جديدة تهم القطاعات التالية:

- العقار؛
- العربات والنقل؛

- التعليم الخصوصي؛
- قطاعات مختلفة.

3 - إدخال مساطر جديدة في مادة المنازعات والتحصيل

هناك محور ثالث لا يقل أهمية عن سابقه، تم إدخاله في القانون الجديد بمثابة مدونة للجبائيات المحلية.

هذا المحور والذي تم تحليله في القسم الأول من الدورية يتعلق بالمساطر الجديدة والمحدثة في مادة المنازعات والتحصيل لديون الجماعات الترابية.

هدفت هذه المساطر الجديدة إلى إحداث توازن صحيح وعادل في العلاقة بين الإدارة الجبائية والملزمين.

كما أقرت ضمانات تشتق من تطبيقات ضرائب الدولة كالضريبة على القيمة المضافة، الضريبة على الشركات والضريبة العامة على الدخل، والتي تم إدراجها في مادة المنازعات بإحداث لجنة تسمى " لجنة العمالة أو الإقليم للمنازعات الجبائية".

من جهة أخرى، فإن مقتضيات مادة التحصيل المنصوص عليها في النصوص القديمة، كالمرسوم بمثابة قانون رقم 172.66 بتاريخ 22 أكتوبر 1966 متعلق بتحصيل ديون الجماعات المحلية وهيئاتها، تم الاحتفاظ بها في القانون الجديد.

وبالمقابل، هناك ضمانات جديدة للملزم. فالقانون الجديد بالموازاة ولأجل الحفاظ على حقوق الجماعات الترابية، أقر بعض مساطر الإكراه في شكل الفرض التلقائي والتصحيح والغرامات والجزاءات عن التأخير.

فكل الضرائب والرسوم المحددة في القانون الجديد تكون معها الجماعات الترابية ملزمة بتأسيسها في حدود الأسعار المحددة.

فهذه الدورية جاءت مباشرة بعد صدور القانون الجبائي رقم 30.89، لتوضيح وتفسير المقتضيات التي جاء بها هذا القانون، لتبسيط وتسهيل فهم كيفية تطبيق المقتضيات الآنفة الذكر، تفاديا لسوء الفهم وسوء التطبيق، وتضارب التأويلات خاصة بين الملزم والإدارة الجبائية المحلية من جهة، وبين المحاسب العمومي المكلف بالتحصيل ومصلحة الوعاء الضريبي بالجماعات الترابية آنذاك الجماعات الحضرية والقروية والعمالات والأقاليم وهيئاتها.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

لكن على الرغم من محاولة التبسيط، قدر الإمكان للمقتضيات التي جاءت بها هذه الدورية، فقد أثار تطبيقها العديد من المشاكل سواء على مستوى إعداد القرارات الجبائية أو على مستوى تصفية الضرائب والرسوم، أو على مستوى المنازعات التي أثّرت مع العديد من الملزمين.

ومن أجل تدارك الوضع، سارعت وزارة الداخلية باعتبارها صاحبة المشروع المتعلق بالقانون رقم 30.89، إلى استصدار مجموعة من الدوريات¹ لاستجلاء الصعوبات المسجلة في تطبيق القانون الجبائي الصادر آنذاك.

إن تطبيقات التوجيهات الواردة بالدورية رقم 288 المشار إليها سابقاً، لم تسعف في إجراء الغموض عن مقتضيات القانون الجبائي رقم 30.89، سواء على مستوى الإدارات الجبائية أو على مستوى الملزمين خاصة مع هيئة المحامين والصيادلة ومؤسسات التعليم الخصوصي وغيرها من القطاعات التي اعترضت على هذا القانون، قامت مديرية الجماعات المحلية بإصدار مجموعة من الدوريات لتمكين القيمين على الجباية المحلية من تطبيق أفضل لهذا القانون الجديد، خاصة الدورية عدد 408 م م بتاريخ 22 يونيو 1992، والتي حاولت استجلاء بعض الصعوبات تعلق بوضعية المصالح الجبائية المكلفة بالجبايات المحلية، وأهمية التوعية في الميدان الجبائي، وما تعلق بضرورة تطبيق المقتضيات العامة للقانون الجبائي، والاختصاص في تحصيل الضرائب والرسوم، والمشاكل المرتبطة بتطبيق بعض الضرائب والرسوم المحلية كالضريبة على عمليات البناء والضريبة على تقسيم الأراضي والرسم المترتب على إتلاف الطرق والضريبة على محال بيع المشروبات والرسم المفروض على مؤسسات التعليم الخاصة والرسم المفروض على البروزات إلى الأملاك الجماعية العامة والرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتاً بمنقولات أو عقارات ترتبط بممارسة أعمال تجارية أو صناعية أو مهنية والضريبة على الأراضي الحضرية غير المبنية.

ولاستجلاء ما يمكن أن يعترض مستقلاً التطبيق السليم لتلك التوجيهات الواردة بالدوريات التوجيهية أو بمقتضيات القانون رقم 30.89، طلب الوزير الوصي على الجماعات الترابية ومهندس المشروع المتعلق بإصلاح الجباية المحلية من عمال العمالات والأقاليم ورؤساء الجماعات تعبئة مجموعة من البيانات المرتبطة بحصر جميع المشاكل التي تعترض التطبيق الشامل لمقتضيات القانون رقم 30.89 وإرجاعها إلى الوزارة المعنية من أجل دراستها واقتراح الحلول المناسبة لتجاوزها. لكن على الرغم من كل تلك التدابير بقي تطبيق القانون على أرض الواقع يتلقى العديد من الصعوبات والانتقادات وصل بعضها لحد عرض الأمور على القضاء الإداري، على غرار ما حصل مع هيئة المحامين بخصوص

¹ دورية وزير الداخلية عدد 408 م م بتاريخ 22 يونيو 1992. ودورية نفس الوزارة عدد 378 م م بتاريخ 4 دسمبر 1991.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

اللوحات التي تتضمن الإشارة للتعريف بمكاتبهم، مبررين دفوعاتهم بكون تلك اللوحات المتضمنة لاسم المحامي وصفته المهنية ليس لها أي دور تجاري أو اقتصادي يعود بالنفع على المحامي.

إن ضعف الموارد المالية الذاتية للجماعات الترابية يعتبر أهم الأسباب التي تجعل هذه الأخيرة غير قادرة على القيام بالأدوار التنموية التي تضطلع بها، وذلك نظرا لضعف هذه الموارد بصفة عامة، وكما يعود كذلك لأسباب متعددة تختلف باختلاف هذه الموارد.

فبالنسبة للجبايات المحلية وبالرغم من أنها عرفت عدة إصلاحات منذ إدماج الجماعات الترابية في مسلسل التنمية الوطنية بموجب الميثاق لسنة 1976 ثم ظهور الإصلاح الجبائي لسنة 1989 الذي اتخذ شكل مدونة للجبايات المحلية وصل عددها إلى أربعين ضريبة ورسم¹، والتي بدورها أقرت قبل دخول قانون رقم 47.06 حيز التطبيق، مجموعة من السلبيات والحدود العامة، حيث تميزت الأداة الجبائية المحلية بالتشتت والتنوع وهزالة المردودية، كما أفضت في محصلتها العامة إلى خلاصة ثلاثية الأبعاد (التأسيس السيئ، التوزيع السيئ والتحصيل السيئ).

فالتأسيس الجبائي المحلي بقي في واقع الأمر تأسيسا مركزيا يعمل على تغييب سلطة الجماعات الترابية في هذا المجال، ومرتبطا بالاعتبارات المالية العامة للدولة، وهو متعدد من ناحية الكم (ضريبة ورسم محليا) ومتنوعا من ناحية مجالات الإخضاع. كما أن التوزيع الجبائي ظل في المجمل مختلا وغير متوازن سواء على المستوى العمودي بين الدولة التي تحتكر نسبة 87% من الموارد الجبائية العامة، والجماعات الترابية التي تستفيد إلا من نسبة 13 %، أو على المستوى الأفقي بين مختلف أصناف الجماعات الترابية. إذ تحتكر الجماعات الحضرية نسبة 61 % من المنتج الجبائي المحلي، الجماعات القروية 21.43 %، العمالات والأقاليم 12.87 %، والجهات 4 %.

فبالرغم من الايجابيات التي جاء بها القانون رقم 30.89 (المؤرخ في 21 نونبر 1989) على مستوى تدبير الأداة الجبائية المحلية، فإن ثغرات ذات القانون والمتمثلة في تبعية الجباية المحلية للجباية العامة للدولة، وثقل الحضور المركزي في المجال الجبائي المحلي، وهزالة المردودية الجبائية المحلية وتششت أوعيتها، ستساهم في الدعوة إلى الإصلاح الجذري للنظام الضريبي المحلي. وعليه، وفي إطار إصلاح نظام الجبايات المحلية، عرفت سنة 2007 صدور القانون رقم 47.06 المتعلق بالرسوم المستحقة لفائدة ميزانيات الجماعات الترابية بمختلف أصنافها، الجماعات الحضرية والقروية، العمالات والأقاليم والجهات.²

¹ نور الدين الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص. 32.31.
² سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية بالمغرب (على ضوء القانون 47.06)، مرجع سابق، ص. 47-48. بتصرف طفيف

ثانيا- جبايات الجماعات الترابية على ضوء القانون رقم 47.06

المشرع المغربي في مقارنته للإصلاح الجبائي الجديد محكوما بتحقيق مجموعة من الأهداف القانونية، الاقتصادية، المالية، السياسية، الاجتماعية، والجبائية والمجالية، التي تستجيب لتوجهات السياسة الجبائية التي تنهجها الدولة.

لقد جاء القانون الجبائي المحلي الجديد في ظل محدودية التمويل المالي الذي تعيشه الجماعات الترابية، وعدم قدرة قانون رقم 30.89 على مواكبة التطورات التي تعرفها اللامركزية بالمغرب وللاختصاصات المتزايدة للجماعات الترابية، وهو الأمر الذي دفع بمختلف الفعاليات المهتمة بحقل الجبايات المحلية إلى الدعوة لإصلاح النظام الجبائي المحلي، وذلك في سياق الاستجابة لمعطيات اقتصادية وسياسية واجتماعية، أصبحت تفرضها اشتراطات داخلية وخارجية.

1- أهداف ومرامي القانون الجبائي رقم 47.06

فبالنسبة للهدف الأول، المتعلق بالجانب القانوني، فإنه يجد سنده في التوجه الإصلاحي للقانون رقم 47.06 الرامي إلى تجميع النصوص التشريعية والتنظيمية المنظمة للجبايات المحلية سواء تلك المتعلقة بالضرائب التي كانت تدار من طرف المصالح التابعة للدولة، أو بالإعفاءات التي كانت منظمة بمقتضى نصوص قانونية أخرى أو بواسطة قوانين المالية السنوية، وذلك بتدوينها في إطار نص قانوني واحد، والعمل على تبسيط أحكامها، وتحيينها مع الواقع المحلي، وملاءمتها مع النظام الجبائي الوطني بالشكل الذي يخدم الانسجام والتكامل المطلوبين بين مكوناتها، ويدفع في اتجاه تحقيق نجاعة وعقلنة النظام الجبائي المحلي الجديد وجعله يتبنى مواصفات الأنظمة الجبائية المحلية الحديثة.¹ بالإضافة إلى مواكبة المكتسبات المالية التي جاء بها الميثاق الجماعي الجديد في مجال ترسيخ اللامركزية ودعم الديمقراطية المحلية وتعزيز سياسة القرب.²

وبخصوص الهدف الثاني، ذي الطابع الاقتصادي، بحيث تكون الغاية المثلى منه تشجيع الاستثمار المنتج الذي يخلق فرص الشغل، وعملية التحريض الضريبي التي تهدف إلى تقديم المزايا الضريبية والضمانات والتحفيزات الجبائية للمقاولات المحلية من أجل تثمين المبادرة الفردية وتدعيم المقاولات المتوسطة والصغرى وعدم إثقال الاقطاعات في القطاعات الاقتصادية، بغية تخفيف العبء الجبائي المفروض على المقاولات.

¹ سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية بالمغرب (على ضوء القانون 47.06)، مرجع سابق، ص. 50.49.

² هشام مليح: الدولة والجبايات المحلية، مرجع سابق، ص. 6.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

أما الهدف الثالث ذو الطبيعة المالية، وفي هذا الصدد أكد وزير الداخلية في كلمته أمام المشاركين في المناظرة الوطنية للجماعات الترابية بأكادير على ضرورة العمل على تبني إصلاح جبائي محلي يستجيب لمطلب العقلانية، الذي دعا له الملك خلال الكلمة الافتتاحية لأشغال المناظرة، وذلك بهدف تنمية الموارد المالية للجماعات الترابية¹ وذلك عن طريق الدعوة إلى إصلاح النظام الجبائي والمالي والمحاسبي للجماعات الترابية في اتجاه تبسيطه، وتحسين تدبيره، والرفع من مردوديته.

وبخصوص الهدف ذي الطبيعة السياسية، فيتمثل بالأساس في دعم اللامركزية كخيار سياسي، وذلك عن طريق مطابقة مقتضيات الإصلاح الجبائي الجديد للتطور الذي عرفته هذه الأخيرة والمتمثل في القانون رقم 47.96 المنظم للجهات والقانون المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 79.00 والميثاق الجماعي رقم 78.00 ، وعبر تبني مواصفات الأنظمة الجبائية الحديثة، وبتجاوز النواقص والصعوبات التي عرفت المنظومة الجبائية المحلية في ظل القانون رقم 30.89 وذلك بهدف تنمية الموارد الذاتية المحلية ودعم الاستقلال المالي للجماعات² الترابية، وتمكين المجالس المنتخبة من القيام بالمهام المنوطة بها في أحسن الأحوال، من أجل تحقيق تدبير أفضل وبشكل يساير التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها الساحة الوطنية والدولية وبأسلوب معقلن لمصادر تمويلها.

وفيما يتعلق بمقاربة الهدف ذي الطبيعة الاجتماعية، فالإصلاح الجبائي المحلي الجديد جاء من أجل تعزيز الديمقراطية المحلية، عبر ضمان العدالة في توزيع العبء الجبائي المحلي، ومراعاة المقدرة التكلفة للملزمين، وذلك من خلال إعفاء الحد الأدنى للمعيشة من الخضوع للضريبة، والعمل على عدم الرفع من الضغط الجبائي الداخلي وذلك بتفادي الازدواج الضريبي بين ضرائب الدولة ورسوم الجماعات الترابية، وبتعزيز الضمانات القانونية والمسطرية الممنوحة للملزمين المحليين بهدف إشراكهم في عملية تدبير جباياتهم، وعن طريق تبسيط وتسهيل عملية ولوج مساطر المنازعات الجبائية³.

أما الهدف السادس، ذو الطبيعة الجبائية، فيتمثل في توجه النظام الجبائي الجديد نحو تجاوز اختلالات وسلبات القانون رقم 30.89، وبناء نظام حديث وعصري، عبر تبنيه لمجموعة من الإجراءات تمثلت في اعتماده مبدأ التبسيط والملاءمة، وحذفه لمفهوم الضريبة وتعويضه بالرسم، وتوسيعه لدائرة الإقرارات الجبائية المحلية⁴.

¹ هشام مليح: الدولة والجبايات المحلية، مرجع سابق، ص. 61.

² سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية بالمغرب (على ضوء القانون 47.06)، مرجع سابق، ص. 51.

³ نفس المرجع، ص. 52.

⁴ نفس المرجع سابق، ص. 52.

2- قراءة في مضمون القانون الجبائي رقم 47.06

إن استيفاء مداخل الجماعات الترابية لا يمكن أن يتم إلا بالاستناد إلى مرجعية قانونية، أي وجود نص صريح عن طريق نص تشريعي أو تنظيمي أو بواسطة مقرر جماعي أو وثيقة الميزانية المحلية.

وبالنسبة لفرض ضريبة ما أو رسم معين من طرف الأمر بالصرف اتجاه ملزم معين، يجب التأكد من شرعيتها بوجود نص قانوني لكون فرض الضريبة ليس من اختصاص المجالس المحلية، بل إن الجهاز التشريعي هو المؤهل لخلق الضرائب سواء كانت وطنية أو محلية.

لأجل ذلك استهدفت الجهود المتواصلة لإعادة هيكلة المالية المحلية وتحسينها ودعمها منذ إصلاح 1976 قبل كل شيء تحويل حصص من عائد ضرائب الدولة إلى الجماعات المحلية، وإصلاح جبايات الجماعات الترابية الذي يندرج ضمن مسلسل الإصلاحات المعتمدة من طرف الدولة والهادفة إلى تطوير وتعزيز نظام اللامركزية.

وهكذا يدرج القانون رقم 47.06 بتاريخ 30 نونبر 2007 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية عهداً جديداً للجبايات المحلية يتجاوز النقائص والصعوبات التي كانت تعترى منظومة الجبايات المحلية.¹

الفقرة الثانية- مكونات منظومة مصادر التمويل الذاتية الجبائية

طبقاً للمادة 2 من القانون الجبائي رقم 47.06، تستفيد الجماعات من 11 رسم محددة في 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، والرسم على استخراج مواد المقالع. وتنقسم الموارد الجبائية الذاتية للجماعات الترابية إلى نوعين من الرسوم حسب الجهة المكلفة بتدبيرها، إلى رسوم مدبرة من قبل مصالح المديرية العامة للضرائب، ورسوم مدبرة من قبل قسم تنمية الموارد المالية للجماعات الترابية.

أولاً - الرسوم المدبرة من طرف مصالح المديرية العامة للضرائب

تقوم المديرية العامة للضرائب، إلى جانب تدبير وتحصيل ضرائب الدولة، بتدبير ثلاث ضرائب لصالح الجماعات الترابية وهي الرسم المهني ورسم السكن ورسم الخدمات الجماعية.

1- الرسم المهني

هذا الرسم حل محل ضريبة التجارة وهو رسم إحصائي.

¹ محمد باهي: قراءة في القانون رقم 47.06 بتاريخ 30 نونبر 2007 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص.11.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

أ- الأشخاص والأنشطة الخاضعة للرسم

يخضع للرسم المهني كل شخص ذاتي أو معنوي ذو جنسية مغربية أو أجنبية يزاول في المغرب نشاطا مهنيا. وتخضع كذلك لهذا الرسم الصناديق المحدثة بنص تشريعي أو باتفاقية وغير متمتعة بالشخصية المعنوية والمعهود بتسييرها إلى هيئات خاضعة للقانون العام أو الخاص. ويفرض الرسم باسم الهيئات المكلفة بتسييرها. وتصنف الأنشطة المهنية حسب طبيعتها في إحدى طبقات قائمة المهن الملحقه بهذا القانون.

ب- الإعفاءات والتخفيضات

يعفى بعض الأشخاص تماما من دفع هذا الرسم بصفة دائمة أو مؤقتة أو يستفيدون من تخفيض دائم.

ويستفيد من الإعفاء الكلي الدائم:

- الأشخاص الذين تعتبر المهن المذكورة بالنسبة إليهم مزاولة لوظيفة عمومية؛
 - المستغلون الفلاحيون فيما يتعلق بعمليات البيع خارج أي دكان أو متجر ومناولة ونقل المحصولات والغلل المتأتية من أراضيهم التي يستغلونها وكذا بيع الحيوانات الحية التي لم يقوموا بتربيتها على أراضيهم والمنتجات المتأتية من تربيتها التي لم يتم تحويلها بوسائل صناعية، ويستثنى من هذا الإعفاء الأشخاص الذين يزاولون نشاطا مهنيا يتعلق بعمليات بيع وشراء الحيوانات الحية أو تسمينها أو بجمع هذه العمليات؛
 - المنعشون العقاريون بالنسبة لمجموع أنشطتهم المرتبطة بإنجاز المساكن الاجتماعية والذين ينجزون عملياتهم في إطار اتفاقية مبرمة مع الدولة تكون مشفوعة بدفتر للتحملات ويكون الغرض منها إنجاز برنامج بناء 2500 سكن اجتماعي موزع على فترة أقصاها خمس سنوات ابتداء من تاريخ تسليم رخصة البناء؛
 - المنعشون العقاريون الذين ينجزون خلال مدة أقصاها ثلاث سنوات ابتداء من تاريخ رخصة البناء، عمليات بناء أحياء وإقامات ومبان جامعية تتكون على الأقل من خمسمائة (500) غرفة لا تتجاوز الطاقة الإيوائية سريرين لكل غرفة، وذلك في إطار اتفاقية مبرمة مع الدولة مشفوعة بدفتر للتحملات.
- يمنح هذا التخفيض وفق الشروط المنصوص عليها في المدونة العامة للضرائب.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

يعفى إعفاء كلياً ودائماً الملزمون الذين ينجزون استثمارات خاضعة للرسم المهني المذكور بالنسبة للقيمة الكرائية المتعلقة بثمن التكلفة الذي يفوق خمسون مليون درهم، دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة، بالنسبة للأراضي والمباني وتجهيزاتها والمعدات والأدوات المقتناة من طرف منشآت إنتاج السلع والخدمات ابتداء من فاتح يناير 2001.

غير أنه لا يدخل في تحديد مبلغ كل من السقف المشار إليه أعلاه الأموال التي استفادت من إعفاء دائم أو مؤقت وكذا العناصر غير الخاضعة للرسم المذكور.

أما الإعفاءات الكلية والمؤقتة، فتخول لكل نشاط مهني جديد تم إحداثه طيلة مدة خمس سنوات ابتداء من سنة الشروع في مزاولة هذا النشاط. وتجدر الإشارة إلى أن تغيير مستغل النشاط المهني أو نقل النشاط لا يعتبر نشاطاً جديداً.

غير أن هذا الإعفاء لا يطبق على مؤسسات المنشآت التي لا يوجد مقرها بالمغرب، والمقبولة لإنجاز صفقات أعمال أو توريدات أو خدمات. كما لا يطبق الإعفاء على مؤسسات الائتمان والهيئات الاعتبارية في حكمها وبنك المغرب وصندوق الإيداع والتدبير، ومقاولات التأمين وإعادة التأمين باستثناء وسطاء التأمين المشار إليهم في المادة 291 من القانون رقم 99-17 بمثابة مدونة التأمينات والوكالات العقارية.

كما تستفيد أيضاً من الإعفاءات الكلية المؤقتة المقاولات المرخص لها بمزاولة نشاطها في المناطق الحرة للتصدير طيلة الخمسة عشر سنة الأولى للاستغلال، والوكالة الخاصة طنجة - البحر الأبيض المتوسط وكذا الشركات المتدخلة في إنجاز وتهيئة واستغلال وصيانة مشروع المنطقة الخاصة لتنمية طنجة - البحر الأبيض المتوسط والمقامة في المناطق الحرة للتصدير طيلة الخمسة عشر سنة الأولى للاستغلال.

ويستفيد الملزمون الذين لهم موطن ضريبي أو مقر اجتماعي بإقليم طنجة سابقاً والذين يزاولون نشاطاً رئيسياً بدائرة نفوذ الإقليم المذكور من تخفيض نسبته 50% من الرسم.

ت- تحديد القيمة الإيجارية، أساس فرض الرسم المهني

يفرض الرسم المهني على القيمة الإيجارية السنوية الإجمالية العادية والحالية للمتاجر والدكاكين والمعامل والمصانع والسقائف والمرائب والأوراش وأماكن الإيداع وجميع المحلات والأماكن والمراكز المعدة لمزاولة الأنشطة المهنية الخاضعة للرسم.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

فيما يخص المؤسسات الصناعية وجميع الأنشطة المهنية الأخرى، يحتسب الرسم المهني على أساس القيمة الإيجارية لهذه المؤسسات، باعتبار مجموعها وباعتبارها مجهزة بالوسائل المادية لإنتاجها بما في ذلك الأملاك المكتراة أو المقتناة عن طريق الائتمان الإيجاري. ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تقل القيمة الإيجارية المذكورة عن 3% من ثمن تكلفة الأراضي والمباني والتجهيزات والمعدات والأدوات.

بالنسبة للأملاك المكتراة أو المقتناة عن طريق عقدة ائتمان إيجاري، تحدد القيمة الإيجارية على أساس سعر تكلفة هذه الأملاك المبين في أول عقدة ائتمان إيجاري حتى في حالة رفع خيار الشراء.

بالنسبة للمهن الصناعية، التجارية أو مهن الخدمات التي تستخدم الوسائل المادية للإنتاج، فإن القيمة الإيجارية يمكن أن تحدد بإحدى الطرق الثلاثة المذكورة سابقا، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تقل القيمة الإيجارية المذكورة عن 3% من سعر عائد العناصر المساعدة في إنجاز النشاط المذكور.

وتجدر الإشارة إلى أن الملزم الذي يزاول عدة أنشطة مهنية في نفس المحل، يخضع للضريبة وفقا لمعدل الشطر الثاني الذي ينتمي إليه النشاط الرئيسي. وعندما يزاول عدة أشخاص أنشطة مهنية في نفس المحل، يفرض الرسم المهني على كل ملزم على حدة، باعتبار القيمة الإيجارية المطابقة للجزء الذي يشغله من هذا المحل.

بالنسبة للمؤسسات الفندقية، تحدد القيمة الإيجارية المعتبرة كأساس لاحتساب الرسم المهني بتطبيق معاملات حسب ثمن التكلفة الإجمالية للعناصر المادية للمؤسسة المعنية، على ثمن تكلفة المباني والمعدات والأدوات والتجهيزات والتهيئات الخاصة بكل مؤسسة على حدة، سواء كانت مستغلة من لدن مالكيها أو من لدن المكثري. وتحدد هذه المعاملات كما يلي:

- 2% إذا كان ثمن التكلفة أقل من 3.000.000 درهم.
 - 1,50% إذا كان ثمن التكلفة يساوي أو يفوق 3.000.000 درهم وأقل من 6.000.000 درهم.
 - 1,25% إذا كان ثمن التكلفة يساوي أو يفوق 6.000.000 درهم وأقل من 12.000.000 درهم.
 - 1% إذا كان ثمن التكلفة يساوي أو يفوق 12.000.000 درهم.
- ولا يجوز الجمع بين هذه المعاملات المخفضة وبين أي تخفيض آخر من هذا الرسم.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

ث- تصفية الرسم المهني

يفرض الرسم المهني في المكان الذي توجد به المحلات والمنشآت المهنية الخاضعة للرسم. ويتعين على الأشخاص الذين لا يتوفرون على محلات أو منشآت مهنية تحديد موطن ضريبي.

ويستحق الرسم عن السنة بكاملها باعتبار الأحوال الموجودة في شهر يناير. غير أنه يستحق الرسم عن السنة بكاملها كيفما كان الوقت الذي ابتدأت فيه العمليات من طرف الملزمين الذين لا يمكن أن تزاوّل عملياتهم بحكم طبيعتها إلا في فترة معينة من السنة. ويخضع الملزمون الذين يشروعون في مزاولة نشاط مهني جديد بعد شهر يناير للرسم المهني ابتداء من فاتح يناير من السنة الموالية لسنة انصرام الإعفاء الخماسي.

يفرض الرسم على الاستثمارات الإضافية المنجزة خلال الاستغلال وبعد شهر يناير عن طريق اقتناء أراضي ومباني كيفما كان نوعها وإضافة بنايات ومعدات وأدوات جديدة من فاتح يناير من السنة الموالية لسنة انصرام الإعفاء الخماسي.

ولا يؤخذ بعين الاعتبار كل نقصان في العناصر الخاضعة للرسم بعد شهر يناير إلا ابتداء من فاتح يناير من السنة الموالية. كما لا تخضع للرسم المعدات المستعملة المقتناة بعد شهر يناير إلا ابتداء من فاتح يناير من السنة الموالية لاقتنائها. أما في حالة التوقف الكلي للنشاط المهني خلال السنة، فيستحق الرسم عن السنة بكاملها إلا إذا كان إغلاق المؤسسات والمتاجر والدكاكين والورشات ناتجا عن وفاة أو تصفية قضائية أو نزع ملكية أو الإفراغ وفي هذه الحالة، تترتب الحقوق عن المدة السابقة والشهر الجاري. وفي حالة العطالة الجزئية أو الكلية لمؤسسة طيلة سنة مدنية، يمكن للملزم الحصول على تخفيض أو إبراء من الرسم المهني.

ج- سعر الرسم المهني

يحدد سعر الرسم المهني المطبق على القيمة الإيجارية في 10 % للطبقة 3، 20 % للطبقة 2، و30 % للطبقة 1.

كما تخضع لنسبة 10 % الأنشطة التي تدخل في خانة الطبقة 3 التي تجمع بين الأنشطة التالية:

- تاجر التقسيط للمواد المركبة، أو المواد الأخرى الموجهة للاستهلاك الحيواني؛
- مصنع أو مصلح المعدات الكهربائية؛
- مكري الشقق المفروشة...

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- أما بنسبة 20 % فتخضع لها الأنشطة التي تدخل في خانة الطبقة 2 والتي تجمع بين الأنشطة التالية، على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر:
 - صاحب متجر التغذية العامة؛
 - المهندس المعماري الذي يعمل لحسابه الخاص؛
 - صاحب وكالة أسفار تشغل من 1 إلى 5 أشخاص.
- وتخضع لنسبة 30 %، الأنشطة التي تدخل في خانة الطبقة 1 حيث تجمع هذه الأخيرة بين الأنشطة التالية:
- بائع السيارات بالجملة؛
 - مشغل عيادة الولادة؛
 - صاحب مختبر التحليلات الطبية، الكيماوية أو الصناعية.
- ويجب ألا يقل الحد الأدنى للرسم المستحق على الملزمين بعده المبالغ التالية:

الطبقات	الجماعات الحضرية	الجماعات القروية
الطبقة 3 (ط3)	300 درهم	100 درهم
الطبقة 2 (ط2)	600 درهم	200 درهم
الطبقة 1 (ط1)	1200 درهم	400 درهم

ح- أداء الرسم المهني

يفرض الرسم المهني عن طريق الجداول. ويقوم بأدائه مسبقا:

- الملزمون الذين يطلبون ذلك كتابة؛
- الوكلاء المتجولون والممثلون والوسطاء في التجارة أو الصناعة غير الخاضعين للضريبة على الدخل برسم الأجور والدخول المعتبرة في حكمها والباعة المتجولون في الطريق العمومية والملزمون الذين لا يزاولون نشاطهم بمحل إقامتهم والأشخاص الذين يزاولون التجارة والصناعة في مدينة دون أن يكونوا قاطنين بها. بصفة عامة جميع الذين يزاولون مهنة خارج المحلات التي يمكن أن تكون أساسا لاحتساب الرسم المهني، ويؤدون الحد الأدنى المنصوص عليه.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

يجب على الأشخاص المذكورين أعلاه أن يحملوا بطاقة تثبت قيدهم الشخصي بالرسم المهني تسلم لهم من طرف إدارة الضرائب قبل البدء في مزاولة عملياتهم وبعد الأداء المسبق للرسم، وتحمل هذه البطاقة بطلب من الملزم صورة فوتوغرافية له.

الملزمون الذين يزاولون نشاطهم في الأسواق القروية وفي هذه الحالة، يفرض الرسم المستحق ويتم تحصيله من طرف أعوان القباضات.

2- رسم السكن.

يفرض رسم السكن سنويا على العقارات المبنية والمباني على اختلاف أنواعها التي يتخذ مالكوها من جميعها أو بعضها سكنا رئيسيا أو ثانويا لهم أو يضعونها مجانا تحت تصرف أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم ليجعلوا منها سكنا لهم، ويدخل في ذلك الأراضي المقامة عليها العقارات والمباني الآتية الذكر والأراضي المتصلة بها كالمساحات والممرات والحدائق إذا كانت تابعة لها مباشرة.

وفي حالة وجود أراضي تابعة لبنايات غير مهيأة أو مهيأة بشكل بسيط، تحدد المساحة التي يجب أخذها بعين الاعتبار في تقدير القيمة الإيجارية في حدود خمس مرات المساحة المغطاة لمجموع المباني.

أ- الأشخاص الخاضعون للرسم.

يفرض الرسم باسم المالك أو من له حق الانتفاع أو باسم حائز العقار أو واضع اليد عليه إذا لم يعرف مالك أو صاحب حق الانتفاع منه، إذا كان مالك الأرض غير مالك البناء، يفرض الرسم في اسم هذا الأخير. في حالة الشياخ، يفرض الرسم في اسم المالكين على الشياخ ما لم يطلبوا فرضها بصورة مستقلة على كل وحدة سكنية تشكل سكنا مستقلا، لهذه الغاية، يجب أن يدلي المعنيون بالأمر بعقد رسمي تبين فيه الحصة المشاعة التي يملكها كل شريك، وعقد مصادق على إمضائه تحدد فيه شروط تخصيص العقار المشاع، مع بيان اسم كل شخص من الأشخاص الذين يشغلونه. تطبق الأحكام المنصوص عليها في الفقرة أعلاه في حالة تسوية تركة يترتب عليها إنهاء حالة الشياخ.

كما يفرض رسم السكن في اسم شركة، إذا تعلق الأمر بشركات عقارية مالكة لوحدة سكنية وحيدة مستتناة من الضريبة على الشركات، طبقا للمدونة العامة للضرائب.

ويفرض الرسم باسم كل واحد من الشركاء عن كل جزء من العقار أو مجموعة عقارية يمكن استعمالها بصورة مستقلة إذا تعلق الأمر بالشركات العقارية المشار إليها في المدونة العامة للضرائب.

ب- الإعفاءات والتخفيضات

إن عمومية تحمل التكاليف وعدم التمييز فيها من حيث تطبيقات رسم السكن ترد عليها بعض الاستثناءات، تتمثل في منح المشرع لبعض الأشخاص وفي بعض الحالات إعفاءات إما بصفة دائمة أو بصفة مؤقتة، وقد يكون كلياً أو جزئياً.

❖ الإعفاءات

تستفيد من الإعفاء الكلي الدائم:

- الإقامات الملكية؛
- العقارات التي تملكها الدولة والجماعات المحلية والمستشفيات العمومية، مشاريع الإسعاف والإحسان الخاضعة لمراقبة الدولة والجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة إذا كانت هذه العقارات تأوي مؤسسات خيرية ولا تهدف إلى ربح؛
- الأوقاف ما عدا الأوقاف العائلية؛
- العقارات التي تملكها دول أجنبية وتخصصها لسكن سفرائها أو وزرائها المفوضين أو قناصلها المعتمدين بالمغرب شريطة أن تعامل تلك الدول المملكة المغربية بالمثل في هذا المجال؛
- العقارات المستعملة كمحلات للبعثة الدبلوماسية أو القنصلية التي تملكها أو تكتريها الدولة المعتمدة أو رئيس البعثة طبقاً للمادة 23 من اتفاقية فيينا، المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية؛
- العقارات التي تملكها هيئات دولية تتمتع بالنظام الدبلوماسي إذا كانت هذه العقارات مخصصة لسكن رؤساء بعثاتها المعتمدين بالمغرب؛
- العقارات التي لا تدر دخلاً والمخصصة فقط لإقامة مختلف الشعائر الدينية أو التعليم المجاني أو تكون مصنفة أو مسجلة في جملة المآثر التاريخية وفق الشروط المحددة في النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل؛
- وتستفيد من الإعفاء المؤقت المباني الجديدة التي يقيم بها أشخاص بالنسبة للسكن الرئيسي خلال الخمس سنوات الموالية للسنة التي تم خلالها انتهاء أشغال بنائها.

❖ التخفيضات

يطبق إسقاط بنسبة 75 % من القيمة الإيجارية للسكن الرئيسي لكل ملزم مالكا أو منتفعا. ويطبق كذلك هذا الإسقاط على القيمة الإيجارية للعقار الذي يستغل كسكن من طرف:

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- الزوج أو الأصول أو الفرع من عمود النسب المباشر من الدرجة الأولى؛
- أعضاء الشركات العقارية المحددة في المدونة العامة للضرائب؛
- الملاك على الشياخ بالنسبة للعقار الذي يشغلونه كسكن رئيسي؛
- المغاربة المقيمين بالخارج بالنسبة للسكن الذي يحتفظون به كسكن رئيسي لهم بالمغرب والذي يشغله مجاناً أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم من عمود النسب المباشر من الدرجة الأولى.

ولا يجوز الجمع بين هذا الإسقاط وبين أي تخفيض آخر من هذا الرسم.

ت- تحديد القيمة الإيجارية أساس فرض الرسم

يفرض رسم السكن على أساس القيمة الإيجارية للعقارات المقدرة عن طريق المقارنة من طرف لجنة الإحصاء. ويتم تحديد هذه القيمة الإيجارية باعتبار متوسط مبالغ أكرية المساكن المماثلة الواقعة بنفس الحي.

إذا كان واحد أو أكثر من الشركاء على الشياخ يشغل وحدة مخصصة للسكنى، يدفع إيجارا لباقي الملاك على الشياخ غير القاطنين بهذا المسكن، فإن القيمة الإيجارية الخاضعة للرسم تحدد فقط على حصة القاطن المستغل للمسكن.

ويخضع مبلغ هذا الإيجار للضريبة على الدخل. وتتم مراجعة القيمة الإيجارية كل خمس سنوات بزيادة نسبته 2 %.

ث- تصفية رسم السكن

يفرض الرسم سنوياً بموقع العقارات الخاضعة للرسم مع مراعاة مكوناتها والأغراض المخصصة لها في تاريخ الإحصاء. إلا أنه إذا لم يتم إحصاء عقار خلال سنة معينة، لأي أسباب من الأسباب، يفرض رسم السكن به على أساس آخر رسم تم إصداره.¹

اعتبر المشرع المغربي المصالح الجبائية التابعة للمديرية العامة للضرائب هي المسؤول الرئيسي عن تدبير أهم الرسوم الجماعية من حيث المردودية المالية، والمنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 167 من القانون رقم 47.06، التي حددت طبيعتها في الرسمين الأنفي الذكر بالإضافة إلى الرسم عن الخدمات الجماعية.

¹ المديرية العامة للضرائب: تدبير جبايات الجماعات المحلية، مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية، العدد 29 – يناير 2016، ص. 12 إلى 17.

ثانيا- الجباية المدبرة من قبل المصالح الجبائية للجماعات الترابية

لقد أوكلت منظومة مصادر تمويل الجماعات الترابية الموارد الجبائية الذاتية مهمة تدبيرها إلى ثلاثة أجهزة متباينة، منها ما هو موكول بتدبيره لمديرية الضرائب كما سبقت الإشارة إلى ذلك، ومنها ما هو موكول للمصالح الجبائية للجماعات الترابية، ومنها ما هو موكول لبعض الإدارات الخارجية للدولة. وسنركز هنا على الموارد الجبائية المدبرة من قبل قسم تنمية الموارد المالية للجماعات نظرا لأهمية الموارد المستخلصة من قبلها من حيث المردودية المالية وعدد الرسوم الموكول لها تدبيرها، وللتجربة الطويلة التي راكمتها في هذا الميدان. وتجدر الإشارة هنا إلى أن القانون رقم 47.06 المتعلق بجايات الجماعات المحلية، قد خص كل جماعة ترابية بصنف جبائي خاص بها.

1- جباية الجماعات

تستفيد الجماعات من حقوقها الجبائية الذاتية بناء على مقتضيات القانون رقم 47.06 المتعلق بجايات الجماعات المحلية ومجموعاتها، والقانون رقم 39.07 المتضمن لأحكام انتقالية لمختلف الرسوم والحقوق والواجبات والآتوى المقبوضة لفائدة ميزانياتها.

أ- مسطرة تدبير الرسوم المستحقة للجماعات وفق القانون رقم 47.06

تتبع المصالح الجبائية التابعة لقسم تنمية الموارد المالية التابعة لإدارة الجماعة، مجموعة من الإجراءات من أجل استيفاء المستحقات المقررة لها من قبل مختلف الأنظمة الجبائية المتعلقة بالجبائية المحلية، وذلك من حيث تحديد أساس الرسم ونوع الملزم الخاضع له وكيفية تصفية مبلغ الرسم الواجب وكيفية الأداء، وسنحاول تلخيص تلك الإجراءات وفق ما يلي:

-الرسم المفروض على الأراضي الحضرية غير المبنية

مجال التطبيق: الأراضي الحضرية غير المبنية الواقعة داخل دوائر الجماعات الحضرية والمراكز المحددة المتوفرة على وثيقة للتعمير باستثناء الأراضي غير المبنية مخصصة للاستغلال كيفما كان نوعه. **أساس فرض الرسم:** يفرض الرسم على أساس مساحة الأراضي بالمتر المربع، ويعد كل جزء من المتري المربع مترا مربعا كاملا. **الملزم بالرسم:** يفرض على المالك، فإن لم يكن معروفا سيتم فرضه على حائز العقار، في حالة ملكية مشاعة يتم فرض الرسم على الملكية كاملة. **تصفية السعر:** منطقة العمارات من 4 إلى 20 درهم للمتر المربع؛ منطقة الفيلات والسكن الفردي والمناطق الأخرى من 2 إلى 12 درهم للمتر مربع. **الأداء:** تلقائيا لدى صندوق شسيع (وكيل) المداخل الجماعي قبل فاتح مارس من كل سنة.

-الرسم على عمليات البناء

مجال التطبيق: العمليات التي توجب الحصول على رخصة البناء باستثناء العمليات المعفاة صراحة. **أساس فرض الرسم:** على أساس المساحة المغطاة بالمتر المربع، ويعد كل جزء من المتر المربع مترا مربعا كاملا. **الملزم بالرسم:** المستفيد من رخصة البناء. **تصفية السعر:** عمارات السكن الجماعية أو المجموعات العقارية أو العقارات المعدة لغرض صناعي أو تجاري أو مهني أو إداري؛ من 10 إلى 20 درهم للمتر المربع المغطى؛ المساكن الفردية: من 20 إلى 30 درهم للمتر المربع مغطى؛ عمليات الترميم من 100 إلى 500 درهم؛ البروزات: ضعف سعر الرسم على عمليات البناء. **الأداء:** حين تسليم رخصة البناء.

-الرسم على عمليات تجزئة الأراضي

مجال التطبيق: كل عمليات تجزئة العقارات باستثناء المعفاة صراحة. **أساس فرض الرسم:** مجموع تكلفة الأشغال التي يتطلبها التجهيز المتعلق بالتجزئة دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة (المجموع الحقيقي لتكلفة الأشغال دون الضريبة على القيمة المضافة). **الملزم بالرسم:** المستفيد من رخصة التجزئة العقارية. **تصفية السعر:** بين 3 % إلى 5 % من التكلفة الإجمالية لهذه الأشغال دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة. **الأداء:** تلقائيا على أساس إقرارات الملزم.

-الرسم على محال بيع المشروبات

مجال التطبيق: كل محل نشاطه الرئيسي يتمثل في بيع مشروبات تستهلك في المكان الذي تباع فيه. **أساس فرض الرسم:** المداخل دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة التي يحققها بيع المشروبات التي تستهلك في المكان الذي تباع فيه. **الملزم بالرسم:** مستغلو المقاهي والحانات وقاعات الشاي وبصفة عامة كل بائع لمشروبات تستهلك في المكان الذي تباع فيه. **تصفية السعر:** ما بين 2 % إلى 10 % دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة. **الأداء:** تلقائيا.

-الرسم على الإقامة في المؤسسات السياحية

مجال التطبيق: مؤسسات نشاطها يتجلى في تأجير غرف أو شقق مجهزة ومفروشة لزبناء عابرين أو مقيمين. **أساس فرض الرسم:** عن كل شخص وعن كل ليلة. **الملزم بالرسم:** مؤسسات الإيواء السياحي. **تصفية السعر:** دور الضيافة ومراكز وقصور المؤتمرات والفنادق الممتازة من 15 إلى 30 درهم؛ فندق 5 نجوم من 10 إلى 25 درهم؛ فندق أربعة نجوم من 5 إلى 10 دراهم؛ فندق 3 نجوم من 3 إلى 7 دراهم؛ فندق 1 و 2 نجوم من 2 إلى 5 دراهم؛ النوادي الخاصة من 10 إلى 20 درهم؛ قرى العطل من 5 إلى 10 دراهم؛ الإقامات السياحية من 3 إلى 7 دراهم؛ النزل والملاجئ والمأوى المرحلية والمؤسسات السياحية الأخرى من 2 إلى 5 دراهم. **الأداء:** تلقائيا.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

-الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة

مجال التطبيق: مياه الينابيع والآبار المنظمة بالأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، المتعلقة باستغلالها وبيعها. **أساس فرض الرسم:** كل لتر أو كسر من اللتر من المياه المعدنية ومياه المائدة المعدة للاستهلاك في شكل قنينات. **الملزم بالرسم:** المؤسسات التي تشغل ينابيع المياه المعدنية ومياه المائدة. **تصفية السعر:** 0.10 عن كل لتر أو كسر لتر. **الأداء:** تلقائياً.

-الرسم على النقل العمومي للمسافرين

مجال التطبيق: نشاط سيارات الأجرة وحافلات النقل العمومي. **أساس فرض الرسم:** باعتبار أصناف العربات المخصصة لهذا النشاط. **الملزم بالرسم:** المالكون، في حالة عدم معرفتهم المستغلون. **تصفية السعر:** سيارات الأجرة الصنف الأول من 120 إلى 300 درهم؛ الصنف الثاني: 80 إلى 200 درهم؛ الحافلات أقل من 7 مقاعد 150 إلى 400 درهم؛ سلسلة ج من 300 إلى 800 درهم؛ سلسلة ب 500 إلى 1400 درهم؛ سلسلة أ 800 إلى 2000 درهم. **الأداء:** تلقائياً.

- الرسم على استخراج مواد المقالع

مجال التطبيق: المقالع النشطة داخل النفوذ الترابي للجماعة. **أساس فرض الرسم:** كميات المواد المستخرجة من المقالع حسب طبيعة هذه المواد. **الملزم بالرسم:** المستغل المرخص له كيفما كان نظام ملكية المقالع. **تصفية السعر:** صخور الصالحة للتزيين والتجميل وفينادينيت والغسل وحجر يمان ومرجان وسفير من 20 إلى 30 درهم للمتر مكعب؛ أنواع الرخام للمتر مكعب من 15 إلى 20 درهم؛ بالنسبة لمستخرج الصخور المستعملة للبناء (حجر، رمل، جبص، تراب مختلط) والصخور المستعملة لأغراض صناعية، الكلس، الصلصال، البزولان من 3 إلى 6 دراهم. **الأداء:** تلقائياً.

ث- إجراءات تدبير جبايات الجماعات على ضوء القانون رقم 39.07

لما ألغي العمل بالقانون رقم 30.89، أقر المشرع بعض الأحكام الانتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات الترابية، بمقتضى القانون رقم 39.07 والذي صدر الظهير الشريف رقم 1.09.209 المؤرخ في 16 من ذي الحجة 1428 (27 ديسمبر 2007) بتنفيذه، متضمناً مادة فريدة نصت على أنه تظل سارية المفعول بصفة انتقالية أحكام الأبواب 4 و5 و8 و9 و10 و11 و13 و14 و15 و32 و33 و34 من الكتاب الثاني من القانون رقم 30.89 المحدد بموجبه نظام للضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.89.187 بتاريخ 21 من ربيع الآخر 1410 (21 نوفمبر 1989).

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

وبالرجوع إلى تلك الأحكام الانتقالية، نورد الإجراءات المتعلقة بتطبيق الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات، بمقتضى القانون رقم 39.07، كما يلي:

- الرسم المترتب على إتلاف الطرق

المجال الترابي: يستحق الرسم لفائدة الجماعات الحضرية والقروية **مجال التطبيق:** يستحق الرسم بمناسبة العمليات التي تلحق تدهورا أو ضررا بالطرق. **الأشخاص الخاضعون للرسم:** يستحق الرسم على كل شخص تسبب في هذا الإتلاف. **وعاء الرسم:** يتم احتساب الرسم المذكور بعد تحرير محضر رسمي في هذا الشأن، يتضمن التعريف بهوية الشخص المنتدب للمعاينة والجماعة التي ينتمي إليها، وصفته المهنية ونوع المعاينة (الإتلاف-موقعه-حجمه-مقاييسه)، والهوية المضبوطة للمؤسسة أو الشخص المسؤول عن الإتلاف. **السعر:** يحدد مبلغ الرسم في ثمن الإصلاحات، إضافة إلى علاوة تقدر بنسبة 25 % من المصاريف المستحقة. **الأداء:** يؤدي الرسم تلقائيا من قبل الشخص المتسبب في الإتلاف إلى المصالح المكلفة بالاستخلاص. **الجهة المختصة بالاستخلاص:** يستخلص هذا الرسم من طرف القابض الجماعي بناء على أوامر المداخل الصادرة عن الأمر بالصرف.

- رسم تصديق الإمضاء أو الإشهاد بالتطابق

المجال الترابي: يستحق الرسم لفائدة الجماعات الحضرية والقروية. **مجال التطبيق:** يفرض الرسم على عمليات تصديق الإمضاء أو الإشهاد بالتطابق. **الأشخاص الخاضعون للرسم:** يخضع لهذا الرسم المستفيد من خدمات تصديق الإمضاء أو الإشهاد بالتطابق. **وعاء الرسم:** يحدد وعاء الرسم في الإمضاءات المراد التصديق عليها، وعدد الوثائق المراد الإشهاد بمطابقتها للأصل. **السعر:** حدد المشرع مبلغا ثابتا للرسم المفروض على تصديق الإمضاء أو الإشهاد بالتطابق في درهمين إثنتين عن كل إمضاء تم تصديقه، أو عن كل إشهاد بالتطابق. **الأداء:** يتم أداء هذا الرسم فوراً على عمليات تصديق الإمضاء أو الإشهاد بواسطة إصاق طابع خاص على الوثيقة. **الجهة المختصة بالاستخلاص:** يعهد باستخلاص هذا الرسم إلى المصالح الجماعية المختصة التابعة للجماعات الحضرية والقروية، إما بمقرات هذه الأخيرة، أو بالمقاطعات والدوائر التابعة لنفوذها.

- حقوق الذبح بالمجازر

المجال الترابي: يستحق الرسم لفائدة الجماعات الحضرية والقروية **مجال التطبيق:** يفرض الرسم على عمليات الذبح في المجازر **الأشخاص الخاضعون للرسم:** يستحق الرسم على مالكي الحيوانات، وهم بائعي اللحوم بالجملة. **وعاء الرسم:** يحدد وعاء الرسم انطلاقاً من حجم اللحوم عن كل كيلوغرام صاف

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

من اللحم، أو على أساس رأس كل ذبيحة عند عدم توفر المجزرة على ميزان، وإما استنادا إلى نسبة معينة من ثمن بيع اللحم بالجملة. **السعر:** ترك المشرع للمجالس التداولية حرية تحديد السعر الأصلي للرسم. **الأداء:** يتم أداء هذا الرسم فوراً على عمليات الذبح. **الجهة المختصة بالاستخلاص:** يتم استخلاص الرسم من طرف شسيع المداخل.

-الرسم الإضافي على الذبح لفائدة المؤسسات الخيرية

المجال الترابي: يستحق الرسم لفائدة الجماعات الحضرية والقروية. **مجال التطبيق:** يفرض الرسم الإضافي على عمليات الذبح في المجازر، والرسوم التكميلية إلى الرسم الأصلي على بائعي اللحوم بالجملة، عن إيداع اللحوم داخل مستودعات التبريد واستخدام المساط، مغاسل الأمعاء، والمسالخ، ونقل اللحوم، ومكوث الحيوانات بالإسطبلات والحظائر خارج أوقات الذبح. **الأشخاص الخاضعون للرسم:** يستحق الرسم على كل شخص يستفيد من عمليات الذبح في المجازر. **وعاء الرسم:** يحدد وعاء الرسم الإضافي على عمليات الذبح في المجازر انطلاقاً من حجم اللحوم عن كل كيلو غرام صاف من اللحم، أو على أساس رأس كل ذبيحة عند عدم توفر المجزرة على ميزان، وإما استناداً إلى نسبة معينة من ثمن بيع اللحم بالجملة. **السعر:** يحدد سعر الرسوم التكميلية والتبعية، من طرف المجالس التداولية **الأداء:** يتم أداء هذا الرسم فوراً. **الجهة المختصة بالاستخلاص:** يتم استخلاص الرسم من طرف شسيع المداخل.

-الواجبات بالأسواق وأماكن البيع العامة

المجال الترابي: يستحق الرسم لفائدة الجماعات الحضرية والقروية. **مجال التطبيق:** تستحق هذه الرسوم بمناسبة عمليات الدخول إلى الأسواق وأماكن البيع العامة أو المكوث بها من أجل البيع. **الأشخاص الخاضعون للرسم:** تفرض هذه الرسوم على حائزي المنتجات أو السلع أو البضائع أو الحيوانات، بمناسبة عمليات الدخول إلى الأسواق وأماكن البيع العامة أو المكوث بها من أجل البيع. **وعاء الرسم:** تحدد أوعية هذه الرسوم على أساس حجم الأمتار المربعة التي يشغلها الملزمون فيما يتعلق بالرسوم المفروضة على المكوث بالأسواق، أو على أساس الوزن أو الحجم أو الامتداد، أو على أساس الوحدة فيما يخص الرسوم المفروضة على دخول الحيوانات والمنتجات أو السلع والبضائع. **السعر:** ترك المشرع للمجالس الجماعية الحضرية والقروية صلاحية تحديد أسعار الرسوم. **الأداء:** يتم أداء الرسوم المقبوضة في الأسواق وأماكن البيع العامة بناء على إقرارات الملزمين حائزي المنتجات أو السلع أو البضائع العامة والحيوانات. **الجهة المختصة بالاستخلاص:** يتم أداء الرسوم المقبوضة في الأسواق وأماكن البيع العامة بناء على إقرارات الملزمين حائزي المنتجات أو السلع أو البضائع والحيوانات. **الأداء:** يتم استخلاص الرسم من طرف شسيع المداخل.

- حقوق الحالة المدنية

المجال الترابي: يستحق الرسم لفائدة الجماعات الحضرية والقروية. **مجال التطبيق:** تفرض هذه الحقوق بمناسبة تسليم شهادات الحالة المدنية أو الاطلاع عليها، والبحث عنها. **الأشخاص الخاضعون للرسم:** يعد المستفيد من شواهد الحالة المدنية، أو الاطلاع عليها، أو البحث عنها، هو الملزم بأداء الواجبات المترتبة عنها. **وعاء الرسم:** حدد المشرع وعاء الرسم في العمليات الخاضعة للرسم **السعر:** حدد المشرع أسعاراً ثابتة وموحدة وفقاً للمبالغ التالية: تسليم دفتر الحالة المدنية 50 درهم؛ تسليم مستخرجات من شهادات الحالة المدنية (عن كل مستخرج أو وثيقة) 2 دراهم؛ الاطلاع على وثائق الحالة المدنية (عن كل وثيقة) 2 دراهم؛ البحث عن شهادة الحالة المدنية (عن كل سنة شملها البحث) 2 دراهم. **الأداء:** يتم أداء هذه الرسوم فوراً على عمليات إصاق الطوابع الخاصة على الوثائق. **الجهة المختصة بالاستخلاص:** يعهد باستخلاص هذه الرسوم إلى المصالح الجماعية الخاصة بالحالة المدنية.

- مساهمة أرباب العقارات المجاورة للطرق العامة في نفقات تجهيزها وتهيتها

المجال الترابي: يستحق الرسم لفائدة الجماعات الحضرية والقروية. **مجال التطبيق:** تفرض هذه المساهمة بمناسبة تزفيت وتهيئة الرصيف، ومسيل المياه، وإنشاء مجار عامة. **الأشخاص الخاضعون للرسم:** يعتبر المالك صاحب العقار المجاور للطريق العام، موضوع التجهيز والتهيئة، ملزماً بأداء مستحقات هذا الرسم. **وعاء الرسم:** يحدد وعاء هذه المساهمة على أساس عمليات تهيئة الطرق العامة وتجهيزها، وأشغال التطهير بالقنوات. **السعر:** حدد المشرع مبلغ المساهمة في مجموع مصاريف التجهيزات بالنسبة للطريق، الذي لا يتجاوز عرضه اثني عشر (12) متراً، أما إذا تجاوز العرض المسافة المذكورة، فإن الملزم يتحمل نصف تلك الزيادة الإضافية لتحمل الأصلي. أما فيما يتعلق بمبلغ الرسم بالنسبة لعمليات التطهير بواسطة إقامة مجار عامة، وقنوات، فحدده المشرع في مجموع تكاليفها. **الجهة المختصة بالاستخلاص:** يعتبر القابض الجماعي هو الجهاز المؤهل لاستخلاص منتوج المساهمة.

- الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتاً لأغراض البناء

المجال الترابي: يستحق الرسم لفائدة الجماعات الحضرية والقروية. **مجال التطبيق:** يفرض الرسم بمناسبة احتلال الملك الجماعي العام بشكل مؤقت لأغراض ترتبط بعمليات البناء. **الأشخاص الخاضعون للرسم:** يفرض الرسم على الملزم المستفيد من رخصة الاحتلال. **وعاء الرسم:** يتحدد وعاء الرسم من عدد الأمتار المربعة المشغولة في الملك الجماعي العام، ويعتبر كل كسر أو جزء من المتر المربع بمثابة متر مربع كامل. **السعر:** يتحدد السعر في مبلغ أقصى لا يتعدى 40 درهم للمتر مربع عن كل ربع سنة. **الأداء:** يؤدي مبلغ الرسم تلقائياً كل ربع سنة قبل انصرام الشهر الموالي لكل ربع سنة.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

الجهة المختصة بالاستخلاص: يقوم باستخلاص مبلغ الرسم شسيع المداخل، حيث يستحق الأداء بتزامن مع تسليم الرخصة.

- **الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا لأغراض تجارية أو صناعية أو مهنية المجال الترابي:** يستحق الرسم لفائدة الجماعات الحضرية والمراكز المحددة. **مجال التطبيق:** يفرض الرسم على الاحتلال المؤقت للملك الجماعي العام بمنقولات أو عقارات ترتبط بممارسة نشاط تجاري أو صناعي أو مهني. **الأشخاص الخاضعون للرسم:** يفرض الرسم على الملزم المستفيد من رخصة الاحتلال وعاء الرسم يرتبط وعاء الرسم بممارسة نشاط تجاري أو صناعي أو مهني بحجم المساحة التي تشغل الملك الجماعي العام، بالأمطار المربعة وموقع ونوع الاحتلال. **السعر:** يحدد سعر هذا الرسم من طرف المجالس التداولية. **الجهة المختصة بالاستخلاص:** يستخلص الرسم من طرف محصل الجماعة.

- **الرسم على الاحتلال المؤقت للملك الجماعي العام بمنقولات أو عقارات ترتبط بممارسة نشاط تجاري أو صناعي أو مهني**

المجال الترابي: يستحق الرسم لفائدة الجماعات الحضرية والمراكز المحددة. **مجال التطبيق:**

يفرض الرسم بمناسبة الاحتلال المؤقت للملك الجماعي العام. **الأشخاص الخاضعون للرسم:** يخضع لهذا الرسم المستفيد من الاحتلال المؤقت للملك الجماعي العام. **وعاء الرسم:** يحتسب هذا الرسم تبعا للقيمة الكرائية المتخذة أساسا لتقدير الرسم المهني. **السعر:** يحدد سعر الرسم بالقانون حسب النسب التالية:

- أطناف وستائر الدكاكين للمتر مربع 0.5 % من القيمة الإيجارية؛
- الستار العمودي المعلق على الطنف للمتر الطولي 2.0 % من القيمة الإيجارية؛
- ستائر النوافذ الداخلية للمتر مربع 0.10 % من القيمة الإيجارية؛
- النصب للمتر الطولي 0.20 % من القيمة الإيجارية؛
- الواجهة الزجاجية للمتر مربع 0.50 % من القيمة الإيجارية؛
- لوحة الإضاءة للمتر مربع 0.10 % من القيمة الإيجارية؛
- المعروضات المعلقة على واجهات المتجر أو على جدار الواجهة للمتر مربع 0.10 % من القيمة الإيجارية؛
- المعروضات أمام الدكان للمتر مربع 0.40 % من القيمة الإيجارية؛

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- العنوان والإشارة إليه عن بعد المساحة التي تقل عن 0.50 متر مربع مبلغ ثابت 150 درهم، ما زاد على هذه المساحة للمتر مربع 0.25 من القيمة الإيجارية. **الجهة المختصة بالاستخلاص:** يتم استخلاص الرسم من طرف محصل الجماعة.

- واجبات المحجز

المجال الترابي: يفرض الرسم لفائدة الجماعات الحضرية والقروية. **مجال التطبيق:** يفرض الرسم عن العمليات المتعلقة بإدخال الحيوانات أو السلع والبضائع والعربات إلى المحجز. **الأشخاص الخاضعون للرسم:** يفرض الرسم على صاحب الشيء المحجوز، بمناسبة مكوث المحجوزات. **وعاء الرسم:** حددت أوعية رسم المحجز حسب معطيات كمية، ترتبط بعدد أيام مكوث المحجوزات في المحجز، ويستحق الرسم بكامله عن اليوم كله ولو تم الحجز لمدة جزئية من هذا اليوم. **السعر:** حدد: سعر الرسم تبعاً لمبالغ تصاعدية، حسب وزن حمولة العربات: العربات التي لا يتجاوز وزن حمولتها 3.500 كلغ: 20 درهم في اليوم؛ العربات التي يزيد وزن حمولتها على 3.500 كلغ ولا يزيد على 8.000 كلغ: 30 درهم في اليوم؛ العربات التي يزيد وزن حمولتها على 8.000 كلغ: 50 درهم في اليوم. **الجهة المختصة بالاستخلاص:** يستخلص الرسم من طرف شسييع المداخل، في مقابل تسليم وصل عن ذلك.

- الرسم المفروض على وقوف العربات المعدة للنقل العام للمسافرين

المجال الترابي: يستحق الرسم لفائدة الجماعات الحضرية والقروية. **مجال التطبيق:** يفرض الرسم على وقوف العربات المعدة للنقل العام للمسافرين **الأشخاص الخاضعون للرسم:** يفرض الرسم على مالكي وأرباب العربات المعدة للنقل العام للمسافرين. **وعاء الرسم:** يرتبط وعاء الرسم بأصناف العربات السعر سيارات الأجرة الصنف الثاني الأسعار القصوى 100 درهم؛ سيارات الأجرة الصنف الأول الأسعار القصوى 200 درهم؛ حافلات النقل العام الصنف ج الأسعار القصوى 300 درهم؛ حافلات النقل العام الصنف ب الأسعار القصوى 400 درهم؛ حافلات النقل العام الصنف أ الأسعار القصوى 500 درهم؛ سيارات الإيجار الأسعار القصوى 200 درهم؛ حافلات الإيجار السلسلة ت-ل-س الأسعار القصوى 300 درهم؛ حافلات الإيجار السلسلة الثانية ت الأسعار القصوى 400 درهم؛ حافلات الإيجار السلسلة الأولى ت الأسعار القصوى 500 درهم. **الأداء:** يؤدي الرسم بشكل تلقائي كل ربع سنة، قبل انصرام الشهر الموالي لكل ربع سنة. **الجهة المختصة بالاستخلاص:** يستخلص الرسم من طرف شسييع مداخل الجماعة التي يحتضن ترابها الاستغلال.

- الرسم المفروض على البيع في أسواق البيع بالجملة وأسواق السمك

أما بخصوص الرسم المفروض على البيع في أسواق البيع بالجملة وأسواق السمك، فطبقا لمقتضيات المادة 82 من القانون رقم 39.07، تحصل الجماعات التي توجد في منطقة اختصاصها أسواق لبيع الفواكه والخضروات بالجملة وأسواق للسمك على رسم يحسب على أساس المبلغ الإجمالي لعمليات بيع الفواكه والخضروات والأسماك بالجملة بالمنجزة بالأسواق التابعة لها. وطبقا للمادة 83 من نفس القانون يستحق الرسم الذي يخضع له بيع الفواكه والخضروات والأسماك بالجملة في الأسواق وأسواق السمك حين البيع على البائع، ويجب على هذا الأخير أن يدفع مبلغه في الحال إلى مأمور الجماعة المكلف بتحصيله.

وفي حالة التحصيل عن طريق وكيل، فالمادة 84 من القانون رقم 39.07، تفيد بأنه: " إذا تم بيع الفواكه والخضروات أو الأسماك بالجملة بواسطة وكيل معين وفقا للنصوص التنظيمية الجاري بها العمل، وجب على هذا الأخير أن يقتطع مبلغ الرسم من حصيلة البيع، ويدفعه نيابة عن البائع إلى الجماعة، داخل أجل لا يتعدى عشرة أيام". كما أن سعر الرسم المحصل من قبل الوكيل، تحدده المادة 85 من القانون الآنف الذكر في نسبة 7 % من إجمالي ثمن بيع الفواكه والخضروات أو الأسماك بالجملة. ويخفض هذا السعر إلى 3% فيما يخص عمليات بيع الأسماك بالأسواق الواقعة داخل الملك العام البحري، وفي هذه الصورة يصفى الرسم ويستوفى في آن واحد مع الرسم شبه الضريبي الذي يأخذه المكتب الوطني للصيد البحري، ويدفع هذا المكتب مبلغ الرسم إلى محصل الجماعة المعنية داخل العشرة أيام الأولى من الشهر التالي للشهر الذي تم تحصيل الرسم خلاله.

2- إجراءات تدبير الجباية الخاصة بالعمالات والأقاليم والجهات وفق القانون رقم 47.06

أفردت المادة 3 و4 من القانون الجبائي رقم 47.06 للعمالات والأقاليم والجهات 3 رسوم محلية من أجل تمويل ميزانية كل منها، ويمكن تصنيف هذه الإيرادات من خلال النقطتين التاليتين:

أ- الرسوم المستحقة للعمالات والأقاليم

استنادا إلى مقتضيات المادة 3 من القانون الجبائي رقم 47.06، يمكن أن تحدث لفائدة العمالات والأقاليم الرسوم التالية: " الرسم على رخص السياقة، الرسم على السيارات الخاضعة للفحص التقني والرسم على بيع الحاصلات الغابوية".¹

¹ كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص.111.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

❖ الرسم على رخص السياقة

يفرض الرسم على رخص السياقة حين تسليم الرخصة أو تمديد صلاحيتها إلى صنف غير الصنف الذي كانت تشتمله في الأصل، ولا يؤدي الرسم حين تسليم نسخة من الرخصة، ولقد حدد القانون سعر هذا الرسم في مبلغ ثابت قدره 150 درهم.¹

❖ الرسم على السيارات الخاضعة للفحص التقني

يؤدي هذا الرسم حين إجراء الفحص التقني السنوي الذي تخضع له هذه السيارات، والملزم به هو صاحب شهادة تسجيل السيارة حين إجراء المراقبة التقنية. أما بالنسبة لسعر الرسم، فقد حدده القانون على أساس القوة الجبائية للسيارات حسب الجدول التالي:

القوة الجبائية	السعر
أقل من 8 أحصنة	30 درهم
من 8 إلى 10 أحصنة	50 درهم
من 11 إلى 14 حصان	70 درهم
من 15 حصان أو أكثر	100 درهم

❖ الرسم على بيع الحاصلات الغابوية

يفرض الرسم على بيع الحاصلات الغابوية بما فيها الأخشاب المقطوعة من الأشجار، على أساس الثمن الذي بيعت به هذه الحاصلات دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة، والملزم بهذا الرسم هو مشتري الحاصلات الغابوية، أما السعر فهو 10 % من مبلغ مبيعات المادة المذكورة.

ويتم تحصيل الرسم من طرف إدارة المياه والغابات، وفق نفس الشروط المنظمة لتصفية وتحصيل الموارد الغابوية، ويدفع ذلك لدى صندوق القابض المكلفة بتدبير ميزانية الإقليم أو العمالة التي تم في دائرة اختصاصها بيع المحصول الغابوي.²

ب - الرسوم المستحقة للجهات:

تستفيد ميزانية الجهات من الرسوم التالية:

¹ سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية بالمغرب (على ضوء القانون 47.06)، مرجع سابق، ص. 89.
² نفس المرجع، ص. 91.90.

❖ الرسم على الخدمات المقدمة في الموانئ

يفرض الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ، باستثناء الخدمات المرتبطة بالنقل الدولي والمتعلقة بالسلع العابرة غير الموجهة للسوق الوطني.

يؤدي الرسم كل شخص ذاتي أو معنوي يقدم خدمات ترتبط بنشاط الميناء، ويحدد القانون سعر هذا الرسم من 20 % إلى 50 % من رقم أعمال المؤسسة المعنية.

أما بالنسبة لوعاء الرسم، فإنه يحتسب على رقم الأعمال المتخذ كقاعدة لاحتساب الضريبة على القيمة المضافة، ويؤدي مبلغ الرسم تلقائياً كل ربع سنة إلى وكيل مداخل الجهة.¹

❖ الرسم على رخص الصيد

تنص المادة 114 من القانون رقم 47.06 على أنه، يفرض الرسم المتعلق برخص الصيد، على المستفيد من رخصة الصيد. ولا يستحق الرسم عن تسليم نسخة من الرخصة.

أما فيما يتعلق بتصفية الرسم فإنه طبقاً للمادة 115 من نفس القانون، يحدد سعر الرسم في 600 درهم عن كل سنة.

وفيما يخص الإدارة المكلفة باستخلاص مبلغ الرسم، فإن المادة 116 تنيط المهمة بوكيل مداخل العمالة أو الإقليم، إذ يقوم باستخلاص الرسم وتسليم الطابع الخاص للملزم حين تسليم الرخصة. كما يتولى دفع مبلغ الرسم المستخلص في نهاية كل شهر إلى القابض المكلف بتدبير ميزانية الجهة التابعة لها العمالة أو الإقليم المعني.

كما تشير المادة 117 فيما يهم إثبات أداء الرسم، على أن تلك العملية، تتم بوضع طابع خاص على الوثيقة المشار إليها في المادة 114 من القانون رقم 47.06.

❖ الرسم على استغلال المناجم

لقد تكلفت المادة 118 من القانون رقم 47.06 في تحديد الأشخاص والأنشطة الخاضعة للرسم كالتالي:

" يفرض الرسم على كميات المواد المستخرجة من المناجم المنجزة من طرف الأشخاص أصحاب الامتياز ومستغلي المناجم كيفما كان الشكل القانوني لهذا الاستغلال. "أما تصفية الرسم، فإن

¹ هشام مليح: الدولة والجبايات المحلية، مرجع سابق، ص. 183.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

المادة 119 من نفس القانون حددت سعره وفق الإجراءات والشروط المنصوص عليها في المادة 168، ما بين درهم واحد وثلاثة دراهم عن كل طن مستخرج.

وبخصوص واجبات الملزمين، فالمادة 120 تنص على أنه، يتعين على مستغلي المناجم الإدلاء قبل فاتح أبريل من كل سنة بإقرار إلى مصلحة الوعاء التابعة للجهة يتضمن الكميات المستخرجة من المواد المنجمية خلال السنة المنصرمة.

ويدفع مبلغ الرسم تلقائيا لدى صندوق وكيل مدا خيل الجهة كل ربع سنة قبل انصرام الشهر الموالي لكل ربع سنة، على أساس الكميات المستخرجة خلال هذه الفترة، بناء على بيان للأداء يعد وفق مطبوع نموذجي للإدارة.

تشوب مقتضيات القانون رقم 47.06 مجموعة من الثغرات التقنية التي تهم بالأساس جانبي الوعاء والسعر، فالجباية المحلية تشكو من ضيق وعائها، بحيث أنها تفرض على أوعية قارة لا تساير التطور الاقتصادي والتجاري، مما ينعكس سلبا على المردودية المالية،¹ وقلة الأسعار التصاعدية وهامشية المجالس التداولية في تحديد تسعيرة الرسوم التي تدخل في دائرة اختصاصها.

المطلب الثاني- مظاهر تطبيقات ونتائج المنظومة الجبائية المحولة

من خلال هذا المطلب سنحاول الوقوف على عملية تشخيص تطبيقات المنظومة الجبائية المحولة من جباية الدولة لفائدة الجماعات الترابية، على مستوى إطارها القانوني وأسلوب توزيعها، والنتائج المحصلة من إقرارها كمصدر من مصادر التمويل الترابي.

الفقرة الأولى- مظاهر تطبيقات المنظومة الجبائية المحولة

تغطي الضرائب المحولة لفائدة الجماعات الترابية في التجارب المقارنة نسبة عالية في بنية تمويل الميزانيات المحلية، غير أن طبيعة هذا التحويل تختلف من دولة إلى أخرى، فإذا كانت الجهات بألمانيا تقتسم مع الاتحاد الفيدرالي أغلب الموارد الضريبية ذات المردودية المرتفعة بموجب الدستور، ونفس الأمر بالنسبة للمجموعات المستقلة بإسبانيا حيث نجد توزيعها دستوريا للموارد المالية بين الإدارة المركزية وهذه الأخيرة، فإن القانون العادي بإيطاليا وفرنسا يتولى تحديد الموارد الضريبية المحولة لفائدة الجهات.

¹ سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون 47.06، ص.158. مرجع سابق.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

إن التجربة المغربية في هذا المجال لا تنحو نفس منحى نظيرتها المقارنة، بل إن الجماعات الترابية لا تستفيد سوى من نسبة معينة من حصيللة الضرائب العامة.¹

أولا- الإطار القانوني لمنظومة الجباية المحولة

لقد خصص القانون الإطار رقم 3.83 المتعلق بالإصلاح الضريبي والصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.83.38² بابه الثالث لمالية الجماعات المحلية. كما أن الفصل 24 من هذا القانون نص على أن الإصلاح الضريبي يهدف أيضا إلى النهوض بالموارد المالية للجماعات الترابية والعمل على استقرارها.

ويتعلق الأمر بكل من الضريبة على القيمة المضافة، والضريبة العامة على الدخل، والضريبة على الشركات.

يشكل إحداث الضريبة على القيمة المضافة في أبريل 1986، محل الضريبة على المنتجات والضريبة على الخدمات، محطة أساسية ضمن تحقيق الأهداف التي وضعها القانون الإطار رقم 3.83 سالف الذكر لتدعيم جبايات الدولة والجماعات الترابية.³

فقبل إحداث الضريبة على القيمة المضافة سنة 1986، كان تضريب الاستهلاك يتم بواسطة نظام مزدوج (الضريبة على المنتجات والضريبة على الخدمات) وتراكمي (إمكانية الخصم مقتصرة على المنتجات دون الخدمات) وذي نطاق تطبيق ضيق (عدم تضريب التجارة) ومتعدد الأسعار (11 سعرا)،⁴ وتم تنظيم سعرها (سعر عادي 20 % وهناك أسعار أخرى 14 % و 7 % ابتداء من 1993).⁵

فتوزيع حصة 30 % من الضريبة على القيمة المضافة على الجماعات الترابية لم تنص عليه لا القوانين المنظمة للمالية المحلية ولا النصوص التنظيمية المتعلقة بقواعد تمويل الجماعات الترابية ولا المحددة لطرق تدبير نشاطها المالي، بل ترك الأمر لوزارة الداخلية بصفتها السلطة الوصية⁶ على الجماعات الترابية.

لم يتم إقرار معايير توزيع حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة إلا سنة 1996، إلا أن الإشكال هنا يرتبط بتعدد الوثائق التي تنظم عملية التوزيع، فتارة نجد قرار وزير الداخلية، وتارة أخرى نجد منشور وزير الداخلية رقم 49، وفي بعض الحالات نجد تنمة لدورية وزير الداخلية

¹ كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 133.

² الجريدة الرسمية عدد 3731 بتاريخ 2 ماي 1984.

³ تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول الجبايات المحلية، 2015، ص. 19.

⁴ نفس المرجع، ص. 20.

⁵ محمد عالي ادبيبا: إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، مرجع سابق، ص. 196.

⁶ عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص. 294.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

باللغة الفرنسية، غير أن هذا الاختلاف لم يؤثر على مضمون المعايير التي يتم اعتمادها في عملية التوزيع، والتي تم توضيحها في قرار لوزير الدولة في الداخلية، ومن خلالها كذلك تم توزيع هذه الحصة، وفق نموذجين:

- التوزيع حسب الحصص؛
 - التوزيع حسب طبيعة الجماعات¹ الترابية.
- صدر منشور وزير الداخلية عدد 49 بتاريخ 26 يناير 1996 لوضع معايير عامة تتوخى السهولة والموضوعية والشفافية، اعتمادا على مقاييس تأخذ بعين الاعتبار السكان والمساحة والمجهود الجبائي².
- الضريبة على الشركات، تعتبر ثاني ضريبة من حيث الأهمية المالية حلت بمقتضى قانون 31 دجنبر 1986 محل الضريبة على الأرباح المهنية، تتضمن أسعار عادية وسعر خاص كما لها حدا أدنى يتكون من 0,5 % على ألا يقل عن 150 درهم.
- الضريبة العامة على الدخل التي حلت محل مجموعة من الضرائب، كالضريبة على أرباح ونتاج وحصص المشاركة وأنواع الدخل الشبيهة والاقتطاع من المرتبات العامة والخاصة، والضريبة الحضرية المفروضة على دخل العقارات المؤجرة، ثم المساهمة التكميلية على مجموع دخل الأشخاص الطبيعيين، وقد صدرت بموجب قانون 21 نوفمبر 1989، ولم تدخل حيز التطبيق إلا بحلول سنة 1990 كركن أخير في الإصلاح الجبائي³.
- فالجهات تستفيد من حصص الضرائب العائدة للدولة، وذلك طبقا للمادة 66 من القانون 47.96،⁴ والتي حددها المشرع في ثلاثة أصناف:

- الضريبة العامة على الدخل 1%؛
 - الضريبة على الشركات 1 %؛
 - ضريبة إضافية على الضريبة السنوية على السيارات.
- وقد أشار القانون من جهة أخرى إلى إمكانية استفادة الجهة من حصص في ضرائب أخرى خاصة بالدولة، بمقتضى قوانين المالية، وبالتالي التقلبات التي يمكن أن تتأثر بها ستؤثر بالضرورة على حصة الجهة من الضرائب التي سيخصص جزء منها للجهة¹.

¹ file:///C:/Users/fes/Downloads/20%المعرفة/20%القانونية.html، اطلع عليه بتاريخ 31 مارس 2017 على الساعة 10.00

² كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 133.

³ محمد عالي ادنيا: إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية نحو مقاربة أكثر واقعية، مرجع سابق، ص. 196.

⁴ الجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 1997/04/03 الصفحة 556، ظهير شريف رقم 1.97.84 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997) بتنفيذ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات.

وطبقا لمقتضيات المادة 188 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، وتطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 141 من الدستور، ترصد الدولة للجهات، بموجب قوانين المالية، بصفة تدريجية، نسبة محددة في 5% من حصة الضريبة على الشركات، 5% من حصة الضريبة على الدخل، و20% من حصة الرسم على عقود التأمين.

ثانيا- أسلوب توزيع وحصة الجباية المحولة

تعتبر ضرائب الدولة المحولة جزئيا لفائدة ميزانيات الجماعات الترابية مصدرا مهما من مصادر تمويل الجماعات الترابية، وقد تشكل بالنسبة للبعض منها المورد الرئيسي لتسييرها السنوي. وقد عرفت حصص هذه التحويلات تطورا من حيث نظامها وحصيلتها المالية.

1- تطور نظام توزيع حصة الضريبة على القيمة المضافة بين الجماعات الترابية الأخرى غير الجهات

يتوخى هذا النظام بصفة خاصة، تعزيز التضامن بين الجماعات الترابية والحد من التفاوتات بينها والمترتبة عن الفوارق في الموارد والتكاليف، وكذلك تحفيز المدبرين المحليين على تعبئة الموارد الذاتية، واعتمد المنشور² المشار إليه سابقا³ حصة الضريبة على القيمة المضافة المعنية إلى ثلاث حصص:

- " - الحصص الإجمالية": وهي توجه للمساهمة في تغطية نفقات التسيير، توزع في بداية كل سنة مالية، أولا، بين صنفى الجماعات الترابية : العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية. ثم داخل كل صنف وبعد سحب نسبة توزع جزافيا، يوزع الباقي بين جميع الجماعات الترابية الموجودة ضمن هذا الصنف حسب معايير مرتبطة بالمساحة وعدد السكان بالنسبة للعمالات والأقاليم، وبالقدرات الجبائية ومستوى الموارد الذاتية بالنسبة للجماعات الحضرية والقروية. وتقوم وزارة الداخلية بتبليغ الجماعات الترابية سنويا، بالمبالغ المحددة برسم هذه الحصص لتأخذها بعين الاعتبار عند إعداد ميزانياتها.

- " حصص التجهيز": (تشمل هذه الحصص المخصصات الخاصة ومخصصات التحملات المحولة من الدولة) تهدف إلى تغطية التحملات الخاصة، ذات الطابع الأولوي أو الظرفي، المرتبطة بالمجهودات التي تبذلها الجماعات الترابية في مجال التجهيز بالبنيات التحتية والتأهيل والتنمية الحضرية، والتجهيز بالبنيات الاقتصادية (إحداث أو تهيئة المراكز التجارية والأسواق والمجازر، تهيئة مناطق الأنشطة الاقتصادية والصناعية والتجارية...)، والمحافظة على البيئة، وكذلك البرامج التي تستهدف تعميم ولوج الساكنة، خاصة القروية، إلى التجهيزات الأساسية

¹ يونس مليح: الجبايات المحلية وسؤال الجهوية المتقدمة، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء، سنة 2015، العدد 30/29، ص.116.

² منشور وزير الداخلية عدد 49 بتاريخ 26 يناير 1996.

³ نفس المرجع.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

المنجزة في إطار المشاريع الوطنية: الكهرباء القروية والتزويد بالماء الصالح للشرب في العالم القروي وتهيئة الطرقات والمسالك القروية.

- " حصص التحملات المشتركة": توجه لتغطية التحملات غير المجزأة المشتركة بين الجماعات الترابية (سجل ودفاتر الحالة المدنية، الصوريات والتذاكر المتعلقة بتحصيل الرسوم المحلية، الدراسات...) وكذلك مساهمتها في العمليات والمشاريع المهيكلية، مثل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، إنعاش التشغيل ومحاربة البطالة في المناطق ذات الأنشطة الاقتصادية الضعيفة، والوقاية المدنية.

بناء على هذا التوزيع، وفي إطار برنامج استعمال حساب المبالغ المرصودة لأمر خصوصية "حصة الجماعات المحلية في الضريبة على القيمة المضافة"، تتم برمجة الاعتمادات المخصصة لكل نوع من الحصص السالفة الذكر.

عرف سقف حساب المبالغ المرصودة لأمر خصوصية "حصة الجماعات المحلية في حصة الضريبة على القيمة المضافة" والذي تحدده قوانين المالية، خلال الفترة ما بين 2002 و2014، ارتفاعا بمعدل سنوي متوسط يصل إلى 11%، في حين بلغ هذا السقف، سنة 2015: 24.082.42 مليون درهم.

جدول توقعات قوانين المالية برسم حصة الجماعات الترابية من منتج الضريبة على القيمة المضافة¹

متوسط معدل التطور السنوي	2014	2010	2006	2002	السنوات
11%	24.512.31	17.802.86	10.657.29	7.005.43	توقعات قوانين المالية برسم حصة الجماعات الترابية من منتج الضريبة على القيمة المضافة

هذا، وقد عرفت نسبة توزيع سقف الحساب المحدد بقوانين المالية، حسب طبيعة الحصص، تطورا على مر السنوات بغية تعزيز الحصص الممنوحة لفائدة تمويل نفقات التجهيز والتحملات المشتركة، والجدول التالي يوضح ذلك:

¹ مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية، عدد 29 يناير 2016.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

جدول تطور توزيع حصص الضريبة على القيمة المضافة بحسب طبيعة الحصص¹

طبيعة الحصص	1996	2015
حصص التسيير	70%	58%
حصص التجهيز	20%	25%
حصص التحملات المشتركة	10%	17%
مجموع حصة الجماعات الترابية من منتج الضريبة على القيمة المضافة	100%	100%

لكن يلاحظ أن حصة التجهيز تطورت بنسبة ضعيفة لم تتجاوز 5% خلال سنة 2015 مقارنة على ما كان عليه الوضع سنة 1996. نسبة تنسم بالضعف والهزلة إذا ما قورنت بحجم تطور صلاحيات مجالس الجماعات الترابية وتوسعها، وارتفاع في حجم ونوع تدخلات الجماعات في برامج إعادة الهيكلة وتجهيز الأحياء الناقصة التجهيز خلال فترة زمنية ناهزت 20 سنة.

من جهة أخرى يبين تطور توزيع الحصص الإجمالية بين مختلف أصناف الجماعات الترابية التساوي في الحصة بين الجماعات القروية والعمالات والأقاليم خلال سنة 1996، ففي سنة 2015 تراجعت حصة كل من العمالات والأقاليم من هذه الحصة بنسبة 7%، وارتفعت بنسبة 2% فيما يخص الجماعات القروية 2%، وذلك وفق المعطيات الواردة بالجدول التالي:

جدول تطور توزيع الحصص الإجمالية بين مختلف أصناف الجماعات الترابية²

الجماعات الترابية	1996	2015
العمالات والأقاليم	20%	13%
الجماعات الحضرية	30%	23%
الجماعات القروية	20%	22%
مجموع نسبة الحصة الإجمالية	70%	58%

¹ مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية العدد 29 يناير 2016، مرجع سابق.

² نفس المرجع.

إن الانخفاض المسجل في مبلغ الحصص الإجمالية للتسيير من شأنه أن يقلل من حجم موارد الجماعات الترابية التي انخفضت حصتها، وبالتالي تعين عليها استعمال حصيلة مواردها الذاتية في إتمام التطورات الحاصلة لديها لتغطية مصاريف التسيير بدل استعمالها في مشاريع التجهيز، وضعية تنعكس سلباً على وضعيتها المالية وتساهم في تراجع إمكانية تحقق اكتفاءها المالي، بتراجع مساعدات الدولة لها.

2- حصيلة الحصص المرصدة للجهات من الجباية المحولة

تم اعتماد مبدأ تقاسم الموارد الجبائية بين الدولة والجهات بمقتضى أحكام القانون رقم 47.96 الصادر في 2 أبريل 1997 والمتعلق بتنظيم الجهات.

وهكذا، وإلى غاية سنة 2015، ظلت الجهات تستفيد من حصة من حصيلة الضريبة على الشركات وكذا من حصيلة الضريبة على الدخل، حددت نسبة كل واحدة منهما في 1% بموجب قانون المالية لسنة 2000.1999.

كما نص هذا القانون على إحداث حساب مرصد لأموال خصوصية تحت اسم " الصندوق الخاص لخصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات" يتم فيه إيداع الحصتين السالف ذكرهما، حيث يعتبر وزير الداخلية الأمر بالصرف.

وتقوم تقنية توزيع موارد الحساب المعني، التي اعتمدها القانون المشار إليه، على تقسيم هذه الموارد إلى صنفين، بحيث يتم توزيع النصف الأول بالتساوي بين الجهات لتأمين حد أدنى من الموارد لكل واحدة منها، بينما يتم توزيع النصف الآخر، وفقاً لمرسوم نونبر 1999، حسب مساحة كل جهة وعدد سكانها القانوني المحدد برسم آخر إحصاء عام للسكان والسكنى.

كما تستفيد الجهات، بمقتضى قانون المالية لسنة 2007 من حصة من خصيلة الرسم على عقود التأمين " تبلغ نسبتها 13%، يتم إيداعها في حساب خصوصي للخرينة يسمى " صندوق تنمية الجماعات المحلية ومجموعاتها". ويتم بناء على نفس قانون المالية، توزيع هذه الحصة بين الجهات اعتباراً لعدد سكانها.

وتساهم كل هذه الموارد المخصصة للجهات في تمويل مشاريعها على المستوى المحلي، كذلك التي تهدف إلى تشجيع الاستثمار من خلال إقامة المناطق الصناعية ومناطق الأنشطة الاقتصادية وحماية البيئة ودعم التكوين المهني وإنعاش الشغل ورعاية الأنشطة الاجتماعية والثقافية.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

عرف سقفا الحسابان الخصوصيان للخرينة والمنصوص عليهما في قوانين المالية، خلال الفترة الممتدة بين 2002 و2014، تطورا مهما بمتوسط معدل سنوي يبلغ 9.15%، كما هو مبين في الجدول أدناه. وفي سنة 2015 بلغ هذان السقفان، 801.21 مليون درهم بالنسبة لحصتي الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل، و274.64 مليون درهم بالنسبة للحصة من الرسم على عقود التأمين.

جدول سقف حصص الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات والرسم على عقود التأمين خلال

الفترة الممتدة بين 2002 و2014¹

طبيعة المعطيات	2002	2006	2010	2014	متوسط معدل التطور السنوي
سقف حصتي الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات	280.32	394.68	652.19	756.03	8.62 %
سقف الحصة من حصة الرسم على عقود التأمين	80	80	80	274.35	10.82 %
المجموع	360.32	474.68	732.19	1.030.38	9.15 %

الفقرة الثانية- نتائج تشخيص تطبيقات المنظومة الجبائية للجماعات الترابية

يرتبط النظام الجبائي للجماعات الترابية ارتباطا وثيقا بالنظام السياسي للدولة وبتنظيمها الإداري والترابي، ويتأقلم، تبعا لذلك، مع مستوى اللامركزية المعتمد.

تولي بعض الأنظمة الجبائية أهمية قصوى للاستقلال الجبائي للجماعات الترابية، في حين تقوم أنظمة أخرى على أساس مبدأ توزيع الموارد بين الدولة والجماعات الترابية. أما النظام الجبائي المعتمد في بلادنا فيحاول التوفيق بين الاستقلالية ونظام التوزيع.

ولئن كان النظام الجبائي المغربي قد اتسم بهيمنة جبايات الدولة، فإنه قد انفتح، منذ الإصلاحات التي أعقبت استقلال البلاد، على البعد الترابي من أجل توفير الموارد للتجهيز وتقديم خدمات عمومية محلية.

كما استوجب اعتماد الميثاق الجماعي وتوسيع اختصاصات الجماعات الترابية الرفع من الاقتطاعات الإجبارية الموجهة لتسيير هذه الأجهزة.

¹ مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية العدد 29 يناير 2016، مرجع سابق.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

وقد ترتب عن ضعف المخصصات المالية وعمليات التحكيم المرتبطة بها، اللجوء إلى التمويل بواسطة الجبايات، الذي يوصف بكونه محدودا وينطوي على عدة إكراهات ومؤثر نسبيًا.

وجه تزايد حاجيات التمويل المرتبطة بتعزيز اللامركزية عملية لإرساء منظومة الجبايات المحلية نحو نظام ثنائي، يمكن، من جهة، من تأمين مداخيل لهذه الوحدات اللامركزية، من خلال استفادتها من بعض الضرائب التي تدبرها الدولة، ومن جهة أخرى من تنمية المداخيل الجبائية الذاتية على أساس مادة ضريبية ذات مصدر محلي.

إن النظام الجبائي المحلي المعتمد في بلادنا، يفرز نظاما يتسم بتراكم أصناف الجبايات وبمحدودية الوعاء الضريبي، مما يضيف عليه طابع التعقيد ويحد من مردوديته.

كما لم يتم تقييم مدى تحقيق الأهداف المتوخاة من الإعفاءات الضريبية الممنوحة في أغلب الحالات لفائدة أجهزة الدولة أو بعض الهيئات العمومية وبعض المؤسسات أو تلك الرامية إلى إنعاش المشاريع التنموية والاجتماعية.

في هذا الإطار، فإن عدم تحديد مبلغ النفقات الجبائية المحلية الناتجة عن اعتماد إجراءات استثنائية لا يمكن من وضع مؤشرات دالة ووجيهة لوضع سياسات عمومية ملائمة.

أخذا بعين الاعتبار تخصيص نسبة 30% من منتج الضريبة على القيمة المضافة لفائدة الجماعات الترابية، فإن النفقات الجبائية، التي تقلص من مداخيل هذه الضريبة، تؤثر سلبا على موارد الجماعات لكونها معنية في حدود حصتها من هذا المدخول.

وفي هذا الصدد بلغت النفقات الجبائية المتعلقة بالضريبة على القيمة المضافة، خلال سنة 2013، ما قيمته 14 مليار درهم. ويمكن تبعا لذلك تقدير أثر هذه النفقات على الجماعات الترابية بمبلغ 4.2 مليار درهم.

وقد كان لتوسيع الوعاء الضريبي بواسطة تخفيض الإعفاءات، نتيجة للسياسات المتبعة فيما يخص النفقات الجبائية، أثر في تدعيم الموارد الجبائية للجماعات من خلال حصتها في منتج الضريبة على القيمة المضافة. فقد سجلت خلال السنوات الممتدة من 2006 إلى 2010 مداخيل إضافية بمبلغ قدره 8.2 ملايين درهم، وبذلك، على إثر حذف بعض النفقات الجبائية، منها مبلغ قدره 3.37 ملايين درهم يعود

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

إلى الضريبة على القيمة المضافة، أي ما يمثل دعماً لحصة الجماعات الترابية من مدخول هذه الضريبة قدره مليار درهم.¹

لقد تعرضت المنظومة الجبائية للجماعات الترابية لأعمال إصلاح وتحديث وتطوير بهدف الرفع من فعاليتها ومردوديتها المالية على درب تحقيق استقلالها المالي. وقد أفرزت عملية التشخيص وجود العديد من نقاط القوة التي تجعلها تساهم في جانب ما في تقوية مجموع الموارد المالية المحصلة لميزانياتها، كما تعثرها مجموعة من الصعوبات تأخذ شكل نقاط ضعف تنعكس سلباً على تحقق تلك الفعالية والمردودية المالية، والتي سنتعرض لها وفق التفصيل التالي:

أولاً- رصد نقاط قوة وضعف منظومة الجماعات الترابية الجبائية

1- نقاط قوة المنظومة الجبائية للجماعات الترابية

تتجلى نقاط قوة النظام الجبائي المحلي التي كشف عنها التشخيص في الميزات التالية:

- وجود نظام جبائي محلي واكم مسلسل اللامركزية، خاصة على مستوى تحسين شروط تمويل نفقات الجماعات؛
- الحركية التي تميز بها هذا النظام نسبياً، والذي عرف عدة إصلاحات منذ اعتماد الميثاق الجماعي لسنة 1976، استهدفت تعزيز الموارد الجبائية المحلية؛
- قدرة هذه المنظومة على الاستجابة للمتطلبات الجديدة، لاسيما فيما يتعلق بتوسيع الوعاء الضريبي وتبسيط المساطر.

2- ثغرات المنظومة الجبائية للجماعات الترابية

أفرز التطور الذي عرفه الإطار القانوني للجبايات المحلية بعض النقائص التي تتمثل أساساً فيما يلي:

- انعدام وحدة الاتجاه بين السياسة الجبائية للدولة وتلك المتعلقة بالرسوم المحلية؛
- غياب رؤية مندمجة حول كافة الاقطاعات الإلزامية والتي من شأنها أن تضمن التناسق بين النظامين الجبائيين الوطني والمحلي، ومقاربة الضغط الجبائي في شموليته؛
- عدم وجود دراسات مسبقة حول متطلبات تنمية الجماعات الترابية؛

¹ تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول جبايات الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص. 38-39.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- عدم تحديد المؤهلات الجبائية من أجل اعتماد نظام اقتطاعات يلبي حاجيات تمويل الجماعات الترابية؛

- لبس في الأهداف وشبه غياب لخارطة الطريق المتعلقة بمسلسل الإصلاح؛

- عدم إنجاز تقييم المراحل المنجزة وعدم اعتماد مقاربة لتعزيز المكتسبات.¹

إن الجبايات المحلية ما زالت تتميز بحضور قوي للسلطات العمومية المركزية واللامركزية في ظل الإصلاح الجبائي الجديد 47.06، وهو ما يعني استمرار تحكم نفس البنيات السياسية والقانونية والإجرائية والرقابية أيضا في صناعة القرار السياسي الجبائي المحلي. ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة فلسفة النظام الجبائي ببلادنا، الذي تهيمن عليه نزعة التمرکز وهيمنة الخزينة العامة للدولة، باعتبار جمع الضرائب وجلب الأداءات الجبائية كان مظهرا أساسيا من مظاهر قيام الدولة ككيان سياسي وكنظام إداري ومالي واقتصادي، بل كان ذلك في بعض الأوقات عنصرا فاعلا في التمييز بين بلاد المخزن الخاضعة للأداءات الجبائية والمؤدية لها، وبين بلاد السبيبة الراضة لذلك.

فالحضور العمومي في السياسة الجبائية كسمة متميزة لتاريخ الجباية بالمغرب، لا يعد حكرا على المغرب، بل إنه يمتد إلى مختلف التجارب المقارنة سواء تعلق الأمر بالدول البسيطة أو المركبة، لارتباطه بعنصر السيادة، كما أن هذا الأخير ليس معطى سلبيا على إطلاقه يجب تجاوزه بشكل كامل، بل إنه يعتبر محمودا من أجل ضبط وتنظيم بعض إفرازات السياسة الجبائية سواء على المستوى المالي، والإداري، الاقتصادي، أو الاجتماعي.

غير أن الحضور المكثف للدولة تبقى له مجموعة من الإفرازات السلبية، التي تؤثر على الجوانب المرتبطة بالدور التنموي للسياسة الجبائية المحلية ومدى قدرتها على الاستجابة لمتطلبات وتطلعات الفضاء المحلي، وتحد من سلطة الجماعات الترابية في هذا الإطار، خصوصا وأن مظاهر هذا الحضور قد تكرست مع الإصلاح الجبائي المحلي الجديد،² وبالتالي بقيت سلطات الجماعات الترابية في استقلالها في قرارها الجبائي ضعيفا، فانعكس سلبا على تحقيق استقلالها المالي.

ثانيا- النتائج المالية لتطبيقات المنظومة الجبائية وموقعها في الحصيلة العامة

إن الجبايات المحلية في ظل القانون رقم 47.06 قد حافظت على نفس بنية التوزيع بين المستويات الثلاث للامركزية، مع بعض التعديل، فهي تعطي الأولوية للجماعات الحضرية على الخصوص بتوفرها على (11) إحدى عشر رسما، في حين أن الجماعات القروية تستفيد من مجموعة من الرسوم (رسم

¹ تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول جبايات الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص. 41.

² هشام مليح: الدولة والجبايات المحلية، مرجع سابق، ص. 152-153.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

السكن، الرسم على الخدمات الجماعية، الرسم على عمليات تجزئة الأراضي، والرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية)، هذا بالإضافة إلى رسوم أخرى لا تستفيد منها الجماعات القروية بفعل عدم التكافؤ أو التوازن في تمركز المادة الخاضعة للتضريب؛ أي الأنشطة والخدمات ما بين الحواضر والبوادي. مما يجعل حصة الجماعات القروية من الرسوم المحلية غير ذات وزن كبير لانعدام المادة الضريبية وضعف الأنشطة الاقتصادية التي هي أساس الجبايات المحلية، إذ أنه من خلال إحصائيات الخزينة العامة للمملكة فإن الجماعات الحضرية تحتكر الرسوم الجبائية المحولة بنسبة 94.23%، والرسوم الجبائية الأخرى بنسبة 77.15%.

وتعد هذه الوضعية تكريسا للحضور القوي لسلطات الدولة على مستوى تدبير جبايات الجماعات الحضرية والقروية، نظرا لارتباط القسط الأعظم من المداخل الجبائية بالرسوم التي تدبرها المصالح التابعة لمديرية الضرائب وهي على التوالي: الرسم المني، رسم السكن، ورسم الخدمات الجماعية. وهو ما يجعل الحديث عن الاستقلال الجبائي للجماعات الحضرية والقروية في الوقت الذي لا تملك فيه أية سلطة في تدبير أهم رسومها الجبائية، مجرد مبدأ نظري لا تبلوره الوقائع وحقيقية الرسوم التي تدبرها الجماعات الحضرية والقروية. وما يكرس هذا الواقع هو تصدر الضريبة على القيمة المضافة قائمة مصادر التمويل الجبائي على مستوى الجماعات الحضرية والقروية وضعف الموارد الجبائية التي أوكل لها المشرع تدبيرها. مما يجعل حصة الجماعات القروية من الرسوم الأخرى غير ذات وزن كبير.

وهذا ما يعكس غياب العدالة على مستوى توزيع الموارد الجبائية المحلية بين مجالين متميزين ديمغرافيا واجتماعيا واقتصاديا وثقافيا.¹

كما نجد توزيعا سيئا بين باقي الجماعات الترابية الأخرى، حيث احتفظت العمالات والأقاليم بنفس النسبة التمويلية السابقة، مما يجعل ماليتها في حالة تبعية لمالية الدولة. أما بالنسبة للجهات، فإن القانون رقم 47.06 لم يواكب التطور الذي تعرفه الجهة، حيث إن نجاح الجهوية بالمغرب يتوقف على موارد ذاتية قارة ومستقلة لتمويل تدخلاتها في مجال التنمية المحلية. خصوصا وأن التجربة الجهوية بالمغرب اكشفت عن ضعف واضح في هذا الميدان، حيث تحتل الجهات بالنسبة لمؤشر وسائل التمويل المحلي مقارنة بباقي أصناف الجماعات² الترابية آخر المراتب.

لقد أبان توزيع حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة برسم سنة 2006 تختلف من جماعة إلى أخرى، حيث تستفيد الجماعات الحضرية بنسبة 36% من منتوج هذه الضريبة، تليها العمالات والأقاليم بنسبة 34% ثم بعد ذلك الجماعات القروية بنسبة 30%، أما الجهات فهي لم تنل

¹ هشام مليح: الدولة والجبايات المحلية، مرجع سابق، 124، 123.

² نفس المرجع، ص. 125.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

بعد حصتها من الضريبة لى القيمة المضافة، مما يعزز الاختلالات المجالية والاقتصادية والاجتماعية بين هذه الوحدات، ويؤثر سلبا على الموارد المالية للجهات التي تعتبر جد محدودة.¹

بلغت الموارد الذاتية للجماعات الترابية 11.8 مليار درهم سنة 2014 مقابل 5.9 مليار درهم سنة 2002، أي بمتوسط نمو سنوي يصل إلى 7.3%. وتتكون هذه الموارد من تلك المسيرة من طرف الجماعات الترابية (22%) ومن الموارد المدبرة من طرف الدولة لصالح الجماعات الترابية (18.16%). وهكذا، مثلت الموارد المدبرة من طرف الجماعات الترابية 6.9 مليار درهم سنة 2014، وتأتي خاصة من الجبايات المحلية (52%) وعوائد الخدمات (28.6%) وموارد أملاك (19.9%). كما عرف مردودها انخفاضا طفيفا خلال السنة الأخيرة بنسبة (1.2%) مقابل نمو متوسط بلغ 9% بين 2002 و2013.

وبلغت الموارد المدبرة من طرف الدولة لحساب الجماعات الترابية 4.9 مليار درهم سنة 2014 مقابل 3.1 مليار درهم سنة 2002، أي بنسبة نمو سنوي يعادل 3.8% بين 2002 و2014.

وفيما يتعلق ببنية هذه الموارد، تتركز الجماعات الترابية بالدرجة الأولى على الرسم على الخدمات الجماعية حيث يفوق نسبة 53%، ويحل الرسم المهني في الرتبة الثانية بنسبة توازي 36%. أما بالنسبة لرسم السكن، فقد أصبح يشكل موردا من الدرجة الثانية ويساهم بشكل ضعيف في تمويل مجمل الجماعات، حيث لم يتجاوز 5% سنة 2014 مقابل 15% عند بداية العقد الأخير.

وفيما يخص الموارد المحولة والتي تشكل آلية للحد من التفاوت بين الجهات، فتمثل 60% من مجموع موارد الجماعات الترابية، لتصل إلى 20 مليار درهم مقابل 7.80 سنة 2002. أي ما يعادل 8.2% كنمو سنوي متوسط. وتتكون هذه الموارد من 30% من مداخيل الضريبة على القيمة المضافة (89%) و 1% من حصة الجهات من الضريبة على الشركات ومن الضريبة على الدخل (3.8%) ومن أموال المساعدات الممنوحة (7.6%).

علاوة على ذلك بلغت موارد الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل 757 مليار درهم سنة 2014 مقابل 353 مليار درهم سنة 2005، أي بوتيرة نمو مهمة تصل إلى 8.9% في المتوسط

¹ هشام مليح: الدولة والجبايات المحلية، مرجع سابق، ص. 127.126.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

السنوي. ويعزى هذا التطور إلى تحول بنية الموارد الجبائية لصالح الضرائب المباشرة وخاصة الضريبة على الشركات خلال السنوات الأخيرة.¹

مما سبق، يتضح لنا جليا ضعف الموارد الذاتية بالمقارنة مع الموارد المحولة، أي بفارق تفاوت تصل إلى 20% المسجلة سنة 2014، مما يجعل استقلال الجماعات الترابية المالي الفعلي غير محقق.

وفي مجال تخصيص مجموع هذه الموارد، (الذاتية والخارجية) بما فيها القروض، يتضح هيمنة استعمالاتها فيها تغطية نفقات التسيير أي نفقات استهلاكية.

بلغ مجموع نفقات الجماعات الترابية 31.6 مليار درهم سنة 2014، بنسبة متوسط سنوي تعادل 9.2% ابتداء من سنة 2002، مقابل 7.3% لمجموع الموارد.

كما يتبين من خلال بنيتها هيمنة نفقات التسيير على حساب النفقات المخصصة للاستثمار خلال نفس الفترة بمعدل بلغ 64%، منها 38% مخصصة لنفقات الموظفين، في حين أن نفقات الاستثمار لا تتجاوز 36% في المعدل. وبالإضافة إلى ذلك، فإن ميزانيات الاستثمار لا تنفذ إلا جزئيا، مما أدى إلى تراكم الاعتمادات المرحلة والتي بلغت 23.40 مليار درهم سنة 2014.

وبلغت النفقات العادية للجماعات الترابية ما مجموعه 20.8 مليار درهم سنة 2014 مقابل 7.4 سنة 2002 بنسبة نمو سنوي متوسط تناهز 8.9 خلال الفترة الممتدة بين 2002 و2014.

وفيما يخص نفقات موظفي الجماعات الترابية، فقد ارتفعت بنسبة 7.4% بين 2002 و2014، وبهذا، استحوذت الأجور على 4.6 مليار درهم من ميزانية الجماعات الترابية سنة 2002 لتصل إلى 11 مليار درهم سنة 2014، لتهيمن على حصة 59% في المتوسط من نفقات التسيير خلال نفس الفترة. كما ارتفعت هذه النفقات بنسبة 0.6% بين 2013 و2014، مما يعكس استقرار عدد موظفي الجماعات الترابية.

وفيما يخص نفقات الأملاك والخدمات الأخرى والتي تشمل المعدات وإمدادات التسيير، فقد بلغت 8.9 مليار درهم مقابل مبلغ 2.3 مليار درهم سنة 2002. وبلغ النمو السنوي نسبة 11.9% خلال الفترة الممتدة بين 2002 و2014. كما بلغت هذه النفقات 10.1% سنة 2014 مقارنة مع سنة 2013.

¹ مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية العدد 29، مرجع سابق، ص.6.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

ولقد عزز نظام الموازنة المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة مالية الجماعات الترابية ومكنها من توفير موارد مهمة للاستثمار. ويمكن ذلك من تغطية مجموع النفقات العادية لتوفر رصيدا عاديا إيجابيا بلغ 10.8 مليار درهم سنة 2014.

كما سجلت هذه النفقات انخفاضا خلال السنتين الأخيرتين (7.3% و 1.6% سنة 2013 وسنة 2014 على التوالي) والمرتبطة أساسا، بالأشغال الجديدة والإصلاحات الكبرى التي مثلت الحصة الأكثر أهمية. وتعزى هذه التطورات إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على تنفيذ ميزانية الاستثمار¹.

هذا فيما يخص الموارد الجبائية، أما ما تعلق بالموارد الأخرى، فالملاحظ أن الأهداف المسطرة من قبل قانون الإطار الجبائي لسنة 1984 اتجه الجباية المحلية، اقتصر فقط على تنمية الموارد الجبائية (الضرائب والرسوم) للجماعات وأهمل الموارد غير الجبائية.

كما ترجع أسباب ضعف مساهمة الجبائية في تمويل التنمية إلى كونها مرتبطة بخدمات وأنشطة ثانوية لا يمكن أن تساعد على مردودية كبيرة خاصة وأن أغلب المكلفين بالاقتطاع الجبائي المحلي هم من أصحاب الدخل المحدود²، بالإضافة إلى ضعف الأوعية الجبائية المرتبطة نظرا لضعف الأنشطة الاقتصادية والتجارية في بعض الجماعات وانعدامها في جماعات أخرى، وخاصة تلك المتواجدة بالمجال القروي، وتخلفي المشرع عن إقرار ضريبة عقارية وفقا لما نص عليه قانون الإطار لسنة 1984 (الإصلاح الضريبي للدولة).

كما أن فعالية الأداة الجبائية المحلية كوسيلة لتمويل التنمية المحلية تبقى مرتبطة بكيفية وثيقة ببنية الواقع المحلي، الذي له تأثير سلبي على هذه الوسيلة التدخلية، الشيء الذي يجردها من كل دور فعال في مجال التوجيه الاقتصادي والاجتماعي على الصعيد المحلي³.

تلك هي إذن أهم النتائج التي توصلنا إليها من خلال دراستنا لتطبيقات المنظومة الجبائية الخاصة بالجماعات الترابية، والتي أبانت عن عدم قدرتها على تحقيق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية نظرا لهيمنة التمويل الجبائي الاستثنائي كمصدر من مصادر التمويل الترابي على حساب التمويل الجبائي الذاتي.

ولتنويع وتقوية القدرة التمويلية للجماعات الترابية أقر لها المشرع أنواع أخرى من مصادر التمويل غير الجبائية؛ فما هي وضعية تطبيقات منظومتها وحصيلتها المالية؟

¹ مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية العدد 29، مرجع سابق، ص.6.

² عبد الحق المراجاني حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية، مرجع سابق، ص.92.

³ نفس المرجع، ص.92.

كما سبقت الإشارة إلى ذلك في مقدمة هذا الفصل، ستتم الإجابة على هذا التساؤل من خلال (المبحث الثاني) الوضعية التطبيقية لمنظومة مصادر تمويل الجماعات الترابية غير الجبائية.

المبحث الثاني- الوضعية التطبيقية لمنظومة مصادر تمويل الجماعات الترابية غير الجبائية

مصادر تمويل الجماعات الترابية غير الجبائية تنصرف عادة إلى الموارد الناتجة عن تدبير الأملاك والهبات والوصايا والقروض والإعانات والمساعدات المالية العامة والخاصة وإيداع الأموال بالخرينة... ، وهي نوعان، مصادر تمويل غير جبائية ذاتية مثل المصادر الناتجة عن تدبير الأملاك العامة والخاصة والتي تعود ملكيتها للجماعة الترابية وتتصرف فيها وفق ما تقتضيه القوانين والأنظمة الجاري بها العمل في هذا الشأن، ومصادر تمويل غير جبائية استثنائية أو خارجية كالقروض، والإعانات المالية المتحصل عليها بدعم من الغير وفقا لمصالحه.

فإذا كانت حصيلة مصادر التمويل الجبائية الخاصة بالجماعات الترابية على الرغم من أهميتها، هو ضعف الفعالية المالية على الرغم من كل الجهود المبذولة لتحقيق استقلالها المالي، فهل منظومة مصادر التمويل غير الجبائية تتصف بنفس الميزة أي ضعف الفعالية والمردودية المالية؟ أم أنها تعرف تطبيقا جيدا، يحقق مبالغ مالية تدعم القدرة التمويلية للميزانية الترابية، ويسد ثغرات المردودية المالية المتأتية من مصادر التمويل الجبائية؟

معالجة هذه التساؤلات، ستتم عبر (المطلب الأول) التطبيقات والنتائج المالية لمنظومة ممتلكات الجماعات الترابية، و(المطلب الثاني) بعض نماذج التمويل الخارجي.

المطلب الأول- التطبيقات والنتائج المالية لمنظومة ممتلكات الجماعات الترابية

ينصرف مدلول أملاك الجماعات الترابية ليفيد الممتلكات المنقولة وفيد كذلك الممتلكات العقارية. مع الإشارة إلى أننا سنركز في دراستنا على الممتلكات العقارية نظرا لأهميتها المالية بالنسبة لميزانية الجماعات الترابية، وتنامي قيمتها التجارية مع مرور الزمن، ونتيجة للتحويلات الاقتصادية ولمختلف التدابير المترتبة عن تنفيذ وثائق التعمير والتجهيزات التي تقيمها الدولة والجماعات الترابية في مختلف مناطق وأحياء هذه الأخيرة.

نظرا لطابعه المعقد والشائك، لم يحض موضوع الممتلكات العقارية للجماعات الترابية باعثناء المسؤولين الإداريين والسياسيين أنفسهم على مستوى هذه الهيئات مع أن هذه الممتلكات العقارية تشكل

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

عنصرا هاما جدا ضمن الموارد المالية للجماعات الترابية. ومع أن هذه الموارد المادية هي الضامنة الفعلية للمركزية وللديمقراطية.¹

ونظرا لأهمية الممتلكات العقارية، فقد أصبحت قيمة الجماعة اليوم تقاس بما تتوفر عليه من رصيد عقاري. حيث يلاحظ بأن الجماعات لا تولي لهذا الرصيد العقاري الأهمية التي يستحقها، لدرجة أن بعضها قام بتفويت جزء من ممتلكاتها العقارية إلى الخواص، الشيء الذي يؤثر مستقبلا على طموحات الجماعة في تحقيق مشاريعها الإنمائية والاجتماعية.²

تشكل ممتلكات الجماعات الترابية وخاصة بالنسبة للجماعات مصدرا تمويليا هاما، وتنقسم إلى أملاك عامة وأملاك خاصة، كما تنقسم أيضا إلى ممتلكات عقارية وممتلكات منقولة. وكلها تعتبر مصدرا تمويليا ذاتيا نظرا لملكية الجماعة الترابية عليها. ومعالجة موضوع أي دور للممتلكات في مالية تلك الهيئات سيتم وفق (الفقرة الأولى) الإطار القانوني لمنظومة ممتلكات الجماعات الترابية و(الفقرة الثانية) الحصيلة المالية لممتلكات الجماعات الترابية.

الفقرة الأولى- الإطار القانوني لمنظومة ممتلكات الجماعات الترابية

تحتل موارد الأملاك الجماعية أهمية قصوى داخل الميزانية الجماعية ولاسيما على صعيد القسم الخاص بالموارد الخصوصية، فإذا كانت موارد الضرائب والرسوم تشكل العمود الفقري لنظام التمويل الذاتي الجماعي، فإن موارد الأملاك الجماعية تحتل نفس الصدارة في تلك الأهمية وذلك لاعتبارات عديدة أهمها: أنها تعد موارد جماعية صرفة ناتجة عن أملاك تعود إلى ملكية الجماعة التي تتمتع بحرية التصرف فيها، عكس الضرائب والرسوم التي يعتبر جزء مهم منها، ضرائب للدولة تتنازل هذه الأخيرة عن جزء منها لفائدتها. كما أن الجماعة لا تملك بصدها أية حرية في التقرير فيها سواء فيما يتعلق بتحديد قيمتها أو وعائها. لهذا تظهر أهمية موارد الأملاك الجماعية بالنسبة لتمويل الميزانية الجماعية ولاسيما إذا أحسنت الجماعات تدبيرها وتسييرها. فما هي أنظمتها القانونية وأنواع الأملاك الجماعية؟³

أولا- النظام القانوني للأملاك الجماعية

فإذا ما رجعنا لمغرب القرن التاسع عشر وما قبله، لاحظنا غيابا مطلقا لتنظيم خاص بالأملاك العامة والأملاك الجماعية، فكل ما يمكننا العثور عليه هو مجرد شذرات من عادات وتقاليد وأعراف قبلية عتيقة وكذلك بعض القواعد المستمدة من الشريعة الإسلامية.

¹ عبد الواحد شعير: الممتلكات العقارية للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 5. بتصرف

² عبد الواحد شعير: الممتلكات العقارية للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 7.

³ بنمير المهدي: الجماعات المحلية والممارسات المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 59.

إلا أن النصوص القانونية الوضعية والمتعلقة بالأحكام العامة للدولة والجماعات لم يظهر في المغرب إلا مع الحماية الفرنسية تماشيا مع روح معاهدة فاس المبرمة في 30 مارس 1912 والتي ينص فصلها الأول على أن السلطات العليا الفرنسية تتكلف بإنجاز الإصلاحات اللازمة في الميادين الإدارية والقضائية، والتعليمية والاقتصادية والمالية والعسكرية. ففي هذا الإطار صدر ظهير فاتح يوليوز 1914 المتعلق بأحكام الدولة، ثم ظهير 19 أكتوبر 1921 المتعلق بالأحكام البلدية، فظهير 28 يونيو 1954 الذي ينظم الممتلكات القروية.¹

أول شيء يمكن ملاحظته في هذا الصدد يتعلق بالتاريخ المبكر الذي صدر فيه النص القانوني الضابط للأحكام البلدية، وذلك بالمقارنة بالتاريخ المتأخر الذي أنتج فيه النص المتعلق بالجماعة القروية.

ولعل السبب في ذلك يعود إلى سهولة ضبط ومعرفة القاعدة العقارية للجماعات الحضرية إذا ما قورن ذلك بعقارات الجماعات القروية التي كان من الصعب تحديدها نتيجة لخضوعها لجملة من القواعد العرفية التقليدية ونتيجة لأن القبائل في البداية لم تضع السلاح ضد القوة الحامية إلا في حدود سنة 1934. بعبارة أخرى، أن مشروع الحماية اعتنى أولا بما كان يسمى بـ "بلاد المخزن" قبل أن يوجه اهتمامه إلى التآطير القانوني لـ "بلاد السبيبة".²

عموما، موارد الأملاك هما نوعان:

- منتج استغلال المرافق التجارية والصناعية بالنظر إلى حجم تدخل الجماعات في الميدان الاقتصادي والاجتماعي؛
 - منتج الملك الجماعي، بمعنى الموارد المستخلصة من استغلال الملك.
- ومنتج الملك الجماعي نوعان: الموارد المستخلصة من استغلال الملك الخاص، والموارد المستخلصة من الملك العام.

للإشارة، فهذا التصنيف لموارد الأملاك المغربية هي نفسها المعتمدة في فرنسا، إلا أنه على الرغم من هذا التشابه على مستوى التصنيف، لا توجد هناك نقط مشتركة بين هذه الموارد في فرنسا وفي المغرب.³

¹ عبد الواحد شعير: الممتلكات العقارية للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 16.
² عبد الواحد شعير: الوضعية الحقوقية لممتلكات الجماعات المحلية بالمغرب، مجلة المالية المحلية والاقتصاد الجهوي، العدد 1، 1995، ص. 41.
³ Fatima ZIDOURI : Thèse pour l'obtention du Doctorat en Droit Public, de la Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales Fès, Décembre 2004, p. 80-81.

في فرنسا تصنف موارد الأملاك الجماعية إلى صنفين: موارد الأملاك وتشمل مداخل الأملاك ويدخل ضمنها كراء العقارات والمنقولات وواجبات الاحتلال المؤقت للملك العام والمساهمات المختلفة في شركات الاقتصاد المختلط، كما يدخل ضمنها منتج رأسمالها ويتضمن المداخل الناتجة عن التخليات، والمقصود بها تلك التخليات التي تتم بمقابل، ثم مداخل الهبات والتبرعات. أما الصنف الثاني، فيتجلى في موارد الاستغلال، فتشمل المداخل التي تستخلص لفائدة الجماعة مقابل الخدمات التي تؤديها للمنتفعين ويدخل ضمنها، مداخل استهلاك الماء والكهرباء، واجبات التطهير وواجبات الدخول إلى المتاحف... الخ.¹

خلافًا للقانون الفرنسي، فقانون الأملاك فهو تشريعي تنظيمي. الشيء الذي يدل على أن دور القاضي المغربي جد محدود مقارنة بنظيره الفرنسي والذي كان مضطرا إلى ملئ الفراغ النصي.

فقانون الأملاك حديث العهد وأن القانون الإداري المغربي في المعنى العصري للمصطلح تم إدخاله بناء على معاهدة الجزيرة الخضراء بتاريخ 7 أبريل 1906 وخاصة من قبل الحماية الفرنسية. ولكن كما سنرى، فهي نصوص غير ملائمة للحالة الراهنة لأن الأمر يتعلق بنصوص متجاوزة نتيجة للتطور الاقتصادي والاجتماعي.²

1- تمييز الأملاك العقارية الجماعية والنصوص القانونية المنظمة لها

إن الأملاك الجماعية الخصوصية تخضع لأحكام وقواعد القانون الخاص، في حين تخضع الأملاك الجماعية العمومية لأحكام وقواعد القانون العام، وتبعاً لذلك فإن الجهة القضائية المختصة بالنظر في المنازعات المثارة بشأن الأملاك الخصوصية هي جهة القضاء الخاص.

إن هذه القاعدة لا تتصف بالعمومية، حيث أن كثيراً ما تخضع بعض العمليات الجارية على الأملاك الخصوصية لقواعد القانون العام وبالتالي تخضع المنازعات القائمة حولها لاختصاص القضاء الإداري ولا أدل على ذلك: العقود المتعلقة بالملك الجماعي الخاص التي تتضمن بعض القواعد المنصوص عليها في القانون العام، مثل عقوه الامتياز.³

أ- تعريف الأملاك العقارية للجماعات

تشمل الأملاك العقارية للجماعات المحلية مجموع الأملاك العقارية التي ترجع ملكيتها لهذه الجماعات، وتصنف إلى نوعين:

¹ بنمير المهدي: الجماعات المحلية والممارسات المالية بالمغرب، المطبعة الوراق الوطنية - مراكش، 1994، ص. 63، 62.
² Mohamed EL YAAGOURI : Droit Administratif Marocain, tome deuxième, Imprimerie Arrissala-Rabat, année 1992, p. 199.
³ بنمير المهدي: الجماعات المحلية والممارسات المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 61-62.

- ملك عام؛
- ملك خاص.

❖ تعريف الملك العام الجماعي

يراد بالملك العام تلك الأملاك التي تمتلكها الجماعات المحلية ملكية قانونية تامة ومخصصة إما لاستعمال العموم أو لتسيير المرافق العامة المحلية. وبهذه الصفة، لا يمكن أن تكون موضوع ملكية خاصة.

يدخل ضمن الملك العام للجماعات الحضرية والقروية، جميع الأملاك التي خصصت بها بشكل صريح تطبيقا لمقتضيات الفصل الثاني من ظهير 17 صفر 1340 موافق 19 أكتوبر 1921¹ المتعلق بالأملاك المختصة بالبلديات، والفصلان 2 و3 من ظهير 28 شوال 1373 موافق 28 يونيو 1954² المتعلق بأملاك الجماعات القروية، مثل المسالك والطرق والأزقة والمساحات والبساتين والحدائق العمومية والأسواق والمجازر والآثار... الخ.

وتكون هذه العقارات موضوع رخصة احتلال مؤقت نظرا لأن هذه الرخصة غير دائمة ويمكن سحبها وفق الشكليات والشروط المنصوص عليها في الظهير الشريف الصادر في 30 نونبر 1918³ المتعلق باحتلال الأملاك العمومية مؤقتا كما تم تغييره وتتميمه، وظهير 14 نوفمبر 1949 المتعلق بمنح بعض الرخص في احتلال الملك العمومي البلدي.

ويخضع تدبير الملك العام للجماعات المحلية لقواعد القانون العام، ولا يمكن للغير ادعاء أي حق عليه، إذ لا يجوز امتلاكه بالتقادم أو نزع ملكيته أو الحجز عليه.⁴

هذا، وقد أشار الفصل الثالث من الظهير المتعلق بالأملاك المختصة بالبلديات لسنة 1921، على أن الأملاك العمومية البلدية لا تفوت ولا يبطل حق ملكيتها بمرور الزمان. كما أن تقييد ملك ما في هذا الصنف من الأملاك يتم بقرار⁵.

¹ الجريدة الرسمية 1921 ص.1660.
فظهر 19 أكتوبر 1921 بتألف شكليا من بابين وإثنى عشر فصلا، ويفتح الباب الأول حديثه عن الأملاك البلدية بالفقرة التالية: "الأملاك العمومية الخاصة بمدن آيالتنا الشريفة التي جعلت فيها بلديات، والأملاك الخصوصية التي لهذه المدن تقرر وتنظم طبق الشروط المبينة بالفصول الآتية".

² الجريدة الرسمية 1954 ص.1005.

³ جريدة رسمية بتاريخ 20 يناير 1919، ص.37.

⁴ لقد أخضع الظهير الشريف المؤرخ في 17 صفر 1340 موافق 19 أكتوبر 1921 المتعلق بالأملاك المختصة بالبلديات المدن ذات النظام البلدي لمقتضياته وذلك بالنص على وجود نوعان من الأملاك البلدية، أملاك عامة وأملاك خاصة.

الفصل الثاني من ظهير 1921 المتعلق بالأملاك المختصة بالبلديات ينص على أنه: "تدخل في عداد الأملاك العمومية البلدية جميع الأملاك التي خصصت بها صريحا ..."

⁵ إن تقييد ملك ما في عدد الأملاك العمومية البلدية يقع بقرار من وزيرنا الصدر الأعظم... "الفصل الرابع من ظهير 1921 متعلق بالأملاك المختصة بالبلديات.

❖ تعريف ومكونات وخصائص الملك الخاص الجماعي

لقد أشار الفصل الخامس من ظهير 1921 المتعلق بالأحكام المختصة بالبلديات في تحديده لتعريف الملك الخاص بالمدن بكيفية سلبية، وذلك بالنص على ملك بلدي لم يتم تقييده في عداد أملاكها العامة، يعتبر ملكا بلديا خاصا، وهي على عكس أملاكها العامة، قابلة للتقويت والمعاوضة.

إن جميع الهيئات العامة (بما فيها الجماعات الترابية ومجموعاتها) يمتلك أملاك خاصة منقولة أو غير منقولة. وتتمتع عموما بنفس الحقوق وتخضع لنفس الواجبات للأشخاص الخاصة التي تمتلك حق الملكية. كما أن خضوع الملك الخاص لقواعد القانون الخاص ليست مطلقة. نظام الأملاك الخاصة يحمل بعض الخصوصيات.

الجماعة المالكة تتصرف كشخص خاص، كما أن تدبير الأملاك الخاصة موجه مبدئيا بهاجس المردودية. الأملاك التي يتم اقتناؤها تدخل في خانة أملاكها الخاصة ويمكن ترتيبها في أملاكها العامة إذا كانت موضوعة تحت تصرف العموم أو لخدمة مرفق عام محلي.

إن منتوج الموارد الآتية من الملك الخاص يتعين عادة أن تساهم بكيفية خالصة في تنمية الموارد الذاتية للجماعات المحلية ومجموعاتها بسبب الحجم الهام من الأملاك الخاصة المحوزة من قبل هذه الهيئات وخاصة البلديات الكبرى.

فيما يتعلق بتدبير الأملاك الخاصة، يمكن أن تلجأ الجماعات الترابية إلى طرق متعددة من أجل إدارتها واستغلالها. في هذه الحالة، يمكن أن نسجل أن تعدد وغموض النصوص المنظمة للملك الخاص للجماعات المحلية يصعب مهمة المنتخبين والموظفين في مادة تدبير الأملاك الخاصة.¹

إن مسؤولية الإدارة على تدبير ملكها الخاص هي مسؤولية يحكمها القانون الخاص:

- إن الملك الخاص كالمالك العام، لا يبطل حق ملكيته بمرور الزمان؛
- للإدارة أن تنفذ على الملك الخاص أشغالا عمومية من أجل منفعة عامة (اتفاقيات أشغال عمومية على الملك الخاص...)
- كما أن العقود المبرمة من طرف الإدارة حول تدبير واستغلال الملك الخاص في بعض الأحيان تكون عقود إدارية إذا تضمنت مقتضيات غير مألوفة في القانون الخاص (عقود الامتياز، عقود الإيجار...)
- الموارد المالية للملك الخاص تعتبر أموالا عامة؛

¹Mohamed BOUJIDA : Le domaine privé des collectivités locales et de leurs groupements, Remald, numéro double 14 et 15, 1996, p. 59.

- أخيرا الملك الخاص يمكن نزع ملكيته (من إجراءات القانون العام).¹

✓ تعريف الملك الخاص الجماعي

إن الفصل 5 من ظهير 17 صفر 1340 موافق 19 أكتوبر 1921، يضع القاعدة التالية:

"يتكون الملك الخاص من جميع العقارات التي تمتلكها الجماعات المحلية ملكية خاصة وغير مخصصة بأملكها العامة"، كما أن نفس المبدأ أشار إليه الفصل 9 من ظهير 28 شوال 1373 موافق 28 يونيو 1954، والذي ينص على أن " الملك الخاص بالمجموعات المتمتعة بالجماعات الإدارية تضم كل جميع العقارات التي تمتلكها هذه المجموعات، والتي غير مخصصة لأملكها العامة صراحة..."

ينتج عن هذه القراءة لهذه المقتضيات، على أن تحديد الأملاك المكونة للملك الخاص تتم بكيفية سلبية. يشتمل إذن كل الأملاك التي تمتلكها الإدارة بهدف مالي والتي هي غير مخصصة كملك عام صراحة.²

تمتلك الجماعات الترابية هذه الأملاك ملكية خاصة، وتتصرف فيها تصرف الأشخاص في ممتلكاتهم الخاصة، بحيث يمكنها استعمالها واستغلالها والتصرف فيها بجميع أنواع التصرفات القانونية.

✓ مكونات الملك الخاص الجماعي

ينص الفصل الخامس من ظهير أكتوبر 1921 على ما يلي: " تشتمل الأملاك الخصوصية البلدية على جميع الأملاك التي تملكها البلديات، ولم تكن قد خصصت صريحا بأملكها العمومية، أما تفويتها أو معاوضتها، فيجب أن يرخص بها بقرار من وزيرنا الصدر الأعظم." ³

لقد أشار الفصل السادس من ظهير 1921 فيما يتعلق بمشتملات الملك الخصوصي للبلدية بنوع خاص على ما يلي:

أولا: العقارات أو الأبنية التي اشترتها البلديات أو بنتها على نفقتها لتخصصها بإدارات ذات مصالح بلدية أو لتستغلها بقصد مستفادها. والشرط هنا يتحدد في الاقتناء بعوض، وكذلك الأمر أو الحال إذا استغل العقار أو البناء (المقتنى مبنيا أو المشيد من قبل البلدية) بهدف جني مورد مالي جراء استغلاله في مشروع صناعي أو تجاري.

¹ Mohamed BOUJIDA : Le domaine privé des collectivités locales et de leurs groupements, p.62.

² Idem, op.cit. p.60.

³ عبد الواحد شعير: الممتلكات العقارية للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 62-63.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

ثانياً: قطع الأراضي اللازمة للتجزئة بداخل منطقة المدينة والتي تكون قد تخلت عنها الدولة من ملكها الخاص للبلديات بعوض.

ويضيف نفس الفصل على أنه لا يجوز للبلديات أن تبيع قطع الأراضي المذكورة إلا لتبتاع بثمنها عقارات غيرها لتصير الثمن في صوائر غير اعتيادية ذات منفعة عمومية تأتي بمداخل.

ب- النصوص القانونية المنظمة لأحكام الجماعات الترابية

- الظهير المؤرخ في 17 صفر 1340 الموافق 19 أكتوبر 1921، والمغير بالظهير المؤرخ في 1 ربيع الأول 1356 الموافق ل 12 ماي 1937 الخاص بالأحكام البلدية كما وقع تغييره وتتميمه؛
- القرار الوزيري المؤرخ بفتح جمادى الأولى 1340 الموافق ل 31 دجنبر 1921 المتعلق بكيفية تسيير الأماك البلدية كما وقع تغييره وتتميمه؛
- الظهير المؤرخ في 28 شوال 1373 الموافق ل 28 يونيو 1954 متعلق بممتلكات الجماعات القروية؛
- المرسوم المؤرخ في 25 رجب 1378 الموافق ل 4 فبراير 1954 محدد لكيفية تسيير ممتلكات الجماعات القروية¹؛
- المرسوم المتعلق بتدبير الملك البلدي بتاريخ 4 فبراير 1954؛
- القانون رقم 1.76.350، بتاريخ 25 رمضان 1396 (20 شتنبر 1976)²، يتعلق بتنظيم مساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي؛
- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 20 من رمضان 1436 (الموافق 7 يوليو 2015).
- القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14؛
- القانون التنظيمي للعمال والأقاليم رقم 112.14.

2- اختصاصات الجماعات الترابية في تدبير ممتلكاتها

بعد تعريف أماك الجماعات الترابية والأنظمة القانونية المطبقة عليها، من الضروري التذكير بأهم الأنظمة القانونية التي تجري على مختلف أشكال الملكية العقارية الموجودة بالمملكة، بهدف تمييزها عن النظام الخاص بأماك الجماعات الترابية. وفي هذا الصدد، يمكننا أن نذكر بالأصناف الآتية:

- الأماك الخاصة بأشخاص القانون الخاص (الذاتيين والمعنويين)؛

¹ بنمير المهدي: الجماعات المحلية والممارسات المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 60.

² الجريدة الرسمية عدد 3334 بتاريخ 1976/09/22 الصفحة 2915.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- الملك الخاص للدولة الذي تدبره وزارة الاقتصاد والمالية (مديرية أملاك الدولة)؛
- الملك العام للدولة الذي تدبره، حسب طبيعته، وزارة التجهيز والنقل؛
- الملك الغابوي الذي تدبره المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر؛
- الأملاك الحسبية التي تدبرها وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية؛
- أراضي الجماعات السلالية " الكيش والجموع " الخاضعة لوصاية وزارة الداخلية (مديرية الشؤون القروية).

بإمكان الجماعات الترابية أن تتصرف في أملاكها طبقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بهذه الأملاك مع أملاك الأنظمة العقارية الأخرى السالفة الذكر، شريطة مراعاة الخصوصيات التي تطبع كل صنف من أصناف هذه الأملاك.¹

أ- اختصاصات الجماعات في تدبير أملاكها

تنص المادة الأولى من القانون رقم 78.00 المعدل والمتمم بالقانون رقم 17.08 على أن: " الجماعات هي وحدات ترابية داخلية في حكم القانون العام تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، ومن منطلق توفرها على الشخصية المعنوية² العامة- أي أن هذه الجماعات الترابية هي أشخاص من أشخاص القانون العام يكون لها الحق بحكم القانون أن تتصرف باستقلالية في تدبير أملاكها، لما لها من ذمة مالية مستقلة³ عن الدولة وعن الأشخاص المكونين لها أو المشرفين على تدبير إدارتها أو ممارسين لحق الوصاية الإدارية عليها، وكذلك الحق في التقاضي والترافع، سواء أكانت داعية أو مدعية.

وفي التصرف الذي تجريه الجماعات على أملاكها، تنص المادة 35 من الميثاق الجماعي على ما يلي: " يفصل المجلس بمداولاته في قضايا الجماعة. ولهذه الغاية يتخذ التدابير اللازمة لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية".

وطبقاً للمادة 92 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، فإن المجلس الجماعي يفصل بمداولاته في القضايا التي تهم تدبير أملاك الجماعة والمحافظة عليها وصيانتها، وذلك بتخصيص اعتمادات من ميزانيته لهذه الغاية، سواء فيما يتعلق بحمايتها من التلف أو الترامي من قبل الغير.

¹ دليل أملاك الجماعات المحلية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، الطبعة الأولى 2009، ص 4.
² تعريف الشخصية المعنوية: يعرف القانون الشخص بأنه كل كائن قادر على اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات. وهو على نوعين: شخص طبيعي أو ذاتي أي الفرد العادي، وشخص معنوي أو اعتباري.
والشخص المعنوي هو مجموعة من الأفراد يسعون لتحقيق هدف معين، أو مجموعة من الأموال تخصص لتحقيق غاية محددة يمنحها المشرع شخصية قانونية مستقلة ومتميزة عن الأفراد الذين يؤلفونها أو يسبغون نشاطها. وينقسم الشخص المعنوي إلى شخص معنوي خاص يخضع لحكم القانون الخاص كالشركات والجمعيات، وإلى شخص معنوي عام يخضع للقانون العام كالدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية.
اطلع عليه يوم 20 مارس 2017 على الساعة 6:00 https://www.facebook.com/permalink.php?id=281268875337798&story_fbid=281282678669751
³ كما يترتب على استقلال الأشخاص المعنوية العامة بزمته المالية عن الدولة تحملها للمسؤولية عن أفعالها الضارة، سواء أكان أساس المسؤولية العقد أو الفعل الضار أو الإثراء بلا سبب أو مجرد المخاطر. للمزيد من الإيضاح، انظر مليكة الصاروخ: التنظيم الإداري، مطبعة النجاح الجديدة -الدار البيضاء، طبعة 2010، ص 26.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

كما أنه طبقا لنفس القانون التنظيمي، للمجلس الجماعي صلاحية البت في إجراء عمليات اقتناء العقارات اللازمة لاضطلاع الجماعة بالمهام الموكولة إليها أو مبادلتها أو تخصيصها أو تغيير تخصيصها.

كما للمجلس الجماعي كذلك صلاحيات الفصل في القضايا التي تهم قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للجماعة، والتي تهم في جانب منها مجال العقار.

بداية، يمكن هنا أن نسجل على أن تدبير الأملاك الخاصة تعود إلى السلطات المنتخبة وللمصالح الإدارية والتقنية المدبرة لتلك الأملاك. كما أن القرارات الأكثر أهمية (الاقتناء، التفويت، الكراء،... الخ) تنطاط بالمجالس المنتخبة؛ وفي التطبيق، فإن الهيئات التداولية تقرر بشأن تلك الأملاك بعد استشارة لجان منتخبة وعلى أساس رأي لجنة التقويم.

أما فيما يتعلق بالقرارات الجارية والتنفيذية، فتتخذ من قبل مكاتب المجالس المنتخبة وخاصة السلطة التنفيذية (رؤساء المجالس...).

❖ المهام المنوطة برؤساء الجماعات في ميدان تدبير أملاك الجماعة

طبقا للمادة 47 من الميثاق الجماعي رقم 78.00 المعدل والمتمم بالقانون رقم 17.08، يقوم الرئيس، تنفيذا لمقررات المجلس بما يلي:

- إبرام أو مراجعة الأكرية؛
- يدبر أملاك الجماعة ويحافظ عليها؛
- يباشر أعمال الكراء والبيع والاقتناء والمبادلة وكل معاملة تهم الملك الخاص الجماعي؛
- يدبر الملك العمومي الجماعي ويمنح رخص الاحتلال المؤقت بدون إقامة بناء؛
- يعمل على حيازة الهبات والوصايا.

وفي ظل القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، فإن من مهام وصلاحيات رئيس المجلس الجماعي في مجال تدبير الممتلكات الجماعية، أن يقوم بإبرام أو مراجعة الأكرية وعقود إيجار الأشياء (المنقولات)، كما يدبر أملاك الجماعة العقارية ويحافظ عليها، وذلك بإدراجها ضمن سجل محتويات أملاكها. كما يباشر أعمال الكراء والبيع والاقتناء والمبادلة وكل معاملة تهم ملك الجماعة الخاص. وله كذلك صلاحية اتخاذ الإجراءات اللازمة لتدبير الملك العمومي للجماعة، كما يمنح رخص الاحتلال المؤقت لهذا الملك، كرخص الاحتلال المؤقت للملك العام بمواد البناء المنصوص عليها في

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

القرارات التنظيمية المدرجة في ضوابط البناء الجماعية المتعلقة بالتعمير، والتي تدخل في مجال تدابير الشرطة الإدارية، التي بواسطتها يستطيع رئيس المجلس الجماعي العمل فعليا على حسن تدبير الملك العام والمحافظة عليه من الضياع. مع مراعاة المقتضيات الخاصة بمشاور القصر الملكي، والتي بمقتضاها تؤول مهام تدبير الملك العام لباشا المشور.¹

ومن التدابير المساعدة على هذا التدبير، ما لرئيس المجلس من اختصاصات واسعة في تنظيم ومراقبة إقامة واستغلال الأثاث الحضري لغاية الإشهار بواسطة الإعلانات واللوحات والإعلامات والشعرات بالطريق العمومي وتوابعه وملحقاته، تصرفات تتم في غالبيتها على أرضية ملك الجماعة العام نظرا لتواجدها بالقرب من إطلاع العموم عليها، بالإضافة إلى ما له من صلاحيات في اتخاذ قرارات تنظيمية في إطار السلطة التنظيمية من أجل تنظيم شروط وقوف العربات المؤدى عنه بالطرق والساحات العمومية والأماكن المخصصة بذلك من قبل الجماعة.

كما أنه من أجل الزيادة في الرصيد العقاري للجماعة، لرئيس المجلس صلاحية حيازة الهبات والوصايا.

وحتى قضائيا وإداريا ومدنيا، فرئيس المجلس الجماعي هو المكلف بهذه المهمة نيابة عن الجماعة، وله أن يعين محاميا يدافع عن حقوقها ومصلحتها التي تنصب على الملك العقاري بجميع أنواعها (نزاعات التحفيظ العقاري، الحيازة وسقوط الحق... إلخ).

ب- اختصاصات العملات والأقاليم في أملاكها

يعتبر ظهير 12 شتنبر 1963 النص الأساسي الضابط لمادة ممتلكات الأقاليم والعمالات والمعين للسلطات المختصة المكلفة بالإشراف على تسييرها وتدبيرها. فالباب السادس من الظهير في فصله 72 ينص على أن دومين العمالات يضم الأملاك المنقولة والعقارية التي تحصل عليها بالمقابل أو بالمجان، وهي إما أملاك عمومية أو خصوصية.

ويضيف نفس الفصل أن خاصية هذه الأملاك وطابعها هو " الاستعمال العمومي " أي المعيار الذي هيمن في إطار ظهير فاتح يوليوز 1914 المتعلق بالملك العمومي للدولة.

¹ تنص الفقرة الثانية من المادة 113 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14، على أنه: " يمارس باشا كل جماعة من جماعات المشور الصلاحيات المسندة بمقتضى هذا القانون التنظيمي إلى رؤساء المجالس الجماعية ويؤازره مساعد، يمكن أن يفوض إليه جزءا من صلاحياته وينوب عنه إذا تغيب أو عاقه عائق".

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

ويتم إدخال الأموال في دائرة الملك العمومي بمقتضى قرار تقييد صادر عن وزير الداخلية بناء على اقتراح عامل الإقليم المعني بذلك، ويتكون هذا الدومين من مجموعة الأموال التي تتنازل عنها الدولة لفائدة العمالات والأقاليم تحت شروط سوف تبين بمقتضى مرسوم، هذا المرسوم الذي لم ير النور بعد.¹

وكما هو الشأن بالنسبة للجماعات، تتوفر العمالات والأقاليم على أملاك عقارية خاصة وعامة، وفي ظل القانون رقم 79.00، فقد كان من صلاحيات مجلس العمالة أو الإقليم التداول في العمليات العقارية المراد إنجازها (الاقتناء والتفويت والمبادلة وقبول الهبات والوصايا...؛ كما كان يتولى الوالي وعامل العمالة والإقليم تنفيذ المقررات المتعلقة بهذه العمليات، تطبيقا لمقتضيات المادة 46 من نفس القانون²: وذلك كما يلي:

- يحافظ على أملاك العمالة والإقليم ويديرها. ولهذه الغاية يسهر على مسك جداول إحصاء أملاك العمالة أو الإقليم وتحيين سجل محتوياتها وتسوية وضعيتها القانونية ويتخذ كل الأعمال التحفظية المتعلقة بحقوق العمالة أو الإقليم؛
- ينجز أعمال الكراء، والبيع والاقتناء والمبادلة وكل معاملة تهم الملك الخاص للعمالة أو الإقليم؛
- يتخذ التدابير المتعلقة بتدبير الملك العمومي للعمالة أو الإقليم؛
- يعمل على حيازة الهبات والوصايا الممنوحة للعمالة أو الإقليم...".

وفي ظل القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، فقد كررت المادة 93 نفس صلاحيات المجلس الواردة في ظل القانون السابق رقم 79.00.

أما فيما يتعلق بالاختصاصات التي كانت موكولة لعامل العمالة أو الإقليم في مجال تدبير الممتلكات، فقد تم نقلها بمقتضى القانون التنظيمي الجديد لرؤساء مجالس العمالات والأقاليم.

ت- صلاحيات الجهات في تدبير أملاكها

في مجال تدبير ممتلكات الجهات، هناك صلاحيات منوطة بمجلس الجهة، ذات طبيعة تقريرية، وصلاحيات تنفيذية منوطة برئيس مجلس الجهة، نابعة من تلك المقررات.

¹ عبد الواحد شعير: الوضعية الحقوقية لممتلكات الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص.45.
² القانون رقم 79.00 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف 1.02.269، صادر في 25 من رجب 1423 الموافق 3 أكتوبر 2002. ج.ر عدد 5058. بتاريخ 21 نونبر 2002، ص.3490.

❖ صلاحيات مجلس الجهة في تدبير أملاك الجهة

تنص المادة 98 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 في الجانب الخاص بصلاحيات مجلس الجهة في مجالات المالية والجبايات وأملاك الجهة، على أن مجلس الجهة يتداول في القضايا المتعلقة بتدبير أملاك الجهة والمحافظة عليها وصيانتها، وكذا اقتناء العقارات اللازمة لاضطلاع الجهة بالمهام الموكولة إليها أو مبادلتها أو تخصيصها أو تغيير تخصيصها، وقبول الهبات والوصايا.

وتجدر الإشارة هنا، إلى تطرق القانون التنظيمي الخاص بالجهات لصلاحيات مجلس الجهة بالقسم الثالث، ناصا في المادة 98 المتعلقة بالمالية والجبايات وأملاك الجهة بالخصوص، على أن مجلس الجهة يتداول في القضايا التي تهم تدبير أملاك الجهة بنفس الصيغة الواردة فيما يخص نفس اختصاصات مجلس العمالة أو الإقليم المنصوص عليها بالقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم والمشار إليها سابقا.

❖ صلاحيات رئيس مجلس الجهة في تدبير ممتلكات الجهة

في ظل القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجهة رقم 111.14، فقد أناطت المادة 101 برئيس مجلس الجهة، القيام بصلاحيات تدبير أملاك الجهة بالنص على أنه: "يقوم رئيس مجلس الجهة بتنفيذ مداولات المجلس ومقرراته، ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك، ولهذا الغرض:

- يدبر أملاك الجهة ويحافظ عليها. ولهذه الغاية، يسهر على مسك وتحيين سجل محتويات أملاكها وتسوية وضعيتها القانونية، ويقوم بجميع الأعمال التحفظية المتعلقة بحقوق الجهة؛
- يباشر أعمال الكراء والبيع والاقتناء والمبادلة وكل معاملة تهم ملك الجهة الخاص؛
- يتخذ الإجراءات اللازمة لتدبير الملك العمومي للجهة ويمنح رخص الاحتلال المؤقت للملك العمومي طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل؛
- ...
- يعمل على حيازة الهبات والوصايا؛
- ويعتبر رئيس المجلس الأمر بقبض مداخل الجهة..".

ثانيا- أساليب تدبير ممتلكات الجماعات

إن نظام تدبير ممتلكات الجماعات الترابية، أحدث مع بداية القرن العشرين وخص بمقتضياته صنف البلديات أولا وبعده بما يناهز نصف قرن طال الجماعات القروية، ولم يشمل باقي الجماعات الترابية الأخرى والتي لم تكن محدثة في تلك الفترة، وبقيت تلك المنظومة هي السارية المفعول حتى الآن،

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

لذلك فكل ما سنتعرض له بالدراسة والتحليل فيما يخص الجماعات ينطبق كذلك على العمالات والأقاليم والجهات، مع مراعاة بعض المقتضيات الخاصة بكل صنف.

لقد ميز المشرع بين خاصيات الملك العام والملك الخاص سواء على مستوى أملاك الدولة أو تلك المتعلقة بالجماعات الترابية، وأقر لكل صنف منها أساليب لتدبيرها وسبل استغلالها. وتبعا لذلك، فهناك أساليب تدار بها الأملاك الخاصة وأساليب تدار بها الأملاك العامة.

والمشرع منذ مطلع القرن الماضي أقر مجموعة من القوانين والأنظمة تخص تدبير أملاك البلديات، وأخرى تهم تدبير أملاك الجماعات القروية. وتبعا لهذا التمييز في أسلوب التدبير، سنعتمد التقسيم المبني على أساليب التدبير الملك الخاص وأساليب تدبير الملك العام على مستوى الجماعات.

1- أساليب تدبير الملك الخاص للجماعات

تتصرف الجماعات هنا كما يتصرف الأشخاص الذاتيون، حيث يمكنها أن تلجأ إلى عمليات معروفة في إطار المعاملات العادية كالشراء، أو البيع، أو قبول وصية أو هبة، أو اللجوء إلى معاوضة عقار بآخر، أو كرائه، كما أن القانون يعترف لها بإمكانية اقتناء عقارات بطريقة شبه قصرية بواسطة مسطرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة.

أ- الاقتناء

الاقتناء عقد يلزم أحد المتعاقدين (المشتري) بدفع ثمن الشيء أو الحق إلى الطرف الآخر (البائع) مقابل الحصول على ملكية ما اشتراه منه طبقا لنصوص القانون المعمول بها.

بهذا المفهوم المأخوذ عن قانون الالتزامات والعقود، يكون بوسع الجماعة أن تقتني من العقارات ما تراه صالحا لإنجاز مشاريعها الهادفة إلى إشباع رغبات الصالح العام، ولكن حسب المبادئ والقواعد المنصوص عليها في القانون العام. ويشترط في هذه العملية التعاقدية الصرفة، موافقة مالك العقار الذي تنوي الجماعة اقتنائه، وكذا رضا وقبول المشتري (هنا رئيس الجماعة).

وبما أن الجماعة شخص معنوي خاضع للقانون العام، يشترط قبل إبرام الشراء، الحصول على موافقة السلطات الإدارية العليا،¹ وذلك طبقا للمادة 118 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، والذي ينص على أن مقررات المجلس ذات الوقع المالي على النفقات أو المداخل، ولا سيما تقويت أملاك الجماعة وتخصيصها، لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه، داخل أجل عشرين (20) يوما من تاريخ التوصل بتلك المقررات من رئيس

¹ عبد الواحد شعير: الممتلكات العقارية للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 83-84.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

مجلس الجماعة. ونفس الإجراء منصوص عليه فيما يتعلق بالرقابة الإدارية التي تمارسها سلطة الوصاية على مقررات مجلس العمالة أو الإقليم (تفويت أملاك العمالة أو الإقليم أو تخصيصها).¹ أما فيما يخص الجهة في مجال العمليات العقارية ذات الوقع المالي على ميزانيتها، فقبول تنفيذها يتوقف على تأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.²

وتستوجب مسطرة الموافقة هذه تكوين ملف إداري يضم محضر مداولات المجلس الجماعي، ومحضر لجنة الخبرة³ ومذكرة التقديم⁴، وتصميم بياني لموقع العقار المزمع اقتناؤه.

وتجدر الإشارة إلى أن لجنة الخبرة (التقويم) المشار إليها تضم أعضاء دائمين وآخرين غير دائمين، ويترأسها رئيس المجلس الجماعي، وذلك طبقا لمقتضيات دورية الوزير الأول عدد 209.د المؤرخة في 26 ماي 1976 والمتعلقة أساسا بتحديد مبالغ التعويضات الممنوحة إلى مالكي العقارات مقابل تخليهم عنها لفائدة الإدارة.

ويقوم أعضاء هذه اللجنة بتقويم العقارات المراد حيازتها بناء على المعطيات المتوفرة لديهم آخذين بعين الاعتبار القيمة الحقيقية للعقار بعيدا عن المضاربات العقارية بناء على عقود البيع المسجلة لعقارات مجاورة لدى مصلحة التسجيل والتمبر. ويفترض في هذه اللجنة أن تعمل على مراعاة حقوق الإدارة وذلك في حدود منطق المعقول بحيث لا يتضرر صاحب العقار من التقويم الذي تقوم به.⁵

ب- مسطرة تفويت الملك الخاص للجماعات

التفويطات أو البيع عملية عقارية تنقل الجماعات بموجبها حق نقل ملكية عقار من أملاكها الخاصة، لشخص من أشخاص القانون الخاص أو العام، مقابل ثمن يلتزم هذا الأخير بدفعه لها، طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.⁶

¹ المادة 109 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

² المادة 115 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

³ تتألف لجنة التقويم من أعضاء دائمين، وهم:

- ممثل السلطة المحلية؛

- ممثل عن وزارة المالية؛

- ممثل عن وزارة الأشغال العمومية والتكوين المهني وتكوين الأطر.

والأعضاء غير الدائمين:

- مفتش الضرائب الحضريّة إذا كان العقار يقع داخل الدائرة الحضريّة؛

- مفتش عن مصلحة التسجيل والتمبر؛

- ممثل عن وزارة الفلاحة والإصلاح الزراعي؛

- ممثل عن مصلحة التسجيل والتمبر؛

- مفتش الضرائب القروية إذا كان العقار يقع داخل الدائرة القروية.

⁴ مذكرة التقديم فهي تقرير مفصل لأهداف العملية العقارية وأهمية المشروع الذي استوجب شراء العقار، كما يتناول أهم المعلومات والمعطيات المرتبطة بالعقار من مداولات المجلس الجماعي في الموضوع، والثمن الذي حددته لجنة الخبرة وهوية مالك العقار وأصل ملكيته ومساحته ورسمه العقاري في حالة تسجيله بالمحافظة العقارية ومصدر الاعتمادات المرصودة للعملية العقارية مع تبرير الغاية من إحداث المشروع لإقناع السلطات الإدارية المختصة على المصادقة عليه.

⁵ عبد الواحد شعير: الممتلكات العقارية للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص.85. بتصرف

⁶ دليل أملاك الجماعات المحلية، مرجع سابق.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

وتقويت الملك العقاري الخاص للجماعات الترابية يتم عن طريق المزايدة العمومية، وهو المبدأ العام، ولا يمكن اللجوء إلى التقويت بالمرضاة إلا في الحالات المنصوص عليها بمقتضى القانون.¹

ت- أسلوب تدبير الملك الغابوي

يحيل مفهوم الغابة - في التداول العام- على مساحة شاسعة مكسوة بأشجار مختلفة، يعيش بها عدد من الكائنات الحية الأخرى ذات طبيعة حيوانية وأخرى ذات طبيعة نباتية، التي ترتبط فيما بينها بعلاقات إحيائية وطيدة. والغابة نوعان: طبيعية واصطناعية، يكون النوع الأول إذا نمت الغابة دون تدخل الإنسان في غرسها وتكاثرها وبلغت ذروتها كما هو الحال بالنسبة لغابة المعمورة، بينما يكون النوع الثاني، إذا نمت الغابة بتدخل الإنسان في غرسها في أماكن معينة كما هو الحال بالنسبة لغابة الاكاليبتوس بسيدي يحيى الغرب.²

ففي مقال منشور بتاريخ 25 مارس 2015 بجريدة أحداث أنفو، أكد المندوب السامي للمياه والغابات ومحاربة التصحر، أن المساحة الغابوية بالمغرب ارتفعت بنسبة 2 % بين عامي 2000 و2010، مشيراً إلى إعادة تشجير نحو 400 ألف هكتار من الملك الغابوي خلال السنوات الأخيرة، وأن المساحة الغابوية بالمغرب ارتفعت ب 2 % خلال هذه الفترة، أي بزيادة 116 ألف هكتار.

¹ التقويت بواسطة المزايدة العمومية يخضع لمقتضيات المذكرة رقم 464. ق.ج.م بتاريخ 20 ماي 1994 لتبسيط مسطرة التقويت بالمزايدة العمومية، حيث حددتها في المراحل الثلاثة الآتية:

المرحلة الأولى:

- قيام الأمر بالصرف بتنظيم عملية المزايدة العمومية بالمشاركة الفعلية للقباض استناداً على الوثائق التالية:
- محضر اجتماع اللجنة الإدارية للتقويم الذي يحدد الأثمان الافتتاحية.
- دفتر تحملات مصادق عليه من طرف سلطة الوصاية، الذي يحدد على الخصوص الشروط العامة والالتزامات المفروضة على طرفي العلاقة التعاقدية، وكذا مسطرة إجراء المنافسة عن طريق المزايدة العمومية. كما يحدد مجموعة من المقضيات، كالثمن الافتتاحي الذي أقرته اللجنة الإدارية للتقويم.
- مقرر المجلس المعني بالموافقة على كئاش التحملات، بما في ذلك الثمن الافتتاحي المقترح من طرف اللجنة الإدارية للتقويم، وتبقى للمجلس صلاحية الرفع من قيمة هذا الثمن.

المرحلة الثانية:

استخلاص القابض للثمن من الأشخاص الذين رست عليهم المزايدة العمومية بصفة مؤقتة وإيداعه في حساب خاص للخزينة يسمى " مداخيل مرتبة" إلى حين صدور المراجع المصادق على العملية لإدراجها نهائياً في ميزانية الجماعة المعنية.

المرحلة الثالثة:

إرسال الأمر بالصرف محضر المزايدة العمومية مرفقاً بباقي الوثائق المكونة للملف المتعلق بالعملية العقارية إلى مصالح سلطة الوصاية المختصة. ولا يمكن إبرام عقد التقويت إلا بعد صدور المراجع المصادق بموجبه على مداوات المجلس في هذا الشأن.

تختلف مسطرة التقويت بالمرضاة عن سابقتها بكونها لا تتضمن سوى مرحلة واحدة يتم خلالها إرسال ملف العملية إلى مصالح سلطة الوصاية المختصة قصد المصادقة كلما توفرت الاستثناءات التالية:

- بعد إجراء مزايدة عمومية من غير نتيجة؛
 - في حالة عروض غير كافية؛
 - البيع لفائدة إدارات عمومية؛
 - لإنجاز مشاريع ذات مصلحة عامة؛
 - لفائدة الأشخاص المجاورين؛
 - إذا كانت طريقة المراضاة فيها مصلحة ظاهرة للجماعة.
 - ويتكون ملف عملية التقويت من نفس الوثائق بالنسبة للاستثناء، باستثناء مذكرة حول توفر الاعتمادات، مع إضافة الوثائق التالية:
 - مذكرة تبرر اللجوء إلى مسطرة التقويت بالمرضاة وتوضح الأهداف المتوخاة منه؛
 - دفتر التحملات يحدد الشروط والالتزامات المفروضة على الطرف المقتني؛
 - محضر إجراء المزايدة العمومية، عند الاقتضاء. للمزيد من الإيضاح انظر دليل أملاك الجماعات المحلية مرجع سابق.
- ² كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص.118.

كما أشار إلى أن الملك الغابوي المسجل في المحافظة العقارية انتقل من 13 ألف هكتار سنة 2005 إلى 2,5 مليون هكتار حالياً، مضيفاً أن المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر قامت بتحديد 98 % من الملك الغابوي خلال السنوات العشر الأخيرة.¹

وإذا كان للغابة فوائد طبيعية، فإنها من الناحية الاقتصادية تشكل مورداً مالياً لمن يملكها، فالجماعات المحلية التي تتوفر على مناطق غابوية توفر لها مدخولاً مهماً لميزانياتها.²

❖ اختصاصات الجماعات في مجال تدبير الملك الغابوي وفقاً للقانون رقم 1.76.350

إن سلطات المجالس الجماعية في الميدان الغابوي قد حددت بكل من الفصل 10 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.76.350، بتاريخ 25 رمضان 1396 (20 شتنبر 1976)³، يتعلق بتنظيم مساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي، الذي أشار إلى أنه: "يفصل المجلس الجماعي بمقرراته في القضايا الآتية فيما يخص الملك الغابوي الداخل في حدود الجماعة وفقاً للكيفية المحددة في التشريع المعمول به والمتعلقة بالمحافظة على الغابات واستغلالها وللكيفية المتعلقة بتسيير المجالس الجماعية:

- الطلبات المتعلقة بالاحتلال المؤقت للملك الغابوي ولاسيما الرامية منها إلى استغلال المقاطع؛
- الطلبات المتعلقة بإيجار حق الصيد البري والمائي؛
- الطلبات المقدمة من طرف المستعملين والمتعلقة بقطع وجمع الحطب أو خشب البناء أو الشوك أو العشب أو الأغصان والطلبات المتعلقة باستخراج مواد البناء لحاجات المستعملين وقطف النباتات ذات الصبغة الصناعية أو الصيدلية؛
- تنظيم الرعي بين المستعملين في الغابة واستغلال المراعي الجبلية والمدخرات العلفية."

وكذا الفصل 11 من القانون رقم 1.76.350، الذي ينص على أن المجلس يتخذ مقررات تحدد البرامج الخاصة بقطع الأخشاب وتقويت المحصولات الغابوية في نطاق الحدود ووفقاً للمقتضيات التي يقرها وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي.

وفيما يخص المصادقة على مقررات المجالس الجماعية بشأن تدبير الملك الغابوي، فإن الفصل 12 من نفس القانون ينص على أنه: "...لا تكون قابلة للتنفيذ حسب الكيفية المشتركة المقررة بخصوص تنفيذ مقررات المجالس الجماعية بالتشريع المتعلق بالتنظيم الجماعي إلا بعد تأشيرة وزير الفلاحة

¹ <http://www.ahdath.info/?p=61148> 10.00 الساعة 2017 أفريل 2 تاريخ

² كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 120.

³ الجريدة الرسمية عدد 3334 بتاريخ 1976/09/22 الصفحة 2915.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

والإصلاح الزراعي الذي ترسل إليه هذه المقررات من طرف عامل الإقليم المختص مشفوعة برأيه المدعم بأسباب في ظرف العشرة أيام الموالية لتاريخ تسلمها ويوجه العامل إعلاما بهذا الإرسال إلى رئيس المجلس الجماعي المعني بالأمر.

ويعتبر مقرر المجلس الجماعي مؤشرا عليه إذا لم تمنح تأشيرة وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي عند انصرام أجل ستين يوما يبتدىء من تاريخ إرسال المقرر من طرف العامل. ويجب أن يكون رفض التأشيرة مدعما بأسباب".

❖ الإجراءات المالية للجماعات في مجال تدبير الملك الغابوي

إن المقتضيات المالية المتعلقة بالموارد المالية الواردة بالقانون رقم 1.76.350، قد تضمنها الفصل 14 بتنقيصه على أنه: " تدفع إلى ميزانية الجماعة الموارد المتأصلة من الملك الغابوي الداخل في حدودها الترابية ". وبناء على الفصل 13: " يكون رئيس المجلس الجماعي المقصود عضوا بحكم القانون في مكتب السمسرة خلال جلسات السمسرة المتعلقة بإنجاز البرامج المشار إليها في الفصل 11 ويمكنه أن يفوض في هذه السلطة...".

ث- أسلوب الكراء أو الإيجار

تعد عملية الإيجار أو الكراء من الآليات التدبيرية لممتلكاتها العامة والخاصة، التي تستند عليها غالبية الجماعات في الحصول على الموارد المالية. ومن حيث المقتضيات القانونية المتعلقة بهذه الآليات، ينص الفصل 40 من ظهير 24 ماي 1955 المتعلق بالكراء التجاري والأصل التجاري، على أن مقتضياته لا تطبق على: " العقود المبرمة بشأن الأملاك أو الأماكن الخاصة بالدولة الشريفة أو بأشخاص آخرين أو الجماعات العمومية إن كانت تلك الأملاك والأماكن مخصصة لمصلحة عمومية أو كانت عقود كرائها تحوي بندا يستثنى استثناء صريحا من استعمالها لشؤون تجارية أو صناعية أو حرفية". بمعنى أن هناك مبادئ وقواعد "أخرى" تسري على هذا النوع من الأملاك الخاصة بالدولة والجماعات، إذ أن عقود الكراء هذه تنقسم عادة إلى قسمين:

قسم يتعلق بالعقارات المخصصة لخدمة المصلحة العامة والتي لا تسري عليها أحكام الظهير المذكور.

وقسم يضم العقارات ذات الصبغة الخصوصية إذ يجوز كراؤها من أجل إنجاز ممارسة النشاط التجاري أو الصناعي أو الحرفي، وتكون خاضعة لأحكام ظهير 24 ماي 1955، وذلك متى توفرت شروط تطبيقها، ووافقت الدولة أو الجماعة على ذلك بشكل صريح.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

بهذا المعنى يجوز للجماعة أن تكون في وضعية المكري (أو المؤجر) إذا كانت مالكة للعقار، كما يمكن أن تكون في وضعية المكتري (المستأجر) وتدفع بذلك أجرا للمكري مقابل انتفاعها من عقاراته.

أما فيما يتعلق بمسطرة كراء الأملاك الجماعية الخاصة، فإن الفصل 7 من القرار الوزاري المؤرخ في 21 دجنبر 1921 ينص على ما يلي: " يعقد الباشا أو القائد (رئيس المجلس الجماعي حالياً، بعد استشارة اللجنة البلدية، العقود والأكرية المتعلقة بالأملاك الخاصة بالبلديات وذلك إذا لم تتجاوز جملة مدتها خمس (5) سنوات، أما العقود والأكرية التي تزيد مدتها عن ذلك فيجب المصادقة عليها من طرفنا (وزير الداخلية حالياً)".

وينص الفصل 4 من مرسوم 4 فبراير 1959 المحدد لكيفية تسيير أملاك الجماعات القروية على أن: "عقود الإيجار وأكرية الأملاك الخصوصية الجماعية يبرمها رئيس المجلس القروي بناء على مداولة المجلس الصادرة بالموافقة وبعد مصادقة عامل الإقليم"، إلا أن الفصل 31 من ظهير 30 شتنبر 1976 ينص على أن: "مقررات المجلس الجماعي الخاصة بالمشاريع الآتية لا تكون قابلة للتنفيذ إلا إذا صادقت عليها السلطة الإدارية العليا"، ويضيف الفصل 42 من نفس الظهير ما يلي: "يقوم الرئيس طبقاً لمقررات المجلس بما يلي:

- إنجاز أعمال الكراء والبيع والاقتناء وإبرام صفقات الأشغال والأدوات وتقديم الخدمات وقبول الهبات والوصايا....".

وإلى جانب هذه النصوص، فقد جرت العادة أن تتم عملية الكراء حسب المسطرة التالية:

1- إما باتفاق المجلس الجماعي على تحديد العقارات المزمع كراؤها وتحديد ثمنها في إطار محضر المداولة. وبناء على ذلك يبرم رئيس الجماعة عقد الكراء مع المكتري، ولا يسري مفعول هذه العقدة إلا بعد مصادقة عامل الإقليم عليها في حالة عدم تجاوز مدتها لعشر سنوات، أو مصادقة وزير الداخلية عليها في حالة تجاوزها لهذه المدة.

2 - أو باتفاق المجلس الجماعي في محضر تداولي على تحديد العقارات المراد كراؤها على أن يحدد ثمنها بالمزاد العلني، وفي هذه الحالة الأخيرة تطبق مسطرة المزاد العلني أمام لجنة تتكون من:

- رئيس الجماعة المعنية باعتباره أمراً بالصرف أو رئيساً للجنة أو أحد مساعديه؛
- ممثل السلطة المحلية؛
- القابض المالي ممثل عن وزير المالية؛
- القابض الجماعي للمداخيل.

- الكاتب العام للجماعة (حاليا مدير المصالح)؛
 - كل شخص يستطيع تقديم بيانات أو إيضاحات في الموضوع.
- إلى جانب هذه العمليات العقارية التعاقدية، والخاضعة في الوقت ذاته لبعض مبادئ وقواعد القانون العام من الناحية المسطرية نظرا لطبيعة شخص الجماعة،¹ هناك مسطرة أخرى تتعلق بحصول هذه الأخيرة على ما تحتاجه من عقارات من أجل رفع رصيدها العقاري، والذي يمكنها تسخيرها في إنجاز المشاريع والمرافق التي تسعفها في توفير الموارد المالية لإنجاز مشاريعها التنموية (مساح، أسواق، خزانات عمومية، محجز عمومي...)، والتي أصبحت مع مرور الوقت تتصف بالندرة وغلاء أثمانها وهي مسطرة نزع الملكية. وهنا نفتح قوسا ونشير، أنه على الجماعات الترابية وخاصة الجماعات أن تتدارك الوضع وبكل استعجال وأن تعمل جاهدة سواء في ظل وثائق التعمير أو في ظل مساطر الاقتناء الرضائية ومساطر الشفعة من أجل تقوية رصيدها العقاري وتنميته، من أجل تمكينها من إنجاز المشاريع الملائمة لحاجيات الساكنة المتطورة والمتسارعة ومتطلبات التنمية الاقتصادية، وإلا مع مرور الزمن ستصبح عاجزة عن تحقيق أقل المهام الإدارية الموكولة إليها مع توسع العمران والنمو الديمغرافي المتسارع، وأن تستخدم كل الإمكانيات القانونية المتاحة لها لتحقيق تلك الغاية.

إن تدبير العقار في المغرب يخضع لمجموعة من المتحكمات التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والدينية، وضعية جعلت من العقار في المغرب تختلف طبيعته باختلاف الجهات المالكة له والمتحكمة في تدبيره، كأراضي القبائل، وأملاك الجيش، والأملاك الحبسية، والأملاك المخزنية، وهي أشكال لازالت قائمة إلى يومنا هذا يتعامل معها المشرع المغربي بتريث وتمنعه إلى حد كبير من توضيح موقفه وتحديده قانونيا.

في ظل القانون التنظيمي للجماعات، وطبقا للمادة 92 من القانون التنظيمي رقم 113.14، فإنه من صلاحيات مجلس الجماعة (بغض النظر عن كونه جماعة في المجال الحضري أو القروي) أن يفصل بمداولته في القضايا المتعلقة بتدبير أملاك الجماعة والمحافظة عليها، بما فيها كراء ملك الجماعة الخاص، فهو الذي ترجع له صلاحية تحديد الأسلوب الذي يلائمه في كراء أملاكه الخاصة للغير، كما له صلاحية اقتناء العقارات اللازمة للاضطلاع بالمهام الموكولة للجماعة أو مبادلتها أو تخصيصها أو تغيير تخصيصها. وتعود لرئيس مجلس الجماعة وفي حدود ما يقرره مجلس الجماعة، صلاحية إبرام عقود الأكرية وعقود مراجعتها، وعقود إيجار الأشياء المملوكة للجماعة. كما يباشر أعمال الكراء والبيع والاقتناء والمبادلة وكل معاملة تهم ملك الجماعة الخاص.

¹ عبد الواحد شعير: الممتلكات العقارية للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 89-90.

أما فيما يتعلق بالمصادقة على إجراءات تدبير الملك الخاص للجماعة سواء من حيث تحديد كيفية منح استغلال الملك الخاص أو ثمن تفويت استغلاله وشروط استغلاله ومدة ذلك، فإن المادة 118 أفادت بأنه لا تكون مقررات المجلس قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه، داخل أجل عشرين (20) يوما من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس منها المقررات ذات الوقع المالي على النفقات أو المداخل، ويدخل بطبيعة الحال في حكمها كراء الملك الخاص للجماعة.

2- أساليب تدبير الملك العام للجماعات

ينص الفصل الأول من القرار الوزيري بشأن تحديد كفايات تدبير الأملاك الخاصة بالبلديات، الصادر في تاريخ فاتح جمادى الأولى من عام 1340 الموافق لـ 31 دجنبر 1921 على: " إن الأملاك العمومية والأملاك الخاصة بالبلديات تفيد في كفاش خصوصي يعرف بكفاش مشمولات الأملاك بالبلديات يذكر فيه لكل ملك من هذه الأملاك نوعه وأصله ورسم ملكيته وتاريخ دخوله في الأملاك البلدية وإن كان عقارا فتبين مساحته وموقعه ويقيد فيه أيضا التبرئة من الأملاك التي وقع بيعها أو معاوضتها أو العقارات التي جرت تجزئتها...". كما نص بيان الأسباب الخاص بإصدار الظهير الشريف المؤرخ في 26 شوال 1373 الموافق لـ 28 يونيو 1954 بشأن الأملاك التي تملكها الفئات المزودة بجماعات إدارية، على أن مسألة ضم الملك العمومي للأملاك الفئات المزودة بجماعات، هي ناتجة في كل حالة من الأحوال عن تخصيص صريح كما يقع في شأن الملك البلدي، على أن يصدر قرار وزيري بتعيين القواعد المتعلقة بتدبير شؤون عقارات الأملاك العمومية والخاصة بالفئات المزودة بجماعات إدارية، وهو ما تم التنصيص عليه في الفصل الرابع بحيث: " تخصص الأملاك المذكورة بالملك العمومي بموجب قرار وزيري يصدر بعد استشارة مدير الداخلية ورؤساء الإدارة الذين يهمهم الأمر وبعد اقتراح الجماعات الإدارية.

ويقع نزع ذلك التخصيص طبق نفس الكيفيات أعلاه ويمكن أن يعين في القرار الوزيري الصادر بشأن التخصيص المذكور الشيء المصرح تخصيصه بالملك العمومي وعند الاقتضاء الكيفيات التي يقع بها تسيير شؤون المصلحة العمومية المخصصة بها الأملاك الآنف الذكر.

ويضيف الفصل الخامس من نفس الظهير على أنه: " يتأتى تحديد مرافق الملك العام العمومي طبقا للقواعد المقررة في الفصل السابق من الظهير الشريف الصادر في 7 شعبان 1332 الموافق لفاتح يوليوز 1914 بشأن الملك العمومي الخاص بالدولة الشريفة أو في الفصل الثاني من الظهير الشريف الصادر في 7 ذي القعدة 1371 الموافق 30 يوليوز 1952 بشأن الشؤون المعمارية أو في الفصل العاشر من الظهير الشريف الصادر في 11 محرم 1344 الموافق لفاتح غشت 1925 بشأن نظام المياه". كما أنه في مجال حماية تلك الأملاك العامة ينص الفصل الثامن من ظهير 1954 الآنف الذكر على أن تلك

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

الأملاك غير قابلة للتقويت ولا للحجز ولا لتملكها بالتقادم. كما أنه طبقا للفصل الثاني عشر من ظهير 1954: " تطبق القواعد المتعلقة باحتلال مرافق الملك العمومي البلدي على الملك العمومي للفئات ذات الجماعات الإدارية".

ينص الفصل الثاني من الظهير الشريف المؤرخ في 24 صفر 1337 الموافق 30 نونبر 1918 المتعلق بإشغال الأملاك العمومية مؤقتا، على أن إشغال الملك العام يتم بصفة مؤقتة تسلم بشأنه رخصة بناء على مطلب مقدم من طرف الراغب في الإشغال المؤقت، مرفوقا بتصريح يضمن فيه الغرض من الإشغال والتغييرات التي ينوي الطالب إحداثها بالملك ومساحته وبغيرها من مرافق الملك وكيفية تهيئتها، مع التزامه كتابة بدفع واجب الكراء قبل صدور الرخصة التي يؤذن بموجبها الشروع في الإشغال.

أ- مدة رخص إشغال الملك العام مؤقتا

تمنح رخص إشغال الملك العام بصفة مؤقتة لمدة أقصاها عشر سنين، ويجوز مدها بصفة استثنائية إلى عشرين سنة، ويجري العمل بتلك الرخص من يوم إعلام أصحابها بمنحهم إياها، لكن لا تحسب مدة الأجل الخاص بها إلا ابتداء من فاتح يناير الموالي لتاريخ تسليمها...

ب- إلغاء رخص إشغال الملك العام مؤقتا

تنص الفقرة الخامسة من الفصل الثاني من الظهير الشريف المؤرخ في 24 صفر 1337 الموافق 30 نونبر 1918 المتعلق بإشغال الأملاك العمومية مؤقتا، على أنه تلغى الرخص المذكورة بدون تعويض وبدون وجوب تنبيه أصحابها رسميا إذا لم تراعي الآجال والشروط المحددة في القانون والرخصة المسلمة، وخاصة ما تعلق بدفع أقساط واجب الكراء أو تأخر عن دفعه بعد انقضاء الأجل المضروب له من قبل الإدارة المختصة. كما يمكن إبطال الرخصة في كل أن لسبب من أسباب التي تستدعيها المنفعة العامة، بقرار من الإدارة المختصة وبعد مضي ثلاثة أشهر من يوم إعلام صاحب الرخصة بذلك وبدون تعويض.

ت- واجب الكراء عن إشغال الملك العام مؤقتا

حدد الفصل السابع من الظهير الشريف المؤرخ في 24 صفر 1337 الموافق 30 نونبر 1918 يتعلق بإشغال الأملاك العمومية مؤقتا والمغير بظهير 24 جمادى الأولى 1370 الموافق 3 مارس 1951، كيفيات وأجال أداء حقوق الرخصة، بالنص على أنه يجب على كل من شغل ملكا عموميا أن يدفع أتاوة سنويا يعين قدرها في القرار المتعلق بذلك. وتحسب هذه الأتاوة من يوم إعلام المرخص له بصدور

القرار، كما يتعين دفعها مسبقا في فاتح يناير من كل سنة. ويمكن للمكتري أن يدفع واجب الكراء على قسطين في فاتح يناير وفي فاتح يوليو من كل سنة تبعا لمبلغ محدد.

كما نص نفس الفصل على أنه إذا أبطلت الرخصة لسبب من الأسباب المعينة في الفصل السابع من هذا القانون لعدم قيام المكتري بما التزم به فيدفع للإدارة أقساط الكراء المستحقة الأداء يوم إبطال الرخصة. وإذا أبطلت الرخصة للمصلحة العمومية فلا يدفع واجب الكراء إلا على اليوم المعين لخروج المكتري من المحل الذي كان يشغله ويرجع له إذا اقتضى الحال ما دفعه من الكراء. كما يمكن مراجعة السومة الكرائية في أوقات تعين بقرار الرخصة. وبين كل تغيير وآخر مدة لا تزيد على الخمس سنين.

إن تطبيق مقتضيات الفصل السابع من الظهير الشريف المؤرخ في 24 صفر 1337 الموافق 30 نونبر 1918 المتعلق بإشغال الأملاك العمومية مؤقتا والمغير بظهير 24 جمادى الأولى 1370 الموافق 3 مارس 1951، تصطدم بمقتضيات المواد المتعلقة بكيفيات تطبيق الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية مؤقتا لأغراض البناء والرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا لأغراض تجارية أو صناعية أو مهنية والرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا لمنقولات أو عقارات ترتبط بممارسة أعمال تجارية أو صناعية أو مهنية من القانون 30.89 المحدد بموجبه نظام للضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، المعدل بالقانون رقم 39.07 المتعلق بسن أحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية، والتي تنص على أن مبلغ الرسم يدفع كل ربع سنة إلى محصل الجماعة. وتبتدى أربع السنة من فاتح يناير وفاتح أبريل وفاتح يوليو وفاتح أكتوبر. وكل ربع سنة شرع خلاله في شغل الملك الجماعي العام يستحق عنه الرسم بكامله. ذلك أن مقتضيات قانون 1918 وقانون 39.07 ساريات المفعول في نفس الوقت مما يتعين على المصالح الجبائية التعامل معها بما يحقق المردودية المالية للجماعة ويحافظ في نفس الوقت على العدالة الجبائية للملزمين.

ج- كيفية استخلاص واجب الكراء عن إشغال الملك العام مؤقتا

تنص الفقرة الأخيرة من الفصل السابع من الظهير الشريف المؤرخ في 24 صفر 1337 الموافق 30 نونبر 1918 المتعلق بإشغال الأملاك العمومية مؤقتا والمغير بظهير 24 جمادى الأولى 1370 الموافق 3 مارس 1951 على أنه: " يستخلص واجب الكراء حسب القواعد الجاري بها العمل في استخلاص الديون التي للدولة... ".

3- بعض أساليب اكتساب الرصيد العقاري: نموذج من جماعة فاس

تشكل أملاك الجماعات وسيلة مهمة في تنمية الموارد الذاتية للميزانية المحلية، لأنه كلما ازداد حجم هذه الأملاك وتنوعت أصنافها كلما استغل في خلق استثمارات عمومية أو الدخول مع شركاء آخرين في إنشاء البنيات التحتية والمرافق المحلية.¹

فمن صلاحيات رئيس مجلس الجماعة وطبقا لما تنص عليه المادة 94 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14، العمل على حيازة الهبات والوصايا. غير أن مقررات مجلس الجماعة المتعلقة بقبول هذه الهبات والوصايا لا تكون قابلة للتنفيذ، إلا بعد التأشير عليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم، على اعتبار أنها تدخل في سياق المقررات ذات الوقع المالي على المداخل أو النفقات.

كما أنه طبقا للمادة 98 من القانون المتعلق بالجهة رقم 111.14، يتداول مجلس الجهة ويقرر بشأن قبول الهبات والوصايا. وطبقا لمقرر المجلس التداولي بهذا الشأن، يعمل رئيس مجلس الجهة على حيازة الهبات والوصايا.² هذه المقررات لا تكون قابلة للتنفيذ من قبل رئيس مجلس الجهة إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، لنفس الاعتبارات التي تحدثنا عنها بالنسبة للتأشير على هبات ووصايا الجماعات.

وتخضع مقررات قبول الهبات والوصايا من قبل مجالس العمالات والأقاليم لنفس التدابير المنصوص عليها سافا بالنسبة للجماعات (المواد 109.95.93 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم رقم 112.14). مع الإشارة إلى أن المقترضات المالية المتعلقة بالجماعات الترابية الواردة بقوانينها التنظيمية تجعل الهبات والوصايا مصدرا من مصادر تمويلها المشروعة (أموال المساعدات والهبات والوصايا موضوع المادة 174 من القانون التنظيمي رقم 113.14، والمادة 189 من القانون التنظيمي رقم 111.14، والمادة 167 من القانون التنظيمي رقم 112.14).

وفي مجال تقوية الرصيد العقاري للجماعات، فالعديد من الجماعات خاصة التي توجد بها مدن عتيقة، وتتوفر على أرصدة عقارية مهمة مهجورة من قبل ملاكها أو تعدد الورثة أو وجودهم خارج الوطن وتخلوا عنها أو انقطعت صلتهم بها لمدد زمنية طويلة، يمكن للجماعات المعنية أن تجري مشاورات واتصالات وعمليات تحسيسية من أجل الدفع بهم إلى تحويل ملكيتها لتلك الجماعات، وبالتالي الرفع من رصيدها العقاري، واستثمارها في توفير الموارد المالية الضرورية للجماعة.

¹ كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 124. بتصرف طفيف
² المادة 101 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

وفي هذا السياق، قامت جماعة فاس بشراكة مع مجلس الجهة ومع العديد من القطاعات الحكومية بمبادرات همت معالجة الدور المهددة بالسقوط بكل من المدينة فاس العتيقة وبعض الأحياء المحيطة بها بكل من منطقة جنانات وسهريج كناوة وبن زاكور والحي الحسني... الخ. كما قامت بترحيل الساكنة إلى أماكن أخرى، وقامت بهدم العديد من البنايات التي تم إفراغها من قاطنيها، وهناك من حصل على تعويضات مالية مهمة في مقابل ذلك، وهي الآن تشكل رصيда عقاريا مهما، يمكن لجماعة فاس استغلاله في تقوية رصيدها العقاري، طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل في هذا الشأن.

لكن للأسف يلاحظ تراجع كبير في حجم أملاك الجماعات بسبب التفتيات وعدم تعويضها بعقارات أخرى، وتهالك بعضها بسبب إهمال صيانتها، وتراخي الغير عليها لعدم تفعيل مساطر حمايتها، وعدم القيام بإجراءات تحفيظها، كما يلاحظ ضعف كبير في حجم الموارد المالية المستخلصة من تفويت استغلالها للغير، نتيجة لسوء تدبيرها وعدم الإلمام بالمساطر القانونية المنظمة لهذا المجال.

الفقرة الثانية- الحصيلة المالية لممتلكات الجماعات

يعتبر الملك الجماعي بنوعيه العام والخاص مصدرا من مصادر التمويل الذاتية للجماعات الترابية. فاستغلال الصنف الأول يتم بناء على رخص احتلال الملك العام مؤقتا متضمنة بقرارات إدارية بالاستغلال، واستغلال النوع الثاني من الملك تتم على أساس تعاقد يبرم إما في إطار القانون العام أو القانون الخاص.

أولا- الموارد المالية المحصلة من رخص احتلال الملك العام مؤقتا

إن الموارد المالية المحصلة من إشغال الملك العام مؤقتا تحكمها بعض مقتضيات القانون رقم 39.07 بسن أحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية. وللوقوف على حصيلاتها المالية، نورد بعض الإحصائيات المحققة في هذا الباب كما يلي:

جدول يبين تطور موارد احتلال الملك الجماعي العام مؤقتا خلال سنتي 2014 و2015¹

نوع الوجيبة	دجنبر 2014	تقديرات 2015	دجنبر 2015	النسبة المحققة	الزيادة بالنسبة المئوية
الرسم على احتلال الملك الجماعي العام مؤقتا	614 مليون درهم	613 مليون درهم	698 مليون درهم	114%	13,7%

¹ النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية، دجنبر 2015، الصادرة عن الخزينة العامة للمملكة.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

من خلال قراءة الأرقام الواردة بهذا الجدول يتبين أن موارد احتلال الملك الجماعي العام مؤقتا هي في تطور، لكن لا ترقى للمبالغ الحقيقية التي تستغل على أرض الواقع ويتعين على المصالح المحلية المختصة إثباتها واستخلاصها في عين المكان، وإجراء المتابعات بشكل صارم وجدي في حق المتقاعسين أو الرافضين للأداء أو المستغلين بدون موجب حق طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل بهذا الشأن. والعمل على تسوية العلاقة الكرائية أو الاستغلالية التي تربط الجماعة ببعض الأشخاص الذين يستغلون بعض الممتلكات الجماعية إما بالتنازل من قبل مستغلين سابقين أو من قبل ورثتهم، وإخضاعهم إما لعلاقة تعاقدية أو بناء على رخصة بالاستغلال المؤقت بعد أداء ما بذمتهم.

ثانيا- الموارد المالية المحصلة من استغلال الملك الخاص الجماعي

جدول نسبة مدخول الأملاك الجماعية عن سنة 1983 بالدرهم¹

البلدية	مدخول الأملاك الجماعية	مجموع المداخل	النسبة
مراكش	7.262.985	42.677.879	17.01%
أكادير	3.643.457	33.342.833	10.92%
فاس	4.778.087	58.995.475	8.09%
أصيلة	493.851	3.220.502	15.33%

يظهر من خلال هذا الجدول، أن نسبة مداخل الأملاك الجماعية ضعيفة ويختلف حجمها من بلدية لأخرى. كما أن تطور مداخلها غير مستقر في وتيرة نموه، ذلك أن نسبة هذا التطور قد سجلت ما بين سنة 1981 و 1983 نسبا ضعيفة من المردودية المالية، وهي كما يلي:

- بلدية أكادير: 1.1 %؛
- بلدية فاس: 9.7 %؛
- بلدية مراكش 17 %².

إلا أنه نتيجة لوعي الجماعات بالدور الذي تلعبه الممتلكات في تمويل الميزانية، وكذا التقارير التي أعدتها المجالس الجهوية للحسابات والتي نهت الجماعات الترابية إلى ضرورة العناية بعقلنة تدبير أملاكها، عرفت الموارد المتأتية من تدبيرها تحسنا بالمقارنة مع ما كان عليه الوضع في السابق، والجدول التالي يوضح ذلك:

¹ بنمير المهدي: الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 65.

² نفس المرجع، ص. 65.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

جدول يبين تطور موارد الأملاك (موارد الممتلكات) بمليون درهم خلال سنتي 2014-2015¹

نوع الوجيبة	دجنبر 2014	تقديرات 2015	دجنبر 2015	النسبة المحققة	الزيادة بالنسبة المئوية
الأملاك (موارد الممتلكات)	756	860	1.084	%126	%43.4

فالملاحظ من خلال المعطيات الواردة بالجدول أعلاه، ظهور بعض التطور في حصيللة الموارد المحصلة من تدبير ممتلكات الجماعات الترابية، نتيجة تقويت الملك الجماعي الخاص، عمليات ساهمت بشكل خطير في استنزاف الرصيد العقاري الموفر من قبل المجالس التداولية المتعاقبة على تدبير الجماعات، والتي حرصت في السابق على تكوين هذا الرصيد الذي أصبح يعرف الندرة، مما أصبح معه الوضع متأزماً لدرجة أن العديد من الجماعات الترابية لم تعد تتوفر على العقارات الضرورية لتنفيذ برامجها التنموية خاصة في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والتي قدمت للجماعات الترابية فرصاً تجهيزية كبيرة، اصطدم إنجازها بغياب الرصيد العقاري، مما انعكس سلباً على توفير البنى التحتية الأساسية، والتي كان بالإمكان أن تساهم في تقوية القدرة التمويلية لتلك الهيئات لو توفرت شروط إنجازها في ذلك الإطار.

ترجع محدودية التمويل المحلي الذاتي بالأساس إلى ضعف الموارد الجبائية وغير الجبائية، لأن الدور التنموي للجبائية بالمغرب منعدم بسبب النقصان الذي تعرفه هيكلتها، كما أن هذا الضعف من شأنه أن يحرم هذه الجماعات من إحدى الوسائل التدخلية والأساسية للنهوض بالتنمية المحلية، ويجعل دورها في هذا الميدان دوراً ثانوياً، وهو أمر يجعلها تلجأ إلى الإعانات والقروض لتمويل ميزانيتها. وإذا كانت القروض تعد من بين الوسائل التي تمكن الجماعات الترابية من حل إشكالية التمويل، فإن المساعدات التي تمنحها الدولة لهذه الجماعات الترابية لمن شأنها أن تساعد على سد العجز الذي تعاني منه أغلب ميزانياتها،² كما تلجأ أحياناً أخرى إلى سد الخصاص المالي والتجهيزي إلى إبرام اتفاقيات شراكة مع فاعلين دوليين أو مع فاعلين وطنيين من القطاعين العام (الدولة) أو الخاص.³

¹ النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية، دجنبر 2015، مرجع سابق.

² كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 124. يتصرف طفيف

³ Fatima ZIDOURI : Le financement du Développement communal au Maroc, op.cit. p.110.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

المطلب الثاني- بعض نماذج التمويل الخارجي

إن التمويل الخارجي يقصد به ذلك التمويل الاستثنائي الذي تلجأ إليه الجماعات الترابية عند عجزها عن تغطية مصاريفها وتمويل مشاريعها التنموية، وهكذا تلجأ إلى هذه الوسيلة وذلك إما عبر القروض أو الإعانات العمومية.¹ أو تفعيل مبدأ التفريع.

فإذا كانت مصادر التمويل الناتجة عن تدبير أملاك الجماعات الترابية تنصف بالضعف والهزلة على الرغم من كل التطورات الاقتصادية والتدابير القانونية المتخذة، فهل التمويل الخارجي يلبي حاجيات الجماعات الترابية المالية؟ أم يعيش بدوره صعوبات تجعل دوره لا يختلف عن باقي مصادر التمويل الترابية؟

الفقرة الأولى- سياسات القروض الممنوحة للجماعات الترابية

يمثل التمويل الخارجي امتيازاً حقيقياً وحلاً للعديد من المشاكل المحلية، بحيث يوفر للمجالس التداولية إمكانية إنجاز مشاريع ضخمة.

اللجوء إلى القروض طريقة مقتبسة من المقاولات. إن الجماعات الترابية بالمغرب على عكس مثيلاتها في دول أخرى، تتوفر فقط على شريك واحد، ويتعلق الأمر بصندوق التجهيز الجماعي،² وفي بعض الحالات تلجأ إلى القرض الخارجي لدى البنك العالمي.³

فقد دأب الفقه إلى اعتبار القروض تمويلاً استثنائياً تلجأ الجماعات الترابية إليه لتمويل المشاريع الاستثمارية الكبرى التي تتطلب عادة مبالغ مالية ضخمة تعجز الجماعات الترابية عند تغطيتها من مواردها الذاتية، وتجدر الإشارة إلى أن القروض تعد مصدراً تمويلياً لميزانية التجهيز دون التسيير ويسجل هذا الجزء في ميزانية التجهيز، كما أن تسديد الدين يسجل في إطار الاعتمادات المخصصة لميزانية التسيير ويعتبر نفقة إجبارية.

وهكذا فقد خول القانون للجماعات الترابية إمكانية الاستفادة من القروض لتمويل مشاريعها التجهيزية والتنموية، وتتعدد الجهات التي تقدم القروض للجماعات الترابية، مثل صندوق تنمية الجماعات المحلية وصندوق الموازنة والتنمية الجموعية. ويبقى أهمها على الإطلاق صندوق التجهيز الجماعي،⁴ الذي يحتكر قطاع الاقتراض الموجه للجماعات الترابية بصفة عامة والجماعات بصفة خاصة.

¹ نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التديرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص. 7.

² Fatima ZIDOURI : Le financement du Développement communal au Maroc, op.cit. p.109-110.

³ Idem, p.110.

⁴ نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التديرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص 37.36. بتصرف طفيف

أولا- قروض صندوق التجهيز الجماعي

جهاز مختص في تمويل المشاريع التجهيزية الأساسية كالتزويد بالماء الصالح للشرب أو الكهرباء أو بناء الطرق أو النقل، إضافة إلى بعض المشاريع ذات المردودية الاقتصادية كالمركبات التجارية والسياحية وغيرها.¹

1- الإطار القانوني ومجالات تدخل صندوق التجهيز الجماعي

هو مؤسسة عمومية أنشئت سنة 1959، بدأ بداية متواضعة ليتطور سريعا ويصبح بمثابة بنك مخصص لتمويل مشاريع الجماعات الترابية، ولهذا وبصفته بنكا عموميا، فهو يشتغل بآليات الأبنك وبجميع القوانين التي تنظم هذا القطاع، حيث يقدم قروضا للجماعات الترابية قصد تحقيق مشاريعها، سواء في مجال الطرق أو التجهيز أو الإنارة العمومية أو النقل أو المساحات الخضراء... الخ.²

صندوق التجهيز الجماعي مؤسسة عمومية يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. تم إحداثه بالقانون رقم 1.59.169 بتاريخ 13 يونيو 1959. كما أن هذا الصندوق لم يتم تدبيره بطريقة مستقلة، وفي هذا الاتجاه تم تسييره بكيفية مستقلة من قبل صندوق الإيداع والتدبير إلى حدود تاريخ إعادة هيكلته بتاريخ 1992 بالقانون رقم 31.90 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.92.5.

وطبقا للمادة 3 من القانون رقم 31.90 الأنف الذكر يعهد إلى صندوق تجهيز الجماعات المحلية القيام " بمهمة المساهمة في تنمية الجماعات الترابية ويقوم لهذه الغاية بما يلي:

- منح الجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العامة المحلية كل مساعدة تقنية أو مالية، ولاسيما في شكل قروض أو سلفات لتمويل الدراسات والأشغال المتعلقة بأعمال تجهيزها؛
 - مؤازرة الجماعات المحلية في تحديد مشاريعها وتقييمها وتتبع تنفيذها؛
 - تقديم مساعدته في أي شكل كان إلى الدولة وإلى أي هيئة من الهيئات العامة من أجل دراسة وإنجاز جميع الخطط والبرامج المتعلقة بتنمية الجماعات المحلية.
- ويجوز لصندوق تجهيز الجماعات المحلية أيضا أن يوزع على هذه الجماعات المبالغ المعهود إليه بتدبيرها لهذه الغاية.

¹ نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص. 37.

² <http://www.pncl.gov.ma/GestionLocale/Partenaires/Pages/%D8%B5%D9%86%D8%AF%D9%88%D9%82-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%AC%D9%87%D9%8A%D8%B2-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%A7%D8%B9%D9%8A.aspx> اطلع عليه بتاريخ 2 أبريل 2017 الساعة 10:15.

وله كذلك أن يقوم بجميع العمليات العقارية أو غير العقارية المدنية أو التجارية المرتبطة بغرضه، والكفيلة بتمكّنه من ممارسة الأعمال المبينة أعلاه".

2- مهمة صندوق التجهيز الجماعي

- **المهمة:** بصفته بنكا ذو مهمة للمنفعة الجماعية، يمول الصندوق القطاع العمومي المحلي ويسهر على تقوية الخبرة المحلية وتشجيع الاستثمارات التنموية المحلية. وهكذا، يقدم البنك لزبنائه منتجات وخدمات تتلاءم مع حاجياتهم، كما يحرص على تقديم المساعدة التقنية الضرورية من أجل تركيب وإنجاز مشاريعهم التنموية. وبذلك، يواكب الصندوق زبنائه في اختياراتهم ويتيح لهم فرصة إنجاز مشاريع تهدف إلى تحسين إطار عيش المواطن عبر مختلف سبل التنمية:

- التأهيل الحضري؛
- النقل الحضري؛
- فك العزلة عن العالم القروي؛
- تنمية مناطق النشاط الاقتصادي؛
- تنمية البنيات التحتية والرياضية والترفيهية؛
- الكهرباء القروية؛
- التطهير والولوج إلى الماء الصالح للشرب؛
- الإنارة العمومية؛
- تهيئة الساحات الخضراء؛
- النظافة والمحافظة على البيئة؛
- تهيئة التجهيزات السياحية؛
- إعادة تأهيل المؤسسات التعليمية؛
- التنشيط الثقافي والفني؛
- تنمية التجهيزات التجارية؛
- إدماج تكنولوجيات الإعلام؛
- تطوير التكنولوجيات النظيفة.

وهكذا، وبفضل تدخلاته المتعددة يساهم الصندوق بشكل فعال في الرفع من مستوى الاستثمار

المحلي وتعزيز مسلسل اللامركزية، مؤكداً بذلك على مهمته كبنك للتمويل المحلي.¹

(اطلع عليه بتاريخ فاتح أبريل 2017 الساعة 13:09) http://www.fec.org.ma/Page_Ar_P.aspx?id=2

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

وفي نفس الاتجاه، يمكن أن نقول على أن السياسة المتبعة من قبل صندوق تجهيز الجماعات الترابية في إطار تدخلاته، تهدف إلى تحقيق الأهداف التالية:

- تحفيز الجماعات على انجاز مشاريع ذات الأولوية؛
- الاستعمال الأحسن والأفضل لمواردها؛
- العمل على تحقيق تدبير سليم لهذه المؤسسة؛
- تمويل صندوق تجهيز الجماعات المحلية، يأتي من مصادر متعددة منها، مخصصات الدولة¹؛
- المبالغ المرجعة من القروض والسلفات التي يمنحها الصندوق وكذا الفوائد والعمولات والدخول المختلفة المستوفاة عن العمليات المذكورة؛
- السلفات التي يحصل عليها من الخزينة والهيئات العامة أو الخاصة والقروض المأذون له في إصدارها وفقا للنصوص التنظيمية الجاري بها العمل؛
- المبالغ المعهود إليه بتدبيرها وفقا للمادة 3 أعلاه؛
- الهبات والوصايا والدخول المتنوعة؛
- جميع الموارد الأخرى التي يمكنه الحصول عليها فيما بعد.²

3- أسلوب تدبير وتسيير صندوق التجهيز الجماعي

فيما يتعلق بتدبير صندوق التجهيز الجماعي تنص المادة 4 من القانون رقم 31.90³ على أنه: " يدير صندوق تجهيز الجماعات المحلية مجلس يضم ثمانية ممثلين للإدارة ووالي بنك المغرب أو من يمثله والمدير العام لصندوق الإيداع والتدبير أو من يمثله وثمانية من أعضاء مجالس الجماعات الحضرية والقروية تختارهم الإدارة من بين أعضاء هذه المجالس الواردة أسماؤهم في قائمة تعدها لهذه الغاية نقابات الجماعات الحضرية والقروية، ويترأس هذا المجلس رئيس الحكومة.

4- إيجابيات تحول صندوق التجهيز الجماعي إلى بنك

إن حصول الصندوق على صفة بنك سنة 1996 مكنه من القيام بجميع العمليات المنجزة اعتياديا من طرف الأبنك وفتح له إمكانيات تمويل أوسع وأكثر تنافسية حتى يتمكن من القيام بدوره كوسيط مالي بين القطاع المحلي والسوق المالي. كما مكنه أيضا من مراجعة مسلسل حكامته عبر اعتماد المعايير البنكية الأكثر صرامة خاصة في مجال الوقاية وتدبير المخاطر.

¹Fatima ZIDOURI : Le financement du Développement communal au Maroc op.cit., p.113.

² المادة 11 من القانون رقم 31.90.

³ الجريدة الرسمية عدد 4164 بتاريخ 19/08/1992، الصفحة 1014.

5- أسلوب توفيق صندوق التجهيز الجماعي بين مهمته ذات المنفعة الجماعية و صفته كبنك
يحرص صندوق التجهيز الجماعي على التوفيق بين مهمته المزدوجة كبنك وكمؤسسة ذات منفعة جماعية. فبوصفه بنكاً، يسعى الصندوق إلى تحقيق مستوى من المردودية لاستمرارية وتأمين نشاطه حتى يتمكن وبشكل أفضل من أداء مهمته للمنفعة الجماعية التي تهدف إلى الرقي بالتنمية المحلية وتحسين إطار عيش المواطن.

6- خاصيات صندوق التجهيز الجماعي كبنك متخصص في التمويل المحلي
على غرار باقي المؤسسات البنكية المماثلة عبر العالم، يتوفر الصندوق على مساطر تتلاءم مع الجماعات الترابية ويوفر لها شروط تمويل تأخذ بعين الاعتبار خصوصياتها.

7- أسلوب صندوق التجهيز الجماعي في تمويل نشاطه
يمول الصندوق نشاطه من خلال السوق المالي المحلي عبر خطوط الاعتماد والقروض الإلزامية وسندات الإيداع.

ثانياً- مسطرة استفادة الجماعات الترابية من قروض صندوق التجهيز الجماعي
من أجل استفادة الجماعات الترابية من سلفات هذا الصندوق لابد لها من الاستجابة لمجموعة من الشروط نوردتها كما يلي:

1- شروط أهلية الجماعات الترابية للحصول على قرض صندوق التجهيز الجماعي
إن الحصول على قرض من طرف البنك رهين بقدرة المقترض على تحقيق فائض يمكنه من تسديد الدين. وعليه، فالجماعات الترابية القادرة على تحقيق ادخار كاف بفضل تحسين مداخلها والتحكم في نفقاتها وحدها المستفيدة من قروض الصندوق.

أ- كيفية وأساس منح القروض للجماعات الترابية من قبل صندوق التجهيز الجماعي
إن الدعم المالي للصندوق مفتوح في وجه جميع الجماعات الترابية كيفما كانت نوعيتها. وفي نفس الوقت، فاللجوء إلى القرض مبادرة ترجع بالأساس إلى الجماعات الترابية.

تخضع مساطر لجوء الجماعات الترابية إلى القرض إلى عدة تدابير قانونية وتنظيمية تطبقها جميع الأبنك وتهدف أساساً إلى تفادي المديونية المفرطة للجماعات.

فكل طلب يصل إلى الصندوق تتم دراسته بدقة حسب الشروط المطبقة على كل الجماعات الترابية. وهكذا، يقوم الصندوق بتحليل الوضعية المالية للجماعة التي يجب توفرها على نسبة مديونية تقل

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

عن 40% من المداخل العادية الإجمالية، والحصول وبطريقة متواصلة على ادخار يسمح بتغطية شاملة لخدمة الدين. بالإضافة إلى ذلك ومن أجل حث الجماعات الترابية على عقلنة مشاريعها، يتوجب عليها المساهمة في تمويل المشروع في حدود 20% من كلفته الإجمالية.

ب- تدبير سحبوات الجماعات الترابية من قروض صندوق التجهيز الجماعي

يتم سحب الأموال حسب وضعية تقدم الأشغال، حيث يتم السحب الأول بمجرد المصادقة على الصفقة من طرف السلطات المعنية وبدء الأشغال. وبالنسبة لطلبات الموالية، يتعين على المقترض تبرير استعمال السحبوات السابقة.

ت- أسباب عدم ولوج بعض الجماعات الترابية إلى صندوق التجهيز الجماعي

بعض الجماعات لا يسمح وضعها تقديم طلب قرض لكون مداخلها تغطي بالكاد نفقاتها، أو لعدم أهليتها لإنجاز مشاريع مركبة. وهذه إحدى الأسباب التي جعلت الدولة تضع مجموعة من البرامج الوطنية كالبرنامج الوطني لبناء الطرق القروية، برنامج الكهرباء القروية الشاملة، برنامج التزويد بالماء الصالح للشرب بالعالم القروي... من أجل تعزيز التجهيزات والبنيات التحتية في الوسط القروي.

ج- الإيجابيات التي تمنحها خطوط الاعتماد المحدثّة من طرف الصندوق

من أجل تسهيل شروط الولوج إلى الاقتراض، وضع صندوق التجهيز الجماعي خطوط الاعتماد من أجل تشجيع الجماعات الترابية على العمل في إطار من التخطيط والبرمجة يسمح ببلورة شاملة لاستثماراتها أخذاً بعين الاعتبار تدخل شركاء آخرين عموميين أو خواص.

ويجلب هذا النوع من التمويلات المدن والجهات والجماعات نظراً لمرونته من حيث التوزيع المتعدد السنوات وحصته في التمويل وكذا مرونته من حيث إطلاق الصفقات.

2- سياسة مواكبة الصندوق للجماعات الترابية

لقد ارتأى الصندوق أنه من الضروري المساهمة في مواكبة الجماعات الترابية بالنسبة لمشاريع محددة تتطلب خبرة معينة.

ولهذا الغرض، تم إحداث صندوق للمواكبة ممول عن طريق الأرباح من أجل تعبئة الخبرة في ميادين كتحطيط التنقلات الحضرية، تكنولوجيات الإعلام والتواصل وكذا تدبير النفايات الصلبة. وعليه، عبأ البنك إلى حد الآن حوالي 40 خبيراً من أجل التدخل في المراحل الأولى لهذه المشاريع.

وفي إطار البرنامج الوطني للنفايات المنزلية، يمنح الصندوق الخبرة الضرورية للجماعات الترابية من أجل تركيب مشاريع آلية التنمية النظيفة وذلك في إطار آلية تشجيعية محدثة بشراكة مع البنك الدولي والذي يمكن الجماعات الترابية من الانخراط في الدينامية الانتقالية التي يعرفها المغرب في مجال حماية البيئة.

3- إحصائيات حول سياسات صندوق التجهيز الجماعي في منح القروض ونتائجها

إن دور القروض في خلق الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية التي هي ضرورية للنهوض بالتنمية المحلية جد ضعيف، نظرا لضعف موارد المؤسسة التي تمنح هذه القروض (صندوق التجهيز الجماعي) وقلة الأطر المحلية القادرة على تهيئ التصاميم والدراسات التقنية لمثل هذه الأنشطة، فكم من قروض منحت للجماعات ولكن في نهاية المطاف كانت عبئا ثقيلا عليها وضياعا ماليا بالنسبة للصندوق، نظرا لأنها لم تتفق في أنشطة اقتصادية ذات مردودية، بسبب سوء اختيار المشاريع الملائمة.

بالإضافة إلى ذلك، فإن القروض لا تساهم بما فيه الكفاية في تمويل التجهيزات المحلية، حيث أنه خلال الفترة 77/73 لم تتجاوز هذه النسبة 7.84% في الوقت الذي بلغت فيه مساهمة الدولة في هذا التمويل ب 73.6%.

وفي سنة 1988 بلغت نسبة القروض بالنسبة لمجموع المداخيل 550.37 مليون درهم أي بنسبة 8.87% من مجموع المداخيل.

كما أن دورها التمويلي للتجهيزات الجماعية لم يعرف تطورا ملموسا منذ سنة 1976 بحيث أن خلال الفترة 85/76 بلغت هذه النسبة 11.03% وخلال الفترة 88/85 بلغت 11.76%.

أما بخصوص طريقة توزيع القروض فهي غير منطقية بحيث أن الجماعات الغنية هي التي تستفيد من خدمات صندوق التجهيز الجماعي، فالجماعات الحضرية خاصة البلديات هي الأكثر استفادة من قروض هذا الصندوق بالمقارنة مع الجماعات القروية.¹

إن نسبة الجماعات القروية من مجموع القروض الممنوحة من طرف صندوق التجهيز الجماعي خلال الفترة 85/77 لم تتجاوز 9.37% في الوقت الذي بلغت فيه 48.25% بالنسبة للوكالات المستقلة و 31.96 بالنسبة للبلديات. وخلال الفترة 91/77، كانت البلديات هي المستفيد الأكبر بحوالي 48.16 التي لا يتعدى عدد 59 بلدية في حين الجماعات القروية التي بلغ عددها 760 جماعة لم تستفد إلا بحوالي 18.37 من مجموع القروض الممنوحة.

¹ عبد الحق المرجاني: حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية، مرجع سابق، ص. 87-88.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

أما بخصوص القروض الممنوحة من طرف صندوق التجهيز الجماعي خلال الفترة الممتدة 86/81 فقد بلغت 1.170.60 مليون درهم، وبالرغم من أهمية هذا المبلغ فإنه دون مستوى حاجيات تمويل التجهيزات الجماعية، وقد كانت هذه القروض سنة 1986 على الشكل التالي:

جدول القروض الممنوحة من قبل صندوق التجهيز الجماعي سنة 1986¹ بمليون درهم

253.17	البلديات
21.68	المراكز المستقلة
34.84	الجماعات القروية
72.93	الوكالات المستقلة

من خلال ما سبق يتضح لنا أن البلديات هي التي تستفيد دائما بأكبر قدر من القروض، حيث بلغت حصتها 43% خلال الفترة الممتدة 86/81، في حين لم تستفد الجماعات القروية إلا ب 13%، هذا التوزيع غير المتكافئ يمكن تسجيل عليه ملاحظتين أساسيتين:

- عدم تعميم السياسة التمويلية لصندوق التجهيز الجماعي على الجماعات القروية بطريقة كافية؛
 - توجيه صندوق التجهيز الجماعي إلى الجماعات الغنية التي تتوفر على إمكانيات التسديد.²
- وهكذا فقد عرف صندوق التجهيز الجماعي إلى غاية 31 يوليوز 2001، انخفاضا هاما في نشاطه حيث بلغ حجم القروض الممنوحة 235 مليون درهم، أي ما يناهز 15.6% فقط من البرنامج العام للقروض برسم سنة 2001، وإذا استثنينا القروض الممنوحة في إطار برنامج إعادة هيكلة البنيات المدرسية التي تشكل أزيد من نصف القروض الممنوحة، فإن صندوق التجهيز الجماعي سيكون قد حقق 6.7% من تقديراته برسم هذه الفترة.

ويمكن اعتبار هذه الوضعية جد متناقضة خاصة وأن الجماعات الترابية تستطيع بفضل إدخاراتها أن تعبئ اعتمادات جد هامة لدى صندوق التجهيز الجماعي لمواجهة التحديات في مجال الاستثمار³

¹ عبد الحق المرحاني: حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية، مرجع سابق، ص.89.

² نفس المرجع، ص.88-89.

³ رسالة الجماعات المحلية، نشرة إخبارية تصدرها المديرية العامة للجماعات المحلية، العدد رقم 3 - يوليوز - غشت - شتنبر 2001.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

وخاصة في مجال إحداث المرافق التي تنتج الموارد المالية التي تؤهلها لسد خصائصها المالي والابتعاد عن طلب العون العمومي وبالتالي تحقيق اكتفاءها الذاتي بأن ترفع من درجة استقلالها المالي.

تشكل الإعانات والمساعدات المالية والعينية مصدرا مهما من مصادر التمويل خاصة بالنسبة للجماعات الضعيفة والعمالات والأقاليم.

كما يلعب تفعيل مبدأ التفريع دورا مهما في تحقيق وإنجاز البنيات التحتية والتخفيف من حدة النفقات المتحملة من قبل بعض الجماعات ذات القدرات المالية المحدودة. فهل تحقق هذه الأنواع من التدابير قيمة تمويلية مضافة للجماعات الترابية؟

الفقرة الثانية- التمويل عن طريق الإعانات والمساعدات العمومية وتفعيل مبدأ التفريع

وهي إعانات ومساعدات مالية تقدمها الدولة للجماعات الترابية، وتلجأ إليها لتغطية العجز الحاصل في ميزانياتها، سواء بالنسبة لميزانية التسيير أو التجهيز، ذلك أن تحقيق التنمية الاقتصادية على الصعيد المحلي يتطلب وجود اعتمادات مالية كافية، وهو ما تعجز عن توفيره الموارد الذاتية، لذلك يتم اللجوء إلى موارد أخرى لتمويل البرامج التنموية للجماعات الترابية.

أولا- إمدادات الدولة المالية للجماعات الترابية وآثارها

تتكون هذه الإمدادات من إمدادات مالية للتسيير وإمدادات مالية للتجهيز، وذلك من أجل الحفاظ على التوازن في ميزانيات الجماعات الترابية لتمويل بعض مشاريعها التجهيزية. كما تتمثل كذلك من خلال مجموعة من البرامج المندمجة للتنمية على المستوى الترابي، وتحتل في سياقها برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية مكانة الصدارة اعتبارا للمواضيع التي تعالجها والإمكانات المالية التي تقدمها واستمرارها لسنوات في دعم الجماعات الترابية من أجل تقوية قدراتها على أكثر من واجهة.

إن نظام الإعانات والإمدادات هو الآخر لم يسلم من مجموعة من السلبيات فهو يربط المصير المالي للجماعات الترابية بالدولة، وهذا جعل الدولة من جهة تتدخل في القرار المالي للوحدات اللامركزية ولو بطريقة غير مباشرة. ومن جهة أخرى تجعل القدرة المالية للجماعات الترابية رهينة بالقدرة المالية للدولة وذلك يظهر في أن الدولة إذا كانت في حالة ازدهار فإن ذلك سينعكس بالإيجاب على الجماعات الترابية، والعكس أنه إذا كانت الدولة تعرف أزمة مالية، فذلك سيؤثر سلبا على الجماعات الترابية. وهذا إن دل على شيء، فهو يدل على التبعية المالية المحلية للسياسة المالية للدولة، مما يعني ضعف إن لم نقل عدم استقلالية الجماعات الترابية في هذا المجال، وخضوعها للضغوط الممارسة عليها من طرف الدولة.¹

¹ نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التديرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص. 40.39.

ثانيا- برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ودورها في تمويل المشاريع الترابية

لقد ساهمت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بأموال ضخمة في تجهيز الجماعات الناقصة التجهيزات. كما كان لتفعيل المبدأ الدستوري المتعلق بالتفريع دورا أساسيا في إقامة شراكات تنموية بين الدولة والجماعات من أجل النهوض ببعض القطاعات التي لم تتمكن الجماعات المعنية من تدبيرها وإحداثها بإمكانياتها الذاتية.

1- أهمية المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في تمويل المشاريع

تهدف المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، التي أعطى انطلاقها صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله، في 18 ماي 2014، إلى محاربة الفقر والهشاشة وكذا الإقصاء الاجتماعي. وذلك من خلال إنجاز مشاريع دعم البنيات التحتية الأساسية، أنشطة التكوين وتقوية القدرات، والتنشيط الاجتماعي، والثقافي والرياضي إضافة إلى النهوض بالأنشطة المدرة للدخل.

ترتكز المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على فلسفة وطريقة تسيير جديدتين. وفي هذا الإطار، يعتبر الخطاب الملكي المؤسس، خارطة الطريق والمرجعية الأساسية، حيث تتجلى قيم المبادرة في مجموعة من القيم المتمثلة في الكرامة الإنسانية، وثقة المغاربة في ذواتهم وفي مستقبل بلادهم، ومشاركة المواطنين المعنيين من خلال التشخيص التشاركي وتحقيق متطلباتهم على أرض الواقع.

ذلك إضافة إلى الحكامة الجيدة والاستمرارية من أجل إرساء دعائم حكمة ديمقراطية مع إشراك كل الفاعلين في التنمية وفي اتخاذ القرار.

2- برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

تمحورت المبادرة خلال المرحلة الأولى 2005-2010 حول أربعة برامج، لفائدة مختلف الفئات المستهدفة:

- برنامج محاربة الفقر في الوسط القروي: همت 403 جماعة قروية لا يتعدى معدل الفقر بها 30%؛
- برنامج محاربة الإقصاء الاجتماعي في الوسط الحضري: يستهدف هذا البرنامج 264 حيا حضريا؛
- برنامج محاربة الهشاشة: يستهدف هذا البرنامج 10 فئات من الأشخاص في وضعية هشة.
- البرنامج الأفقي: يهتم جميع الجماعات القروية والحضرية غير المستهدفة.

أعطت انطلاقة المرحلة الثانية للمبادرة 2011-2015 من طرف صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله، دفعة قوية تجلت من خلال الرفع من الغلاف المالي، هذا الأخير صار يناهز 17 مليار درهم، مع توسيع قاعدة الاستهداف لتشمل 702 جماعة قروية و532 حي حضري بالإضافة إلى برنامج خامس للتأهيل الترابي خصص له غلاف مالي إجمالي قدره 5 مليار درهم. يستهدف هذا البرنامج 1 مليون مستفيد قاطن ب 3.300 دوار، ينتمي إلى 22 إقليم معزول أو جبلي، خاصة فيما يتعلق بالبنيات التحتية والخدمات الأساسية.

3- خصائص المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

المبادرة الوطنية للتنمية البشرية منهج لتكريس الحكامة المحلية التشاركية: تعتبر المبادرة الوطنية للتنمية البشرية منتوجا مغربيا صرفا، أحدثت أساليب جديدة في مجال تدبير الشأن العمومي، حيث جعلت من الإنسان محور الأولويات الوطنية وجوهر الرهانات الديمقراطية والتنمية. وذلك عبر تبني منهج تنظيمي خاص قوامه الاندماج والمشاركة.

ومن خصائص هذا الورش الملكي:

- إحداث أجهزة للحكامة يراعى في تشكيلها ضمان التوازن بين كافة الفاعلين في مجال التنمية من منتخبين ونسيج جمعي وإدارة، حيث تعتبر هذه الأجهزة فضاء للتفكير والإصغاء والتشاور بين مختلف الفاعلين المحليين.
- اندماج فعلي للمجتمع المدني في مختلف مراحل تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية: يشكل هذا المشروع المجتمعي نموذجا رائدا مبني على مقاربة لامركزية وسياسة ترابية هادفة. وضمن هذا المسار التداولي والتشاركي، يحتل المجتمع المدني أيضا مكانة هامة في إطار من التفاعل مع ممثلي الإدارة، والنقابات المهنية والأحزاب السياسية والمنظمات الحكومية.

إن الحديث عن المجتمع المدني يحيلنا إلى الإرادة الملكية القوية في تمكين كل المغاربة من المشاركة بصفة فردية وجماعية في مسلسل التنمية. إن انخراط المجتمع المدني في مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ليعكس ثقافة المشاركة التي تبنتها المبادرة والمجسدة في أجهزة الحكامة على المستوى الترابي.

- المبادرة الوطنية للتنمية البشرية نظام صارم للتتبع والمراقبة: يعتبر التتبع والتقييم نظاما يمكن من ضبط مدى تطابق النتائج المحققة مع الأهداف المسطرة، وقياس أثر المشاريع المنجزة على الفئات المستفيدة، بهدف تحسين الأداء والوصول إلى نتائج ملموسة.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

إن هذا النظام الغني بالمعلومات يمكن من الكشف عن النواقص والقيام بالتعديلات اللازمة عن طريق إجراءات عملية صارمة. إن هذا النظام المدعوم بعمليات التقييم التشاركية عبر إسهام الساكنة المعنية، هو آلية وأداة للتتبع والتقييم للوصول إلى المعلومة الدقيقة، وزيادة على ذلك فالتقييم الخارجي وتشجيع ثقافة الشفافية وتقديم الحسابات عن طريق لجان الافتحاص التابعة للمفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية وكذا اللجان التابعة للشركاء الماليين للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، كلها آليات لضبط التتبع والتقييم. ويمكن الاطلاع على جميع التقارير بالموقع الإلكتروني للمبادرة.

إن هذه المعطيات والمؤشرات المستخلصة من النظام المعلوماتي تمكن التنسيق الوطنية للتنمية البشرية وشركائها الخارجيين، من تتبع إنجازات اللجان المحلية الترابية وتقديمها كشرط أساسي للاستحقاق الكلي للدعم المالي المتعلق بالتعاون الدولي.

- المبادرة الوطنية للتنمية البشرية منهجية غير ممرضة مبنية على التلقائية والانسجام: تنخرط المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في منطق تكاملي لا يعوض البرامج القطاعية، وفي هذا الإطار فإن عددا من المشاريع المهيكلية رأّت النور من خلال تعدد مجالات تدخل المبادرة خصوصا تلك المتعلقة بالصحة والبنيات التحتية والأنشطة المدرة للدخل وكذا التشغيل والتربية والتكوين. وبالفعل فإن التلقائية البرامج القطاعية من أجل فعالية تسيير الشأن العام هي عامل حاسم لنجاح المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. وعمليا فإن هذا المشروع المجتمعي لا يساهم فقط في إنجاز المشاريع المهيكلية والموفرة للشغل، بل وأيضا في ترشيد الموارد والإمكانات المتاحة وتحسين الخدمات وتوسيع نشاط جميع الفاعلين في التنمية.

وهكذا فاللامركزية واللامركزية وكذا ضرورة تجانس آليات ومنهجيات العمل كلها تحديات تطرح أمام تفعيل أمثل لمختلف السياسات القطاعية.

4-أجهزة الحكامة الخاصة بتدبير مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

لجان الحكامة المكلفة بتدبير برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية تنقسم إلى ما هو مركزي وما هو جهوي ومحلي، ولكل لجنة منها مهامها ودورها المنوط بها.

- اللجنة الإستراتيجية للتنمية البشرية: يترأسها رئيس الحكومة، وتتكون من أعضاء الحكومة والقطاعات والمؤسسات العمومية المعنية. مهمتها وضع الإطار الاستراتيجي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، لاسيما من حيث:

• التعاون الدولي- التواصل المؤسساتي- التكوين وتقوية القدرات؛

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- . إعداد الإطار المالي؛
 - . ضمان التنسيق بين مختلف القطاعات الحكومية لأجل تحقيق أهداف برنامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.
 - أ- **لجنة القيادة:** يترأسها وزير الداخلية وتتكون من القطاعات الحكومية المسؤولة عن المالية، والتنمية الاجتماعية، والتنمية القروية، والصحة والتعليم والإسكان. مهمتها:
 - . تتبع وتقييم برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية؛
 - . المصادقة على المقترحات بخصوص تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية؛
 - . إعداد تقارير وحصيلة المنجزات وعرضها على اللجنة الإستراتيجية للإخبار.
 - ب- **التنسيقية الوطنية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية:** إدارة مهمة لدى وزارة الداخلية، على رأسها عامل، منسق وطني للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية. مهمتها:
 - . تقديم الدعم التقني للجان الجهوية والإقليمية والمحلية، ولدى الهيئات المشاركة في تنفيذ برنامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وخاصة فيما يتعلق بتطبيق دلائل المساطر؛
 - . ضمان تنفيذ استراتيجيات التكوين وتقوية القدرات والتواصل، في إطار مواكبة الفاعلين؛
 - . تبادل التجارب والخبرات بين جميع المتدخلين؛
 - . الإشراف على تنفيذ برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية؛
 - . ضمان التفاعل وكذا التأطير التقني والمالي اللازم بين مختلف الشركاء؛
 - . إعداد تقارير وحصيلة المنجزات وعرضها على لجنة القيادة.
 - ت- **اللجنة الجهوية للتنمية البشرية:** هناك إثني عشر (12) لجنة جهوية للتنمية البشرية.
- تتواجد اللجنة الجهوية للتنمية البشرية على مستوى الجهة، ويرأسها والي الجهة المعنية؛ وتتميز بتركيبها الثلاثية، حيث تتكون من:
- . عمال العمالات والإقليم المنتمية للجهة؛
 - . رئيس الجهة المعنية، ورؤساء المجالس العمالات والأقاليم؛
 - . المدراء الجهويين للقطاعات الحكومية والمؤسسات العمومية؛
 - . ممثلو المجتمع المدني.
- تتمثل مهمة اللجنة الجهوية للتنمية البشرية في:

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- المصادقة على الخريطة الجهوية والمخطط الجهوي لمحاربة الهشاشة والسهل على تنفيذه؛

- السهر على التوافق العام للمبادرات الإقليمية للتنمية البشرية؛
- ضمان التقائية برامج الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية مع مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

ث- اللجنة الإقليمية للتنمية البشرية: هناك ثلاثة وثمانون (83) لجنة إقليمية للتنمية البشرية.

هذه اللجنة، يرأسها عامل عمالة أو إقليم، وتتميز بتركيبها الثلاثية، حيث تتكون من:

- أعضاء مجالس العمالة أو الإقليم؛
- ممثلي القطاعات الحكومية؛
- ممثلي المجتمع المدني.

تتحدد مهمة اللجنة الإقليمية للتنمية البشرية في:

- المصادقة على انتقاء المشاريع المقترحة من طرف اللجنة المحلية للتنمية البشرية؛
- تعبئة الموارد المالية المرصودة الضرورية لتنفيذ المبادرات المحلية للتنمية البشرية، مع تقديم تقارير دورية إلى التنسيق الوطنية؛
- تعبئة الموارد المالية المرصودة الضرورية لتنفيذ المبادرات المحلية للتنمية البشرية، مع تتبع ورفع تقارير دورية إلى التنسيق الوطنية؛
- صياغة اتفاقيات الشراكة مع مختلف الشركاء المعنيين؛
- ضمان تتبع وتقييم برامج اللجنة المحلية للتنمية البشرية على صعيد العمالة أو الإقليم.

ج- اللجنة المحلية للتنمية البشرية: توجد أربعة وثلاثون ومائتين وألف (1234) لجنة محلية للتنمية البشرية.

تتشكل اللجان المحلية للتنمية البشرية على صعيد الجماعة أو المقاطعة الحضرية، يرأسها رئيس المجلس، وتتكون من:

- المنتخبون المحليون الممثلين في المجلس الجماعي؛
- ممثلو القطاعات الحكومية؛
- ممثلو المجتمع المدني.

تتكلف اللجنة المحلية للتنمية البشرية ب:

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- إعداد برامج المبادرة المحلية للتنمية البشرية؛
- اختيار وتقييم المشاريع المقترحة في إطار المبادرات المحلية للتنمية البشرية؛
- ضمان الالتقائية مع البرامج القطاعية الأخرى.¹

5- نماذج لتدخلات المبادرة بالأحياء المستهدفة ببرامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

تساهم المبادرة الوطنية بشكل فعال في إرساء بنية تحتية مهمة للجماعات المستهدفة ببرامجها، وقد مكنت العديد منها من بناء وإقامة العديد من المشاريع ذات البعد الاجتماعي والثقافي والرياضي، وفي حالات كثيرة في المجال الاقتصادي كإقامة بعض الأحياء الحرفية، كالتواجد بجماعة عين عائشة إقليم تاونات والذي ضم العديد من الورشات الصناعية التي تهدف تقوية القدرات الاقتصادية للسكان المستهدفة، وأسواق القرب في العديد من الأحياء الحضرية كما حصل على صعيد العديد من المدن.

فعمالة فاس لما كانت تشكل جزءا من جهة فاس بولمان، عايشة انطلاقة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية مع الخطاب السامي للملك محمد السادس، ليوم 18 ماي 2005، وتم استهداف عددا من الأحياء سواء بالمجال الحضري أو القروي، وشمل عددا من الجماعات، وأسست لديها مجموعة من المشاريع التي تهتم الإنسان والمجال.

وقد كان لإنجاز تلك المشاريع الوقع الكبير على توفير العديد من البنيات التحتية التي كانت بعض الجماعات أو المقاطعات التابعة لعمالة فاس في حاجة ماسة لوجودها، من أجل مساعدتها على تحسين تدخلاتها التنموية، والتخفيف من نفقات إنجازها. وقد جاءت أهم المشاريع وفق التقسيم المبني على البرامج، وقد خصص لها مبلغ إجمالي حدد في 514.465 مليون درهم، حصرت إمدادات المبادرة في 326.806 مليون درهم، واستفاد منها 122.416 مستهدف (مستفيد). وقد جاء تفصيل ذلك، وفق ما يلي:

جدول يحدد مجموع الاستثمارات في برامج المبادرة لمرحلة 2010/2005 وفق الأغلفة المالية التالية:²

البرنامج	مبلغ إمدادات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بمليون درهم	المبلغ الإجمالي بمليون درهم	المشاريع/العمليات
البرنامج الحضري	174.553	250.487	330

¹ <http://www.indh.ma/index.php/ar/gouvernance-et-financement/au-niveau-regional> بوابة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، اطلع عليه بتاريخ فاتح مارس 2017 الساعة 11:00

² <http://www.indh.ma/index.php/ar/presentation> اطلع عليه يوم 12 يناير 2017 الساعة 20:30

² المصدر: قسم العمل الاجتماعي بعمالة فاس.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

6	4.329	2.537	البرنامج القروي
74	133.165	99.440	برنامج الهشاشة
192	126.482	50275	البرنامج الأفقي

من خلال استقرار المعطيات الواردة بالجدول أعلاه، يتبين أن الجماعات المستهدفة ببرامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية قد استفادت خلال الخماسية الأولى من عمر المبادرة من دعمها بمبالغ مهمة هدفت إلى تحقيق مكاسب مهمة على مستوى محاربة الفقر، والهشاشة والإقصاء الاجتماعي.

جدول مجموع الاستثمارات في برامج المبادرة لمرحلة 2015/2011¹

البرنامج	مبلغ إمدادات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية مليون درهم	المبلغ الإجمالي مليون درهم	المشاريع/العمليات
البرنامج الحضري	202.146	212.909	140
البرنامج القروي	6.036	7.276	10
برنامج الهشاشة	44.633	229.833	102
البرنامج الأفقي	45.678	96.754	368

خلال هذه المرحلة استهدفت المبادرة إنجاز برامج طموحة على مستوى الدعم من أجل الولوج إلى:

- التجهيزات والخدمات الاجتماعية الأساسية؛
- دعم التنشيط الاجتماعي، الثقافي والرياضي؛
- دعم وتقوية الحكامة والقدرات المحلية؛
- إنعاش الأنشطة المدرة للدخل.

ففي المرحلة الثانية - انطلاقا من 2016 - من عمر المبادرة على مستوى عمالة فاس، تم الاحتفاظ فقط بجماعة قروية واحدة، لكون الاستهداف بني على مؤشر الفقر، الذي يتعدى المؤشر المتوسط الوطني، والمحدد في 14% من الفقر في الوسط القروي، والذي اختير كقاعدة مرجعية. كما تمت إضافة إحدى عشر أحياء حضرية جديدة لتتضاف إلى العشرين (20) حيا المستهدفة في المرحلة السابقة. وبذلك أصبحت المبادرة الوطنية بعمالة فاس تستهدف ببرامجها واحدا وثلاثين (31) حيا.

لقد لعبت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية دور أساسيا في دعم مجموعة من المشاريع الهيكلية للأحياء الناقصة التجهيزات بعدد من الجماعات التابعة لعمالة فاس بما فيها جماعة فاس.

¹ المصدر: قسم العمل الاجتماعي بعمالة فاس.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

فالمبادرة الوطنية تعتبر إحدى الفرص التي يمكن استغلالها من قبل الجماعات التي تعاني من قلة الموارد المالية، وتصنف ضمن المناطق المهمشة والفقيرة. فهي قد تساعد وتدعمها في إطار شراكات مع القطاعات الحكومية من أجل إنجاز مشاريع على مستوى البنية التحتية. كما يمكن أن تدعمها في إقامة مشاريع اقتصادية، تمكنها من الحصول على موارد مالية مهمة تسخرها في تلبية حاجيات الشأن العام المحلي.

تعتبر اللجنة المحلية للتنمية البشرية قوة اقتراحية مهمة في مجال برمجة المشاريع والترافع عنها لدى اللجنة الإقليمية، ولكي تقوم بهذه المهمة على الوجه المطلوب، تحتاج كتابتها الخاصة لخلية تضم أطرا متخصصة في مجال التدبير الماؤلتي، والتخطيط والبرمجة، والمعرفة بالشؤون القانونية والإدارية والمالية، التي تؤهلها للقيام بمؤازرة اللجنة المحلية في إقناع الشركاء والممولين بجدية المشاريع التي تضعها على طاؤلتهم من أجل تمويلها وتنزيلها على أرض الواقع، دون أن يغفل الدور الهام الذي يمكن للمجتمع المدني النشيط أن يساهم به في هذا المجال. ونقدم في هذا السياق، نموذج لمشاريع تطبيقية دعمت من قبل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على مستوى عمالة فاس وهمت الأحياء المستهدفة بمقاطعة جنان الورد التابعة ترايبيا لجماعة فاس وجهة فاس مكناس، وساهمت بشكل كبير في توفير بنيات تحتية تقدر تكلفتها بملايين الدراهم، والتي أعفت الجماعة من مشاق البحث عن تمويلاتها.

جدول لمشاريع برمجت من قبل اللجنة المحلية للتنمية البشرية بالأحياء الستة (06) المستهدفة ببرامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية لمقاطعة جنان الورد (جماعة فاس) برسم سنة 2015¹

تعيين الحي المستهدف	المبلغ الإجمالي بالدرهم	دعم المبادرة بالدرهم
حي المصلى	600.000	450.000 أشغال 150.000 تجهيزات
حي المصلى	600.000	450.000 أشغال 150.000 تجهيزات
حي عين النقي	1.700.000	1700.000 الدراسات والأشغال
حي عين ادريسي	2.000.000	2.000.000 الدراسات والأشغال
حي سهريج كناوة	1500.000	1.440.000 الدراسات والأشغال 60.000 تجهيزات

¹ الكتابة الخاصة للجنة المحلية للتنمية البشرية لمقاطعة جنان الورد بجماعة فاس.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

حي سهريج كناوة	730.000	630.000 دراسات وأشغال 100.000 تجهيزات
حي سهريج كناوة	200.000	200.000 تجهيزات
المجموع	7.330.000 درهم	

فبالمقارنة بين برمجة المنحة المخصصة من قبل مجلس جماعة فاس لفائدة مجلس مقاطعة جنان الورد برسم سنة 2016 والتي بلغت 12 مليون درهم (12.000.000)، يشكل دعم المبادرة في المشاريع المنجزة بالمقاطعة من قبل المبادرة خلال نفس السنة والذي بلغ 7.330.000 درهم، نسبة 61%، وهي نسبة مهمة، إذا نظرنا إليها من زاوية تراكمها منذ سنة 2005 تاريخ انطلاق المبادرة إلى الآن. فلقد وصل حجم الاستثمارات بعملية حسابية تقريبية والمنجزة بدائرة نفوذ هذه المقاطعة ما يناهز 19.330.000 درهم خلال سنة 2016، رقم له دلالة عميقة من حيث الدور الفعال الذي يمكن للمبادرة الوطنية أن تساهم به في مجال التنمية الترابية، وتقوية القدرات التمويلية للجماعات الترابية وخاصة على مستوى الجماعات التي تحتاج الدعم والمساعدة لإقامة بنايات تحتية ترفع من جودة الخدمات المقدمة للسكان، وتؤسس لمشاريع منتجة للموارد المالية.

ثالثا- تفعيل مبدأ التفريع "نموذج من جماعة فاس"

من المبادئ العصرية التي تطبق في العديد من الأنظمة الديمقراطية على المستوى الدولي في سياق تفعيل أسس التضامن والتآزر والتكامل ما بين مكونات الدولة التي يتألف منها التراب الوطني، بهدف القضاء على الفوارق والتفاوتات التنموية التي تحصل بين تلك المكونات، وجعل التنمية تطال سائر ربوع الوطن، أدخل مبدأ جديد في مجال تدبير الشأن المحلي على مستوى الجماعات الترابية، سواء فيما بينها، أو بينها وبين الدولة. فكلما عجز مستوى من مستويات التنظيم الترابي على النهوض بنشاط أو مرفق ما لوحده وبإمكانياته الذاتية، انتقلت مهمة الإنجاز إلى المستوى الأعلى والأقدر على تحقيق تلك الغاية في مجال الصلاحيات المشتركة التي تناط بكل فئة من تلك الكيانات الاعتبارية.

والمغرب في ظل الإصلاح الدستوري لسنة 2011، أقر العمل بهذا المبدأ نظرا لأهميته في سد العجز الحاصل بين العديد من البقع الجغرافية بالبلاد.

وبناء على مبدأ التفريع، أصبح للجماعات الترابية اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

ومن أجل إبراز هذه الأهمية التي أتى بها هذا المبدأ في المساعدة على تحقيق التنمية ومحاربة أشكال التخلف بين الجماعات الترابية، نسوق مثالا من صميم الواقع لجأت إليه جماعة فاس من أجل معالجة معضلة الدور المهددة بالسقوط والتي كانت تحصد العديد من الأرواح في حالات انهيارات مفاجئة لبنايات عتيقة بالمدينة العتيقة، وقد تم تجاوز إشكال معالجة هذه المعضلة في إطار شراكة وتعاون بين الدولة وجماعة فاس، وتفعيلا لمبدأ التفريع حيث تكلفت الدولة بتمويل جزء مهم من مكونات المشروع الذي لم تكن جماعة فاس لوحدها قادرة على النهوض به بإمكانياتها المتوفرة لها.

وتفعيلا لهذا المبدأ الذي نصت عليه المادة 140 من دستور 2011، وطبقا لمقتضيات الفقرة الثانية من المادة 90 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14، إن اختصاص حماية وترميم المآثر التاريخية والتراث الثقافي يدخل في خانة اختصاص تفعيل مبدأ التفريع في باب الاختصاصات المشتركة مع الدولة. ومن الأمثلة على ذلك نسوق بعض المنجزات التي تمت في هذا الإطار بمدينة فاس في سياق برنامج رد الاعتبار لفاس العتيقة من أجل الحفاظ على المعمار العتيق للمدينة، وخاصة آفة البنايات المهددة بالانهيار، والتي تدخل في خانة صلاحيات رئيس مجلس الجماعة في ميدان الشرطة الإدارية ولاسيما المساهمة في المحافظة على المواقع الطبيعية والتراث التاريخي والثقافي وحمايتها، وكذا مراقبة البنايات المهملة أو الآيلة للسقوط واتخاذ التدابير الضرورية في شأنها طبقا لمقتضيات المادة 100 من نفس القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14.

فلقد سبق للجماعة الحضرية لمدينة فاس بتاريخ شتنبر 2004 أن أبرمت اتفاقية شراكة من أجل تمويل برنامج معالجة إشكالية البنايات الآيلة للسقوط بفاس المدينة، وإنجاز التجهيزات الأساسية بمنطقة القرويين - ضريح مولاي إدريس - الزاوية التيجانية. وتهدف الاتفاقية إلى تحديد شروط إنجاز برنامج معالجة إشكالية البنايات الآيلة للسقوط بفاس المدينة، وتحديد المهام التي ستسند بهذا الخصوص إلى كل من الجماعة الحضرية لفاس بصفتها صاحب المشروع ووكالة التخفيض من الكثافة وإنقاذ مدينة فاس ومجموعة التهيئة العمران بصفتها صاحب المشروع المنتدب، وذلك من أجل إنجاز أشغال تدعيم البنايات الآيلة للسقوط بفاس المدينة وإنجاز التجهيزات الأساسية بمنطقة القرويين - ضريح المولى إدريس - الزاوية التيجانية. كما تتكلف مجموعة التهيئة العمران باقتناء الرصيد العقاري في إطار برنامج التاج بصهرج كناوة والمخصص لإيواء الأسر التي تقطن بالبنايات الآيلة للسقوط. وقد حددت تكلفة المشروع في 132.7 مليون درهم، على أن تمويل البرنامج الأولي حددت مساهمة الجماعة فيه بمبلغ 36.00 مليون درهم، ومبلغ مساهمة الوزارة المنتدبة المكلفة بالإسكان والتعمير في 96.70 مليون درهم (الميزانية

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

العامّة للدولة بمبلغ 13 مليون درهم مبرمجة في سنة 2004، صندوق التضامن للسكنى بمبلغ 83.70 مليون درهم).

لقد مكنت هذه الاتفاقية الجماعة من موارد مالية مهمة رصدت لمعالجة البنايات الآيلة للسقوط ورد الاعتبار للنسيج العتيق، وتقوية البنية التحتية والرفع من الجاذبية السياحية للمدينة.

يدخل مشروع معالجة الدور المهددة بالانهيار في تفعيل مبدأ التفريع، الذي جمع الدولة في إطار تعاقدى بجماعة فاس من أجل تمويل مشروع له أهمية كبيرة في تقوية البنية التحتية لجماعة فاس، والتقليل من عبئ مصاريفها في مجال معالجة آفة تقادم النسيج العمراني العتيق، وساعدتها على الرفع من رصيدها العقاري نتيجة وضع يدها على البنايات المفرغة ودمجها ضمن ممتلكاتها، وأصبحت حالياً تدخل بها كشريك ومساهمة في العديد من مشاريع المبادرة الوطنية التي تعتمد على ذلك الرصيد العقاري لإقامة بنيات اقتصادية واجتماعية ورياضية وثقافية تخدم التنمية المحلية وتنشط الاقتصاد المحلي وترفع من المردود المالي للجماعة.

إن تفعيل مبدأ التفريع من شأنه أن يسهم بشكل فعال في تقوية المؤهلات المرتبطة بالبنية التحتية للجماعات الترابية، والتخفيف من حجم الإنفاق المتعلق بالتأسيس لهذه البنية من قبل الهيئات المستفيدة من إنجازها على نفوذها الترابي، وقد تتعلق هذه البنايات بمشاريع مرتبطة بإحداث مرافق عمومية محلية منتجة للموارد المالية التي تبنى عليها المشاريع التنموية المخطط لها من قبل مجالس الجماعات الترابية، وبالتالي تساهم في تحقيق الاكتفاء الذاتي المالي والتقليل من الخصائص المالي الذي يعيق دوران عجلة التنمية على مستوى العديد من الجماعات الترابية، فيصبح تفعيل مبدأ التفريع رافعة في أفق تحقيق استقلال مالي حقيقي لتلك الهيئات.

إن الحصيلة المالية المترتبة عن تطبيقات أليات الحكامة المالية ومنظومات مصادر التمويل على مستوى الجماعات الترابية، تتصف بالضعف والهزلة، فيبقى الخصائص المالي هو الإشكالية الحقيقية لإنجاز مشاريع التنمية المستدامة، وضع يجعل الاستقلال المالي للجماعات الترابية مجرد تنصيب قانوني، ونستدل على ذلك بالمعطيات التي تضمنتها النشرة الشهرية الخاصة بإحصائيات المالية المحلية التي تصدرها الخزينة العامة للمملكة برسم شهر دجنبر 2015، وهي كالتالي:

- التوجهات الأساسية

عند نهاية 2015 وبالمقارنة مع نفس الفترة من سنة 2014، فتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية يمكن من إبراز التوجهات التالية:

1- على مستوى الموارد

ارتفاع في الموارد العادية ب 11,6% متأتية من:

- نمو ب 11,7% من الضرائب المباشرة متأتية من ارتفاع الرسم على الخدمات الجماعية (+9,4%)، ومن الرسم على الأراضي الحضرية غير مبنية (+23,6%) ومن حصة الجهات في منتج الضريبة على الدخل (+47%)؛
- ارتفاع 8,4% من الضرائب غير المباشرة والذي يفسر ب نمو 8,4% من حصة الجماعات الترابية من منتج الضريبة العامة على الدخل؛
- ارتفاع ب 25,2% من الموارد غير الجبائية المتأتية أساسا من زيادة ب 77,1% من أموال المساعدات (2.389 مليون درهم في مقابل 1.349 مليون درهم) وب 43,4% من موارد الممتلكات (1.084 مليون درهم في مقابل 756 مليون درهم)؛
- الموارد المحولة من الدولة (حصة الجماعات الترابية من حصيللة الضريبة على القيمة المضافة وحصة الجهات من الرسم على الشركات (IS)، والضريبة على الدخل (IR) والرسم على عقود التأمين) تمثل 57,7% من الموارد الإجمالية للجماعات الترابية.

2- على مستوى النفقات

- هناك نفقات عادية في ارتفاع ب نسبة 2,5% بسبب تطور بنسبة 1% في نفقات الموظفين، وبنسبة 4% فيما يخص النفقات الأخرى للممتلكات والخدمات وبنسبة 5% لفوائد القروض؛
- نفقات الاستثمار في ارتفاع بنسبة 34,2% (14,5 مليار درهم مقابل 10,8 مليار درهم)، مع نسبة إصدارات بلغت 56% بالنسبة للمقترحات.

3- حصيللة عادية وفائض إجمالي Solde ordinaire et excédent global

- حصيللة عادية Solde ordinaire إيجابية بلغت 14,3 مليار درهم مقابل حصيللة عادية بمبلغ 11,1 مليار درهم في نهاية دجنبر 2014؛
- فائض excédent إجمالي global بلغ 3.9 مليار درهم، أخذا بعين الاعتبار حصيللة إيجابية بمبلغ 4,1 مليار أفرزتها الحسابات الخصوصية والميزانيات الملحقة، مقابل فائض إجمالي بمبلغ 4,3 مليار في سنة ما قبل.

4- الأموال المتوفرة

- بلغت الأموال المتوفرة الخاصة بالجماعات الترابية في نهاية دجنبر 2015، مبلغ 29,5 مليار درهم، بتطور بلغ 1.1 بالمقارنة مع مستواهم في نهاية دجنبر 2014.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- وضعية تحملات وموارد الجماعات الترابية

جدول وضعية موارد الجماعات الترابية بمليون درهم¹

الزيادة بالنسبة المئوية	النسبة المحققة	دجنبر 2015	تقديرات 2015	دجنبر 2014	
%11,6	%122	35.626	29302	31.911	المداخل
%9,2	%119	29.511	24.758	27.027	1.1. الموارد الجبائية
%11,7	%107	7.346	6.877	6.575	الضرائب المباشرة
%8,4	%124	22.165	17.881	20.452	الضرائب غير المباشرة
%25,2	%135	6.115	4.544	4.884	2.1. المداخل غير الجبائية
%43,4	%126	1.084	860	756	الأموال (موارد الممتلكات)
%13,70	%114	698	613	613	أتاوة احتلال الملك الجماعي العام مؤقتا
%77,1	%197	2.389	1.211	1.349	مساعداة ومساهمات الدولة
% -10,2	%105	1944	1.860	2.166	مداخل أخرى

¹ النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية للخزينة العامة للمملكة، شهر دجنبر 2015.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

1 Dépenses ordinaires جدول النفقات العادية بمليون درهم

الزيادة بالنسبة المئوية	النسبة المحققة	دجنبر 2015	تقديرات 2015	دجنبر 2014	
%2,5	%83	21.350	25.620	20.837	2. النفقات العادية
%2,3	%83	20.404	24.665	19.936	1.2 الممتلكات والخدمات
%1.0	%88	11.124	12.693	11.017	الموظفين
%4,0	%78	9.280	11.972	8.919	ممتلكات أخرى وخدمات
%5.0	%99	946	955	901	2.2 فوائد القروض

2 Solde ordinaire جدول الحصيلة العادية بمليون درهم

دجنبر 2015	تقديرات 2015	دجنبر 2014	
14.276	3.682	11.074	الحصيلة العادية

3 Investissement جدول الاستثمار بمليون درهم

الزيادة بالنسبة المئوية	النسبة المحققة	دجنبر 2015	تقديرات 2015	دجنبر 2014	
%34.2	%56	14.483	26.081	10.790	الاستثمار

¹النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية للخزينة العامة للمملكة، شهر دجنبر 2015.

² نفس المرجع.

³ نفس المرجع

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

جدول التمويل بمليون درهم¹ Financement

دجنبر 2015	تقديرات 2015	دجنبر 2014	
-3.924	25.696	-4.311	- التمويل
1.707	855	1.627	موارد القروض
-974	-1.005	-908	أداء أصل الدين

جدول وضعية موارد الجماعات الترابية مقسمة إلى موارد جبائية وموارد غير جبائية بمليون درهم²

نوع الموارد	دجنبر 2014	تقديرات 2015	دجنبر 2015	النسبة المحققة	الزيادة بالنسبة المئوية
الموارد الجبائية	22.027	24.758	29.511	%119	%9,2
الضرائب المباشرة	6.575	6.877	7.346	%107	%11,7
الرسم الخدمات الجماعية	2.685	2.851	2.937	%103	%9,4
الرسم المهني	1984	2.023	2.199	%109	%10,8
رسم السكن	248	361	311	%86	%25,4
الرسم على الأراضي الحضرية غير مبنية	901	1.001	1.114	%111	%23,6
حصة الجهات في الرسم على الشركات	509	341	419	%123	%-17,7
حصة الجهات في الضريبة على الدخل	248	300	366	%122	%47,6
الضرائب غير المباشرة	20.452	17.881	22.165	%124	%8,4
*حصة ج.ت. في منتج ض.د. ³	17.800	15.642	19.300	%123	%8,4
الرسم على عمليات البناء	718	697	709	%102	%-1,3
حصة ج.ت. من الرسم على عقود التأمين	304	124	486	%392	%59,9

¹ النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية للخزينة العامة للمملكة، شهر دجنبر 2015.

² نفس المرجع.

³ حصة ج.ت. في منتج ض.د: حصة الجماعات الترابية في منتج الضريبة على الدخل

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

265	230	254	%110	%-4,2	الرسم على عمليات التجزئات
156	159	162	%102	%3,8	الرسم على بيع المشروبات
178	181	204	%113	%14,6	الرسم على استخراج مواد المقالع
191	171	172	%101	%-9,9	الرسم على الإقامة في المؤسسات السياحية
168	152	175	%115	%4,2	الرسم على الخدمات في الموانئ
672	525	703	%134	%4,6	ضرائب أخرى غير مباشرة
4.884	4.544	6.115	%135	%25.2	الموارد غير الجبائية
756	860	1.084	%126	%43,4	الأملاك (موارد الممتلكات)
614	613	698	%114	%13,7	*الرسم على اح.م.ج.ع.م. ¹
1.349	1.211	2.389	%197	%77,1	مساعداة الدولة
479	495	531	%107	%10,9	أتاوة. موارد وكلاء المجلبة للبيع بالجملة
259	246	311	%126	%20,1	فوائد الأموال المودعة بالخزينة
187	147	101	%69	%-46,0	الإمدادات
1.240	972	1.001	%103	%-19,3	موارد مختلفة
31.911	29.302	35.626	%122	%11,6	مجموع الموارد

وضعية التحملات والموارد بحسب نوع الجماعة الترابية بمليون درهم²

المجموع	الجماعات القروية	الجماعات الحضرية	العمالات والأقاليم	
35.626	7.824	18.034	7.749	1.الموارد
7.118	1.409	5.009	245	الرسوم المدبرة من قبل ج.ت.
3.493	625	2.343	113	الرسوم المحلية والأتاوات المختلفة

¹ الرسم على اح.م.ج.ع.م: الرسم المفروض على احتلال الملك الجماعي العام مؤقتا.

² النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية للخزينة العامة للمملكة، شهر دجنبر 2015.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

1.843	320	1.353	129	منتوج الخدمات
1.782	464	1.313	3	منتوج الأملاك
5.447	339	4.964	0	2.1 الموارد المدبرة لفائدة ج.ت¹
2.937	128	2.665	0	الرسم المفروض على الخدمات الجماعية
2.199	193	2.006	0	الرسم المهني
311	18	293	0	رسم السكن
23.061	6.076	8.061	7.504	3.1 الموارد المحولة
19.300	5.786	7.462	5.955	الحصة في منتوج ض.ق.م ² TVA
785	0	0	0	الحصة في منتوج الضريبة بش IS و IR ³
486	0	0	0	الحصة في منتوج ر.ع.ت ⁴ TCA
2.490	290	599	1.549	أموال المساعدات والإمدادات
21.350	4.834	13.396	2.697	2. النفقات العادية
20.404	4.715	12.677	2.659	1.2. الأملاك والخدمات
11.124	2.915	6.097	2.040	الموظفون
9.280	1.800	6.580	619	أملاك وخدمات أخرى
946	119	719	38	2.2. فوائد القروض
14.276	2.990	4.638	5.052	3. الحصيلة العادية Solde ordinaire
14.483	3.134	4.985	5.042	4. الاستثمار
18	10	-15	-4	5. حصيلة Solde الميزانيات الملحقة
4.113	1.453	1.719	859	6. حصيلة Solde الحسابات الخصوصية

¹ الموارد المدبرة لفائدة الجماعات الترابية.

² الحصة في منتوج الضريبة على القيمة المضافة.

³ الضريبة على الشركات. IS : IMPOT SUR LES SOCIETES

⁴ الرسم على عقود التأمين. TCA : TAXE SUR LES CONTRATS D'ASSURANCE

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

3.924	1.319	1.357	865	7. الفائض/العجز الإجمالي
-3.924	-1.319	-1.357	-865	8. التمويل
1.707	290	1.174	46	موارد القروض
-974	-158	-705	-40	إرجاع أصل الدين
-4.657	-1.451	-1.826	-871	الفائض السابق

إن الوضعية المؤقتة لتحملات وموارد الجماعات الترابية ومجموعاتها المحصورة في نهاية دجنبر 2015 تفرز نموا في الموارد بنسبة 11,6% وارتفاعا في النفقات العادية بنسبة 2,5%، وأظهرت كذلك حصيلة عادية إيجابية Solde ordinaire positif بمبلغ 14,3 مليار درهم.

أخذا بعين الاعتبار نفقات الاستثمار التي بلغت 14,5 مليار درهم وحصيلة إيجابية للحسابات الخصوصية وللميزانيات الملحقة ب 4,1 مليار درهم، فميزانيات الجماعات الترابية تفرز فائض إجمالي ب 3.9 مليار درهم.

- من حيث قراءة في حصيلة تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية في نهاية دجنبر 2015

1- الموارد

موارد الجماعات الترابية بلغت 35,6 مليار درهم بنمو بلغت نسبته 11,6% بالمقارنة مع نهاية دجنبر 2014. وهذا يفسر بتسجيل نمو بلغ 13,1% من الموارد المحولة من قبل الدولة، ونسبة 10,8% من الموارد المدبرة من طرف الدولة لفائدة الجماعات الترابية ونسبة 7,9% من الموارد المدبرة من قبل الجماعات الترابية.

جدول موارد الجماعات الترابية بحسب الهيئة المانحة والهيئة المكلفة بالتدبير¹

نوع الموارد	2014	التقديرات	2015	نسبة النمو والتطور
الموارد المحولة	20.937	17.765	23.061	13,1%
الموارد المدبرة من قبل الدولة	4.917	5.235	5.447	10,8%

¹ النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية للخزينة العامة للمملكة، شهر دجنبر 2015.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

7,9%	7.118	6.302	6.597	الموارد المدبرة من قبل الجماعات الترابية
11,6%	35.626	29.302	31.911	المجموع

أ- الموارد الجبائية

بلغت الموارد الجبائية 29,5 مليار درهم، بنسبة نمو 9,2 % بالمقارنة مع مستواها خلال نهاية 2014، متأنية من ارتفاع بنسبة 11,7 % من الضرائب المباشرة وبنسبة 8,4 % من الضرائب غير المباشرة. كما شكلت نسبة 82,2 % من الموارد الإجمالية للجماعات الترابية خلال سنة 2015.

ب- الموارد المحولة

بلغت الموارد المحولة 23.1 مليار درهم في نهاية دجنبر 2015 في مقابل 20,4 مليار درهم خلال سنة لما قبل، فالموارد المحولة في وضعية نمو بنسبة 13,1 %. هذا النمو نتج عن تطور بنسبة 8,4 % من حصة الجماعات الترابية من حصيلة الضريبة على القيمة المضافة (19,3 مليار درهم مقابل 17,8 مليار درهم)، وبنسبة 62,1 % من المساعدات والإمدادات (2,5 مليار درهم مقابل 1,5 مليار درهم)، وبنسبة 59,9 % من حصة الجماعات الترابية في حصيلة الرسم على عقود التأمين. إن موارد الجماعات الترابية تتأسس بنسبة 54,2 % في حصتها من الضريبة على القيمة المضافة.

ت- الموارد المدبرة من قبل الدولة

في نهاية دجنبر 2015، فالموارد المدبرة من طرف الدولة لفائدة الجماعات الترابية بلغت 5,4 مليار درهم في مقابل 4,9 مليار درهم في السنة لما قبل، أي بنسبة نمو بلغت 10,8 % متأنية من نمو في الرسم على الخدمات الجماعية (9,4 % +)، والرسم المهني (10,8 % +) والرسم على السكن (25,4 % +).

✓ الموارد المدبرة من قبل الجماعات الترابية

ارتفعت الموارد المدبرة من قبل الجماعات الترابية خلال نهاية دجنبر 2015 إلى 7,1 مليار درهم، بنمو بلغ 7,9 % بالمقارنة مع مستواها خلال نهاية شهر دجنبر 2014. ويتكون جزء كبير منها من الرسم المفروض على الأراضي الحضرية غير المبنية، موارد الأملاك، الرسم على عمليات البناء، والأتاوة على احتلال الملك الجماعي العام مؤقتا، والأتاوة على موارد وكلاء المجلبة redevance sur les recettes des mandataires des Marchés de Gros.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

بنية موارد الجماعات الترابية بحسب النسب المئوية¹

سنة 2014	نوع الموارد	سنة 2015
20,7%	الموارد المدبرة من قبل الجماعات الترابية	20,0%
15,4%	الموارد المدبرة من قبل الدولة	15,3%
63,9%	الموارد المحولة	64,7%

ث- الموارد غير الجبائية

بلغت الموارد غير الجبائية 6,1 مليار درهم، بنسبة نمو بلغت 25% بالمقارنة بمستواهم في نهاية شهر دجنبر 2014، ويرجع ذلك أساسا إلى نمو أموال المساعدات بنسبة 77,1% (2,4 مليار درهم في مقابل 1,3 مليار درهم) وبنسبة 43,3% من موارد الأملاك (1,1 مليار درهم في سنة 2015 مقابل 756 مليون درهم سنة 2014).

أموال المساعدات تتكون أساسا من الدفعات المقدمة من قبل بعض الأقسام الوزارية (1,5 مليار درهم مقابل 636 مليون درهم) والمؤسسات والمقاولات العامة (300 مليون درهم مقابل 114 مليون درهم).

كما أن نمو موارد الأملاك (+328) تعود أساسا إلى النمو المسجل في مبيعات الأراضي غير المبنية (156+ مليون درهم) والبنائيات المشيدة (105+ مليون درهم) وكذلك من حصيلة الملك الغابوي (42+ مليون درهم).

ج- توزيع الموارد بحسب صنف الجماعة الترابية

بلغت موارد الجماعات الحضرية 18 مليا درهم وتمثل 50,6% من الموارد الإجمالية والتي استفادت منها الجماعات الترابية خلال سنة 2015.

إن توزيع الموارد بحسب صنف الجماعات الترابية خلال سنة 2015 يمكن من رفع بأن الموارد المحولة متناسبة بكيفية عكسية مع الموارد الذاتية. كما أن الموارد المحولة تمثل 44,7% من موارد الجماعات الحضرية في مقابل 96,6 بالنسبة للعمالات والأقاليم، 77,7 بالنسبة للجماعات القروية و70,3% من موارد الجهات.

¹ النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية للخزينة العامة للمملكة، شهر دجنبر 2015.

. الاستثمار

بلغت نفقات استثمار الجماعات الترابية 14,5 مليار درهم في نهاية دجنبر 2015، بنسبة زيادة قدرت ب 34,2% بالمقارنة مع مستواها في نهاية دجنبر 2014.

يفسر هذا الارتفاع أيضا بنمو بلغ 41,2% من الإصدارات برسم البرامج الوطنية (4,3 مليار درهم مقابل 3 مليار درهم)، بنسبة 49,6% من البرامج المندمجة (3,4 مليار درهم مقابل 2,3 مليار درهم) وبنسبة 32% من أشغال جديدة والإصلاحات الكبرى (4,5 مليار درهم مقابل 3,4 مليار درهم) والتي تمثل 31% من نفقات الاستثمار المنجزة من قبل الجماعات الترابية.

وقد بلغت نسبة إنجاز وتنفيذ الاستثمارات المقررة برسم ميزانيات الجماعات الترابية لسنة 2015، ما قدره 56% من مجموع الاعتمادات، بنسبة نمو بالمقارنة مع نهاية سنة 2014 بلغت 34,2%¹.

فعلى مستوى تنفيذ ميزانية التجهيز، فالنتيجة المحصلة من حجم تنفيذ النفقات المقررة برسم ميزانية الاستثمار لسنتي 2014 و2015، توضح بجلاء ضعف قدرة المجالس التداولية على تنفيذ البرامج الاستثمارية، بسبب ضعف في التأطير وفي سياسة التخطيط.

ويستمر تسجيل الضعف كذلك بالمقارنة ما بين الموارد الذاتية للجماعات الترابية والتمويل الاستثنائي، مما يترتب عنه عدم تمتع الجماعات الترابية باستقلالها المالي. وضعية تحتاج لإصلاح وتقويم يوازي بين تكاليف تدبير الصلاحيات، والموارد الذاتية المرصدة لتمويلها.

¹ النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية للخزينة العامة للمملكة، شهر دجنبر 2015.

خاتمة الفصل الثاني من القسم الأول

من خلال التشخيص الذي أجريناه على تطبيقات المنظومة الجبائية الذاتية، المتضمنة لمختلف الرسوم المستحقة لفائدة الجماعات الترابية ومجموعاتها، تبين لنا أنه تعترى القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية مجموعة من الثغرات المرتبطة بالجوانب التنظيمية والمسطرية التي تهم عملية توزيع الموارد الجبائية عموديا وأفقيا، وتنظيم إدارة جبائية محلية وضبط علاقتها بمحيطها الخارجي وخاصة مع الملزمين المحليين، نظرا لما لذلك من تأثير بشكل أو بآخر على المردودية المالية للجبايات المحلية، وعلى الاستقلال المالي للجماعات¹ الترابية.

وللتذكير فإن الإطار القانوني للنظام الجبائي المحلي يشكو من انعدام التجانس بين السياسة الجبائية للجماعات الترابية وتلك الخاصة بالدولة، حيث أن مختلف التدابير الجبائية المتخذة على المستوى المحلي لم تسفر عن تغييرات مهمة من شأنها تنمية المداخل. فقد عرفت الجبايات المحلية نموا أقل من مداخل الضرائب المقررة لفائدة الدولة، حيث فاق معدل نمو هذه الأخيرة خلال الفترة الممتدة 2001-2014 (23.7% سنة 2008 و13.4% سنة 2005) معدل نمو الجماعات الترابية (9.5% سنة 2008 و4% سنة 2005). ويمكن تفسير ذلك بهيمنة الرسوم ذات الطابع العقاري (58% سنة 2014) على منظومة الجبايات المحلية والتي يرتبط مردودها بمجهودات الدولة في تعبئة الجبايات الممكنة².

كما تشكو منظومة تدبير أملاك الجماعات الترابية العديد من الإكراهات، وخاصة ما تعلق بسوء تدبير المرافق الحيوية كالمحجز الجماعي العمومي ومختلف الأسواق بما فيها اليومية والأسبوعية وأسواق البيع بالجملة والمجازر ومحطات وقوف السيارات واستغلال الملك العمومي، والتي تعاني الفساد المالي العام وإهمال أعمال الصيانة والتنميين وعدم تسوية وضعيتها القانونية وتحفيظها وإدراجها ضمن ممتلكاتها وتخصيصها، مما يجعلها عرضة للضياع والتلف والاستغلال غير القانوني.

قد نلاحظ أنه من خلال دراسة التطورات البنوية للمالية المحلية خلال الفترة 2002/2014 زيادة مهمة في موارد الجماعات الترابية، منتقلة من 13.8 مليار درهم سنة 2002 إلى 31.90 مليار درهم سنة 2014، أي بمعدل نمو سنوي بلغ في المتوسط 7.3%. كما تزايدت النفقات خلال نفس الفترة حيث انتقلت من 11 مليار درهم إلى 31.6 مليار درهم، لكنه يبقى تطورا نوعيا وظيفيا وبطيئا.

¹ سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون 47.06، مرجع سابق، ص. 167.
² مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية العدد 29، مرجع سابق، ص. 7.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

- ختاما لدراستنا التشخيصية لحصيلة تدبير منظومات مصادر تمويل الجماعات الترابية اعتمادا على الإحصائيات الرسمية للخرينة العامة للمملكة نستخلص ما يلي:
- نسبة المجهود المبذول في التحصيل يبين أن الدولة تبذل مجهودا أكبر بالمقارنة مع مجهود إدارة الجماعات الترابية فيما يخص الموارد الموكول لها مهمة تدبيرها فرضا وتحصيلا؛
 - زيادة في حجم إمدادات الدولة لميزانيات الجماعات الترابية، بما يفيد تغطية مزيد من خصائص الجماعات الترابية المالي بسبب العجز الحاصل في حجم مواردها الذاتية؛
 - إن موارد الجماعات الترابية تتأسس بنسبة 54,2 % في حصتها من الضريبة على القيمة المضافة، بمعنى أن أكثر من نصف حاجيات الجماعات الترابية المالية يغطي بجزء من مجموع الضرائب المحولة؛
 - نسبة الموارد المحولة في ميزانيات العمالات والأقاليم والجماعات القروية سابقا تتعدى 75%، دليل قاطع على استحالة تحقق استقلالها المالي في الوضع الحالي؛
 - تسجيل نقص في الرصيد العقاري على مستوى الجماعات بسبب بيع حصيلة الملك الغابوي الذي أصبح يعرف استنزافا ينذر بنضوبه، مع بيع عددا من الأملاك العقارية العارية والمبنية، والتي تشكل مصدرا أساسيا من مصادر التمويل الترابي والضامن للاستقلال المالي والذي هو سائر في التراجع بدل التقدم والتطور. مما يدفع بالجماعات الترابية لكي تعتمد بشكل كبير على الدعم المالي المقدم من طرف الدولة. ويتجلى ذلك في ضعف الموارد الذاتية لهذه الجماعات من جهة، وارتفاع نفقات التشغيل وضعف معدل تنفيذ نفقات الاستثمار من جهة أخرى.¹

¹مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية العدد 29، مرجع سابق، ص.5.

خاتمة القسم الأول

من خلال الدراسة التاريخية لمالية الجماعات الترابية الواردة بمقدمة البحث، لاحظنا أن نظامها المالي ارتبط منذ القدم بتواجد الدولة والتطبع بتوجهاتها، واستمر إلى المرحلة العصرية ليشكل أحد مقومات الجباية المحلية. كما أن الترسبات التاريخية لنظام الدولة على مستوى الموارد المالية غير الجبائية ما زالت له انعكاسات سلبية على مستوى الموارد المالية الناتجة عن تدبير الأملاك بسبب تعدد أنظمتها القانونية وتعدد مساطر تدبيرها وقدم نشأتها وجمعها بين ما هو حديث وما هو تقليدي ديني.

فلقد مكن القانون رقم 47.06 الذي دخل حيز التنفيذ منذ فاتح يناير 2008 من إلغاء 24 رسماً وواجباً وإتاوة، مع ملاءمة الضرائب المحلية مع نظيرتها الوطنية فيما يخص جميع الامتيازات. ويتضمن النظام الضريبي المحلي 11 رسماً و13 إتاوة لفائدة الجماعات الحضرية والقروية و3 رسوم لفائدة العمالات والأقاليم و3 رسوم لفائدة الجهات.

ومع ذلك لم تؤثر مختلف التدابير الجبائية المتخذة على المستوى المحلي بشكل كبير على تطور الموارد، كما أن النظام الجبائي المحلي لازال معقداً، حيث تعترض حكamته نقائص من شأنها أن تحد من استغلال الإمكانيات الجبائية المحلية في ظل غياب دوريات للتطبيق.¹

وبالنظر إلى البيانات التجميعية لقطاعي الدولة والجماعات الترابية، فإن ميزانيات هذه الأخيرة لم تمثل إلا حصة محدودة، حيث اقتصرت مواردها ونفقاتها سنة 2014 على التوالي على نسبتي 13.6% و10.5% من إجمالي الموارد والنفقات لقطاع الدولة والجماعات الترابية.

ومن جهة أخرى تتميز الجبايات المحلية بتعدد الرسوم التي تتسم بتعقيد آلياتها بما في ذلك صعوبات ضبط الوعاء الضريبي، الشيء الذي يعيق تعبئة الجبايات الممكنة.

وفيما يخص تدبير المالية المحلية، يعاني تنظيم الإدارة الجبائية المحلية من عوائق كبيرة بالإضافة إلى نقص في الموارد البشرية المؤهلة والنظام المعلوماتي. ويعزى هذا بالخصوص إلى نقائص في الحكامة المتعلقة بتعدد الفاعلين في مجال الجبايات المحلية، مما يؤدي إلى محدودية استغلال الموارد المالية المخصصة، والتي تتميز بوجود فائض غير موظف وخزينة مهمة على مستوى حصة الجماعات الترابية من حصيللة الضريبة على القيمة المضافة، بالإضافة إلى تراكم الباقي استخلاصه الذي انتقل من 13 مليار درهم سنة 2009 إلى 19.8 مليار درهم سنة 2014.²

¹ مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية، العدد 29، مرجع سابق، ص.7.
² نفس المرجع، ص.7.

القسم الأول تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية

إن القانون رقم 47.06 لا يزال يحمل مجموعة من الثغرات التي تؤثر سلباً على مردودية المالية المحلية، ومن أهم هذه الثغرات: حذف مصطلح الضريبة والإبقاء فقط على مصطلح الرسم، وفي ذلك توجه جديد لصانعي القرار الجبائي المحلي، بمعنى أن نية السلطات العمومية اختارت التوجه الخاص بإبعاد المستوى المحلي عن منازعة الدولة في الانفراد بأحقية الإفادة من كل ما له علاقة باصطلاح الضريبة وهذا ما من شأنه أن يؤدي إلى نتيجة مفادها الاحتكار للمجال الضريبي بشكل كلي.

لقد حمل القانون رقم 47.06 لائحة طويلة من الإعفاءات تضمنتها ستة رسوم (الرسم المهني رسم السكن، رسم الخدمات الجماعية، الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية، الرسم على عمليات البناء، الرسم على عمليات تجزئة الأراضي) وقد همت الإعفاءات القطاعات المرتبطة بالمجال العقاري على الخصوص وأيضاً المجال المهني، وموزعة على الرسوم المحلية بحسب الجهة التي تقوم بتدبيرها، والواقع أن هذه الإعفاءات تشكل تضحية بأموال الجماعات الترابية، كان من الفروض أن تجبى لفائدتها، وبالتالي فهذه الإعفاءات تعد عاملاً لنقص الموارد المحلية.

بالإضافة إلى هذا، هناك مجموعة من المشاكل المتعلقة بتدبير أملاك الجماعات الترابية التي تؤثر هي الأخرى على مردوديتها وتسبب في نقص الموارد المالية المتعلقة بها.¹

كما يلاحظ كذلك ضعف الادخار والمجهود الجبائي المحقق من قبل الجماعات الترابية، مما يضعف حظوظ هذه الهيئات في الاستفادة من قروض صندوق التجهيز الجماعي.

كما أن نظام الإعانات والإمدادات التي تمنحها الدولة للجماعات الترابية بدورها تعاني من العديد من التفاوتات والاختلالات على مستوى التوزيع الحصصي، وكذا على مستوى كيفية التأسيس القانوني لهذا التوزيع، مما يكرس تدخل الدولة وتوجيهها للقرار المالي لهذه الوحدات الترابية.

لقد حاولت الدولة عبر العديد من مبادرات إصلاح مالية الجماعات الترابية العمل على مساعدتها بهدف تحقيق استقلالها المالي، لكن النتائج المالية المحصلة أبانت عن عدم فعالية بعض الإجراءات والتدابير المتخذة في هذا الشأن، مما يعبر عن وجود العديد من الإكراهات التي تحول دون تحقق الفعالية المالية المرجوة من اتخاذ تلك الإصلاحات. فأين تتجلى هذه الصعوبات؟ وكيف السبيل إلى تجاوزها؟

¹ نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التديرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص.34.33.

سنحاول الإجابة على هذه الأسئلة من خلال دراستنا للقسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية، عبر فصلين: (الفصل الأول) إكراهات تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية، و(الفصل الثاني) آفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية.

القسم الثاني

إكراهات وآفاق

تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

على غرار مختلف جوانب وعناصر النظام اللامركزي، لم تتضمن النصوص التشريعية والتنظيمية المغربية أية مقتضيات تتعلق بتحديد الأسس المفاهيمية أو تخص ضبط الجانب الاصطلاحي للاستقلال المالي للجماعات الترابية. بل إن القوانين المنظمة للمالية المحلية ولنظام المحاسبة المطبق على الجماعات الترابية لم تهتم بدورها لمسألة الاستقلال المالي واقتصرت على تناول وثيقة الميزانية والأمر بالصرف والمحاسب الجماعي دون أن تربط هذه العناصر بأسس الاستقلال المالي أو تقوم بإيراد تعريف اصطلاحي لهذا الاستقلال المالي والإداري الوارد في نصوص قانونية أخرى.¹

فهذا الغموض والتقصير المفاهيمي يعد أحد تجليات النواقص التي تعتري تحقيق فعالية التنزيل الجيد للحكمة المالية الجيدة.

فعلى الرغم من التطور الحاصل على مستوى الأنظمة التشريعية للجماعات الترابية، واستبدال مصطلح الوصاية بالمراقبة، ما زلنا نلاحظ تحكيم الدولة في دواليب التدبير الإداري والمالي لهذه الهيئات من خلال إقرار وصاية مشددة عليها مركزية ولا ممرضة لارتباط سلوكها هذا بأسباب تواجدها من جهة - المخزن الجبائي-، وكذلك من جهة ثانية من خلال إعاناتها المالية، إذ بواسطتها تتمكن من توجيه استعمالاتها وتؤطر نوع القرارات المتخذة بشأنها. إكراهات تتحد من التنزيل الفعلي لمبدأ التدبير الحر وفق المفهوم المتداول في الأنظمة الديمقراطية لبعض البلدان الغربية على سبيل المقارنة كفرنسا مثلاً والذي تطلق عليه التعبير Libre Administration والذي يرمز إلى تمتع الجماعات الترابية بحرية تدبير التنمية وفق البرامج المسطرة من قبل مجالسها التداولية بتناسق تام مع التشريع الجاري به العمل.

فنتائج تطبيقات آليات الحكامة المالية ومنظومات مصادر تمويل الجماعات الترابية، تؤكد بالأرقام على أن الاستقلال المالي في الظروف الحالية وبالشكل الذي تدبر به اللامركزية الترابية وسياسة اللاتمركز وعلاقة الدولة كسلطة مراقبة إدارية على الجماعات الترابية، تشير إلى استحالة تمتع الجماعات الترابية باستقلال مالي وإداري حقيقيين، وتبقى الإشكالية التي طرحناها في المقدمة والتي تفيد بأنه على الرغم من كل مبادرات الإصلاح التي باشرتها الدولة على منظومة اللامركزية الترابية لا تتماشى لا مع المفهوم الجديد للسلطة، ولا مع المقتضيات الدستورية الرامية إلى جعل الجماعات الترابية إحدى مقومات التدبير الترابي التنموي الجيد، وشريكة للدولة في هذه المهمة ومؤطرة للسلم الاجتماعي، مما يبقي الجماعات الترابية، تعاني من ضعف الفعالية في تدبير شؤون الساكنة المحلية، ومعاناتها كذلك الدائمة والمستمرة مع الخصائص المالي. فالنتائج كانت ولا زالت سلبية على مستوى النصوص المؤطرة

¹ عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص. 25.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

للامركزية الترابية، وكذلك على مستوى المردودية المالية لمصادر تمويلها سواء الذاتية منها أو الخارجية الاستثنائية.

فأين تكمن أسباب ضعف فعالية الأداء التدبيري والمالي؟ وما هي الاختلالات المترتبة عنها؟

إن معالجة هذا القسم أي إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية ستنتم عبر فصلين: (الفصل الأول) إكراهات تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية، و(الفصل الثاني) آفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية.

الفصل الأول- إكراهات تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

إن الاستقلال المالي للجماعات الترابية ينبني على منظومة مصادر تمويل ذاتية قارة ومستمرة ومنطورة، تدبر وفق حكمة مالية جيدة بآليات فعالة.

فكلما كانت آليات الحكامة المالية غير فعالة كلما انعكس ذلك سلبا على تطبيقات منظومة مصادر التمويل. فعدم الفعالية ينتج عن مجموعة من الإكراهات، التي تتسبب في ضعف المردودية المالية للمصادر المالية الموضوعة رهن إشارة الجماعات الترابية والمخصصة لتمويل برامجها التنموية.

فما هي إذن هذه الاختلالات التي تتسبب في الخصائص المالي للجماعات الترابية؟

للإجابة على هذا السؤال، سنقوم بمعالجة أهم إكراهات تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية من خلال:

✓ إكراهات تحقيق فعالية آليات الحكامة المالية (المبحث الأول)؛

✓ إكراهات تحقق الفعالية المالية لمنظومات مصادر التمويل الترابي (المبحث الثاني).

المبحث الأول - إكراهات تحقيق فعالية آليات الحكامة المالية

تتصل أهم الإكراهات التي تحول دون تحقق الفعالية المرتبطة بتطبيقات آليات الحكامة المالية المعتمدة من قبل الجماعات الترابية في تدبير الشأن العام الترابي، بكل من التقطيع الترابي في ظل الجهوية المتقدمة والبنية التحتية بالمدال القروي والجغرافية الانتخابية والتنظيم الإداري، والتي سنعالجها من خلال (المطلب الأول): إكراهات التنظيم الإداري، و(المطلب الثاني) إكراهات تدبير الميزانية.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

المطلب الأول- إكراهات التنظيم الإداري

نقصد بإكراهات التنظيم الإداري مجموع إكراهات التقطيع الترابي في ظل الجهوية المتقدمة والبنية التحتية بالمجال القروي، والجغرافية الانتخابية، وتنظيم الإدارة. طبقا للتوجهات الملكية، حظيت مسألة مراجعة التقسيم الجماعي بأهمية خاصة لاسيما في التصريح الحكومي أمام البرلمان، اعتبارا للشعور العام الذي كان سائدا لدى شرائح عريضة من المنتخبين الجماعيين على اختلاف توجهاتهم السياسية، والمهتمين بالشأن المحلي، والباحثين، والمواطن العادي في مرحلة ميزت تاريخ المملكة بالعديد من السيرورات¹ الانتقالية: ديمقراطية، سياسية، مجتمعية، ديمغرافية واقتصادية، إنه مغرب محطة التساؤلات العميقة القادرة على بلورة المشاريع الكبرى، وعلى تجديد المشروع المحلي (الديمقراطية المحلية) وتسريع وتيرة التنمية.

ولعل أهم تساؤل آني طرح نفسه بقوة مع بداية الألفية الثالثة، هو ذلك المتصل بأن التقسيم الإداري² أصبح في أمس الحاجة إلى إصلاح وملاءمة لتعميق اللامركزية والارتقاء بها إلى مستوى نوعي أفضل.

فالتقسيم الترابي لم ينصف العديد من الجماعات الترابية، بحيث يظهر من خلال تنزيله أنه لايزال غير متوازن. فهناك جماعات ترابية تعيش في رفاهية من حيث الثروة المالية المتوفرة في حيزها الجغرافي والبنى التحتية الصلبة المتوفرة لديها والطاقات البشرية المؤهلة الموضوعة رهن إشارتها، وهناك عديد من الجماعات الترابية تعيش الخصاص على كل مستوياته، وضعية لا تخدم الاستقلال المالي الترابي وتزيد من حدة تخلف وتراجع بعضها عن اللحاق بركب التنمية الذي تسعى الدولة جاهدة لتحقيقه بشكل شمولي ليعم كافة التراب الوطني.

كما أن الأنظمة الانتخابية الخاصة بالجماعات الترابية بدورها لا تسعف الجماعات الترابية في استقطاب مجالس منتخبة مؤهلة لتدبير الصلاحيات الهامة المنوطة بها؛ ينضاف إليها كما قال الدكتور عسو منصور نائب عميد كلية الحقوق بفاس بإحدى الندوات التي نظمتها كلية الحقوق بفاس عن المعوقات التي تواجه الحكامة الترابية بالمغرب، بكونها تتجلى في كون الأحزاب السياسية فرطت في نخبها ولم تعد تنتج نخباً جديدة لتحمل مشعل التطوير والإبداع والاستمرارية، مما جعل دور المجتمع المدني ينمو بشكل كبير، وليتمكن هذا الأخير من فرض وجوده ويلعب دورا يصل أحيانا إلى البديل، في مقابل تخلي الأحزاب السياسية عن وظائفها الدستورية من تكوين وتأطير وإنتاج النخب التي تهتم بالتدبير والمشاركة

¹دخلت القضية في سيرة في امتداد وتطور، في مسلسل، في حركة متتالية
²محمد بيجا: التطور الإداري بالمغرب: الجماعات المحلية نموذجا: حصيلة العشرية الأولى من الألفية الثالثة، مرجع سابق، ص. 24.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

في مراقبة تسيير الشأن والسياسات العمومية، وهو ما تجلى في الاقتراحات الهزيلة بشأن تعديل الوثيقة الدستورية والجهوية المتقدمة.¹ وضعية يزيد من حدتها التنظيم الإداري الغير متناسق والغير منسجم هيكليا وتديريا سواء على مستوى إدارة الدولة اللامركزية، أو على مستوى إدارات الجماعات الترابية.

الفقرة الأولى- إشكال التقطيع الترابي والبنية التحتية بالعالم القروي والجغرافية الانتخابية

تحتاج التنمية العادلة والشاملة إلى تبني العدالة في تقسيم التراب، وجعله يشكل أرضية لتوفير الموارد المالية، من أجل صرفها في مشاريع تزيد من جاذبيته. كما أنه على مستوى المنظومة الانتخابية، يجب أن تكون مصدرا لاستقطاب النخب ذات الكفاءات ومن كلا الجنسين من أجل قيادة قاطرة التنمية الترابية.

أولا- إشكال التقطيع الترابي في ظل الجهوية المتقدمة

يوضح خطاب 6 نونبر 2008 أن: " نجاح الجهوية رهين باعتماد تقسيم ناجح يتوخى قيام مناطق متكاملة اقتصاديا وجغرافيا ومنسجمة اجتماعيا وثقافيا"، فحسب الخطاب الملكي، يرتبط نجاح هذا الورش بنجاعة التقسيم الجهوي، كأساس للإصلاح على المستويين البنيوي والوظيفي، والتقسيم يعد من الإشكالات الدائمة في الإصلاحات من هذا النوع، لكونه يتحكم فيما تبقى ومكونات الجهوية؛ فالخطاب الملكي يطرح بصريح العبارة مشكل الهوية الجهوية والتكامل بين الجهات.

وتبين كثير من التجارب العالمية أن نجاح التجربة الجهوية يرتبط بمدى نجاح " التقطيع الجهوي" أي الأسس التي تم اعتمادها، في إنشاء جهات تمتاز بالدينامية الاقتصادية والتكامل الوظيفي والتدبير الترابي العقلاني، فهذا التنوع في الأهداف يعتبر في حد ذاته، تحديا واضحا للتقسيم الذي طرح في الجهوية المتقدمة بحيث تقاس صحة التقطيع بمدى سداذه، من حيث قابليته لإنجاح مشروع الجهوية المتقدمة.

وبهذا، تكون إشكالية التقطيع الترابي تمثل وجها أو مظهرا من مظاهر عدم استجابة القانون رقم 47.06 لمشروع الجهوية المتقدمة، بحيث إن القانون وضع في أرضية مقسمة تقطيعا ترابيا، اعتبره مشروع الجهوية المتقدمة تقطيعا متجاوزا، وبالتالي يستحيل أن تحقق الاستجابة.

¹ جريدة شباب العرب الصادرة تحت عدد 271 بتاريخ من 17 إلى 30 يونيو 2016، ص.5.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

فكل المهتمين يتفقون على أن قضية الموارد تعد أساس وجوهر الجهوية، وتبين تجربة عدة دول أنه من الصعب إيجاد ضرائب خاصة بالمجالات الترابية، وهذا ما يفسر الإشارة إلى صندوق التضامن في الخطاب الملكي وتقرير اللجنة الاستشارية.¹

فالقانون الجبائي رقم 47.06 الذي يعد من أهم الأسس القانونية لمصادر تمويل الجماعات الترابية من حيث عدم قابليته للتكيف مع التقسيم الترابي، جعلته لا يحقق الفعالية المالية نظرا للتفاوتات في نوع وحجم الأوعية الخاضعة للتضريب والتي يوطرها التقسيم الترابي الحالي، إذ مازالت الأقطاب القديمة للتقسيمات السابقة هي التي تستحوذ على أهم المصادر، بحيث لم يمكن الجماعات الترابية وخاصة الجماعات والعمالات والأقاليم من تخطي خصائصها المالي، ولم يوفر لها امتدادا جديدا لأوعية جديدة، ذلك أن حدود هذه الهيئات بقيت على حالها دون توسع منحصرة في مجالها الأصلي المحدود المردودية. كما أن الجهات التي توجد بالداخل التي لا تتوفر على واجهة بحرية محرومة من الاستفادة من الرسم المفروض على الخدمات المقدمة بالموانئ بحكم الواقع.

ثانيا- إشكالات ضعف البنية التحتية بالعالم القروي وإكراهات الجغرافية الانتخابية

إن توفير البنيات التحتية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والرياضية وحتى السياسية من هيئات حزبية ونقابية ومجتمع مدني نشيط بحيز جغرافي معين، يعد عنصرا حاسما في استقطاب ومركزة وتمركز الموارد البشرية ذات الكفاءات العالية بعين المكان.

فعدم رغبة الأطر المكونة في شتى التخصصات التي تحتاجها الجماعات الترابية لأجل مساعدتها على تلبية الحاجيات المتنوعة للسكان المحلية في العمل ببعض الجماعات الترابية بصفة عامة والجماعات بصفة خاصة، يرتبط أساسا بضعف البنية التحتية بالمجال القروي.

فإكراه ضعف تأطير إدارات الجماعات الترابية له انعكاسات سلبية على تحقيق النمو والتطور بالعالم القروي، تكرسه إكراهات أخرى ترتبط بمنظومة الانتخابات.

فالمنظومة الانتخابية الحالية لا تنتج نخباً قادرة على التدبير الإداري والمالي الترابي باحترافية ونزاهة.

¹ يونس مليح: الجبايات المحلية وسؤال الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص. 112-113.

1- إشكالات ضعف البنية التحتية بالعالم القروي " إقليم تاوانات نموذجاً "

كلمة "جماعة قروية" عبارة تشكل امتداداً لتقليد قديم معروف باسم " الجماعة"، أخذت شكل تجمع بدائي في مجال بدوي، فكانت مكلفة بتدبير شؤون مجموعة عرقية محددة، مكونة من قبيلة أو جزء من قبيلة. وكان أعضاء المجموعة يرتبطون بعلاقات قرابة دموية نسبية تحركهم فكرة التضامن والاستقلال.¹ لكن مع التحديث الذي طال بنية السلطة والحكم في المغرب مع نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، أخذت هذه الوحدة المتآزرة والمتكتلة عرقياً من أجل ضمان استمرارها ككيان قبلي وخدمة لشؤون أفرادها، شكلاً قانونياً يعترف لها بالانتماء المبني على الخريطة الجغرافية لمكان الولادة ومصدر العيش أو العمل، مع الاحتكام لقوانين الدولة في التصرفات المدنية والجنائية والعسكرية بشكل أساسي، مع الأخذ بعين الاعتبار في التمييز التواجد في مناطق خارج المدن العتيقة أو التي كانت تعرف رواجاً اقتصادياً وتجارياً خاصة تلك التي كانت تتعامل تجارياً مع الخارج وتتوفر على موانئ. واستمر هذا التمييز بين المجال الحضري والقروي لما بعد الاستقلال بناء على حجم البنيات التحتية المتواجدة بالمنطقة وعدد السكان، إلى حدود سنة 2015، حيث ألغي التمييز المبني على هذا الأساسين، وأصبح التقسيم الترابي يتأسس على بنية الجماعات كقاعدة أولى من التنظيم اللامركزي بالمغرب، لكن بدون أن تلحق الجماعات القروية سابقاً بركب المدن ذات البنيات المتوفرة والمتطورة، فأصبح التمييز حذفاً قانونياً لعبارة " قروية" من قاموس اللامركزية بالمغرب ليس إلا.

من خلال الأرقام والمعطيات والإحصائيات المتعلقة بعدد التقسيمات الإدارية والترابية، التي تعرضنا لها سابقاً، يتضح لنا جلياً أن غالبية تلك التقسيمات توجد بالمجال القروي، مجال يحتاج إلى البنيات التحتية الضرورية للعيش. وضعية لا تشجع الفئات الشابة خاصة من الإناث على الرغبة في العمل بتلك المناطق، نظراً إما لبعدها عن مقر إدارة العمالة أو الإقليم أو لصعوبة الولوج إليها، وقلة السكن اللائق والمرافق الاجتماعية (المؤسسات المالية التعليمية والتكوين المهني والمرافق الصحية والرياضية والثقافية والترفيهية...) وباقي التجهيزات الأساسية الأخرى كالطرق ووسائل النقل،² وكذا القرب أو البعد

¹Mohamed FAKIHI, La Commune rurale au Maroc la décentralisation à l'épreuve étude de cas : la commune de Sebaa Rouadi, Librairie Dar Assalam Rabat, 1ere édition 2015. P.5.

² تراجع المغرب في برنامج الأمم المتحدة للتنمية البشرية للترتبة 129 من بين 187 دولة، وقد صنف تقرير الأمم المتحدة للتنمية البشرية المغرب ضمن البلدان ذات التنمية البشرية المتوسطة لكن بمؤشر أقل من المتوسط العالمي وفقاً لأربع مؤشرات مركبة تضم متوسط العمر ومستوى التعليم ومستوى الدخل الفردي وكيفية توزيع الثروة. رغم ارتفاع معدل الحياة في المغرب ليتجاوز 70 سنة فإن هذا المعدل يظل أقل من معدلات الحياة المحققة في الدول المتقدمة، وكذا المؤشرات المتعلقة بصحة الطفل والأم حيث لا زالت مبعث قلق ذي انعكاسات سلبية على التنمية البشرية بالبلاد. حيث يرى البعض أن البلاد لم تصل بعد إلى التعامل الأمثل مع الأمراض المنتشرة في البلدان الفقيرة، إضافة إلى ذلك، يظل ولوج الخدمات الطبية غير كاف وغير متكافئ. كما أن حالة الوحدات التطبيقية والمستشفيات ظلت تتأرجح بين الاستقرار والتراجع. وعلى الرغم من مجهودات الدولة الموجهة إلى مكافحة آفة الفقر والتقليص من حدته حيث استطاعت أن تقلل من نسبته، إلا أن الأرقام التي أوردها التقرير الأخير للبنك الدولي حول أسباب الفقر وكيفية محاربتها أن 13 مليون مغربي يعيشون على عتبة الفقر، ويصارعون من أجل البقاء. معتبراً إياها ضعيفة اقتصادياً، تعيش تحت وطأة الأمراض والإعاقات، أو ظروف الطقس، وكذا فقدان الوظيفة وأكد أن 2.5 مليون طفل معظمهم من الفتيات الريفيات لا يذهبون إلى المدارس، مبرزاً أن 83 % من النساء القرويات لا تزال أميات. وابرز نفس التقرير دور عدم التساوي في التوزيع والتنوع الاقتصادي بين المناطق وتأثيره على الهجرة والتنقل، إضافة إلى أهمية الحصول على الممتلكات بالنسبة للمواطن بما فيها السكن، ودور الرأسمال الاجتماعي في رفاهية المجتمع، وأثار الفساد والمحسوبية على الفقراء، والفوارق والعوائق الاقتصادية بين الجنسين. ووصف التقرير هذا الوضع بالمظلم فيما يخص رأسمال الاجتماعي، على اعتبار أن الفساد يحايي الأثرياء الذين يوجدون في مرافق القوة على المستوى السياسي والاجتماعي والاقتصادي، لتعبد التأكيد على أن هذا الوضع يحد من فرص الشغل ومن فرص الاستثمار.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

من مراكز المدن، التي تتوفر على أهم الأنشطة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية (الرباط، أكادير، فاس، الدار البيضاء، مراكش، طنجة، مكناس، وجدة). علما أن الجماعة هي وحدة ترابية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، بمعنى استقلالها عن ميزانية الدولة، واستقلالها بموظفيها، مما يجعل موظفيها مرتبطين بمقر تواجد إدارتها، ولا يمكنهم الانتقال للعمل في مناطق أخرى أكثر جاذبية في إطار مسطرة الانتقال المعمول بها في القطاعات الحكومية، وبالتالي يصبح الموظف مربوطا بجماعته، ولكي ينتقل عليه البحث عن إمكانية للإلحاق أو التبادل مع موظف آخر في نفس الإطار الإداري، وحصوله على موافقة الأمرين بالصرف المعنيين. كما أن القانون بمثابة النظام الأساسي للوظيفة العمومية الصادر في 42 فبراير 1958، حرم موظفي الجماعات الترابية من الاستفادة من إمكانية الالتحاق للعمل بإدارات الدولة في إطار عملية إعادة الانتشار، كما أكد ذلك القانون المغير والمتمم لظهير 24 فبراير 1958 والذي ينص في فصله 38 مكرر¹ على أنه: "يوجد الموظفون المنتمون للهيئات والأطر المشتركة بين جميع الإدارات العمومية في وضعية عادية للقيام بالوظيفة في إدارات الدولة وفي الجماعات المحلية المعنيين لديها. ويمكن نقلهم من إدارة عمومية إلى أخرى أو من جماعة محلية إلى أخرى أو من إدارة عمومية إلى جماعة محلية في إطار برامج إعادة انتشار الموظفين تعدها الإدارة لهذا الغرض".

جدول توضيحي حول هيمنة الطابع القروي على المجال الجغرافي (نموذج جهة فاس مكناس)

الجهة	العمالة أو الإقليم	عدد الجماعات (الحضرية)	عدد الجماعات (القروية)	مجموع الجماعات
جهة فاس مكناس	- بولمان	4	17	21
	- عمالة فاس	2	3	5
	- مولاي يعقوب	1	10	11
	- صفرو	5	18	23
	- تاونات	5	44	49
	- تازة	4	34	38
	- الحاجب	4	12	16
	- إفران	2	8	10
	- عمالة مكناس	6	15	21
	المجموع	39 جماعة (حضرية)	201 جماعة (قروية)	240 جماعة

فعلى المستوى الوطني، تشكل الجماعات بالعالم القروي نسبة 85%. كما أنه من خلال دراسة المعطيات الواردة بالجدول أعلاه، وعلى مستوى جهة فاس مكناس يتضح أن الجماعات المتواجدة بالمجال القروي تمثل 83% من مجموع الجماعات المكونة لهذه الجهة. كما أن مركز إقليم تاونات يبعد عن مدينة

https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A8%D8%A7%D8%AF%D8%B1%D8%A9_%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B7%D9%86%D9%8A%D8%A9_%D9%84%D9%84%D8%AA%D9%86%D9%85%D9%8A%D8%A9_%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%B4%D8%B1%D9%8A%D8%A9 اطلع عليه بتاريخ 2 أبريل 2017 الساعة 22:10

لتعلق الأمر بالقانون رقم 10.97 كما تم إصداره بموجب الظهير الشريف رقم 1.97.165 بتاريخ 27 من ربيع الأول (2 أغسطس 1997) الجريدة الرسمية عدد 4518 بتاريخ 1997.9.18، ص.3742.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

فاس (مقر الجهة) بحوالي 80 كلم، وبما يقارب 120 كلم عن مدينة مكناس، المتوفرتان على أهم البنيات التحتية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والرياضية. كما تشكل المدينتان الوجهة المفضلة لسكان جماعات إقليم تاونات من أجل الهجرة للبحث عن العمل والتعليم والصحة وحتى للترفيه والترويح عن النفس. نظرا لضعف بنياتها وغياب مقومات العيش الملائم التي تحتاجها الساكنة والتي تضمن تمسكها بمكان تواجدها. مظاهر لا تشجع الأطر على الرغبة في الالتحاق للعمل بإدارات الجماعات المكونة للإقليم، بل تساهم في نفورها والبحث عن مناطق أكثر جاذبية وخاصة تلك المتواجدة بمراكز المدن المجاورة. وحتى الفئة المستقرة من الموظفين بتلك الجماعات، تلجأ إلى استثمار مدخراتها في كل من مدينة فاس أو مكناس خاصة في مجال السكن، وتعمل جاهدة على توفيره هناك ولو باللجوء إلى الاقتراض البنكي، لتمكين أبنائها من التكوين في الجامعات والمعاهد العمومية أو الخصوصية، ولتوفر حظوظ أفضل للحصول على الشغل. فسوق الشغل بتلك المراكز يوفر العمل كما يطلب التخصصات التي يتم التكوين فيها، إذ أن التكوين الذي يتلقاه المتدرب في مراكز التكوين والمعاهد يتلاءم مع حاجيات المقاولات والشركات في القطاع الخاص، خاصة في مجال المعلومات والمحاسبة ومقاولات البناء والكهرباء والصناعة الغذائية والنسيج، بخلاف المجال القروي حتى وإن تم تلقين التكوين الرفيع، لا توجد به بنيات اقتصادية تستوعب المتخرجين من مراكز التكوين المهني أو حملة الشواهد الجامعية والمعاهد المتخصصة.

كما أنه من حيث المناخ، إقليم تاونات يتميز بمناخ حار صيفا، تعصف به رياح الشرقي بكثرة، كما أنه بارد شتاء، تغزوه أمطار عاصفية مع ضعف بنيته التحتية خاصة على مستوى الطرق والمسالك وصعوبة التنقل بين الدواوير والمداشر المكونة للإقليم، حيث تنشط حركة النقل السري وما يعقبها من مخاطر على الركاب.

ففي هذا السياق طرح فريق الحركة الوطنية الشعبية سؤالاً بالبرلمان في 27 أبريل 2006، حول تعميم الجامعات بمختلف جهات المملكة جاء فيه: " عرف قطاع التربية والتعليم بشكل عام طفرة نوعية وذلك بهدف الرقي بتعليمنا إلى درجات متقدمة يواكب من جهة التطور الإعلامي التكنولوجي المهول، ومن جهة أخرى لتلبية حاجيات الشغل ووعيا من الوزارة الوصية وتفعيلا لمقتضيات الميثاق الوطني للتربية والتكوين، تمت مواصلة الإصلاح البيداغوجي وتحسين جودة التعليم والتكوين.

ولتوفير شروط نجاح هذه المبادرات يجب تعميم اللامركزية للجامعات وذلك بالعمل على انتشار البنيات الجامعية خاصة في ظل النقص الحاصل على مستوى عدد المؤسسات التعليمية وعلى طاقتها الاستيعابية.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

فمثلا المناطق الجنوبية تفتقر إلى نواة جامعية مما يستوجب على أبنائها التوجه إلى أكادير أو مراكش لإتمام دراستهم العليا.

من هذا المنطلق نود السيد الوزير مساءلتكم:

- ألا تفكر الوزارة في خلق نواة جامعية بإقليم السمارة لمسيرة ركب التنمية التي تعرفها مناطقنا الجنوبية؟".

وقد جاء جواب الوزير المكلف بهذا القطاع في جلسة 30 ماي 2006، كما يلي: " إن الوزارة إدراكا منها للدور الذي يلعبه التعليم العالي الجامعي في مجال التنمية، محليا وجهويا ووطنيا، وحرصا منها على خلق توازن بين مختلف الجهات والأقاليم، فإن وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي تتابع تطور الطلب على التعليم العالي الصادر عن كل إقليم من أقاليم المملكة وتعمل على تلبيته في حدود الإمكانيات المتوفرة معتمدة في ذلك على مقاييس موضوعية ومضبوطة. كما تعمل، في إطار الاستعمال الأمثل للإمكانيات المحدودة الموضوعية رهن إشارتها، على توزيع أحسن لهذه الإمكانيات وذلك ما بين خلق مؤسسات جديدة، استجابة للطلاب المتزايد على التعليم العالي من مختلف الأقاليم من جهة، وتحسين ظروف الدراسة والبحث في المؤسسات الجامعية الموجودة من جهة أخرى.

وفيما يتعلق بموضوع سؤالكم فإن الوزارة تولي اهتماما كبيرا لنشر التعليم بأقاليمنا الجنوبية. وفي هذا الإطار فقد تقرر في مرحلة أولى إنشاء مدرسة عليا للتكنولوجيا بمدينة العيون ستكون مفتوحة لطلبة الأقاليم والجهات الجنوبية الأخرى.

وقد رصدت اعتمادات للدراسات الخاصة بهذا المشروع في القانون المالي لسنة 2006. وتقوم الوزارة بدراسة توسيع خريطة المؤسسات الجامعية على المدى المتوسط، وستدرس إمكانية برمجة مؤسسة جامعية بالسمارة عندما تتوفر الشروط والإمكانيات اللازمة لذلك.

في انتظار هذه المشاريع، فإن طلبة الأقاليم الجنوبية يستفيدون بنسبة 100% من منح التعليم العالي، كما تعطى لهم أسبقية السكن بالأحياء الجامعية في المدن التي يسجلون بمؤسساتها".

من خلال ما سبق، يتضح أن إحداث البنيات التحتية الكبرى ترتبط بتوفر الإمكانيات المحدودة للدولة وتوفر مجموعة من الشروط المؤهلة لإنجاز المشاريع، مما يجعل إنجاز الحاجيات المرتبطة بالتنمية تأخذ من الوقت الشيء الكثير من أجل إنزالها على أرض الواقع، وبالتالي تبقى الساكنة تنتظر

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

عملية الإنجاز مما يضطرها إلى الهجرة إلى الجهات التي تتوفر فيها تلك الإمكانيات، وبالتالي تجعل رغبة الأطر في العمل بالمناطق الناقصة التجهيزات الكبرى من باب المغامرة.

فبعد المؤسسات الجامعية والمعاهد التقنية عن مناطق السكن العائلي، تخلق العديد من المشاكل للعائلات لثقل المصاريف الملقاة على عاتقها من أجل توفير السكن ومصاريف الدراسة لأبنائهم، خاصة بالنسبة للفتيات، علما أن العديد من الطلبة الجامعيين لا يستفيدون من المنح الدراسية مما يزيد من محن الطلبة والأسر على حد سواء، ويجعل رغبة الأطر في الاشتغال بالمجال القروي النائي غير مرغوب فيه.

وفي هذا السياق فقد وزعنا استمارة على طلبة الماستر شعبة قانون وتدبير الجماعات المحلية، بلغ عددهم خمسة وعشرون طالبا، منهم 2 إناث و23 ذكور من أجل أخذ رأيهم بشأن التوظيف بالجماعات المتواجدة بالمجال القروي، فجاءت النتيجة كما يلي:

جدول يحدد رغبات بعض طلبة الماستر تخصص الجماعات في التوظيف بجماعات متواجدة بالمجال القروي بحسب الجنس

الجنس	العدد	عدد المعبرين ب نعم	عدد المعبرين ب لا
أنثى	03	00	03
ذكر	22	05	17

من خلال قراءة معطيات الجدول أعلاه، يتبين أن العنصر النسوي (عازبة) يرفض العمل بالجماعات المتواجدة بالمجال القروي. كما أنه من بين 25 طالب، 5 طلبة فقط عبروا عن رغبتهم للعمل بالجماعات في المجال القروي، أي الرفض مثل نسبة 80% والقبول 20%.

جدول يحدد رغبات بعض طلبة الماستر تخصص قانون وتدبير الجماعات الترابية في التوظيف بجماعات متواجدة بالمجال القروي بحسب الحالة العائلية

الحالة العائلية	العدد	عدد المعبرين ب نعم	عدد المعبرين ب لا
متزوج	05	00	05
عازب	20	05	15

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

في حين أن جميع الطلبة المتزوجين المسؤولين عن عائلة، عبروا عن رفضهم الاشتغال في إطار الوظيفة العمومية الجماعية بالجماعات المتواجدة بالمجال القروي.

جدول يحدد رغبات بعض طلبة الماستر تخصص قانون وتدبير الجماعات الترابية في التوظيف بجماعات متواجدة بالمجال القروي بحسب السن

السن	العدد	نعم	لا
من 18 إلى 25 سنة	08	00	08
من 26 سنة فما فوق	17	05	12

فيما يتعلق بعدد الطلبة الراغبين في العمل بالجماعات بالمجال القروي حسب السن، تبين أن الشريحة المستجوبة لأقل من 26 سنة ترفض العمل بذلك المجال. أما الطلبة البالغين من العمر 26 سنة فما فوق مثلت نسبة الموافقين على العمل بذلك المجال 29%. نسبة تؤشر على عدم جاذبية الوظيفة العمومية للجنسين معا، على الرغم من تواجد الأغلبية الساحقة منهم في وضعية عطالة عن العمل.

2- إكراهات الجغرافية الانتخابية

أخذا بعين الاعتبار ما يدور - راهنا- من نقاش سياسي حول الاستحقاقات الجماعية والتخوفات التي تشعرها مختلف الأحزاب سواء فيما يتعلق باللوائح الانتخابية، أم فيما يتعلق بحياد الإشراف العمومي واستقلاليتها، أم فيما يتعلق بمشاركة المواطنين وسلوكاتهم الانتخابية، يوجه هذا البحث الاهتمام نحو البحث في ملامح الجغرافية الانتخابية بالمغرب عبر الاستبيان الديمغرافي - المجالي لجدوى آلية اللوائح الانتخابية التي تبدو أنها تكون حاسمة في مصداقية الانتخابات وبالتالي إفرار النخبة الناجحة والفائزة من أجل تمثيل الساكنة في تدبير الشأن العام المحلي، وتمكن بالتالي من تشكيل مجلس نابع من إرادة الساكنة المحلية والمؤهلة لتلك الغاية تسجيلا ووجودا فعليا في واقع الحياة.

يتعلق هذا التشخيص بالتقييم الكمي للشرعية الانتخابية عبر المقابلة بين البيانات الديمغرافية والمجالية للكتلة الناجبة والكتلة التي يحق لها التصويت، أو بمعنى آخر: على أي تمثيلية مجتمعية تستند الانتخابات الجماعية بالمغرب؟ وهل آلية اللوائح الانتخابية القائمة على التحيين المرحلي للقوائم المنجزة منذ أكثر من 25 سنة (1992) ما تزال ذات جدوى في سياق الحراك الديمقراطي المطالب بمحاربة الفساد وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية، وما استتبعه من إصلاحات سياسية ومؤسسية في إطار الوثيقة الدستورية الجديدة (فاتح يوليوز 2011) والتي ميزت في فصلها الثاني- المنتخبين دون غيرهم بصفة "تمثيلية الأمة"؟ أم أن هذه الآلية قد أصبحت تشكل عائقا سميكا أمام التعبير على "إرادة الأمة"، وقد

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

استنفذت أسباب وجودها، ولم تعد مجدية، خصوصا بعد بروز مؤشرات عدم كفايتها في تأمين " اقتراح حر ونزيه" قادر على استمالة مختلف الفئات العمرية التي يحق لها التصويت، واستيعاب مطالبها في تحقيق ديمقراطية تمثيلية فضيلة بإنتاج التنمية وتطوير مشاركة المواطنين في صناعة القرار العمومي؟

كما هو معلوم، فقد شهد المغرب منذ الاستقلال 31 استحقاق انتخابيا توزع بين:

- إحدى عشرة استفتاء منها تسعة حول تعديل أو مراجعة الدستور (1998-2000-1996-1995-1992- - 1972-1970-1962)؛

- عشر انتخابات جماعية (2015-2009-2003-1997-1992-1983-1976-1969-1963-1960)؛

- عشر انتخابات تشريعية (2016-2011-2007-2002-1997-1993-1984-1977-1970-1963)؛ ولعل أهم ما يميز معدلات مشاركة المواطنين في مختلف تلك المحطات:

• أولا: التباين الملاحظ بين معدلات المشاركة في الاستحقاقات التشريعية (أقصى معدلاتها 85.03% في انتخابات 1970)، والجماعية (أقصى معدلاتها 76% في انتخابات 1963 و 1969) من جهة، وبين الاستفتاءات (التي تراوحت معدلاتها في أغلب الأحيان نسبة 90% فما فوق) من جهة ثانية، وهو ما يثبت تحكم الإدارة في المشاركة الانتخابية.

• ثانيا: خلال الاستحقاقات التشريعية والجماعية المنظمة خلال الخمسة عشر الأخيرة (2015-2002)، يلاحظ تراجع نسبة المشاركة بالمقارنة مع عدد المسجلين في اللوائح الانتخابية، بلغت في أقصاها نسبة 54.1% في الانتخابات الجماعية 2003، وبنسبة أقل سنة 2015 (أي 53.67)، وسجلت في أضعف نسبها 37% خلال انتخابات التشريعية 2007، وهو ما يؤول على أن التحكم في نسبة المشاركة أصبح في تراجع مستمر، كما أن الشرعية الانتخابية أصبحت مهددة بالعزوف وعدم مبالاة المواطنين بأهميتها.

بغض النظر عن صدقية اللوائح الانتخابية وصحتها، يلاحظ استقرار عددها (ما يناهز 13 مليون ونصف) في الاستحقاقات الجماعية 2009، والاستفتاء الدستوري 2011، والانتخابات التشريعية 25 نونبر 2011)، وهو ما يعني أن التحيين الذي طال هذه القوائم لم يتجاوز نسبة 14.2% أي بزيادة أقل من

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

مليونني مسجل؛ الأمر الذي يجرنا مجددا إلى التساؤل حول جاذبية آلية التسجيل الإرادي في اللوائح الانتخابية، ودرجة امتلاك الإدارة للمهارات التقنية الكفيلة بتتبع التزايد الديمغرافي للكتلة البشرية التي بلغت سن الأهلية الانتخابية.

وبالعودة إلى التباين العددي بين الكتلة المصوتة والفئة العمرية التي يحق لها التصويت، يلاحظ تطور تصاعدي لعدد "غير المسجلين" في اللوائح الانتخابية، إذ بلغ مداه في آخر الاستحقاقات التشريعية المنظمة في 2011، بعدد وصل 8.221.369 شخصا، وبمعدل 38% من العدد الإجمالي للفئة العمرية التي يحق لها التصويت.

الأمر الذي يؤكد مرة أخرى، أن بعد مرور أكثر من عشرين سنة على تاريخ إعداد اللوائح الانتخابية المعتمدة حاليا في الاستحقاقات الانتخابية، قد بلغت آلية تحيينها منتهاها، ولم تعد تقنيا- كافية لاستيعاب التغيرات الديمغرافية التي تشهده الكتلة البالغة سن التصويت.

كما انه من خلال دراسة كتلة الأصوات الملغاة (ارتفاع بمعدل 300.000 صوت خلال الفترة الممتدة بين 2007-2011 وهو ما يعني أن هذه الكتلة غير اعتباطية، ولا تخلو من دلالة سياسية، خصوصا إذا ما علمنا أنها ظاهرة حضرية بامتياز، وبالتالي لا تحتل فقط أن تربط بالأمية وصعوبة مسطرة الاقتراع.

كما أن مسار العملية الانتخابية بالمغرب قد بلغ في استحقاقات 2011 أدنى مستوياته التمثيلية، إذ أن النسبة الحقيقية لعدد الأصوات الصحيحة في تلك الانتخابات لم تصل ربع إجمال الكتلة البشرية التي يحق لها التصويت (21.93%)؛ وهو ما يعني أننا أمام أعطاب بنيوية، أصبحت معها الموضوعات السياسية للديمقراطية التمثيلية غير منتجة، وليس بإمكانها أن تحد من استمرار العزوف على صناديق الاقتراع.¹

الفقرة الثانية- إكراهات تنظيم الإدارة

إن إصلاح الإدارة في هذه المرحلة التي تعرف تحولات وتطورات هامة في تاريخ المغرب يعد إحدى الرهانات الكبرى وإحدى الخيارات الاستراتيجية لتأهيل بلادنا لمواجهة التحديات التي تفرضها إكراهات الظرفية الاقتصادية والاجتماعية، والاستجابة لمتطلبات وتطلعات المواطنين. وتتجلى أهم الإكراهات في التحديات التالية:

¹ مصطفى بجاوي: ملامح الجغرافية الانتخابية بالمغرب على ضوء شرعية تمثيل الأمة. دراسة مجالية للوائح الانتخابية: المجلة المغربية للسياسات العمومية، مجلة الحوار بين الجامعة والفاعلين، REMAPP، 2014، ص 227 إلى 231. بتصرف.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

التحدي السياسي الذي يهدف إلى بناء دولة الحق والقانون وإرساء المؤسسة الديمقراطية وجعل الإدارة المحلية كجهاز موضوع رهن إشارة مجلس الجماعة الترابية، يساهم في الحفاظ على حقوق المواطنين والمرتكبين ويعمل دائما على تقديم خدمات تتوفر فيها مواصفات الجودة والاستمرارية لصالح المواطنين بدون تمييز وبتكافؤ بين جميع الجهات.

التحدي الاجتماعي الذي يجعل الإدارة مطالبة إلى جانب الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية بالمساهمة بكيفية فعالة في إرساء آليات كفيلة بالحفاظ على تماسك النسيج الاجتماعي ومحاربة الفوارق الاجتماعية وتأهيل الفئات المهمشة، كما يستوجب الأمر تفعيل دور الإدارة لمحاربة آثار البطالة والامية والفقر.

التحدي الثقافي الذي يفرضه تدبير الشأن العام اعتمادا على ثقافة جديدة مبنية على المفهوم الجديد للسلطة والمتمثل في التواصل والإنصات للمواطنين وتطبيق مبدأ المساءلة والخدمة بالأهداف وتحقيق النتائج، والاستحقاق في تقلد مناصب المسؤولية.

التحدي الاقتصادي الذي يتمثل في التحكم في الكلفة وكتلة الأجور والحفاظ على التوازنات الاقتصادية وترشيد النفقات العمومية المحلية وتوفير محيط قانوني ومؤسسي ومالي يساعد على تنمية الاستثمار وتقديم خدمات ذات جودة عالية، وتكريس مبادئ الجماعة المقولة.

التحدي التكنولوجي في ميدان التواصل الذي يفرض على الإدارة المحلية تقديم الخدمات العمومية بكلفة أقل وبالسعة المطلوبة، وتسخير التقنيات الحديثة للتواصل لتفادي القطيعة الرقمية واعتمادها من طرف الإدارات المحلية سواء على مستوى التنظيم الداخلي أو في علاقتها مع محيطها الاقتصادي والاجتماعي والإداري من القطاعين العام والخاص.¹

أولا- مظاهر قصور الجهاز الإداري الوطني والمحلي وموارده البشرية

لا أحد يجادل اليوم في كون نظام اللاتركيز الإداري لازال متخلفا بالمقارنة مع أسلوب اللامركزية الشيء الذي أدى إلى صعوبات كبيرة على مستوى الأداء العام للإدارة المغربية ذات الطابع التمركزي، ونشوء سلوكات ضارة أثرت حتى على مستوى اللامركزية. فعدم التركيز الإداري من شأنه أن يوفر إدارة محلية أكثر قربا من المواطنين للتخفيف عن الروتين الإداري وتبسيط المساطر وتسريع التنفيذ... الخ.

¹ تشخيص الوضع الحالي للإدارة، الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء التجارب الأجنبية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 195، الطبعة الأولى 2008، ص.30-31، بنصرف.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

إن العائق الأكبر الذي يقف في وجه اللاتمرکز الإداري يكمن في المركزية الشديدة التي تعاني منها الإدارة المغربية من حيث آليات اتخاذ القرار، حيث يلاحظ أن المصالح الإقليمية للوزارات لا تتوفر على الصلاحيات والوسائل اللازمة، إذ تحتاج الجماعات الترابية للممارسة اختصاصاتها بصفة ملائمة أن تجد في عين المكان مخاطبين أكفاء في مصالح الدولة قادرين على اتخاذ القرار في ذلك المستوى.¹

1- مظاهر قصور الجهاز الإداري اللاتمرکز للدولة

لقد ربط المغرب حاضره ومستقبله برهان تحقيق الديمقراطية الوطنية عن طريق تكريس وتوطيد دعائم الديمقراطية المحلية، ولن يتأتى ذلك إلا إذا كانت هناك إدارة محلية فاعلة شفافة محايدة مسؤولة ومتكيفة مع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعرفها الساحة الدولية والوطنية والمحلية، وتواكب الاختصاصات والرهانات الجديدة التي جاء بها دستور 2011، إلا أنه على الرغم من الإصلاحات التي طالت منظومة تدبير الإدارة المحلية، فقد أبانت العديد من التقارير التي تنجزها هيئات التفتيش والرقابة ومكاتب الخبرة والدراسات الأكاديمية عن الاختلالات التي تطال الجهاز الإداري المحلي على جميع الأصعدة والمستويات والمجالات، ويرجع ذلك بالأساس إلى الأسباب التالية:

أ- غياب رؤية موحدة ومشاركة لبرنامج الإصلاح الإداري

تعزى هذه الوضعية إلى غياب تصور موحد للإصلاح الإداري وضعف آليات التنسيق لإنجاز المشاريع المشتركة بين الوزارات على المستوى المركزي والمحلي في هذا الميدان.

ب- التمرکز المفرط للمصالح والسلطات والوسائل وضعف الإمكانيات والمردودية للمصالح الخارجية

إن النظام الإداري الحالي يتميز بالاحتفاظ على المستوى المركزي بأهم الاختصاصات والسلط التقريرية وكل الوسائل والموارد البشرية، كما يوجد في أرض الواقع فارق مهم بين المهام المزاوله حاليا من طرف المصالح الخارجية للوزارات وتلك التي يجب إسنادها إليها في إطار سياسة فعلية للتركيز الإداري،² مما ينعكس سلبا على التقرير بشأن بعض الاتفاقيات المبرمة بين الجماعات الترابية في العديد من المجالات التنموية، ويعطل آجال تنفيذها، وفي حالات كثيرة الانتظار لمدد طويلة من أجل الحصول على الموافقة والإذن بتمويل حصصها. وكمثال على ذلك البطء الذي يعتري تنفيذ برامج إعادة الهيكلة لمعالجة دور الصفيح والدور المهددة بالسقوط مع الوزارة المكلفة بالإسكان، وتلك المبرمة مع باقي القطاعات الوزارية في مجال مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية خاصة مع وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية ووزارة الاقتصاد والمالية ووزارة التربية الوطنية في ما يتعلق بمساهمتها العقارية

¹ رشيد السعيد: الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتمرکز الإداري بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مطبعة طوب بريس- الرباط، العدد 6، الطبعة الأولى 2010، ص 195.
² تشخيص الوضع الحالي للإدارة، الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء التجارب الأجنبية، مرجع سابق، ص 31-32.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

في تلك البرامج والمشاريع، والتي يتطلب أمر إنجازها ضرورة تخلي تلك القطاعات عن بعض البقع الأرضية التي في ملكيتها، والتي ستستوعب مشاريع اللجان المحلية للتنمية البشرية، أو مع وزارة الشباب والرياضة في مجال إنشاء الملاعب الرياضية ومجالات الاستجمام. مشاريع تساهم بشكل كبير في تنمية البنية التحتية للجماعات الترابية، وتجلب موارد مهمة لميزانياتها، إحداثها يخفف على الدولة أعباء تقديم المساعدات والدعم المالي لتلك الهيئات.

2- مظاهر قصور الجهاز الإداري على مستوى الجماعات الترابية

يعاني الجهاز الإداري على مستوى الجماعات الترابية من العديد من الإكراهات والنواقص التي تحول دون تحقيق جودة العمل الإداري، ومن هذه الإكراهات ما يلي:

أ- مظاهر قصور الجهاز الإداري من حيث وضعية الإدارة في المجال القروي

لا أحد ينكر ضعف وهزالة الخدمات المقدمة من قبل الإدارة لساكنة العالم القروي سواء من حيث الكم أو النوع، نتيجة لضعف البنيات التحتية وبعد الإدارة، وهو ما يطرح إشكالية التواصل مع جزء مهم من الساكنة المحلية.

ويظل أهم مأخذ يوجه للتدبير الإداري على مستوى العالم القروي متمثلاً في كونه يعتبر نفس النموذج التدبيري المطبق في العالم الحضري، حيث نفس الهيكلة ونفس اللجان ونفس المصالح، وهو الأمر الذي يتنافى مع مقتضيات أحوال العالم القروي وأولويات انشغالاته المجالية والديمغرافية والبيئية التي تفرض نموذجاً للتدبير الإداري منسجماً ومستجيباً لخصوصيات هذا المجال الحيوي،¹ الأمر الذي يمنح سياسة اللامركزية الإدارية دورها الطلائعي في التجاوب مع انتظارات ساكنة العالم القروي.

ب- ضعف التنسيق مع الإدارات اللامركزية

تشتكي إدارات الجماعات الترابية، وخاصة الجماعات، وبحدة أكبر، الجماعات في العام القروي، من غياب التنسيق مع المصالح اللامركزية لمختلف الوزارات والقطاعات الحكومية على مستوى العمليات والأقاليم، ولا تستجيب لطلبات الجماعات بشأن تدبير بعض الملفات التي تهم التنمية المحلية، أو تستجيب ببطء على الاستشارات التي تحتاجها في قضايا ذات أولوية بالنسبة لها، خاصة مع مصالح الأوقاف والشؤون الإسلامية وأمالك الدولة التابعة لوزارة المالية والاقتصاد والتجهيز، ومصالح الأحواض المائية، ومصالح إدارة الجيش.

¹ تشخيص الوضع الحالي للإدارة، الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء التجارب الأجنبية، مرجع سابق، ص. 33.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

فالمشاكل العقارية مع تلك المؤسسات الحكومية بشأن الوضعية العقارية للمجال المتواجد بدائرة نفوذ تلك الجماعات، يشكل عرقله حقيقية في وجه تحقيق التنمية الحقيقية ويحول دون ازدهار الاستثمار وخلق فرص الشغل.

ففي هذا السياق نشير إلى أننا شاركنا في تأطير دورات تكوينية لفائدة مدراء العديد من الجماعات بالمغرب، خلال سنة 2016، وكانت أغلب الإشكالات التي تطرح من قبلهم، همت بالخصوص مشاكل تقييم بعض العقارات التي تنوي الجماعات ضمها إلى أملاكها بحكم التصرف فيها لمدة طويلة جدا، وعند استدعاء ممثلين عن المصالح التي تتألف منها لجنة التقييم، وخاصة أملاك الدولة، يرفض ممثلوها المشاركة في أشغال اللجان المختصة، بحجة امتلاك الإدارة التابعين لها لتلك البقع الأرضية، ويرفضون حتى المشاركة في أشغال التقييم، دون تقديم ما يفيد ويبرر هذا الرفض. ونفس الشيء ينطبق على كراء بعض المرافق التي دأبت الجماعة على استغلالها، إذ يتهرب ممثلو المصالح المعنية من إبداء الرأي في تلك العملية، مما يفوت على الجماعة موارد هي في أمس الحاجة إليها، ويتسبب في تسبب المال العام. مع ملاحظة غياب تدخل مصالح العمالة أو الإقليم من أجل حل هذه الإشكالات، فيبقى الوضع على ما هو عليه، لا الجماعة قامت بتحفيظ العقار، وتحديد تخصيصه وترتيبه في سجل ممتلكاتها، ولا الإدارة المدعية امتلاكها له تحوزت به وضمته للممتلكات الدولة، أو أدلت بما يفيد ملكيتها له.

ت- إشكالات الفساد الإداري

يؤثر الفساد الإداري بشكل وخيم في علاقة المواطن بالإدارة، من جهة وفي علاقة ثقة الإدارة بشركائها من القطاع الخاص (المستثمرين والممولين)، وينعكس سلبا على مردودية مرافقها، وعلى الخدمات المقدمة لمرتفعيها، نظرا لانتشار ظاهرة المحسوبية والارتشاء واستغلال النفوذ، والمصالح الانتخابية والساسوية، وخير دليل على ذلك ما يعرض على المحاكم المختصة من جرائم الغدر والارتشاء واستغلال النفوذ واختلاس وهذر المال العام والإثراء بلا سبب، مما يتسبب في هدر كل مجهودات الإصلاح الإداري، ويضعف ميزانية الجماعات الترابية، ويقلل من فرص تحقيق الاستقلال المالي المحلي، ويجعل التنمية المحلية هشة وغير مضمونة التحقق. ومن الأمثلة على ذلك ما نشر بجريدة الاتحاد الاشتراكي ليوم 16 أبريل 2011 في مقال حول سوق الجملة للخضر والفواكه للدار البيضاء، وبالأخص حول وكلاء السوق، حيث يشير المقال إلى أن نظام وكلاء أسواق الجملة للخضر والفواكه بالبيضاء معروض على القضاء، حيث تمنح هاته المهنة خارج قواعد الشفافية والمهنية، ذلك أن البعض منهم يحضر إلى السوق ووضعه القانوني غير واضح خلافا للمقتضيات التنظيمية التي تنص على أن مهمة الوكيل هي 3 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، في حين أن البعض منهم ظل يمارس هذه المهنة

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

لأزيد من 30 سنة. وقد أثارت تقارير المجالس الجهوية للحسابات هاته القضية في تقاريرها إلى حد متابعة البعض منهم باختلاس أموال عمومية. لذا يتطلب الأمر وأكثر من أي وقت مضى تسريع إجراءات إصلاح نظام أسواق الجملة وإلغاء نظام الوكلاء الذي يكرس الفوارق الطبقية وسياسة الامتياز.¹

يتسبب الفساد في فقدان الثقة حتى في التعاقد مع المنظمات غير الحكومية على المستوى الدولي، وخاصة المؤسسات الدولية المانحة للقروض أو تلك الراغبة في التعاون مع الهيئات المحلية، وتمنعها من منح المساعدات والهبات والمنح خوفا من تحويل الهدف من منحها في غير ما خصصت له.

ث- إشكالية السلوكات المهنية

إن ما يمكن ملاحظته من خلال دراسة الأخلاقيات المهنية في إطار نظام الوظيفة العمومية، أن المفهوم المعتمد تطغى عليه مقاربة قانونية وتأديبية صرفة، إذ يقتصر على الجانب المتعلق بالواجبات والضمانات في إطار تعامل العون العمومي مع الإدارة المشغلة أو مع المتعاملين معها، وهي مقاربة لا تشكل بالنظر إلى عموميتها إطارا مرجعيا للأخلاقيات (Guide de conduite)، إذ تضل مرتبطة ارتباطا وثيقا بعدد من المعطيات المتغيرة، ذلك أن مفهوم الأخلاقيات يتغير باستمرار حسب تغير المحيط الذي تنجز في إطاره المبادرة العمومية² بصفة عامة والمحلية بصفة خاصة.

ج- انعكاس وضعية المنتخب الجماعي على تحقيق الاستقلال المالي

في ظل ضيق هامش القرار على الصعيد المحلي، كان لابد من التساؤل عن دور المنتخب الجماعي في تكريس أو نفي الاستقلال المالي لجماعته؟ وواقع الأشياء، والممارسة الجماعية في المغرب يوضح مدى تعدد وتنوع الإكراهات التي يواجهها المنتخب المحلي تجعل كلمة الاستقلال غير واردة ضمن جدول اهتماماته. فهو لا يملك حرية القرار على الصعيد المالي كما سبق ورأينا فقط، بل يجد نفسه خاضعا لرقابة إدارية صارمة وتقليدية في مختلف الوضعيات التي يوجد فيها، سواء كعضو مستشار-جماعي، أو كرئيس جماعي، وصاية ورقابة تطاله من حيث إمكانية توقيفه، أو إقالته أو عزله، وكذا إبطال كل قراراته، وعلى صعيد أدنى، يواجه المنتخب الجماعي تعقيدات الحياة الاقتصادية والاجتماعية ويحاصر بسيل من الطلبات وتقديم الخدمات للسكان دون تعويض عن الجهود المبذولة، عكس المنتخب البرلماني، علما أن علاقة المنتخب الجماعي مع سكان دائرته هي يومية خلاف البرلماني تطبعها الموسمية، وهذا يؤدي إلى نتائج عكسية على مستوى مردودية وإنتاجية المنتخب الجماعي من جهة، وإلى نفور الناخبين عن العمل الجماعي، والنظر إليه نظرة سلبية يزيد من تفاقمها غياب ثقافة تواصلية بين

¹ عبد العزيز أشرقي: الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص. 150-151.

² تشخيص الوضع الحالي للإدارة، الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء التجارب الأجنبية، مرجع سابق، ص. 35.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

المنتخب والناخب، وعوضاً في أن تكون الممارسة الجماعية مدرسة للديمقراطية يؤدي نفور المكونات السياسية للمستشارين الجماعيين إلى انعكاسات سلبية تصل حد عرقلة العمل الجماعي وحصره في حسابات سياسية ضيقة لا يزيد غياب هياكل تنظيمية وأجهزة تأديبية للأحزاب على الصعيد المحلي وقطعية المنتخب مع التنظيمات الحزبية إلا من تفاقمها.

ومن جهة أخرى يؤدي التصادم بين وظيفة المنتخب- المتمثلة في توجيه العمل الجماعي وتحديد الاختيارات وترتيب الطلبات، ووظيفة التقني/ الموظف الجماعي المتمثلة في التصريف التقني لهذه الاختيارات بشكل عقلائي من خلال تصاميم وأشغال - يؤدي إلى انزلاقات- حيث يتحول المستشار إلى شبه إداري يزاحم التقني في وظيفته، كما قد يتجاوز التقني حدود التصريف الإجرائي للاختيارات مما يفسح المجال إلى تصادم البرامج والمقررات الجماعية مع ما يترتب عن ذلك من تأخر في البرمجة والتنفيذ.

وفق كل هذا يجد المنتخب الجماعي نفسه غير متوفر على مؤهلات تعليمية وكفاءة تمكنه من الدفع بالعمل الجماعي والمطالبة بمزيد من الاستقلالية حيث لا يشترط القانون هذا الشرط لعضوية المجالس الجماعية على خلاف بعض التشريعات المقارنة كالتشريع المصري واللبناني والكويتي والسوداني والسوري والسعودي والأردني، مما يطرح صعوبة تحليل وثائق مثل التعمير والميزانية والحساب الإداري والقرار الجبائي، فالهيئة المشرفة على إعداد الميزانية يجب أن تتحلى بخبرة كافية وإلا سقطت المجالس الجماعية في أيدي الهواة لا المحترفين.

ومن جانب آخر يعطي ضعف التكوين لممثل الوزارة الوصية احتكار التقنيات المالية لتعقيد المسالك التي يجب أن تتبعها قرارات المنتخبين المالية، ويعطيه أيضاً سلطة فعلية على الجماعة ورئيسها، والنتيجة الحتمية هي مشاهدة المنتخبين المحليين وقد تناقصت لديهم تدريجياً كل كفاءة وقدرة، بل وكل إرادة في مجال الخلق الشخصي والإبداع الذاتي حتى يبلغ الأمر بالسلطة المحلية إلى الإيحاء للمنتخبين المحليين بأن يرفعوا هذا المطلب أو ذاك الملتمس، بخصوص مسألة محلية، أو باستعمال تقنية " العمل النموذجي " الذي تعده الوزارات توجه من خلاله كل مجالات تدخل الجماعات الترابية لدرجة أن محتوى هذا العمل وفي غياب مشاركة الجماعات في إعدادة تنتفي عنه مبادراتها وحريتها في تدبير شؤونها.

وفي مثل هذه الحالة فإن الاستقلال المالي الذي وقع تكريسه بواسطة القانون لا يعدو أن يكون مجرد تحية إكبار نظرية نحو اللامركزية، فهذه الطريقة في التسيير المالي للجماعات لا تسمح للمواطنين بأن يساهموا في تسيير شؤونهم المحلية إلا في حدود ضيقة وبقدر ضئيل. وبناء على هذا، فإن المنتخب

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

المحلي الذي يتحتم عليه بالضرورة السعي إلى سد حاجيات متكاثرة وتلبية رغبات متزايدة بالاعتماد على وسائل مالية محدودة والذي يخضع لإشراف مالي موغل في الشدة والصلابة ومسبقا على كل مقرراته المالية والإدارية يوجد في وضع لا يمكن أن يحسد عليه.¹

إن الإمكانيات المتوفرة للجماعات الترابية في مجال التدبير المالي المحلي، بالمقارنة مع تلك التي تتمتع بها الدولة، تجعل مبدأ الاستقلال المالي صعب التحقق في ظل هامش الحرية المسموح به من قبلها، لصالح المجالس التداولية المحلية، خاصة على مستوى السلطة الجبائية وتحديد اختيارات البرمجة، وأنواع الشركات المسموح بإبرامها، ومحدودية تدخل المستشار المحلي. كما تجدر الإشارة أن القانون كبل يد المستشار الجماعي من غير نواب الرئيس، وحرمة من أن يمارس أي عمل أو نشاط إداري يدخل في صميم تدبير مصالح الجماعة، وإلا تعرض للمقتضيات المنصوص عليها بالمادة 64 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14، والتي قد توصل المخالف لهذه المقتضيات بأن يحول أمره إلى المتابعات القانونية بناء على السلطة التقديرية لعامل العمالة أو الإقليم الذي ترجع له صلاحية استفسار المستشار المتهم بارتكاب المخالفة.

ح- الإكراهات التي تحد من فعالية الموارد البشرية بالجماعات الترابية

يعتبر العنصر البشري الركيزة الأساسية لكل تطور سياسي أو إداري، باعتباره وسيلة وهدف في نفس الوقت، فهو وسيلة لتجسيد القرارات السياسية والإدارية، وهدف لكون كل قرار كيفما كان نوعه يسعى إلى خدمة الإنسان أو تنظيم نشاطه أو جانب حياته اليومية.

ولهذا فإن سياسة اللامركزية التي عرفتها بلادنا منذ صدور الظهير الشريف رقم 1.76.573 الصادر بتاريخ 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، كان لابد من وجود عنصرين أساسيين لنجاحهما وهما العنصر المادي، والعنصر البشري، بحيث أن الوسائل المالية والموارد البشرية هما الدعامة الأساسية للاستقلال الإداري للجماعات² الترابية.

وفي هذا الاتجاه، وفي إطار مد اللامركزية الذي يعرفها المغرب الذي جسده على الخصوص مقتضيات الميثاق الجماعي الجديد (القانون رقم 17.08) تم تخويل الجماعات صلاحيات محلية جديدة وهامة، لا يمكن مزاولتها بصفة ناجعة وفعالة دون قدرات وأداء حقيقي للمنتخبين والأطر الجماعية. ويأتي ذلك من منطلق تعدد الاختصاصات والسلطات المخولة للجماعات التي أصبحت تتطلب تأطيرا بشريا. إلا

¹ محمد عالي ادبيبا: إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، مرجع سابق، ص. 262-263-264.

² بنجمة أحمد: واقع الوظيفة العمومية المحلية وآفاقها، مجلة المالية المحلية والاقتصاد الجهوي، العدد 1 سنة 1995، ص. 85.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

أنه على الرغم من المجهودات المبذولة في تكوين العنصر البشري، يبقى التأطير البشري تشوبه مواطن ضعف حرجة، سواء على مستوى الموظفين أو على مستوى المنتخبين المحليين، الأمر الذي يتطلب التدخل على المستويين التاليين:

- على مستوى الموظفين، تفتقد الجماعات إلى موظفين جيدين، ويرجع السبب إلى عدم إقبال الأطر على الجماعات، لكون هذه الأخيرة لا تنهج تدابير تشجيعية لاستقطاب هذه الأطر، على غرار ما يوفره نظام الوظيفة العمومية للموظف العمومي، فيما يخص الانتقال وعملية الترقية التي مازالت لم تنظم بالشكل المرغوب فيه.
- على مستوى المنتخبين؛ إن الممارسة المالية أثبتت ضعف تكوين المنتخب الجماعي وضآلة تجربته في الميدان المالي والمحاسبي، الأمر الذي كانت له نتائج سلبية على حسن تدبير الشؤون المالية بصفة خاصة والشؤون الاجتماعية بصفة عامة.¹

د- ضعف التكوين المستمر

لنجاح التجربة الجماعية في ظل ظهير 30 شتنبر 1976، ولتمكين الجماعات الحضرية والقروية من الموارد البشرية المؤهلة لمساعدة رؤساء المجالس الجماعية على النهوض بالمهام الجديدة، التي تضمنها هذا القانون، الذي يعتبر قفزة نوعية على درب النهج الديمقراطي كخيار لا رجعة فيه، والانتقال بالجماعة من مجرد إدارة للحالة المدنية، إلى دور تنموي يؤازر الدولة ويشاركها في ذلك، بل أحيانا يحل محلها، فكان لا بد من إعداد نخب من الموارد البشرية من الفئات المتوسطة والعليا، للاضطلاع بتلك المهام الجديدة المنوطة بالمجالس الجماعية. فقد أحدثت مراكز متخصصة في مجال التكوين الإداري والتقني، من فئة الكتاب الإداريين وكتاب الحالة المدنية ومراقبو الأسعار، والمحررون، ورجال الجباية ومسيري الأعمال والرسامون والتقنيون في مجال البناء والمعمار إلى غير ذلك من الشعب والتخصصات التي كانت تلقن في مختلف المراكز المحدثه والتي تم تعطيل أدوارها، مما قلل من إمكانيات تشييب إدارات الجماعات الترابية، خاصة وأن التكوين الحديث يلقي مهارات أكثر تطورا وحدثا، تحرم الجماعات الترابية من خدماته نتيجة هذه العطالة المسجلة على مستوى خريجي مراكز التكوين الإدارية والتقنية. وأصبحت سياسة التكوين المتبعة حاليا تروم الاعتماد على التكوين المستمر للموظفين على قلتهم وتقديمهم في السن والذي تثار بشأنه العديد من الانتقادات أهمها:

يلعب التكوين المستمر دورا أساسيا في تطوير المهارات والخبرات لذا الموظفين بشتى تخصصاتهم، كما يمكنهم من تتبع المستجدات سواء على مستوى التشريع أو الاجتهاد القضائي وعلى

¹ أمين ركلمة: مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد وآفاق التطوير، مرجع سابق، ص. 101. 102. بتصرف طفيف

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

مستوى التدبير الإداري، ويمسح عنهم غبار الرتبة والملل الإداري، مما يزرع فيهم دما جديدا ويزيدهم عزما وقوة من أجل الاشتغال بجد وكد، خاصة عندما يمس التكوين حاجياتهم الملحة في موضوع يهمهم مباشرة ونابع من رغبتهم، وليس مفروضا عليهم أو لا يراعي الزمن ولا المكان ولا ظروفهم الخاصة. ففي كثير من الأحيان يوجه إلى التكوين فئة من الموظفين والأعوان لا حاجة لهم بالتكوين، أو فقط لإرضاء رغبة السلطات الساهرة على تنظيم التكوين، رغبة في استهلاك اعتمادات الميزانية المخصصة لمجالات التكوين مخافة إلغائها في نهاية السنة المالية، أو المحاباة في اختيار الأشخاص الذين يمكنهم الاستفادة من الدورات التكوينية خاصة إذا كانت ستتم خارج الإقليم، تتبعه تحفيزات الإقامة وتعويضات التنقل، فيكون مآل التكوين الفشل، ولا يجدي نفعا لا للإدارة ولا للمستفيد من التكوين.

ومن بين الإكراهات التي تحول دون تطوير العمل الإداري بالجماعات هو عدم اهتمام رؤساء بعض الجماعات بالتكوين المستمر لفائدة موظفي وأعوان الإدارة، والتقليل من أهميته في الرفع من جودة الأداء الإداري. وكذا عدم إدراجه ضمن برنامج عمل الجماعة، وعدم التنصيب عليه في الميزانية، أو حتى توجيه طلب بشأنه إلى السلطات المختصة في هذا المجال، والتي يمكن أن توفره بالمجان.

كما أنه في حالة تنظيم دورة تكوينية، فإنه في غالب الأحيان لا تستشار لا الجماعات المعنية بالتكوين، ولا الفئات المستهدفة بالتكوين. كما يلاحظ عدم تتبع وتقييم النتائج المحصل عليها من التكوين، ولا يطلب ممن استفاد من التكوين إعداد تقرير في الموضوع، أو اقتسام الخبرة التي اكتسبها من خلاله مع زملائه في العمل.

بالإضافة إلى عدم تسليم شواهد للمشاركين في الدورات التكوينية وفي حالة تسليمها في بعض الأحيان فهي لا تساعد على التميز الإداري والترقي بسرعة أفضل، سواء على مستوى الرتبة والدرجة، أو على مستوى المناصب الإدارية ومواقع المسؤولية، خاصة تلك التي يمنح عن تقلدها تحفيزات مادية (التعويضات عن المهام والسكن الوظيفي وسيارة التنقل...).

وفيما يتعلق بتكوين شسيع المداخل فقد وقفت المجالس الجهوية للحسابات في تقريرها الصادر في ماي 2015¹ حول جبايات الجماعات المحلية على أهم الإكراهات التي تشوب هذا المجال، وتحول دون تجويد العمل المنوط بتلك الفئات التي تعد حجر الزاوية في ميدان إحصاء وجمع المادة الجبائية وتطورها واستمرار مردوديتها. وقد جاء في تقريرها بخصوص الكفاءات المتوفرة، فإن أكثر من 70 % من شسيعي

¹ تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول جبايات الجماعات المحلية، ماي 2015، مرجع سابق.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

المداخل تابعوا دراسات عليا (الباكالوريا + أربع سنوات وما فوق) في حين يتوفر ما يقارب 23% منهم على مستوى متوسط من التكوين.

كما تلقى 50% من شسيعي المداخل تكوينات في ميادين لا علاقة لها بمهام وكالة المداخل التي تتطلب تكوينا مناسباً يغلب عليها المجال القانوني والمجال الاقتصادي.

ويمثل شسيعو المداخل الذين يتوفرون على تكوين قانوني أو اقتصادي ما يقارب 46% . وتصل هذه النسبة إلى 58% على مستوى الجماعات الحضرية و 27% بالنسبة للجماعات القروية.

أما باقي مجالات التكوين فتتعلق أساسا بتخصصات في مجالات الآداب والعلوم الإنسانية والتخصصات العلمية.

أما فيما يرتبط بمجال التكوين المستمر، فقد تبين أن ثلث شسيعي المداخل لم يسبق لهم أن استفادوا من أي تكوين مهني. ويبقى هذا المعدل مرتفعاً نسبياً علماً أن نسبة كبيرة من هؤلاء لا تتوفر على تكوين أساسي ملائم.

وتجدر الإشارة إلى أن الدورات التكوينية المنظمة لفائدة الموظفين الجماعيين، خاصة شسيعي المداخل، همت أساساً القانون الجديد للجبايات المحلية. كما اتضح اختلاف مستوى وطبيعة التكوين من شسيع للمدخال إلى آخر.

د- التأثيرات السلبية لارتباط الوظيفة الجماعية بالوظيفة العمومية

فقد أبانت تبعية الوظيفة المحلية لنفس القواعد المنظمة للوظيفة العمومية عن عدة سلبيات انعكست على مسار الحياة الوظيفية لكل الموظفين الجماعيين، وذلك راجع بالأساس إلى اختلاف واقع كل من الوظيفتين الجماعية والوطنية.

وتبرز هذه البيانات، كما سبقت الإشارة، في عدم تنظيم الحياة الوظيفية للموظفين الجماعيين بطريقة تضمن الحركية وإمكانية الترقى بالنسبة للأعوان والأطر المتوسطة العليا، الأمر الذي يجعلها أقل جاذبية لافتقارها إلى عاملي التحفيز والترقى.¹

¹ أمين ركلمة: مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد وآفاق التطوير، مرجع سابق، ص. 101.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

❖ إشكالية منظومة الترقّي

فيما يخص الترقّي في الرتبة، يلاحظ ضآلة الاستفادة المادية الناتجة عنه مما يقلل من قيمة التنقيط، أما بالنسبة للترقّي في الدرجة فبدوره تعثره عدة عوائق لعل أهمها ارتباطه بما يسمى بالحصيص المالي (quota)، الذي أدى بعد فترة زمنية معينة إلى تجميد الترقية، إضافة إلى ما يتسم به هذا النظام من عدم التجانس بين النسب المعمول بها بين مختلف الأطر والهيئات واختلاف قاعدة الاحتساب.

❖ إشكالية تقييم أداء الموظفين بالجماعات الترابية

يتسم نظام التقييم المعمول به حالياً بالعديد من السلبيات منها اعتماده بصفة أساسية على عناصر ذاتية (critères subjectifs) وكذا على الأقدمية كمعيار أساسي يستند إليه في ترقية الموظفين، بالإضافة إلى غياب منهجية لضبط ومعرفة مواطن الضعف والقصور لدى الموظفين وغياب آليات تسمح بقياس المردودية¹.

❖ غياب العدالة في الأجور

تخضع أجور الموظفين والأعوان العاملين بالجماعات الترابية لنفس المعايير المطبقة على أجور الموظفين العاملين بإدارات الدولة في إطار الوظيفة العمومية، دون مراعاة خصوصيات العمل وقساوته وخطورته بالجماعات الترابية، ويمكن إجمال أهم الإكراهات التي تواجه منظومة الأجور والتحفيزات والتعويض عن بعض المهام الشاقة والملوثة، إكراهات على مستويين هما:

تعثري منظومة الأجور مجموعة من النقائص وهي كالتالي:

- لا يمثل الراتب الأساسي في الوظيفة العمومية سوى جزء ضعيف من مجموع الأجرة، في حين تشكل التعويضات جزءاً هاماً منها يتجاوز في بعض الأحيان 70%، هذا بالإضافة إلى أن هذه التعويضات أصبحت تكتسي طابعاً قاراً يتناقض مع المفهوم الحقيقي لها، إذ من المفترض أن تكون أداة لتشجيع الإنتاجية والمردودية.
- تفاوت بين الأجور المخولة للموظفين المنتمين لهيئات مختلفة بالرغم من تواجدهم في مستويات تراتبية متساوية²؛

شبكة الأرقام الاستدلالية تعثرها مجموعة من الاختلالات:

¹ تشخيص الوضع الحالي للإدارة، الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء التجارب الأجنبية، مرجع سابق، ص. 37.
² كالتفاوتات الحاصلة على مستوى التعويضات بين المهندسين التطبيقيين والمتصرفين من الدرجة الثالثة، وكذا بين المهندسين المعماريين والمتصرفين.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- محدودية تطور الحياة الإدارية للموظفين والأعوان داخل كل سلم خاصة ما يتصل منها بالسلاليم الصغرى؛
- عدم خضوع فارق النقط الاستدلالية من رتبة إلى أخرى داخل نفس السلم لقاعدة منطقية محددة؛
- قصور الشبكة الاستدلالية في وضعها الراهن على تغطية كل الحياة الإدارية.

❖ ضعف التحفيز المرتبطة بالمردودية والإبداع وخطورة العمل

تناط بالموارد البشرية العاملة بالجماعات الترابية العديد من المهام الشاقة والملوثة، بالإضافة إلى مهام متنوعة التخصص وأشغال الهندسة المدنية، الصحة، الرياضة، الثقافة، الأغراس، النظافة، تنقية مجاري المياه العادمة، الكهرباء الترخيص، الكهرباء والترخيص، الصباغة، ومهام أخرى ذات طبيعة إدارية ومالية، على خلاف قطاعات الدولة التي تتخصص في مجال معين كالتعليم والصحة والفلاحة... الخ، فتأخذ إدارة الجماعة شكل حكومة مصغرة، تتطلب تنوعا في الخبرات والكفاءات. ومع ذلك لا تستفيد من نفس التحفيزات الممنوحة للموارد البشرية العاملة بقطاعات الدولة. فهي هنا تتحمل مسؤوليات جسام (المسؤولية الجنائية والإدارية والمالية المترتبة عن تدبير الصفقات العمومية، والجباية المحلية من خلال شساعة المداخل...). فغياب المعاملة بالمثل، يخلف لهذه الفئة من الموظفين العموميين إحساس بأنها موارد بشرية من الدرجة الثانية، وضعية لا تشجع على الاجتهاد والإبداع والابتكار، بل تنتشر الخمول والتقاعد عن المثابرة والجد في أداء المهام، وتقلل روح التنافس والاجتهاد والبحث، من أجل الترقية أو الحصول على المنح والمكافآت، التي قد تنتج عن جودة المردودية والابتكار وقد تشجع على الفساد الإداري. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى الحيف الذي لحق الأطر المتوسطة والعليا من مقتضيات قرار وزير الداخلية رقم 1732.07 الصادر في 5 من رمضان 1428 (18 سبتمبر 2007) بتحديد إجراءات صرف التعويض عن الأعمال الشاقة والملوثة التي ينجزها بعض الموظفين والأعوان العاملين بالجماعات المحلية وهيئاتها (ج. ر. عدد 5576 بتاريخ 27 شوال 1428 - 8 نوفمبر 2007)، إذ مكن فقط الأعوان الجماعيين من الاستفادة من التعويضات عن الأعمال التالية:

- أعمال كنس وتنظيف الطرق والمرافق العمومية؛
- أعمال جمع الأزبال والقاذورات وشحنها وتفريغها وفرشها وتبديدها؛
- العمل في مستودعات الأزبال؛
- أعمال فرش القطران والزفت؛
- أشغال تعهد المعدات الخاصة لجمع الأزبال المنزلية وغسلها تشحيمها؛

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- سياقة وإصلاح آلات وشاحنات وعربات جمع الأزبال والنفايات؛
- أعمال أسر وقتل الحيوانات التائهة؛
- أعمال تنظيف اصطبلات المجازر؛
- العمل بالمجازر؛
- العمل في قاعات التبريد؛
- العمل على ارتفاع يفوق مترين؛
- العمل على إزالة الثلوج من الطرقات؛
- غرس وشذب الأشجار؛
- أعمال تنظيف وتطهير الأماكن الملوثة؛
- غسل الأموات وحفر القبور؛
- الأعمال المرتبطة بالتلقيح؛
- الرش بالمبيدات والمواد الخطيرة؛
- الخدمات الطبية وشبه الطبية المزاولة في إطار المكاتب الصحية؛
- مراقبة المؤسسات والأماكن المضرة بالصحة؛
- الممارسة بالأرشفيف؛
- أعمال الترصيف الترصيص والصباغة والنجارة والتلحيم والميكانيك والكهرباء والتشوير.

أعمال كلها تم ربطها بالأعوان دون الأطر العليا، وحرّم هذه الفئة الأخيرة من التعويض عن العديد من المهام الخطيرة، التي ترتبط بالوظيفة المنوطة بها، كإجراء بعض الكشوفات والمعاینات في مجال الصحة المتعلقة ببعض الأمراض المعدية والمتنقلة من جانب الإنسان والحيوان، وكذا معاینات البنايات المهددة بالانهيار، أو بناء القناطر وحفر الآبار، وإجراء أعمال الخبرة في ظروف مناخية متقلبة وعاصفية أو شديدة الحرارة أو انزلاق التربة وفي مجاري المياه العادمة والملوثة أو مطارح النفايات، من قبل المهندسين المعماريين والمهندسين المختصين وأطباء مكاتب الصحة وبعض التقنيين في مجال التعمير والهندسة المدنية وحتى العديد من الأطر الإدارية.

ر- التأثير السياسي على جودة تدبير الوظيفة العمومية بالجماعات الترابية

يشتكي العديد من الموظفين والأعوان العاملين بالجماعات الترابية من التأثيرات السياسية في تدبير الموارد البشرية العاملة بإدارتها، إذ تنتفي الكفاءة المهنية ومستوى التأطير والشواهد المحصل عليها

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

والخبرات المكتسبة في شغل المهام والمناصب الإدارية والتقنية والمالية بمختلف مصالحها ومرافقها، لتحل محلها الولاءات والانتماءات السياسية، إن لم تكن علاقات القرب الأسرية هي الآلية المعتمدة في تولي مناصب التكليف الإداري، مما ينتج عنه انتشار الفساد الإداري والبطء في أداء المهام ووجود الموظفين الذين يتغيبون بدون حسيب أو رقيب، واستنزاف الممتلكات والميزانيات بدون مبرر، والإثراء غير المشروع.

ز- الردود السلبية المترتبة على إحالة الموظف الترابي على التقاعد

عند إحالة موظف الجماعات الترابية على التقاعد، تنتهي علاقته بميزانية الجماعة الترابية، ولم يعد له أي حق في أي تحفيز أو تعويض عن الخدمات والمجهودات التي بذلها في خدمة إدارتها، إلا ما تعلق بحفل تكريم، قد يخصص على شرفه بمبادرة من جمعيات الأعمال الاجتماعية إن وجدت، أو بمبادرة من زملائه في العمل، أو بمبادرة من رئيس المجلس إذا كانت علاقته جيدة بالمعني بالأمر. حتى أن غالبية المحالين على التقاعد من السلاالم الدنيا في الوظيفة، تعترضهم أمراض نفسية وصحية قد تعجل بوفاتهم أو تحيلهم على ملازمة فراش المرض، نظرا لهزالة راتب التقاعد بالمقارنة مع غلاء المعيشة وظروف السكن الذي تفتقر إليه غالبية هذه الفئات من الأعوان والموظفين، ويزيد ارتفاع واجب كراء السكن الذي يأويه وعائلته من تفاقم الوضعية خاصة بالنسبة للفئات الهشة من الموظفين والأعوان، فتفكير الموظف أو العون في العيش في تلك الحالة المادية الهزيلة، ينعكس سلبا على نفسيته ومردوديته الوظيفية خاصة على مستوى الأعوان والموظفين في السلاالم الدنيا والمتوسطة المقبلين على التقاعد والإحالة على المعاش.

إن الجماعات الترابية بالمغرب تفتقر إلى الأطر المتخصصة في مجال المالية المحلية والتخطيط، خاصة على مستوى الأطر العليا، وهذا ما أشارت إليه المناظرة الوطنية الرابعة، حيث لاحظت أنه رغم الجهود المبذولة من طرف وزارة الداخلية في مجال تكوين أطر متخصصة لفائدة الجماعات المحلية، فإن نسبتهم تبقى ضعيفة ولا تشمل جميع الجماعات.

كما لاحظت لجنة المالية المحلية المنبثقة عن هذه المناظرة الوطنية أن بعض الجماعات المحلية في غالب الأحيان تسند مهام تسيير مصالحها المالية والمحاسبة إلى أطر تنتمي إلى الدرجات الدنيا الشيء الذي لا يساعد على تحسين مستوى التسيير المالي ويحد من مبادرة الجماعات في اعتماد التقنيات المتطورة لترشيد نفقاتها.¹

¹ عبد الحق المرجاني: حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية، مرجع سابق، ص.75.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

كما أن مثل هؤلاء الأطر المتخصصة لا تتمتع بحوافز وامتيازات تشجعهم على العمل وتقوي فيهم الضمير المهني والإخلاص في القيام بالمهام المنوطة بهم وتجويد الأداء.

كما يلاحظ أيضا عدم احترام التخصص في إسناد المهام، خاصة في المصالح الجبائية والتقنية (التعمير) أو تدبير ممتلكات الجماعات. أو تكديس مجموعة من التخصصات والملفات في يد شخص واحد، أو مجموعة محدودة، مما يتسبب في ارتكاب أخطاء في التسيير ومعالجة الملفات، وكذا البطء في الاستجابة للمتطلبات المتنامية والمستعجلة للتنمية المحلية.¹

ثانيا- الإكراهات المرتبطة بالهيكل التنظيمي للإدارة وإجراءاته

يقصد بالهيكل التنظيمي للوظائف العامة ترتيب المراكز الوظيفية في إطار الوحدات الإدارية، مع بيان المجموعة التي تضمنتها، وطبيعتها أو نوعيتها، ودرجتها في السلم الإداري، مما ييسر توزيع العمل بينها، ويوضح العلاقات بين شاغليها، سواء أكانت هذه العلاقات رأسية تتصل بما بين الرئيس والمروءس أم أفقية تتعلق بالصلة بين زملاء العمل.²

إن واقع الإدارة بالجماعات الترابية وكما بينا ذلك في التشخيص السابق، تعثره اختلالات ونقائص جوهرية متعددة، ظلت تنخر الجهاز الإداري المحلي على مختلف المستويات، ونذكر منها بالخصوص غياب تنظيم هيكلي محكم لإدارة الجماعة الترابية، وضعف ومحدودية توظيف التكنولوجيا الحديثة في التدبير الإداري. فهناك العديد من الجماعات من لا تتوفر إطلاقا على هياكل تنظيمية، وهناك من تعمل بهياكل تنظيمية لا تتلاءم مع الاختصاصات المنوطة بها، وهناك من لم تفعل على الوجه المطلوب مقتضيات القوانين التنظيمية الصادرة بشأن تنظيم إدارة الجماعة وتحديد اختصاصاتها وتبيان مساطر تدبيرها.

1- اختلالات تنظيم الإدارة على مستوى الجهات والعمالات والأقاليم

في ظل القوانين المتعلقة بتنظيم الجهات والعمالات والأقاليم وعندما كان عامل العمالة أو الإقليم أمرا بالصرف في ميزانية تلك الهيئات (قبل الإصلاحات الدستورية لسنة 2011)، ولما كان يمارس السلطة الرئاسية على الموظفين والأعوان الذين يتقاضون رواتبهم من تلك الميزانيات، كانت البنية التنظيمية لإدارات تلك الهيئات مدمجة ضمن الكتابات العامة للعمالات والأقاليم، لدرجة أن الموظف يتقاضى راتبه الشهري من ميزانية العمالة أو الإقليم، في حين هو يقوم بوظيفته لدى رئيس ملحقة إدارية أو رئيس دائرة تابع لسلطة العامل ولا يؤدي للجماعة الترابية المعنية أية مهمة. ولا زال الوضع مستمرا

¹ امين ركلمة: مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد وآفاق التطوير، مرجع سابق، ص. 87-88.

² محمد الأعرج: القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 74 مكرر، 2011، ص. 93.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

لحد الآن وبعد مرور أكثر من سنة ونصف على إجراء انتخابات 4 شتنبر 2015، والشروع في تطبيق مقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بتلك الهيئات وحلول رؤساء مجالس العمالات والأقاليم محل العمال في تدبير الحياة الوظيفية لموظفي مجالس العمالات والأقاليم.

2- اختلالات تنظيم الإدارة على مستوى الجماعات

فتنظيم إدارة الجماعات سواء في المجال الحضري بصفة عامة أو القروي على الخصوص، كانت تطبعه التقليدية في التدبير والتأطير، وعدم الوضوح، وتعقيد المساطر، وتشتت المسارات التي تسلكها المعلومة، وغياب التنسيق بين هياكل الإدارة الجماعية، وغياب الالتقائية فيما بين مكوناتها. فعلى مستوى المصالح المكلفة بتدبير الموارد المالية، كان يتم تركيز جميع المهام المتعلقة بربط الضريبة والاستخلاص وإعداد الأوامر بالمداخل ومراقبة تدبيرها، في يد شسيع المداخل، مع عدم تزويده بالإمكانيات الضرورية التي تساعد على أداء مهامه على الوجه المطلوب، خاصة من الموارد البشرية المؤهلة للاشتغال في ميدان تدبير مصادر تمويل الميزانيته، وتدبير المنازعات الجبائية، وحفظ الأموال وصيانة الأرشيف.

وحتى الآن لازالت العديد من الجماعات تعتمد التدبير وفق ما هو متوفر، وما ورث عن إدارة المجالس السابقة، دون العمل على وضع هياكل تنظيمية تتوافق مع الاختصاصات الموسعة للجماعات. وللتحقق من ذلك فقد وجهنا استمارة لأكثر من 30 مدير مصالح مؤقت بعدد من الجماعات، نستفسر فيها عن عدد من المعلومات المتعلقة بتدبير الجماعات التي يشرفون على إدارتها، خاصة ما تعلق بأهم الإشكالات التدبيرية التي تعاني منها جماعاتهم. لكن للأسف لم نتوصل إلا باستمارة واحدة معبأة من طرف المدير المؤقت لجماعة مداغ إقليم بركان، والذي شكره على عنايته بطلبنا، وإننا نتفهم العقليات التي مازالت لم تستوعب بعد المقتضيات الدستورية المرتبطة بالشفافية والنزاهة وضرورة نشر المعلومة وتمكين المرتفقين وغالبية العموم من الاطلاع عليها.

ويتضح من خلال الاستمارة الجوابية المعبأة من طرف المدير المؤقت لجماعة مداغ السالف الذكر، أن مصالحها الجبائية لم تفعل بعد مقتضيات دورية وزير الداخلية عدد 288 بتاريخ يناير 1990 في جانبها المتعلق بتنظيم قسم تنمية الموارد المالية على مستوى الجماعات، إذ أن شسيع المداخل يجمع بين إثبات الديون وتفحص تصاريح الملزمين ومراجعتها وتدبير منازعاتها الجبائية والاستخلاص وإعداد الأوامر بالمداخل، ومسك محاسبتها، وإجراء أعمال الرقابة على معاونيه، مما يجعل تدبير المداخل

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

مركزا في يد واحدة؛ وضعية تدبيرية غير مضبوطة وتحتاج إلى تنظيم يتوافق مع مقتضيات الحكامة الجيدة.

كما أنه من خلال الاطلاع على بعض تقارير المجالس الجهوية للحسابات، يتبين أن العديد من الجماعات لازالت تعاني من سوء التدبير على مستوى إداراتها الجبائية، وهو ما أشار إليه تقرير المجلس الجهوي للحسابات لمراكش، في التقرير الخاص بمراقبة تسيير الجماعة القروية سيدي عيسى الركراكي التابعة للنفوذ الترابي لإقليم الصويرة بتاريخ يونيو 2014، والذي يشير في صفحته الثالثة والثلاثين (33)، فيما يتعلق بملاحظته المتعلقة بوجود اختلالات في تنظيم وتدبير وكالة المداخل، حيث لوحظ في هذا المجال، أن وكالة المداخل تعاني من بعض الاختلالات التنظيمية، مما يجعلها لا تساهم في ضبط وتنمية الموارد الذاتية للجماعة، حيث سجل في هذا الإطار:

عدم توفر الجماعة على وكالة مداخل مستقلة، حيث تبين من خلال الاطلاع على الهيكل التنظيمي أن وكالة المداخل تابعة لمصلحة المصاريف، مما يمثل خرقا لمبادئ المراقبة الداخلية، وبالتالي خطرا على مالية الجماعة، وذلك في غياب المراقبة الدورية والمنتظمة للخازن الجماعي؛

- اقتصار مهمة وكالة المداخل على الاستخلاص التلقائي لواجبات كراء المحلات التجارية والسكنية، وفي غياب أية خطة عمل من أجل الرفع من معدل الاستخلاص وتخفيض الباقي استخلاصه؛
- خلافا لمقتضيات المقرر المحدث لوكالة المداخل رقم 5467 بتاريخ 2012/12/13، فقد لوحظ أنه غالبا ما يتم تجاوز سقف 5.000 درهم المسموح الاحتفاظ به لدى وكالة المداخل، كما يتم تجاوز مدة خمسة أيام القصوى من أجل دفع المبالغ المالية المستخلصة للخازن الجماعي؛
- غياب أرشيف منظم ومضبوط لوكالة المداخل مما يحول دون ضبط وتتبع الملفات؛
- عدم تعيين نائب وكيل المداخل من أجل تعويض وكيل المداخل الرسمي أثناء غيابه؛
- عدم ضبط وكيل المداخل الحالي لمهامه، فبالرغم من تعيينه منذ 2012/12/13 لازال وكيل المداخل السابق، الذي تم إلحاقه بجماعة أخرى، يمارس بعض مهام وكالة المداخل.

إن المصالح المكلفة بتدبير الموارد المالية للجماعات، تعاني من الإكراهات، سواء على مستوى التنظيم أو على مستوى التأطير البشري ووسائل الاشتغال. إكراهات يتعين على السلطة الحكومية

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

المكلفة بالداخلية والمجالس المنتخبة تداركها باتخاذ تدابير فعالة وناجعة تؤهل الجماعات الترابية للقيام بالصلاحيات المنوطة بها على الوجه المطلوب.

أ- اختلالات تنظيم وتدبير مديرية المصالح بالجماعات

تنص المادة 128 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14، على أنه: "يساعد المدير أو المدير العام، حسب الحالة، المجلس في ممارسة صلاحياته ويتولى تحت مسؤولية الرئيس ومراقبته، الإشراف على إدارة الجماعة، وتنسيق العمل الإداري، بمصالحها والسهر على حسن سيره. ويقدم تقارير لرئيس المجلس كلما طلب منه ذلك".

من خلال استقراء ما ورد بهذه المادة من صلاحيات منوطة بمدير المصالح، يتضح أن المشرع استعمل مجموعة من التعبيرات ذات المعنى العام والمتشابهة في المقاصد، كالنص على أن مدير المصالح يساعد الرئيس في أداء مهامه. فما هي طبيعة هذه المساعدة؟ وما هي مجالاتها وحدودها وكيفية ممارستها وبأية وسائل؟

كما تثير عبارة "الإشراف" على إدارة الجماعة، نفس الغموض وعدم الدقة، بمعنى هل تتصل بممارسة السلطة الرئاسية على الموظفين وتدبير شؤونهم، وتوزيع المهام عليهم وتتبعها وتقييمها؟ هل تمتد للقيام بأعمال الافتصاص الداخلي؟ هل تعني أن كل الواردات والصادرات يجب أن تمر عبره؟ هل الإشراف يعني أن يكون على علم بكل ما يروج بإدارة الجماعة دون التقرير بشأنها؟ أسئلة كثيرة تثيرها العبارات التي اعتمدها القانون التنظيمي فيما يخص مهام مدير المصالح، وتحتاج إلى تدقيق وتفصيل. ونعتقد أنه على السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أن تصدر دوريات ومناشير توجيهية في هذا الباب، كما يمكن تدارك هذا الأمر من خلال مشاريع القرارات التنظيمية للهياكل التنظيمية لمديريات المصالح وصلاحياتها.

وفي نفس السياق أناط النص التنظيمي الآنف الذكر بمدير المصالح مهمة "التنسيق" بين مكونات إدارة الجماعة، دون تحديد كيفية ممارسة هذا التنسيق وبأية آليات، وما هي حدوده، مصطلح شاسع وغامض الدلالة، تغلب عليه السلطة التقديرية لرئيس المجلس باعتباره السلطة الرئاسية المشرفة على تدبير الإدارة وشؤون موظفيها. فالمادة 128 المشار إليها أعلاه، تشير إلى أنه على مدير المصالح أن يحقق النتائج الإيجابية من خلال التنسيق بين المصالح والإشراف عليها، دون أن تحدد تلك المقترضات المؤشرات التي بواسطتها سيتحقق بها من فعالية وناجعة الأداء تمشيا مع مضمون المادة 269 من نفس

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والتي تحدد قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، والمتمثل في القيم التالية والتي يتعين على الإدارة الالتزام بها في أداء المهام المنوطة بها:

- المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجماعة؛
- الاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجماعة وضمان جودتها؛
- تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية؛
- ترسيخ سيادة القانون؛
- التشارك والفعالية والنزاهة.

فحتى هذه الأهداف تتصف بالعمومية وعدم الدقة، وتحتاج إلى تدابير مكملة ومفصلة ومفسرة، لتوضيح آليات ممارستها، والتحقق من فعاليتها ونجاحاتها.

ب- ضعف ومحدودية توظيف التكنولوجيا الحديثة في التدبير الإداري.

إن الإدارة المغربية وإن عرفت استعمالا واسعا لتكنولوجيا المعلومات في التدبير العادي لمصالحها فإنها لم ترق بعد إلى مصاف الدول التي تعتمد التقنيات الحديثة للتواصل كوسيلة لتقديم خدمات ذات قيمة مضافة إلى المرتفقين والمواطنين.

وتعزى هذه الوضعية أساسا إلى غياب إطار قانوني يضمن سلامة المراسلات الإلكترونية ويحدد قواعد التوقيع الإلكتروني علاوة على ضعف استثمار الإدارات العمومية في مجال التقنيات الحديثة للتواصل،¹ بما فيها إدارات الجماعات الترابية.

ت- الاختلالات المرتبطة بنظام إدارة تنمية الموارد المالية الترابية

إن الحضور المكثف للدولة تبقى له مجموعة من الإفرازات السلبية، التي تؤثر على الجوانب المرتبطة بالدور التنموي للسياسة الجبائية المحلية ومدى قدرتها على الاستجابة لمتطلبات وتطلعات الفضاء المحلي، وتحد من سلطة الجماعات الترابية في هذا الإطار، خصوصا وأن مظاهر هذا الحضور قد تركزت مع الإصلاح الجبائي المحلي الجديد، حيث عاينا:

- محدودية الدور التشريعي للبرلمان في المجال الجبائي المحلي، الذي عرف تراجعاً لصالح الحكومة التي أصبحت المشرع الجبائي الأصلي، فيما أصبح البرلمان مشرعا استثنائيا بالرغم من كونه المؤسسة الأكثر تعبيراً عن التراضي الجبائي.

¹ تشخيص الوضع الحالي للإدارة، الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء التجارب الأجنبية، مرجع سابق، ص.38.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- إن أول إكراه تصادفه الجبايات المحلية، يتمثل في تعدد المتدخلين في العملية الجبائية المحلية، يتولى كل متدخل منها جانبا أو أكثر من تدبير هذا النوع من مصادر التمويل المحلي، ويتعلق الأمر بكل من السلطة المركزية، ووزارة الداخلية والولاية والعمال، والخزينة العامة للمملكة، والمديرية العامة للضرائب، والجماعات الترابية.¹

فعلى إثر الإصلاح الجبائي لسنة 1989، حاولت وزارة الداخلية من خلال دورية تفسيرية وتوجيهية لمقتضيات القانون الجبائي رقم 30.89 مساعدة الجماعات الترابية على تخطي إشكال تنظيم المصالح المحلية المسؤولة عن تدبير الموارد المالية المحلية من خلال وضع تصور لتنظيم هيكلي لقسم تنمية الموارد المالية، بغية الرفع من مردودية هذا القسم، وتكريس مبادئ التنظيم والشفافية وتوزيع الأدوار بشكل يضمن حسن التدبير للمصالح المكونة له ويفصل بين المهام فيما يتعلق بعملية الفرض الجبائي وتحديد مبلغ الواجبات وبين ما يرتبط بمجال التحصيل، مع إقرار أجهزة ساهرة على تتبع وتقييم ومراقبة تدبير العمل بذلك القسم، إلا أن تفعيل تلك المقتضيات واجهته عدة إكراهات حالت دون تبنيه من قبل العديد من الجماعات.

❖ إشكالية تنظيم الإدارة الجبائية

يلعب التنظيم الهيكلي للمصالح الجبائية دورا مهما في توزيع المهام والتنسيق بينها وتتبعها ومراقبتها وتقييمها.

ففي غياب هيكل تنظيمي يضمن الشفافية والمساءلة، والرقابة المتبادلة، يكون المال العام في هذه الحالة عرضة للضياع.

فعملية تشخيص طرق تنظيم المصالح المحلية المكلفة بالتدبير توضح في كثير من الحالات الجمع بين العديد من الوظائف المالية والمحاسبية والإحصائية وتركيزها في يد شسيع المداخل، وضع يتعارض مع مبادئ الحكامة الجيدة.

ومن خلال عملية التشخيص التي أجريناها على آليات الحكامة المالية للجماعات الترابية بصفة عامة والجماعات القروية بصفة خاصة تبين لنا، أنه ترجع بعض الاختلالات التي تشوب المنظومة الجبائية المحلية أساسا إلى وجود أوجه القصور على المستوى التنظيمي وإلى غياب تحديد للاختصاصات وكذا إلى بعض النقائص على مستوى الموارد. كما تقوم معظم الجماعات بتدبير الجبايات المحلية في

¹ يهم نظام الحكامة ثلاثة أطراف: الجماعات، والمديرية العامة للضرائب والخزينة العامة للمملكة كأطراف مباشرة، وتضاف إليهم وزارة الداخلية من خلال سلطة الوصاية التي تمارسها على الجماعات.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

غياب بنيات تنظيمية ملائمة تستند إلى إطار هياكل تنظيمية وظيفية. فأكثر من 62 % من الجماعات لا تتوفر على هياكل تنظيمية، وتصل هذه النسبة على مستوى الجماعات الحضرية إلى 43%.

ويدل هذا الوضع على أن الحكامة تتم، على مستوى غالبية الجماعات، داخل إطار غير ملائم، مما يؤثر سلباً على جودة التدبير الجبائي المحلي، وذلك من خلال:

- تداخل المهام بين مختلف الأجهزة المشكلة للمصالح الجبائية، مع ما ينطوي عليه ذلك من مخاطر تتعلق بعدم تنفيذ بعض المساطر الإلزامية؛
- عدم تحديد المسؤوليات بشكل دقيق؛
- غياب التنسيق بين الأطراف المتدخلة.

يتبين أن الجماعات التي تتوفر على هياكل تنظيمية، تستند على دورية صادرة سنة 1992 والتي حددت هيكلية قسم تنمية الموارد المالية المحلية على النحو التالي:

- خلية التفتيش والمراقبة؛
- مصلحة الاستخلاص (وكالة المداخل)؛
- مصلحة الوعاء.

كما يلاحظ أن غالبية الجماعات (60%) غير راضية عن التنظيم المعتمد في إدارتها الجبائية، إذ تعتبره غير كفيل بضمان التسيير الفعال لمواردها. ولا تتوفر أية جماعة على هيكل تنظيمي مصادق عليه من طرف السلطات المختصة، مما قد يفضي إلى عدم الاستقرار التنظيمي على مستوى المصالح الجبائية بفعل التغييرات المتواترة التي خضع لها.

وفي هذا الصدد لاحظت المجالس الجهوية للحسابات أن المصالح الجبائية المحلية تعرف تغييرات دائمة ومهمة تشمل موظفيها. وباستثناء شسيع المداخل، لا يستند التعيين داخل المصالح الجبائية إلى أي شرط من شروط الكفاءة.

كما أن غياب دليل للمساطر وكذا نظام مرجعي للوظائف والكفاءات لا يساعد في توفير شروط التنفيذ الجيد للمهام وعمليات التتبع.

وتعرف العديد من المصالح الجبائية الجماعية الجمع بين عدة مهام متنافية (تحديد الوعاء، الاستخلاص، المراقبة)، إذ على صعيد ما يقارب 60 % من الجماعات، لا يتم الفصل بين مهام تحديد الوعاء ومهام الاستخلاص. ويصل هذا المعدل إلى 40% بالنسبة للجماعات الحضرية و86% بالنسبة

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

للجماعات القروية. على مستوى مجموعة من الجماعات القروية، وأحيانا الحضرية، يتولى شسيع المداخل جميع المهام المتعلقة بالجبايات المحلية.

ويترتب عن إحداث وكالات المداخل، الذي يعتبر استثناء لمبدأ الفصل بين مهام الأمرين بالصرف والمحاسبين، توسيع مجال مسؤولية الجماعات بخصوص الجبايات المحلية. وتعتبر وكالة المداخل إحدى الوحدات المهمة داخل الإدارة الجبائية المحلية. إذ غالبا ما تستعمل تسمية " وكالة " للتعبير عن هذه الإدارة الجبائية. وتبرز أهمية وكالة المداخل من خلال المراقبة الدقيقة التي يجب أن تخضع لها من طرف رئيس المجلس الجماعي.

❖ اختلالات المسؤولية ومراقبة وتفتيش شساعة المداخل

يخضع شسيعو المداخل¹ لمراقبة المحاسبين العموميين التابعين لهم، إذ يتعين عليهم تقديم الإثباتات بشأن الاستخلاصات التي قاموا بها. ويمكن للخرنة المكلفين بالأداء، دون سابق إعلام، التدقيق في محاسبة وصندوق الوكالات، وكذا تقييم سير العمل بها ومردوديتها.

كما نصت على ذلك المراسيم المنظمة للمحاسبة العمومية للجهات والجماعات والعملات والأقاليم ومجموعاتها الصادرة في سنة 2017، إذ يقوم المحاسب المكلف دون سابق إشعار، وكلما ارتأى ذلك أو بطلب من الأمر بالصرف، في مكتب شسيع المداخل وفي مراكز نوابه، بما يلي:

- مراقبة الصندوق والمحاسبة؛
- جرد التذاكر والقيم الأخرى ودفاتر المخالصات؛
- تقييم سير الشساعة وأدائها.

ويتعين إجراء المراقبة والجرد السالف الذكر مرة كل سنة على الأقل.

ويخضع شسيعو المداخل لمراقبة الأجهزة المختصة طبقا لما تنص عليه المادة 159 من مرسوم المحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها رقم 2.17.249. ونفس رقم المادة من مرسوم محاسبة العمالات والأقاليم ومجموعاتها، ومن مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات لسنة 2017.

¹ تنص المادة 19 من مرسوم محاسبة الجماعات المحلية ومجموعاتها في المادة 19 على أنه: "يتولى الشسيعون القيام بعمليات الاستيفاء أو الأداء وفق الشروط المحددة بتعليمية لوزير الداخلية. يعين الشسيعون لدى الأمرين بالصرف بقرار لوزير الداخلية باقتراح من الأمر بالصرف".

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

وتفيد الدراسات التي أجرتها المجالس الجهوية للحسابات، خضوع نسبة 68 % من الوكالات لهذا النوع من المراقبة، وتصل هذه النسبة إلى 78% على مستوى الجماعات الحضرية و 53% فيما يتعلق بالجماعات القروية.

وبالرغم من تعدد أعمال المراقبة التي تهم بشكل عام مجالات الشريعة، فإن عمليات تقييم الأداء لا يتم تفعيلها إلا نادراً، كما أن ما يزيد عن 94 % من الجماعات أكدت عدم خضوع وكالاتها لأي تقييم للأداء.

وتتسم الظروف التي يزاوّل فيها شسيعو المداخل اختصاصاتهم بثقل المسؤولية الملقاة على عاتقهم مقابل محدودية الصلاحيات التي يتمتعون بها، والخاضعة لبعض قواعد التسيير المتجاوزة التي يطبعها غياب شروط السلامة، وضعف التأطير ومحدودية الكفاءات.

ويتحمل شسيعو المداخل مسؤولية شخصية ومالية مماثلة لمسؤولية باقي المحاسبين العموميين. غير أن نطاق الصلاحيات المخولة لهم في مجال تحصيل الديون العمومية يبقى محدوداً مقارنة بباقي المحاسبين العموميين. كما تنطبق نفس المسؤولية على المحاسبين العموميين بحكم الواقع.¹

❖ هزالة التعويض عن مسؤولية شسيع المداخل

أما بالنسبة لتعويض الصندوق الممنوح لشسيعي المداخل (بنسبة واحد درهم في الألف درهم من المبالغ المقبوضة وفي حدود 600 درهم سنوياً)، فإنه يظل غير كاف ليشكل حافزاً حقيقياً لهم.

وتخضع وكالات المداخل في تنظيمها وتسييرها لتعليمية وزير المالية بتاريخ 26 مارس 1969، وكذا لدورية وزير الداخلية رقم 2362 بتاريخ 7 أبريل 1969.

تجدر الإشارة إلى أن المادة 45 من المرسوم رقم 2.09.411 المذكور أعلاه تنص على أن تنظيم وكالات المداخل الجماعية وتسييرها وعلاقتها مع المحاسبين المكلفين تحدد بتعليمية مشتركة بين الوزير المكلف بالمالية ووزير الداخلية. إلا أن هذه التعليمية لم تصدر بعد، بالرغم من أن المرسوم المذكور تم نشره بالجريدة الرسمية منذ تاريخ 8 فبراير 2010 .

¹التسيير بحكم الواقع: تنص المادة 20 من رسوم رقم 2.09.441 صادر في 17 من محرم 1431 (3 يناير 2010) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها على أنه: "طبقاً للنصوص التشريعية الجاري بها العمل، يعتبر محاسباً بحكم الواقع، كل شخص يقوم، من غير أن يكون مؤهلاً من طرف السلطة المختصة، بعمليات المداخل والنققات ومسك والتصرف في الأموال أو القيم التي تملكها جماعة محلية أو مجموعة. بالإضافة إلى ذلك، يعتبر مشاركاً مسؤولاً عن التسيير بحكم الواقع، كل موظف أو عون وكذا كل من هو حاصل على طلبية عمومية، الذي يكون بمرافته أو تشجيعه إما على المبالغة في بيانات الأثمان أو الفاتورات أو على تحريف بياناتها، وقد عمد إلى وضع أوامر الأداء أو الحوالات أو التبريرات أو أصول صورية. دون الإخلال بالأحكام الجنائية المعمول بها، يخضع المحاسب بحكم الواقع والمشارك أو المشاركون في تسيير بحكم الواقع لنفس الالتزامات والمراقبة ويتحملون نفس مسؤوليات المحاسب العمومي".

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ويعمل شسيعو المداخل في إطار ظروف تنسم في بعض الأحيان بغياب شروط السلامة والأمان (غياب صناديق حديدية، الاحتفاظ بسيولة مالية وقيم بمبالغ مرتفعة، اختلالات كبيرة في مجال حفظ الوثائق، تقاسم نفس المكتب مع موظفين آخرين...). كما لا يقوم شسيعو المداخل بإبرام عقد التأمين المنصوص عليه في المادة 48 من المرسوم رقم 2.09.441¹

يعاني شسيعو المداخل العديد من الإكراهات والمخاطر التي قد تهدد حياتهم الوظيفية والمالية، ويتعرضون يوميا لتحديات من قبل الملمزمين، سواء بدفع مبالغ ناقصة، أو أوراق مالية مزورة، يضطر معها الشسيع الملمزمين إلى سد العجز الحاصل في صندوقه من ماله الخاص، على الرغم من أن العمل الذي يقوم به، موجه لمصلحة ولفائدة الجماعة الملمزمين لديها. إلا أن هذه الأخيرة لا تتحمل تعويض المبالغ الناقصة رغما عن إرادة شسيع المداخل وأعوانه. فهو في نظر القانون محاسب عمومي ويتحمل نفس المسؤوليات المقررة لمحاسبي الدولة، ولكن لا يستفيد من نفس الامتيازات المقررة لمحاسبي الخزينة العامة ووزارة الاقتصاد والمالية. فالمسؤولية جسيمة، وتعويضاتها هزيلة، وعلى الدولة في شخص وزارة الداخلية أن تراجع المقترضات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل فيما يخص مسؤولية شسيع المداخل وتعويضاته، وتأمينه وحمايته من مخاطر المسؤولية المترتبة عن أدائه للمهام المالية والمحاسبية المنوطة به.

كما تجدر الإشارة إلى أنه في ظل مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات الترابية ومجموعاتها لسنة 2010 ولسنة 1976، كان المحاسب العمومي ملزم بإجراء مراقبته على محاسبة شسيع المداخل على الأقل مرة كل ثلاثة أشهر، إلى أنه في ظل المراسيم التنظيمية للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية الصادرة في سنة 2017 أصبحت هذه المراقبة تتم على الأقل مرة كل سنة، مما يعني أن المحاسب العمومي أصبح ملزما في حدود مرة في السنة بإجراء مراقبته على عمل الشسيع وأعوانه، مما قد يتسبب في غياب معرفة المحاسب بوضعية شساعة المداخل التابعة له. إنها مدة كافية لكي تتسبب في اختلاس أموال الجماعة الترابية وسوء تدبير شساعة المداخل، مما قد يتسبب في صعوبة تدارك المواقف قبل استفحالها على العكس ما كان عليه الوضع قبل سنة 2017، والتي كان على المحاسب أن يجري مراقبته على الأقل أربع مرات في السنة، مرات تجعل الشسيع وأعوانه يظلون تحت مراقبة وتتبع المحاسب العمومي المكلف.

¹ تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول الجبايات المحلية، مرجع سابق، ص.54.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

❖ إشكالية التأطير بالمصالح الجبائية المحلية

لقد سبق لنا أن أثرنا سابقا، أن من بين أسباب الضعف المسجل على مستوى تدبير الموارد المالية للجماعات الترابية بصفة عامة والجماعات بصفة خاصة، ضعف مستوى التأطير البشري، سواء من حيث العدد، أو من حيث الكفاءات والخبرات والتخصصات المطلوبة في مجال التدبير المالي والمحاسبي.

❖ شسيع المداخل والإشكالات المرتبطة بصفته كمحاسب عمومي

لقد أنط القانون الجبائي رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية بشسيع المداخل مهمة استخلاص مختلف الحقوق والواجبات المقبوضة لفائدة ميزانيات تلك الهيئات، ووضع له لائحة تفصيلية لحدود تدخلاته التحصيلية. كما أن المرسوم المتعلق بالمحاسبة العمومية المحلية، جعل من شسيع المداخل محاسبا عموميا. وتبعاً لهذه الصفة أصبح يتحمل كامل المسؤوليات المنوطة بالمحاسبين العموميين الإدارية والمالية والمدنية والجنائية.

فالمحاسب العمومي التابع للدولة حدد له المشرع في مدونة تحصيل الديون العمومية مجموعة من الإجراءات تساعد على استخلاص الديون العمومية كالإنداز والحجز والبيع والإكراه البدني، وفي حالة تهاونه في ذلك، يخضع لمقتضيات المادة 125 من تلك المدونة والتي تشير على أنه: "إن المحاسبين المكلفين بالتحصيل الذين تركوا أجل التقادم يمر دون القيام بإجراءات التحصيل أو الذين شرعوا فيها ثم تخلوا عنها إلى أن تقادمت الديون المعهود إليهم بتحصيلها، تسقط حقوقهم تجاه المدينين، غير أنهم يبقون مسؤولين تجاه الهيئات العمومية المعنية". أما شسيع المداخل باعتباره محاسبا عموميا لا يتوفر على تلك الآليات (الإنداز الحجز البيع الإكراه البدني)، ومع ذلك يتحمل نفس المسؤوليات في حالة ارتكاب مخالفة التهاون أو التقصير في القيام بإجراءات التحصيل.

كما تشير في نفس السياق، على أن الجماعات التي يجمع فيها شسيع المداخل بين مهمة إثبات الديون العمومية المستحقة للجماعة المعنية (الفرض الجبائي) والاستخلاص، فالمسؤولية مزدوجة، كونه يصبح مسؤولاً عن سقوط حق الجماعة الترابية في عملية الفرض وعن التحصيل.

كما تجدر الإشارة إلى أن قانون الجبايات المحلية رقم 47.06 قد حدد الرسوم التي يتعين على شسيع المداخل تحصيلها، وهنا نطرح التساؤل، هل لما أنط المشرع بشسيع المداخل قانونيا تحصيل رسم ما، أعفى القابض الجماعي من تحمل المسؤولية عن استخلاصها، بمعنى هل أن القابض من حقه أن يرفض استخلاص وجيبة خص المشرع استخلاصها بشسيع المداخل أم لا؟ هل نعتبر شسيع المداخل مجرد مساعد للقابض في الاستخلاص، وبالتالي تؤول المسؤولية الأصلية في الاستخلاص إلى القابض

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

دون الشسيع، أم أن هناك تضامن في المسؤولية بينهما؟ ما هي حدود الرقابة التي يجريها شسيع المداخل على أعمال التصفية التي تقوم بها مصلحة فرض الضريبة وهل له سلطة في ذلك؟ أسئلة تحتاج إلى توضيحات مشتركة بين الخزينة العامة للمملكة ووزارة المالية والاقتصاد ووزارة الداخلية لإجلاء كل غموض.

إن مهمة الشسيع جسيمة وتحتاج إلى اهتمام قانوني يجعل منها آلية تدبيرية فاعلة في التحصيل وتقريب الإدارة من المرتفقين والملمزمين.

تعتبر وثيقة الميزانية المعتمدة من قبل المجالس التداولية للجماعات الترابية الأساس والإذن القانوني المالي الذي يجسد توقعات البرمجة السنوية لتفعيل مخططاتها التنموية الممتدة على مدة انتدابها، والتي تحدد أيضا حجم المجهودات التي يتعين على الهيئات التداولية بدؤها على مستوى الوعاء والتحصيل للمداخل. كما تعبر أيضا على نوع وحجم التنمية التي تطمح إلى تحقيقها بالتناسب مع تلك المجهودات.

يعاني تدبير ميزانية الجماعات الترابية من إكراهات متعددة من حيث شكل بنيتها ومن حيث إجراءات وضعها واعتمادها والتأشير عليها وتنفيذها وتتبعها وتقييمها وحصرها وممارسة الرقابة عليها بشتى صورها، مما ينعكس سلبا على تحقيق فعاليتها سواء على مستوى حصيلة الموارد المالية المحققة أو على مستوى تنفيذ النفقات. ولكي تتضح لنا الرؤيا حول هذه الصعوبات، سنقوم بحصر أهم الإكراهات التي تؤثر بشكل مباشر على تدبير الميزانية وتسبب في حصول نتائج سلبية تعاكس طموحات المجالس التداولية في تحقيق المردودية المالية أساس التنمية الترابية والوسيلة الضرورية للاستجابة لمطالب الساكنة في هذا المجال.

المطلب الثاني- إكراهات تدبير الميزانية وإجراءاتها

نقصد بإكراهات تدبير الميزانية الترابية، مجوع إكراهات تدبير وثيقة الميزانية، ومختلف الإجراءات المواكبة لتنفيذها، وحماية المال العام أي أعمال الرقابة الممارسة عليها.

إن المالية المحلية بالمغرب تتميز ببعض المميزات يجعل لها ذاتيتها الخاصة ويمكن تحديد بعضها فيما يلي:

- المالية المحلية بالمغرب ليس لها أي طابع دستوري بحكم أن القانون هو الذي يحدد السلطة المالية للهيئات المحلية سواء تعلق الأمر بالموارد أو بالنفقات، في حين أن السلطة المالية للدولة ينظمها وينص عليها الدستور عكس ما عليه الحال ببعض الدول المتقدمة حيث ينص الدستور على النظام المالي للهيئات المحلية كألمانيا وإيطاليا وإسبانيا.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- ميزانيات الهيئات المحلية يتم إعدادها وإقرارها من طرف المجالس المنتخبة ويتم المصادقة عليها من طرف سلطة الوصاية خاصة وزارة الداخلية في حين ميزانية الدولة يتم إعدادها من طرف السلطة التنفيذية ويتم المصادقة عليها من طرف البرلمان.

- مرونة الميزانية المحلية خاصة فيما يتعلق بمراجعة التحويلات المالية ونقل الاعتمادات بحيث أن المجالس المنتخبة تتوفر على حرية أكثر بالمقارنة مع السلطة التنفيذية على الصعيد الوطني وإن كانت الهيئات المحلية ملزمة باحترام أغلب القواعد القانونية المعمول بها على صعيد ميزانية الدولة كتوازن الميزانية، ومبدأ السنوية ومبدأ عدم التخصيص.¹

- ولكن على الرغم من هذه المرونة في تدبير الميزانية، فإن هذه الوثيقة تعاني العديد من الإكراهات وفي كل المراحل التي تمر منها انطلاقاً من الوضع والاعتماد والتنفيذ والمراقبة، مما يجعلها لا تحقق الفعالية المنتظرة من إقرارها كأداة يبنى ويؤسس عليها الاستقلال المالي للجماعات الترابية.

الفقرة الأولى- إكراهات تدبير الميزانية

لا شك أن الاستقلال المالي للجماعات الترابية يرتبط بالقدرة على اتخاذ القرار المالي وتنفيذه، وبرمجة الميزانية المحلية وفق الحاجيات الفعلية والحقيقية للجماعة الترابية، فإذا كان هذا الاستقلال يمنح القدرة القانونية والمادية لهذه الوحدات اللامركزية على برمجة مشاريعها واتخاذ قراراتها المالية بحرية أكبر،² فإن هذه القدرة التقريرية تصطدم من حيث التطبيق، بإكراهات ترتبط بالأسلوب المعتمد من قبل الجماعات الترابية في تحديد تقديرات ميزانياتها على مستوى المداخل بصفة خاصة، وكذا على مستوى بعض الإجراءات المواكبة لتنفيذ ميزانياتها.

أولاً- إكراهات تدبير وثيقة الميزانية

الميزانية هي الصورة المعبرة عن مستوى ودرجة الاستقلال المالي الذي بلغته جماعة ترابية ما من خلال المقارنة ما بين الموارد المالية الذاتية المقررة وإمدادات الدولة التي تعتمدها بها لموازنة نفقاتها. كما تعبر في نفس الوقت عن درجة الحرية المسموح بها لمجلسها التداولي في تحديد تقديراته

¹ عبد الحق المرجاني: خصائص المالية المحلية، مجلة المالية المحلية والاقتصاد الجهوي، العدد 1، 1995، ص.32.

² عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، ص.303.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

السنوية على مستوى المداخل والنققات، وكذلك فيمل يخص الأسلوب الذي تنهجه في التقرير ووضع هذه التقديرات.

1- إكراهات تقديرات الميزانية

إن مالية الجماعات الترابية رغم أنها عرفت تطورات عدة على مستوى التدبير، إلا أنها لا تزال رهينة مساطر وإجراءات تقليدية تتحكم في الوثيقة التي تتأسس عليها المالية المحلية وهي ميزانية الجماعات الترابية، والتي عرفتها المادة 152 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14 كما يلي: " الميزانية هي الوثيقة التي يقدر ويؤذن بموجبها بالنسبة لكل سنة مالية، مجموع موارد وتكاليف الجماعة."

لقد خصص القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14 في بابه الثاني مقتضيات تتعلق بوضع الميزانية والتصويت عليها، وذلك بالنص في المادة 183 منه، على أن رئيس المجلس يتكفل بتحضير الميزانية في شكل مشروع، على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات، تضم مجموع الموارد المنتظر تحقيقها، مع إمكانية تحيين هذه البرمجة سنوياً، تمشياً مع التغيرات التي قد تطرأ على تلك التوقعات، سواء بالزيادة أو النقصان.

إلا أنه يلاحظ في غالب الأحيان، إعطاء المجالس التداولية الأسبقية لتقدير النفقات، ومحاولة موزانها بموارد مالية تتأسس على حجم التحملات المنتظر تحصيلها، وليس على أساس الموارد المحققة فعلاً، أو الموثوق من تحصيلها، مما يجعل بناؤها تغطي عليه الاحتمالات بدل الصديقة في التقديرات. فتكون النتيجة التدبيرية سلبية على مستوى النتائج المالية المحققة عند نهاية السنة المالية، إذ يكون الفرق شاسعاً بين التقديرات والمحصلات.

ومن ناحية تقنيات وضع الميزانية، يلاحظ أن الجماعات لازالت تضع توقعاتها في مجال المداخل على أساس قاعدة 33/12، وتكتسي هذه القاعدة المتجاوزة طابعاً تقنياً محضاً إذ لا تعكس الاختيارات الإستراتيجية من حيث مراعاة الإمكانيات الجبائية القابلة للتعبئة. كما أن هناك بعض الجماعات تضيف فقط نسبة 10% على تقديرات برمجة السنة الفارطة في برمجة السنة.

كما أنه على مستوى تقديرات الميزانية في الشق المتعلق بالموارد، وبصفة عامة، فإن الجماعات لا تتوفر على العناصر اللازمة لتقييم إمكانياتها الجبائية قصد وضع توقعاتها بشكل موضوعي. كما لا تولي المجالس الجماعية عموماً الاهتمام اللازم للقضايا المتعلقة بالجبائيات المحلية. فباستثناء اعتماد

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

القرارات الجبائية وتعديلاتها المحتملة، من النادر تضمين جداول أعمال المجالس الجماعية نقاطا ذات صلة بموضوع الجبايات¹.

2- إكراهات التأشير على الميزانية

إذا كانت التأشير على الميزانية لا تثير أي إشكال، فإن رفض التأشير على الميزانية تنتج عنه مجموعة من الإجراءات لم يتطرق لها القانون المنظم للجماعات الترابية وترك فراغا قانونيا في هذا المجال.

ففي حالة رفض التأشير على مشروع الميزانية، فإن سلطة المراقبة الإدارية تعيد المشروع المعروض عليها من أجل التأشير، وتطلب من المجلس التصويت عليه من جديد بالتعديلات التي ارتأت ضرورة إدخالها عليه لكي يحظى بتلك التأشير. وفي حالة تعذر التأشير من جديد على مشروع الميزانية، هنا تبقى الإمكانية المتاحة، هي أن سلطات المراقبة الإدارية تقوم بوضع ميزانية للتسيير، تسمح للجماعة المعنية بالاستمرار في استخلاص المداخل وأداء بعض نفقات التسيير وفق ضوابط محددة، وهنا المقصود النفقات الإجبارية ويسري هذا الإجراء إلى غاية التأشير على الميزانية²، على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها، مع مراعاة تطور تكاليف وموارد الجماعة.

إن قراءة متأنية لهذه الإجراءات تجعلنا نتأكد بأن النصوص القانونية في هذا المجال تترك فراغا قانونيا حول الميزانية حيث لم تمنح هذه النصوص القانونية بمقابل الامتيازات التي تتمتع بها سلطة المراقبة الإدارية، امتيازات كذلك للجماعات الترابية، وذلك في إطار نوع من التوازن بين هذين الأخيرين، ومن جهة أخرى لم تمنح للجماعات الترابية إمكانية اللجوء إلى القضاء الإداري للطعن في المقرر المتخذ برفض التأشير.

كما أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية في الشق المالي، لم تحدد مآل رفض التأشير على الميزانية، واستمرار العمل بالميزانية الموضوعة من قبل سلطات الوصاية. كما أن ممارسة حق تغيير مضامين الميزانية وملاءمتها وفق أسباب رفض التأشير، يتناقض مع اللامركزية ويخالف صريح النصوص القانونية التي لم تعط أحدا الحق بتغيير مضامين مقرر المجلس المحلي³، وخاصة قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، المنصوص عليه في الفصل 146 من الدستور والمفهوم الجديد للسلطة.

¹ تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول "جبايات الجماعات المحلية" مرجع سابق، ص. 49.
² نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص. 59. بتصرف.
³ نفس المرجع، ص. 59-60. بتصرف.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ثانيا - الإكراهات المرتبطة بالإجراءات المواكبة لتنفيذ الميزانية

من أجل تدبير أفضل للميزانية، يتعين أن تكون الإجراءات المواكبة لتنفيذها مضبوطة ومحكمة تشريعا وتنزيلا على أرض الواقع، ومن آليات المواكبة لتنفيذ الميزانية يوجد القرار الجبائي كوثيقة نص عليها القانون واعتبرها أساسية في تنفيذ الشق المتعلق بتقديرات الميزانية على مستوى الموارد المالية، والذي بدوره لم يسلم من تعرض تطبيقاته لعدد من الإكراهات التي تحول دون تحقيق فاعليته والهدف من إقراره

1- إكراهات القرار الجبائي

هناك العديد من الجماعات الترابية تعتبر القرار الجبائي مجرد وثيقة تناط بها مهمة تحديد أسعار الرسوم التي ترك المشرع مهمة تحديد الأسعار المتعلقة ببعض الحقوق المستحقة للجماعات الترابية للمجالس التداولية المعنية، أو تلك التي حدد لها المشرع أسعار دنيا وأخرى قصوى وترك مهمة تحديد السعر المناسب للمجلس المختص، وبالتالي لا تعطيه أهمية دون ذلك، ولا تعمل على تحيينه وجعله يتلاءم مع التقلبات الاقتصادية والاجتماعية المتسارعة، وبالتالي بدل أن يكون القرار الجبائي مصدرا للثروة وتطور ونماء موارد الجماعة الترابية، يبقى حبيس الأسعار المتجاوزة لسنتين، مما يصعب عملية المراجعة بعد مرور الزمن. والأمثلة على ذلك كثيرة، إذ أننا نجد العديد من القرارات الجبائية لازالت تحتفظ بأسعار كراء بعض المحلات التجارية والعقارات من الملك الخاص الجماعي منذ فجر الاستقلال ولم تعرف الزيادة فيها إلى الآن، وإن تمت فتكون غير ذي تأثير على المردودية المالية المحصلة بالمقارنة مع قيمة الاستفادة التي يجنيها المستغل للملك، وبقيت ضعيفة على الرغم من ارتفاع قيمة الأصل التجاري، بسبب الاستثمارات التي باشرتها الجماعة بمكان تواجد الملك، كالترصيف والإنارة وتهيئة الممرات والصباغة والنظافة وتهيئة المناطق المجاورة وخلق أنشطة اقتصادية واجتماعية وبنوية سارعت في الرفع من قيمته التجارية، مما يعتبر غبنا في حقها وهدرًا لمصلحتها المالية.

كما أن القرار الجبائي لدى بعض الجماعات يقتصر فقط على تحديد أسعار الضرائب والرسوم دون غيرها من الموارد الأخرى، إذ يبقى تحديدها في الاتفاقات وكنائش التحملات المتعلقة بها.

في حين أن القرار الجبائي هو آلية تنظيمية لمختلف الحقوق والواجبات المقبوضة لفائدة ميزانيات الجماعة الترابية (من غير المحددة أسعارها الثابتة من طرف القانون)، وبالتالي يجب أن يتضمن تفصيلا محكما وشاملا لمختلف الحقوق والواجبات وطرق فرضها وأسعارها وكيفيات تصفياتها واستخلاصها وتبليغها، وتحديد إجراءات المتابعة المتعلقة بها، وطرق تدبير المنازعات الجارية عليها، وتبيان الأجهزة

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

المتدخلة في كل عملية من تلك العمليات، وتحديد الجزاءات المترتبة عن مخالفتها، وإبراز نوع المساطر المعتمدة في وضعه وتنفيذه وتتبعه وتقييمه وإشهاره وأساليب مراجعته، لكي يصبح آلية من الآليات لبناء الثقة بين الإدارة والملزم. والعمل على تحيينه في كل دورة يتم فيها تدارس مشروع الميزانية لجعله يواكبها في توجهاتها التنموية.

أ- نماذج لبعض أوجه الاختلالات التطبيقية للقرار الجبائي

ومن الإشكالات المطروحة في مجال ضبط شكل ومضمون القرارات الجبائية، نلاحظ وجود العديد من العيوب التي تشوب مساطر ضبطها. ونسوق في هذا المجال بعض نماذج متضمنة ب "القرار الجبائي لجماعة فاس"، جماعة سميمو وجماعة سيدي عيسى الراكري التابعتين لنفوذ إقليم الصويرة، واللتين كانتا موضوع تقييم من قبل المجلس الجهوي للحسابات لمراكش، والتي يمكن أن تشكل مخالفات تمارس من طرف جماعات أخرى، وإبرازها في هذا البحث، سيمكن من المساعدة على تداركها وإصلاح ما تعارض منها مع المقتضيات القانونية المنظمة لهذه الوثيقة الأساسية في التدبير المالي للجماعات الترابية.

❖ اختلالات القرار الجبائي على مستوى جماعة فاس

يعاني القرار الجبائي المعتمد من قبل جماعة فاس العديد من الاختلالات، سواء على مستوى ضبط الشكل أو المضمون، مما يصعب العمل به من قبل أعوان الإدارة.

✓ اختلالات القرار الجبائي من حيث المراجع القانونية المعتمدة وترتيبها

لقد لاحظنا في الصفحة الرئيسية للقرار الجبائي لجماعة فاس تحت عدد 5 بتاريخ 16 غشت 2016، من حيث تراتبية القوانين والأنظمة المنظمة لهذه الوثيقة المالية والتنظيمية، كونها لم تتضمن الإشارة إلى مدونة تحصيل الديون العمومية، والتي يحيل عليها القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، والذي يعتبر أساس التحصيل المعتمد من قبل المحاسب العمومي المكلف بالتحصيل وشساعة المداخل.

كما تم إغفال الإشارة إلى القرارات التنظيمية المتخذة في مجال الشرطة الإدارية، والتي يستند إليها في فرض الواجبات والجزاءات النافذة عن مخالفة مقتضياتها (كضابط البناء الجماعي، والقرار الجماعي المتعلق بتنظيم السير والجولان والمحافظة على الصحة والسكنية، والقرارات التنظيمية المنظمة لتدبير بعض المرافق العمومية الجماعية كسوق الجلد... إلخ).

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

✓ الاختلالات من حيث تسمية القرار الجبائي

القرار الجبائي آلية من آليات الحكامة المالية، ارتبطت تسميته بالترجمة الفرنسية Arrêté fiscal ou arrêté portant taxes، وبالمقتضيات المنصوص عليها في مرسوم المحاسبة العمومية أو القانون المتعلق بجبايات الجماعات المحلية رقم 47.06. على اعتبار أن هذا القانون الأخير يتعلق بتحديد الأسعار والتعاريف الجبائية دون غيرها من مصادر التمويل الأخرى. في حين أن ديون الجماعة الترابية تتعدى المحور الجبائي لتشمل موارد أخرى غير جبائية. وتحديد أسعارها يحتاج كذلك إلى قرار تنظيمي. ونعتقد أن هذا القرار يجب أن يتضمن جميع الحقوق المقبوضة لفائدة الجماعات الترابية وليس فقط ذات الأساس الجبائي، وبالتالي فتسميته بـ "القرار الجبائي" لجماعة فاس تبقى ناقصة الدلالة، على الرغم من تضمينه لحقوق استغلال أملاك الجماعة. وتداركا لهذا العيب الشكلي، يتعين ضبط التسمية وفق ما نصت عليه المادة 90 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14 والمقتضيات المماثلة الواردة بالقوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية الأخرى، إذ يتعين أن تتم تسميته تحت عنوان: "قرار جماعي مستمر يحدد مختلف الديون والحقوق المقبوضة لفائدة جماعة فاس" وتماشيا كذلك مع روح مقتضيات مدونة تحصيل الديون العمومية.

✓ اختلالات ترتيب مواد القرار الجبائي

إن المواد التي يتضمنها هذا القرار التنظيمي، لا تحترم التراتبية الواردة بالقانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية، ولا التراتبية المتعلقة بتبويب الميزانية، مما يفقده التجانس مع شكل الميزانية التي يعتبر امتدادا لها.

✓ عدم تحديد القرار الجبائي لأساليب تدبير المرافق العامة

عندما حدد القرار الجبائي لجماعة فاس أسعار استغلال بعض مرافقها العمومية، لم يحدد طرق وأساليب استغلالها، كما لم يحل على القرارات التنظيمية الخاصة بتنظيم تدبير تلك المرافق كما أشرنا إلى ذلك سابقا.

✓ تضمين القرار الجبائي لتسعيرة مرافق منعدمة

يتضمن القرار الجبائي لجماعة فاس مقتضيات تتعلق بتحديد أسعار استغلال بعض المرافق التي لا وجود لها على أرض الواقع كالمسرح البلدي الذي لا تتوفر عليه جماعة فاس، وكذا مستودع الأموات، أو ما تعلق بمرافق لا تستخلص الجماعة عنها أي مدخول كاستغلال القبور بصفة مؤقتة، وبالتالي لا نرى فائدة من تضمينها في صلب القرار المذكور.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

✓ صعوبة التمييز ما بين الأملاك العامة والخاصة

كما لاحظنا أن القرار الجبائي لمدينة فاس يتحدث عن الاحتلال المؤقت للدكاكين ومحلات السكن، والصيدلية، وهذه أملاك خاصة، لا تتبع في استغلالها طرق تدبير الملك العام المبنية على رخص الاستغلال المؤقت، بل هي في عداد الأملاك الخاصة للجماعة، تطبق عليها قواعد القانون الخاص، ويتأسس تفويت استغلالها بناء على أساس تعاقدية، تنطبق عليها مبادئ المنافسة والشفافية وتحقيق المردودية المالية والسهر على حمايتها وضمان صيانتها.

ب- اختلالات القرار الجبائي وفق تقارير المجالس الجهوية للحسابات¹

❖ نموذج بعض اختلالات القرار الجبائي لجماعة سميما

لقد أثار المجلس الجهوي للحسابات لمراكش، في تقريره المعد في يونيو 2014 موضوع الملف 2014/05 م.ت بشأن إجراء مراقبة التسيير على تدبير مالية جماعة سميما التابعة إداريا لإقليم الصويرة، فيما يتعلق بالمراجع القانونية المعتمدة في استخلاص مستحقات الجماعة، وخاصة مرجعية القرار الجبائي، الملاحظات التالية:

✓ استخلاص جماعة سميما للرسوم دون سند قانوني.

لوحظ من خلال الرجوع إلى القرار الجبائي السابق رقم 90/1 بتاريخ 6 يونيو 1990، أن هذا القرار لا يتضمن الرسم المفروض على محال بيع المشروبات وأنه بالرغم من ذلك، أقدمت الجماعة على استخلاص هذا الرسم برسم سنة 2009. وبالتالي، فإن المداخل المترتبة عن الرسم المفروض على محال بيع المشروبات والتي تم استخلاصها برسم سنة 2009 تبقى غير قانونية. وفي رده على هذه الملاحظة، أكد رئيس المجلس الجماعي أن الجماعة أقدمت على استخلاص الرسم على محلات بيع المشروبات بعد مصادقة المجلس الجماعي على تحيين القرار الجبائي ودون مصادقة السلطة الوصية. وهذه مخالفة قانونية أخرى.

نعتقد هنا أن المسؤولية مشتركة بين رئيس مجلس جماعة سميما، الذي أعطى الأمر باستخلاص مستحقات الجماعة بدون استكمال إجراءات المصادقة على مشروع القرار الجبائي، بالإضافة إلى قسم الجماعات المحلية التابع للكتابة العامة لإقليم صويرة، والذي لم يثر هذه الملاحظة عند عدم توصله بمشروع القرار التنظيمي المتعلق بمراجعة القرار الجبائي، في إطار سلطة المراقبة الإدارية التي يمارسها على مقررات المجلس وقرارات رئيسه والتي من المفروض وطبقا للميثاق الجماعي الساري المفعول

¹ تقرير المجلس الجهوي للحسابات في الملف رقم م.ت/05/2014، مراقبة التسيير، يونيو 2014.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

أنذاك أن ترسل إليه في أجل محددة، ولم يثر انتباه رئيس المجلس إلى ذلك الإغفال في القيام بذلك الإجراء وترك الحالة لتدبير غير مشروع. كما يدخل ضمن نفس المسؤولية المحاسب العمومي المكلف بتدبير موارد الجماعة الذي يقبض المداخيل المحالة عليه من شساعة المداخيل دون التحقق من مشروعيتها، وكذلك شسيع المداخيل، الذي بأشر أعمال تصفية الرسم واستخلاصه دون التوفر على قرار جبائي مؤشر عليه من قبل السلطات المختصة تحدد فيه الفئات الخاضعة للرسم والسعر المطبق بهذا الشأن، ولربما تكون حتى الكتابة العامة للجماعة المعنية طرفا في هذا الاختلال إن وجدت، والتي يرجع لها الاختصاص في إحالة مقرر المجلس المتعلق بمراجعة القرار الجبائي على تأشيرة العامل وتتبع تنفيذه.

❖ نموذج اختلالات تطبيقية للقرار الجبائي لجماعة سيدي عيسى الرركاكي

أشار المجلس الجهوي للحسابات لمراكش، في تقريره حول مراقبة التسيير التي أخضع لها جماعة سيدي عيسى الرركاكي التابعة إداريا لإقليم الصويرة، موضوع الملف 2014/12 بتاريخ يونيو 2014، وفي مجال تطبيقات قرارها الجبائي إلى مجموعة من التجاوزات حددها فيما يلي:

خلافا لما تسمح به مقتضيات المادة الثالثة من القانون رقم 07.03 المتعلق بمراجعة أثمان كراء المحلات المعدة للسكنى أو الاستعمال المهني أو التجاري أو الصناعي أو الحرفي، والتي تنص على أنه بعد مضي أكثر من ثلاث سنوات من كراء المحلات المبنية يمكن مراجعة السومة الكرائية بنسبة إضافية قدرها 8% بالنسبة لمحلات المعدة للسكن، و 10% بالنسبة لباقي المحلات التجارية، فإن الجماعة لم تعمل على تحيين السومة الكرائية رغم ضعفها، وذلك منذ 1993 بالنسبة للمحلات التجارية.

كما لوحظ من خلال الإطلاع على القرار الجبائي، أن الجماعة لا تحترم مبلغ السومة الكرائية المنصوص عليها بالقرار الجبائي.

إننا نسجل بأسف كبير استمرار العديد من الجماعات في تضمين قراراتها الجبائية العديد من الخروقات والاختلالات، مما ينعكس سلبا على فعاليتها المالية، في غياب تدخل أقسام الجماعات المحلية التابعة للعمالات والأقاليم ومصالح الخزينة الإقليمية، في إطار المواكبة من أجل تداركها ومعالجتها في الوقت المناسب تفاديا لتأثيراتها السلبية على المردودية المالية لتلك الهيئات.

كما نلاحظ كذلك، عدم قيام القبض المكلفين بالتحصيل و ممثلين عن أقسام الجماعات المحلية للعمالات أو الأقاليم بدوريات مراقبة في عين المكان لدى شساعات المداخيل بأغلب الجماعات، إما لأسباب قلة الوسائل البشرية والمادية، أو لأسباب ترتبط بالكثرة العددية للجماعات التابعة لسلطتها، خاصة بالنسبة لتلك الواقعة في المجال القروي، وبعد المسافات بين مقرات تواجدها بالنسبة للقاطضة التي يرجع

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

لها الاختصاص ولمركز العمالة أو الإقليم، أو لكثرة المهام المنوطة بالقابض كمحاسب عمومي محصل لموارد الجماعة المعنية و أداء نفقاتها، بالإضافة إلى مهمة تدبير مالية الدولة ومالية بعض المرافق المشابهة، مما يجعل قيامه بمهمة المراقبة وتتبع تدبير الأملاك وصيانتها والحفاظ عليها أمرا معقدا وشاقا وغير مقدور على ضبطه والتحكم فيه، فيبقى المال العام عرضة للضياع والنهب.

وبصفة عامة لقد لاحظنا أن للتأثيرات السياسية الأثر الكبير على ضعف الفعالية المالية للقرار الجبائي، خاصة وأن العديد من المجالس التداولية تجد صعوبات كبيرة في التفرقة بين ما هو إداري وما هو سياسي انتخابي، مما ينعكس سلبا على وضع وتنفيذ القرارات الجبائية بشكل سليم ومستقل.

يرتبط توفر المردودية المالية لميزانيات الجماعات الترابية بالتنزيل الجيد والمحكم لقراراتها (الجبائية) التنظيمية المتعلقة بتحديد أسعار مختلف الحقوق المقبوضة لفائدتها، وكذلك بحسن تدبيرها لمختلف المرافق العمومية المحلية، والتي تعتبر مصدرا من مصادر تمويلها، والغاية الأساسية من إحداثها وتنظيمها. لكن واقعا تعرف العديد منها، مشاكل بالجملة تجعل مردوديتها ضعيفة، بل تثقل على ميزانياتها وتكلفتها مبالغ طائلة من أجل إحداثها وصيانتها. فهناك مرافق أسست بدون دراسة اقتصادية واجتماعية، بقيت فارغة تؤدي عنها أقساط شهرية لسد القروض التي استفادت منها من أجل إنجازها دون تحقيق أية مردودية مالية تذكر كبعض الأسواق الأسبوعية.

فما هي الأسباب الحقيقية التي تحول دون جعل المرافق الاقتصادية الترابية تحقق المردودية المالية لميزانيات الجماعات الترابية، أو على الأقل تغطي مواردها نفقات إحداثها وتدبيرها وصيانتها؟

2- إخفاقات تدبير المرافق العمومية الترابية

تقدم بعض المرافق المحلية خدمات مهمة للسكان، وتروج وتسثمر فيها مبالغ مالية مهمة، لكنها لا تستخلص منها الجماعات المعنية بها إلا القليل من الموارد المالية، كالأسواق الأسبوعية وأسواق الجملة لبيع الخضر والفواكه وأسواق السمك بالجملة والمجازر العمومية، والمحجز العمومي...إلخ.

أ- صعوبات تدبير المجازر العمومية

يعتبر مرفق المجازر العمومية أحد الأنشطة الهامة التي لها تأثير مباشر على الصحة العامة والبيئة، إذ أنها تتعامل مع أهم المواد الغذائية والتي يتم تدبيرها من طرف الجماعات الترابية، وعلى الرغم من إغفال القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي لهذا المرفق، فإنه تدارك هذا النقص من خلال نصوص أخرى نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر، القانون رقم 30.89 المتعلق بتحديد الضرائب والرسوم المحلية والواجبات المستخلصة لفائدة الجماعات المحلية وهيئاتها، المادة رقم 2 أحكام عامة، إذ

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

اعتبر الرسوم المفروضة على الذبح في المجازر العمومية رسوما مستحقة لفائدة الجماعات، مع أن هذه الأخيرة لا تولي الأهمية المطلوبة لهذا الملك العمومي مما يؤثر سلبا على تدبيره بطريقة سليمة وفقا للقواعد المتعلقة بتدبير الأملاك الجماعية. وينتج عن هذا الإهمال ضياع مداخيل هامة للجماعات هي في أمس الحاجة إليها. وهذا راجع بالأساس إلى عشوائية تدبير الشأن العام الجهوي والمحلي حيث تذوب في فضائه المصالح العامة في زحمة المصالح الخاصة. إن هذه المرافق يطالها الإهمال في معظم الجماعات وتدير بطريقة غير لائقة، إذ قلما نجد نظاما داخليا يحدد اختصاصات كل فاعل، كما أن تجهيزاتها غالبا ما يعلوها الصدأ، وبنياتها مهملة ولا تنال حظها من الإصلاح والترميم والعناية، وطبعاً ينتج عن ذلك تدني مداخيلها الأمر الذي لا يسمح حتى بتغطية مصاريف صيانتها، وبالطبع المسؤولية هنا مشتركة بين المسؤولين عن تدبيرها والمصالح المكلفة بمراقبة الذبائح¹.

ب- اختلالات تدبير مرافق أسواق الجملة للخضر والفواكه

تعتبر أسواق الجملة للخضر والفواكه من المرافق العمومية الجماعية إذ تسهر الجماعات على إنشائها وتجهيزها وفي بعض الأحيان إذا ما انتهت إلى ذلك وضع نظام داخلي لتسييرها وتنظيمها بمساعدة إطار قانوني محكم وإعداد طاقم بشري ولوجيستيكي مكلف بتحقيق الأهداف من وراء إنشاء هذا المرفق العمومي لتفادي الاغتناء غير المشروع على حساب المصلحة العامة طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، إضافة إلى ضمان تحقيق هدفين أساسيين هما:

- حصر تسويق الخضر والفواكه بالجملة داخل السوق؛
- إجراء جميع عمليات البيع والشراء داخله طبقا للقانون.
- ومن جهة أخرى فإن سوق الجملة يساهم في:
- تنظيم تجارة الخضر والفواكه؛
- تنمية الموارد المالية للجماعة الحضرية؛
- تفادي التلاعب بالأسعار؛
- إقصاء العملاء والوسطاء المتلاعبين بالكمية المعروضة منها والعمل على توفيرها بأثمان مناسبة للمستهلكين؛
- القضاء على احتكار مواد بعينها حتى تتميز بالندرة في عرضها واتساع دائرة الطلب عليها ليستفيد من ذلك سماسرة السوق والوسطاء؛

¹ عبد العزيز أشرف: الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص. 140-141. بتصرف طفيف

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- ضمان الأمن الغذائي لقاطني الجماعة الحضرية من خلال توفير المواد الاستهلاكية

من خضر وفواكه باستمرار وبأثمان مناسبة في كل يوم.

إن حالة أسواق الجملة للخضر والفواكه في معظم الجماعات الحضرية لا تحظى مع الأسف بالعناية المطلوبة، والصيانة اللازمة والإصلاح الضروري باعتبارها ملكا جماعيا يتعين أن تكون حالتها الداخلية ومظهرها الخارجي يتلاءمان والعمليات التي تتم داخلها، من عرض لمختلف البضائع التي تسوق فيها من خضر وفواكه ونباتات ووفود جمهور كبير من الزبناء ورواد السوق للبيع والشراء والتبضع فيها، إضافة إلى عدد هام من الشاحنات والعربات المحملة بمختلف السلع والبضائع التي تركز في جوانبها المختلفة، ألا يستحق هذا المكان الذي يحتضن هذا النشاط اليومي المكثف والذي تروج فيه بضائع هامة وأموال طائلة ويذر مداخل كبيرة على ميزانية الجماعة الحضرية لو تم تنظيمه وصيانته وأحسن تدبيره بطرق شفافة، وأن لا ينظر إليه كمورد لضخ أموال لا بأس بها في الميزانية الجماعية أو الميزانية العامة، والذي شبهه البعض " ببورصة بلا قيم"، ألا تستحق هاته الأسواق العناية المطلوبة؟

إن ما يجري داخل معظم أسواق الخضر والفواكه بمختلف المدن من عمليات تدبير عشوائية في التنظيم، لا تمت بصلة إلى معايير تنظيم أسواق من هذا النوع والحجم والأهمية، بل إن ما يمكن وصفها به وما يجري داخلها من رواج، ما هو في الحقيقة إلا عمليات مشبوهة وتلاعبات مكشوفة وفوضى عارمة وتداخل مصالح متضاربة، وامتيازات لا مسوغ لها ونهب للمال العام في واضحة النهار.¹

بالإضافة إلى المشاكل التدبيرية والتنظيمية التي تعاني منها أسواق الجملة لبيع الخضر والفواكه، فعملية استخلاص الواجبات المترتبة على جلب ورواج السلع بداخل السوق تعاني إكراهات شتى، تجعل المال العام يتعرض للنهب والتسيب، لغياب المراقبة، وقلة الموارد البشرية المكلفة بالمراقبة والتنظيم، وعدم إجراء دوريات المراقبة المباشرة في عين المكان من قبل الجهات المختصة، وخاصة القابض الجماعي، ينضاف إلى ذلك التلاعبات التي يمارسها وكلاء الجملة، والذين يغيبون عن المربعات الموكول إليهم تدبيرها، إما لأسباب مرضية أو انشغالهم في تجاراتهم، ويتركون تدبيرها لأشخاص يهبطون المال العام بلا حسيب أو رقيب، مع تواطئ من جهات متعددة، كما أن بعض وكلاء المجليات يقتطعون النسب التي تلاءم هواهم ومصالحهم الشخصية دون مراعاة للقوانين والأنظمة التي تحدد نسبة الاقتطاع في 7% من مبلغ الكمية المباعة بالجملة، وتقسم إلى 5.25% لصالح الجماعة و1.75% لصالح الوكلاء، كما تمت ملاحظات العديد من الخروقات التي تهم التلاعب في طبع الوصولات المسلمة من قبل الوكلاء وطرق تعبئتها، فهي في كثير من الحالات التي ضبطت من قبل هيئات التفتيش المختصة، لا تحترم مقتضيات

¹ عبد العزيز أشرقي: الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص. 143-144.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

القانونية المنظمة لها، ولا تتبع أساليب الشفافية والنزاهة، ولا تساعد في مراقبة استخلاص المستحقات المالية المقتطعة.¹ وضعية يتعين تداركها باستعجال، ومحاربتها بكل الوسائل القانونية المتاحة، ولعامل العمالة أو الإقليم وضباط الشرطة القضائية ووكلاء الملك والسلطة المحلية من الصلاحيات ما يؤهلهم للضرب بيد من حديد على يد كل من سولت له نفسه استغلال المجلبة لجمع المال والكسب غير المشروع على حساب الجماعات التي تحتاج إلى كل درهم من أجل تلبية الحاجيات المتزايدة للسكان، بما فيها صيانة تلك المرافق الحيوية وضمان أدائها لأدوارها في توفير الشغل للعديد من اليد العاملة الهشة، وضمان الأمن الغذائي لساكنتها الحاضرات وجوارها.

ت- نماذج اختلالات تدبير المرافق العمومية الترابية وفق هيئات الرقابة والتفتيش والصحافة الوطنية
لا زالت تثير العديد من تقارير التفتيش ومقالات الصحافة العديد من مظاهر الفساد المالي المسجل على مستوى تدبير مالية الجماعات الترابية، وتخبر عن العديد من حالات سوء التدبير المالي، مما ينعكس سلبا على تحقيق الاستقلال المالي لهذه الهيئات وتوفير الموارد المالية الضرورية لتنميتها والنهوض بشؤون ساكنتها بالشكل المطلوب.

❖ اختلالات وفق تقارير المجالس الجهوية للحسابات

بالرجوع إلى تقرير المجلس الجهوي للحسابات لمراكش المشار إليه سابقا والمتعلق برقابة تدبير التسيير الخاص بجماعة سميما التابعة ترابيا لإقليم الصويرة، تبين عدم تبرير الجماعة للمبالغ المستخلصة بالمحجز العمومي، إذ أن وكالة المداخل لا تتوفر على الوثائق المتعلقة بالإيداع وسحب المحجوزات من المحجز الجماعي، ويتعلق الأمر بالعربات والسيارات، وكذا عدم احترام المدة المحددة لإقامة العربات والسيارات بالمحجز، خلافا لمقتضيات الفصل السادس عشر من القرار الجبائي الجماعي رقم 10/1، الذي حدد مدة إقامة العربات والسيارات بالمحجز في سنة وشهر، وأن الجماعة سمحت بمكوث بعض المحجوزات بالمحجز العمومي لمدة تفوق المدة القانونية. كما أنها لا تعمل على تطبيق مقتضيات الفصل 17 من القرار الجبائي المذكور، والذي ينص على أن المحجوزات التي لم يطالب بها أصحابها في الوقت المحدد تباع بالمزاد العلني على يد وكيل المداخل.

ونشير هنا إلى تضمين القرار الجبائي لتشجيع المداخل بأن يقوم بمفرده ببيع الأدوات المحجوزة بعد مرور المدة الزمنية المحددة بالقرار الجبائي – سنة وشهر – على مكوثها بالمحجز وعدم إخراجها منه خلال تلك الآجال، إجراء يتنافى مع مبادئ الحكامة المالية، والتي تقضي بأن يعهد إلى لجنة مختلطة لبيع

¹ عبد العزيز أشرف: الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، بتصرف.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

المحجوزات، يترأسها رئيس المجلس أو من ينوب عنه، وتتألف من أعضاء دائمين وآخرين استشاريين على غرار لجن المنافسة وإجراء المزايدات، لأن الأمر في حد ذاته يتطلب أن تتم المنافسة على تقديم العروض المالية للجماعة واختيار العرض الأكثر مردودية، وأن تخضع هذه المزايدة لكل المعايير التي تحترم المنافسة الشريفة والشفافية، والإشهار المسبق لها، والعمل على إخبار العموم بكل الوسائل القانونية المتاحة، على أن تحدد لجنة التقييم مبلغ انطلاق السمسرة، على أساس أن يكون البيع بالجملة أو بالحصص أو بالعزل، وذلك حسب أهمية المعدات المحجوزة ومدة إقامتها بالمحجز وحالتها الميكانيكية والهيكلية. فتشجيع المداخل هنا، خصم وحكم، تركت له حرية تسجيل المحجوزات، وتحديد لائحة المحجوزات التي استوفت الشروط القانونية للبيع، وعرضها على البيع، وقبض ثمن البيع، بمعنى له سلطة مطلقة في تدبير الملف على هواه، بدون حسيب أو رقيب، ولم تحدد له حتى شروط القيام بذلك، ليتسنى لجهات المحاسبة، محاسبته على ضوئها للتحقق من مدى احترامه لتلك الشروط. فالقرار الجبائي هنا، أصبح مصدرا لتسيب المال العام، ومشجعا على التلاعب به، بدون إقرار أية محاسبة تذكر.

✓ نموذج سوء تدبير مرفق عمومي جماعي وفق مقال صحفي

في مقال نشرته جريدة الصباح في صفحتها الأولى من العدد 4967 بتاريخ 6 أبريل 2016، تطرقت الصحيفة إلى مسألة تدبير مرفق محطات وقوف السيارات والعربات بمدينة الدار البيضاء، موضحة وجود اختلالات كبيرة على مستوى تدبير موارد هذا المرفق بسبب تقاعس مسؤولي الجماعة المعنية عن القيام بالمهام المنوطة بهم في مجال ضبط حسن تدبير عقد التدبير المفوض المتعلق بهذا المرفق وبالتالي تفويت على ميزانية الجماعة مبالغ مالية مهمة، والمقال المنشور، نسوقه كمثال على سوء التدبير الذي يعترى العديد من المرافق العمومية التي تعتبر من مصادر تمويلها الذاتية نتيجة لعدم تفعيل أعمال الرقابة والافتحاص الداخلية، والتي يمكن أن تساهم في تدارك الاختلالات التدبيرية في وقتها وتكشف التلاعبات التي تطالها من قبل بعض المفسدين الموكول لهم مهمة السهر على تدبيرها، وهو كالتالي:

"أضاع مسؤولو الدار البيضاء على خزينة المدينة، أكثر من أربعة ملايين درهم، خلال أربع سنوات، حصيلة مداخل كراء وتدبير مواقف السيارات والعربات والدراجات والشاحنات.

وتقاعست مجالس المدينة المتعاقبة في تحصيل أموالها من الشركات والأشخاص المستفيدين، إذ لم تشكل المداخل في 2012 سوى 16.407.578.65 درهما، بعدما كانت تشكل في 2010 مبلغ

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

27.675.297.15 درهما، أي بتراجع نسبته 40.71%، علما أن الأمر يتعلق بمرفق عمومي مهم بمدينة بحجم وشساعة تراب البيضاء وعدد العربات التي تستعمل في شوارعها وأزقتها يوميا.

وأعطى قضاة المجلس الجهوي للحسابات مثالا على ذلك بعقد التدبير المفوض لشركة "ب.ب"، مؤكدين أن العقد حدد الواجبات في 1.300 درهم عن كل مكان للوقوف، على أن تستغل الشركة 10.000 مكان. إلا أن الجماعة، باتفاق مع الشركة، شرعت في تصفية تلك الواجبات على أساس إحصاء منتظم يجري عند نهاية كل ثلاثة أشهر قصد تحديد عدد الأماكن المزمع استغلالها، والذي يكون دائما دون 10.000 مكان المحددة في عقد التدبير المفوض.

وبهذه الطريقة، فوتت الجماعة على ميزانيتها مداخل بمبلغ 22.547.633.33 درهما من مطلع يناير 2008 إلى نهاية غشت 2014، علما أن عدد أماكن الوقوف المستغلة في واقع الأمر من طرف المفوض له يتجاوز أحيانا عتبة 11.000 مكان كما تشير إلى ذلك المحاضر الرسمية لبعض الاجتماعات المنعقدة بمقر الجماعة الحضرية.

وقال القضاة إن الشركة "ب.ب" المفوض لها تدبير مرفق الوقوف العمومي بتراب مقاطعة سيدي بليوط، صرحت برقم معاملات 14.382.231.77 درهما في 2012، في حين أن مخطط التنقلات الحضرية المنجز في 2013 يشير إلى أن الشركة ذاتها تحقق رقم معاملات يبلغ في المتوسط 150 مليون درهم، وبالتالي فإن الجماعة الحضرية للدار البيضاء لا تقوم، في إطار الصلاحيات التي يخولها عقد التدبير المفوض والقانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض، بالتأكد من صحة وسلامة رقم المعاملات المصرح به.

ولا يقتصر الأمر على شركة "ب.ب"، بل يمتد لشركة "ك.ب" المفوض لها سابقا تدبير مرفق الوقوف العمومي بتراب مقاطعة الصخور السوداء، التي صرحت في 2012 برقم معاملات 1.888.498.34 درهما، في حين أن رقم المعاملات المحقق مبدئيا، بناء على تقديرات المجلس الجهوي للحسابات استنادا إلى المقاربة المعتمدة من قبل ديباجة مخطط التنقلات الحضرية في 2013 المشار إليه آنفا، يمكن أن يبلغ 62 مليونا و400.000 درهم.

وبالنتيجة تكون الجماعة فوتت على نفسها مداخل عن الفترة بين 2012 و2014 تبلغ 28.637.189.48 درهما.

3- الآثار المالية السلبية لتنفيذ الأحكام القضائية وممارسة سلطة الحلول

تعاني ميزانيات الجماعات الترابية الأمرين جراء تنفيذ العديد من الأحكام الصادرة ضدها، وتستهلك الاعتمادات المخصصة للتنمية المحلية غصبا عنها، خاصة عندما يتعلق الأمر بقضايا اغتصاب ملك الغير دون سلوك المساطر القانونية من قبلها.

كما أنه في نفس السياق، فإن التدبير الديمقراطي المنصوص عليه في الدستور والاستقلال المالي والإداري المنصوص عليهما في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية تعثرها بعض الاستثناءات، والتي تتجلى في إمكانية حلول سلطة المراقبة الإدارية محل الجماعة الترابية في تنفيذ نفقة مثبتة بشكل قانوني إذا ما رفض الأمر بالصرف بتنفيذها واستنفاد المساعي القانونية لتدارك تقاعسه عن أدائها، مما قد يغير من توجهات الميزانية والتخطيط المالي المعتمدة، خاصة إذا كان مبلغ النفقة مرتفعا وإمكانات الجماعة الترابية ضعيفة.

كما أن العمل بالجماعات الترابية دون تخطيط مالي من شأنه أن يضيف على تدبيرها طابع العشوائية وانعدام التجانس وغياب الرؤية الاستراتيجية للتدبير المالي الترابي.

أ- الآثار المالية السلبية الناتجة عن تنفيذ الأحكام القضائية "نموذج مقال صحفي"

تلزم الإدارة باتباع واحترام إجراءات متعددة عند تحضيرها لقراراتها الإدارية،¹ خاصة في المجال الجبائي، أو تدخلاتها المادية والتي تتسبب فيها بأضرار للغير أو لتقصيرها، أو نتيجة لتصرفاتها السلبية كالامتناع عن القيام بعمل يوجب القانون، فتعرض قراراتها للإلغاء، وفي حالات كثيرة يحكم عليها بجبر الضرر والتعويض عنه.

وللأحكام الصادرة ضد الإدارة أثر سلبي على تدبير نفقاتها، خاصة إن لم تكن تتبع حكمة مالية جيدة في تدبير ملفاتها القضائية من حيث ضبط مساطر التقاضي واتباع إستراتيجية محكمة لتدبير النفقات الناتجة عن تنفيذ الأحكام التنفيذية الصادرة ضدها والسعي لتطبيق التسوية الرضائية والطرق الحبية في أدائها تحقيقا للتخفيف من حجم النفقات المحكوم بها ضدها.

ففي مقال صادر بجريدة أخبار اليوم تحت عدد 1949 بتاريخ 16 أبريل 2016 تحت عنوان "جماعة طنجة على وشك أن تصبح بلا موارد" كتبت الصحيفة أنه في سابقة من نوعها، تعرض حساب جماعة مدينة طنجة في بنك المغرب لاقطاعات متتالية وصلت إلى 52 مليون درهم منذ أكتوبر الفائت

¹ منير اجواهي: حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة، بحث لنيل دبلوم الإجازة في القانون العام تخصص إدارة داخلية، كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية ظهر المهرز بفس، السنة الجامعية 2001/2002، ص 45.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

حتى الأسبوع المنصرم، لتنفيذ أحكام قضائية صادرة ضد المجلس الجماعي لطنجة في قضايا غالبيتها تتعلق بنزع الملكية."

وقال محمد أمحجور، النائب الأول لعمدة طنجة (بيجيدي) ل "أخبار اليوم"، إن "السلطات حجزت على أزيد من 5 ملايين من حسابها في بنك المغرب بطريقة غريبة وغير مسبقة تهدد بشل المصالح الجماعية بطنجة".

مضيفا إذا استمرت الاقتطاعات على هذه الوتيرة، فإننا سنفقد 100 مليون درهم قبل نهاية السنة، وحاليا لا تستطيع الجماعة تسديد فاتورة الإنارة العمومية بسبب هذه الاقتطاعات.

وراسل المجلس السلطات المعنية، كما بعث رسالة احتجاج إلى رئيس الحكومة بسبب استهداف حساب جماعة طنجة دون غيرها من الجماعات"، ويوضح أمحجور أن "الأمر كان مفاجئا، وستضيع المصلحة العامة بسبب 20 مواطنا يريدون مستحقاتهم دون اعتبار لمصلحة البقية". ويخصص مجلس طنجة 20 مليون درهم سنويا لتنفيذ الأحكام الصادرة ضده.

هذا نموذج من مآسي الجماعات الغنية مع تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، والتي تنذر بجرها إلى الإفلاس، فكيف سيكون مآل جماعات فقيرة تعيش الخصاص المالي وتستجدي مساعدات الدولة في حالة وقوعها في وضع مماثل لجماعة طنجة ذات نظام المقاطعات المطلة على البحر من واجهتين، وتعد مركز الجهة وقاطرة التنمية لباقي الجماعات المكونة للجهة.

ب- الآثار المالية السلبية للذعائر والغرامات

وكنتيجة لتقصير الجماعات الترابية في تأدية نفقات تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، فإن من شأن ذلك أن يرفع من كلفة نفقات تسديد تلك الديون نتيجة تراكم الغرامات والذعائر المحكوم بها لفائدة طالبيها في حالة التأخر عن التنفيذ. وضعية تضعف درجات تحقق الاستقلال المالي لتلك الهيئات وتسبب به في اتجاه سلبي أو تناقصي.

فجماعة فاس مثلا لما تماطلت في تأدية مستحق ناتج عن حكم قضائي صدر ضدها لفائدة الخواص، تعرضت بعض ممتلكاتها للحجز والبيع في المزاد العلني، موضوع الرسم العقاري المتواجد قبالة فندق صوفيا بمركز المدينة الجديدة، مما أنقص من رصيدها العقاري وحرمها من ملك حيوي واستراتيجي، كان من المتوقع أن يحتضن مشاريع ذات مردودية مالية مهمة تجلب الاستثمار وتساهم في جاذبية المدينة.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ت- نفقات الجماعات الترابية المترتبة عن ممارسة سلطة الحلول

فالمادة 76 من مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها لسنة 2010، تنص على أنه في حالة ما إذا امتنع الأمر بالصرف عن صرف نفقة ناتجة عن أحكام قضائية مشمولة بالتنفيذ ضد جماعة محلية أو مجموعة، أمكن لوزير الداخلية الحلول محل الأمر بالصرف، والأمر بتنفيذها لفائدة المستفيد من مقتضيات الحكم، بعد أن يكون عامل العمالة أو الإقليم قد أشعر الأمر بالصرف المعني بضرورة تنفيذ الحكم، ورفض هذا الأخير الامتثال للإشعار القاضي بإصدار الأمر بالأداء. وعلى نفس السياق سارت المادة 83 من المرسوم رقم 2.17.450 المنظم للمحاسبة العمومية للعمالات والأقاليم ومجموعاتها، إذ نصت على أنه "لا يجوز للدائنين الحاملين لسندات أو أحكام مشمولة بالتنفيذ ضد عمالة أو إقليم أو مجموعة أن يقوموا بطلب الأداء بكيفية صحيحة إلا أمام الأمر بالصرف لهذه العمالة أو الإقليم أو لهذه المجموعة".

إذا امتنع الأمر بالصرف المعني عن إصدار الأمر بصرف هذه النفقات، جاز اللجوء إلى حق الحلول وفق الشروط المنصوص في المادة 189 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم. "وبنفس الصيغة قضت المادة 83 من المرسوم رقم 2.17.451 المنظم للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات.

فهذه المقتضيات في تقديرنا ترقى ميزانيات الجماعات الترابية، وتوقف تنفيذ البرامج التنموية، وخاصة في إجبارها قصرا على تسديد مستحقات المقاولات المتعاملة معها والتي لم تتوصل بمستحققاتها في الآجال المتفق عليها في كنانيش التحملات المتعلقة بالصفقات العمومية التي أبرمت من أجل القيام لفائدتها بأشغال أو جلب تجهيزات أو تأدية خدمة. كما تنضاف إليها نفقات تنفيذ أحكام الاعتداء المادي الناتج عن التهيئة الحضرية للجماعات. فكثير من الجماعات تقوم باعتداء مادي على ممتلكات الخواص دون سلوك المساطر القانونية، وخاصة الرضائية منها من أجل إنجاز عدد من البنيات التحتية كالطرق والمسالك والمدارات الطرقية أو لإنجاز مرافق عمومية أو رياضية أو اجتماعية، دون التوفر على الموارد المالية الضرورية للتعويض عن وضعها اليد على تلك الممتلكات أو التخصيص المسبق للاعتمادات الضرورية لجبر الضرر الناتج عن تلك التصرفات بميزانياتها وخاصة على مستوى الجماعات. كما يلاحظ في كثير من حالات الجماعات التي تبقى ممتنعة عن تخليها عن التخصيص الذي تتضمنه وثائق التعمير (تصميم التهيئة، تصميم التطبيق... الخ) على عقارات في ملك الخواص على الرغم من انصرام

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

المدة القانونية لنفاذ آثار هذه الوثائق¹، مما يضطر معه المالكون من اللجوء إلى القضاء من أجل استصدار أحكام تجبر الجماعة على التعويض عن ذلك الامتناع فيكلفها تصرفها غير المشروع هذا نفقات استثنائية تعطل تنفيذ برنامج التنمية نتيجة أداء مبالغ تعد بملايين الدراهم لفائدة المعتدى عليهم.

4 - الصعوبات المالية المترتبة عن عدم اعتماد سياسة التخطيط المالي

سنعالج موضوع الصعوبات المرتبطة بضعف اعتماد سياسة التخطيط من قبل الجماعات الترابية على مستوى التخطيط المالي المتعلق بدفع النفقات بصفة خاصة، لكون ترشيد دفع النفقات يساهم في حسن تدبير المال العام ويقلل من الهدر المالي، وكذلك على مستوى اعتماد التخطيط الاستراتيجي بصفة عامة، نظرا لأهميته في التدبير المحكم للشأن العام المحلي.

أ- الصعوبات المالية المترتبة عن عدم اعتماد التخطيط المالي لدفع النفقات

تعاني العديد من الجماعات الترابية، من تراكم الديون المترتبة عليها، والمستحقة للغير بسبب عدم وضع برمجة ممتدة على سنوات من أجل تنفيذ الأحكام القضائية، وهو الوضع الذي تعيشه على سبيل المثال جماعة فاس، إذ يلاحظ أن تنفيذ هذه الأحكام لا يتم بصفة منتظمة، فباستقراء قائمة الملفات المتضمنة لأحكام قضائية صادرة ضدها وغير مصفاة ماليا من قبلها، يتبين أن مخلفاتها تعود لسنوات 2002 فما فوق، الشيء الذي أدى إلى ارتفاع حجم مديونية الجماعة وتنفيذها جملة سيسبب لها انتكاسة مالية تؤدي بها إلى الشلل الكلي.

ونظرا للوعي بالدور المحوري الذي تقوم به المحاكم الإدارية في حماية الحقوق والحريات لدى عامة الناس، وخاصة المتعاملين مع إدارة الجماعات الترابية، أو المعتدى على أملاكهم من قبلها، ولجؤهم إلى قضاء تلك المحاكم من أجل إنصافهم، وسهولة المساطر المتبعة في رفع الدعاوي والجديّة التي أبانت عنها هذه السلطات، تبين أن ما يناهز 1362 قضية سجلت ضد جماعة فاس خلال العشر سنوات الأخيرة بحسب تعبير رئيس مصلحة المنازعات بالجماعة المعنية. رقم ضخم وله كثير من الدلالات تعكس بجلاء حجم المديونية التي تقع على عاتق مجلسها التداولي، وتبرز حجم المجهود المالي الذي يتعين عليه بدله على مستوى توفير الموارد المالية من أجل تغطيتها، كما يوضح بجلاء غياب ثقافة التخطيط المالي في تدبير شؤون الجماعة، من قبل المجالس المتعاقبة على تدبير شؤون الجماعة، وتفرز كذلك عدد القضايا التي تجاوزت فيها المجالس وإدارتها الحدود القانونية والمساطر الإدارية في تدبير حاجياتها.

¹ المادة 28 من القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير: " يعتبر النص القاضي بالموافقة على تصميم التهيئة بمثابة إعلان بأن المنفعة العامة تستوجب القيام بالعمليات اللازمة لإنجاز التجهيزات المنصوص عليها في وتنتهي الآثار المترتبة على إعلان المنفعة العامة عند انقضاء أجل 10 سنوات يبتدئ من تاريخ نشر النص القاضي بالموافقة على تصميم التهيئة في الجريدة الرسمية..."

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

إن العمل والتصرف بدون تخطيط مالي مسبق لدفع النفقات من شأنه أن يقلل من فرص تحقق الاستقلال المالي للجماعات الترابية، وغيابه قد يأتي بمفاجآت غير منتظرة قد تآزم مديونية الجماعات المتقاعسة عن اعتماده في تدبير مالياتها وميزانياتها وبرامجها التنموية.

ب- انعكاسات عدم اعتماد أساليب التخطيط الاستراتيجي في التدبير

فبالنظر لكون التخطيط التنموي يعد أحد تجليات الحكامة المحلية وأهم آليات ممارسة الاختصاصات التنموية، فإن الإشكال يثار بالخصوص بمدى قدرة الجماعات المحلية على تشخيص وضعيتها وتحديد متطلباتها التنموية، وعلى تحديد أهدافها الإستراتيجية وتنفيذ الخطط التفصيلية المالية والتدبيرية، فالمالية المحلية توجد في وضعية أقل ما يقال عنها أنها لا تعزز الاستقلال المالي المحلي، والتبعية للتمويل المركزي أو الدولي Etatique بدون ضوابط قانونية موضوعية، يؤدي بالضرورة إلى إضعاف القدرات المالية الذاتية المحلية وبالتالي المزيد من هيمنة السلطات المركزية (السلطات الوصية) على التدبير المالي والتنموي المحلي، مما يتناقض في أسسه مع مبادئ الحكامة المحلية على مستوى التدبير الديمقراطي والاستقلالية الإدارية والمالية للهيئات اللامركزية.¹

وقد تم التنصيص على مبادئ العمل بالتخطيط على مستوى الجماعات، وفقا لما نصت عليه كل من المادة 78 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14 على أنه " تضع الجماعة، تحت إشراف رئيس مجلسها، برنامج عمل الجماعة وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه.

فالملاحظ أن المادة 81 من القانون التنظيمي السالف الذكر أحالت مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده على مقتضيات ستصدر لاحقا بنص تنظيمي، مما يعني أنه على الجماعات انتظار الشروع في اعتماد هذه الآليات التدبيرية إلى حين صدور ذلك النص. كما أن عبارة إعداد برنامج عمل الجماعة بتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم غير محددة في أساليب تنزيلها.

كما نشير كذلك نص القانون التنظيمي للجماعات على ربط مشروع برنامج عمل الجماعة بوجوب مواكبته لتوجهات برنامج التنمية الجهوية، الذي من المفروض أن يتم إعداده خلال السنة الأولى من انتداب مجلس الجهة، بمعنى أنه على الجماعة أن تنتظر صدور برنامج الجهة، لكي تتمكن من الشروع في إنجاز برنامج عملها، وبالتالي تبقى مبادراتها في ذلك رهينة بعمل الجهة، والتي قد تطول مدة

¹ عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص.429.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

إنجازه وتوفيق بذلك مدة سنة المنصوص عليها في المادة 83 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهة رقم 111.14.

كما لا نجد في النصوص القانونية المنظمة للمالية المحلية أية مقتضيات حقيقية وواضحة تتعلق بالبرمجة المالية وفق قواعد التخطيط الاستراتيجي، ولا يتطرق النظام المالي والمحاسبي المحلي لمناهج التخطيط الاستراتيجي وأساسه المالية، باستثناء التنصيص على الترخيصات في البرامج Autorisations de programmes التي يمكن أن تشكل نوعا من البرمجة متعددة السنوات لمشاريع تنموية، بالرغم من أن هذه الآلية تبقى محدودة المجال ولا تشمل إلا قطاعات محددة من مجالات تدخل الجماعات المحلية. فعادة ما ترتبط هذه الترخيصات في البرامج بتمويل مركزي لمشاريع محددة ومتفق عليها مسبقا بين الدولة والجماعات المحلية المعنية، ويشترط القانون أن تتجاوز مبلغها 500 ألف درهم لكي يتم إدراجها كمشاريع مشمولة بالتخصيص في البرامج متعددة السنوات¹. واعتبارا لكونها تهم ميادين ومجالات محددة في البرمجة، لا يمكن إذن اعتبارها من قبيل التخطيط الاستراتيجي. ونفس الشيء يسري على وثيقة الميزانية التي تخلص من أية مقتضيات تشير إلى اعتمادها لمبادئ التخطيط، خاصة وأنها تعتمد التويب والتقسيم التقني، بدل التجزئ المبنى على التويب المؤسس على المنهج الاقتصادي الوظيفي.

إن الإشكالات المرتبطة بالتخطيط التنموي إنما تعكس واقعا بنيويا ووظيفيا تعرفه الهيئات اللامركزية التي لا تمتلك، فعليا وواقعيًا، لا الوسائل القانونية الواضحة، ولا الآليات والمساطر المالية والموازانية لوضع وتنفيذ المخططات الإستراتيجية، وهو ما يحد بشكل كبير من قدرة الجماعات² الترابية على تدبير صلاحياتها وفق مبادئ التخطيط الإستراتيجي.

الفقرة الثانية- إكراهات تحقيق فعالية أعمال الرقابة والتفتيش

مما لا شك فيه أن الجماعات الترابية المغربية في الآونة الأخيرة أصبحت إحدى المحددات الرئيسية للتدخلات العمومية في مختلف مظاهر الحياة العامة للدولة ولم تأت هذه الأهمية بمحض الصدفة ولا من فراغ، بل كانت نتيجة طبيعية لتطورات وطنية ودولية أملت ظروف ومعطيات معينة أفرزت وحدات ترابية مبادرة، نشيطة، فعالة، ساهرة على تدبير الشأن العام المحلي ومساهمة في القضايا الكبرى للبلاد،³ تتوفر على ميزانية خاصة بها بمواردها ونفقاتها، تحدد اختيارات استعمالاتها في إطار من

¹ عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص.435.

² نفس المرجع، ص.437.

³ عبد العلي الفيلالي: الجماعات الترابية بالمغرب بين الحكامة المالية وتجويد آليات الرقابة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ظهر المهرز - فاس، 2014/2015، ص.28.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

الاستقلال النسبي. كما تخضع في تدبيرها لمجموعة من الممارسات الرقابية بهدف حماية المال العام من سوء الاستعمال.

وتعاني هذه الممارسات الرقابية العديد من الإكراهات التي تحد من فعاليتها التدخلية، مما يبقي المال العمومي على الرغم من تطور آلياتها وجودة النصوص القانونية المنظمة لها عرضة للنهب وسوء الاستعمال.

أولاً- آثار انتفاء الرقابة السياسية وإكراهات الرقابة الإدارية

تلعب الرقابة السياسية التي يمارسها المجلس التداولي دوراً مهماً من حيث التحقق من مدى التزام الأمر بالصرف بالتوجهات المحددة له في وثيقة الميزانية، فتكون فرصة لمحاسبته سياسياً عن تدبيره المالي لتلك الوثيقة، فإما يحظى بالتركية من خلال التصويت الإيجابي على نتيجة تدبيره، أو الرفض والمساءلة، التي قد تصل لحد تعيين لجنة مؤقتة لتقصي الحقائق أو المتابعة القضائية أو التكتل ضده من أجل إزاحته عن كرسي المسؤولية. لكن انتفاء هذا النوع من الرقابة التي تصب في صميم مقومات الديمقراطية من شأنه أن يفتح الباب أمام الفساد المالي. كما أن تعدد أوجه الرقابة الإدارية الممارسة على مالية الجماعات الترابية قد يحد من مبادرات مجالسها التداولية ويضعف فعالية مبادراتها التنموية.

1- آثار انتفاء الرقابة السياسية

إن الصلاحيات الممنوحة للأميرين بالصرف في ميدان النفقات العمومية لا يمكن أن تكون مطلقة لأن الأمر يتعلق بأموال عامة يسال لها لعاب كل مسؤول، كما أنها تشكل وسيلة للإثراء غير المشروع لكثير من المسؤولين، فبالرغم من كثرة الرقابات المسبقة واللاحقة التي يخضع لها الأمر بالصرف فقد أبدع بعض المسؤولين المشبوهين وغير النزهاء وسائل كثيرة للإفلات من رقابة المؤسسات الرقابية.

لقد تم تحديد مسؤولية الأمر بالصرف بمقتضى القانون رقم 61.99 بتاريخ 29 أبريل 2002 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، الذي ينص في المادة الأولى على أن الأمرين بالصرف يتعرضون للمسؤولية التأديبية أو المدنية أو الجنائية بصرف النظر عن العقوبات التي يمكن أن يصدرها المجلس الأعلى للحسابات في حقهم.

فالأمر بالصرف يعتبر، حسب هذا القانون، مسؤولاً بصفة شخصية في ميدان النفقات، طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها، عن التقيد بقواعد الالتزام بالنفقات العمومية وتصفياتها والأمر بصرفها، والتقيد بالنصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية، كما أنه مسؤول عن أوامر التسخير التي استعملها فيما يخص أداء النفقات العمومية، وكذا التقيد بقواعد تدبير شؤون ممتلكات الهيئة العمومية

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

بصفته أمرا بقبض مواردها وصرف نفقاتها.¹ لكن على الرغم من إقرار المشرع لهذه المسؤولية على الأمرين بالصرف، لازال الهدر والفساد المالي متفشيا في أوساط الجماعات الترابية، على الرغم من إقرار المشرع لتدابير قانونية أخرى بهدف حماية المال العام من التسبب، عن طريق إقرار ثلاثة أنواع من الرقابات المنفصلة عن بعضها البعض (السياسية والقضائية والإدارية) من حيث الأجهزة المتدخلة فيها، ومن حيث أساليب ممارستها على مالية الجماعات الترابية بصفة عامة وعلى تصرفات الأمرين بالصرف في تدبير ماليتها على مستوى الموارد المالية وأداء النفقات بصفة خاصة.

تعاني الرقابة الممارسة على ميزانيات الجماعات الترابية من العديد من الإشكالات والاختلالات التي تحول دون تحقيق فاعليتها، وبالتالي مساهمتها في الرفع من المردودية المالية وتحقيق استقلالها المالي.

فهي تعاني أيضا من عوائق تقنية تترتب عن أسلوب الميزانية الذي يشكل بدوره عائقا لمراقبة فعالة، نظرا للبنية التقليدية لهذه الأخيرة والتي تعتمد على التقسيم الكلاسيكي، وهي بنية لا تقدم إطارا موحدًا لاستغلال مجمل معلومات الميزانية وتقدير انعكاس ذلك² على صدقية الميزانية.

تجدر الإشارة هنا إلى أنه في ظل الميثاق الجماعي رقم 78.00 والمعدل بالقانون رقم 17.08 ووفقا لمقتضيات المادة 53 من القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، كانت المجالس التداولية تراقب فعالية ونجاعة الإجراءات التي اتخذها الأمر بالصرف في تنفيذه للميزانية من خلال آلية الحساب الإداري. رقابة وإن كانت ذات طابع سياسي، فهي لم تكن تخلو من أهمية، خاصة عند تواجد فرق معارضة قوية تنتقد عمل الأمر بالصرف باحترافية، مما كان له الوقع الإيجابي على مردودية مصادر تمويل الجماعات.

فالتخوف من هذه المحاسبة، والتي في حالات كثيرة كانت تصل لحد رفض التصويت على الحساب الإداري، وبالتالي توقيف برمجة الفائض، إلى حين الحسم في مصير الحساب الإداري، كانت تدفع بالأمرين بالصرف إلى الاهتمام في مجال تدبير الموارد المالية بتتبع أعمال الاستخلاص، من خلال تعبئة جميع الطاقات والوسائل للرفع من وتيرة التحصيل وتوسيع قاعدة الإحصاء، ومحاولة تجميع تدبير الملك الجماعي، وتحسين أداء المرافق العامة المدرة للموارد المالية. كما كانت تدفع به إلى اتخاذ كثيرا من الحيلة من أجل تبرير إنفاقه وتفادي المغالاة فيه.

¹ علي مزون: "نفقات الدولة بين تطوير القدرات التدييرية للأمرين بالصرف وتكريس نظام المراقبة الترابية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ظهر المهرز - فاس، 2015-2016، ص.122.

² نجيب جيري: الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص.54.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

كما أن جلسات دراسة الحساب الإداري من قبل المجلس التداولي خاصة على مستوى الجماعات، كانت تشكل مناسبة لتقييم عمل المحاسب العمومي المكلف بتنفيذ أداء أوامر الأمر بالصرف. والذي في كثير من جلسات دراسة الحساب الإداري كان يستدعى من أجل استفساره عن التدابير التي اتخذها في مواضيع تتعلق بالمهام المنوطة به، فتشكل تبعاً لذلك مناسبة لمساءلة كل في دائرة اختصاصه عن النتائج المحصلة والمسطرة من قبلهما في وثيقة الحساب الإداري موضوع جلسة المناقشة والمحضور من قبلهما، كما كانت تشكل مناسبة لاستشراف التدابير الضرورية من أجل تدبير أفضل للشأن المالي للجماعة.

لقد كان للحساب الإداري أهميته من كونه أداة فعالة تخول للمجالس المنتخبة سلطة مراقبة تنفيذ الميزانية ودارسة حيثيات هذا التنفيذ مما يجعل منه أداة للمراقبة والتقييم بالإضافة إلى اعتباره آلية للتحليل المالي.¹

وتجدر الإشارة، أن القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية ألغت العمل بالحساب الإداري كآلية للمراقبة التي كان يمارسها المجلس على تدبير الأمر بالصرف لميزانية السنة المالية.

إن نسخ المقتضيات المتعلقة بالحساب الإداري، حرمت المجالس التداولية من حق دستوري يتمثل في مراقبة وتقييم التدابير التنفيذية التي اتخذها رئيس المجلس بصفته أمراً بالصرف، ومدى التزامه بمقتضى الترخيصات والإذن بالتصرف والثقة التي منحها إياه في استخلاص الموارد المالية، وأداء النفقات، مما يتعارض مع مبادئ ربط المسؤولية بالمحاسبة. وضعية قد تؤدي بالعديد من المجالس أثناء دراستها لمشاريع الميزانية في دوراتها المخصصة لها، إلى جعلها جلسات للمحاسبة والتقييم، بدل البرمجة والتخطيط، وبالتالي قد ترفض الميزانية، أو يؤخر البت فيها، مما قد يعطل تنفيذ برامج التنمية، ويخلق التوترات داخل هياكل المجالس التداولية، ويؤثر بشكل سلبي على تحقيق التنمية.

فالدستور المغربي لسنة 2011²، نص في فصله 154 على أن المرافق العمومية، بما فيها الجماعات الترابية، تخضع لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية. كما أن الفصل 156 من نفس الدستور، يحث على ضرورة تقديم الحساب المتعلق بكل الأعمال التديرية، وتقديم الحساب عن تدبير الميزانية المحلية من قبل الأمر بالصرف تدخل في هذا الباب.

فمدونة المحاكم المالية تقر بضرورة تقديم المحاسب العمومي لحصيلته التديرية وعرضها على أنظار مجلس الجهة للحسابات المختص من أجل التدقيق والافتحاص، بينما الأمر بالصرف خصه

¹ عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص. 148.
² ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو 2011، ص. 3600.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

المشرع بالخضوع للرقابة الممارسة من قبل هيئات التفتيش الإدارية والمحاكم المالية بمبادرة منها أو بطلب من الأمر بالصرف نفسه أو من المجلس التداولي أو من عامل العمالة أو الإقليم أو وزير الداخلية، أو بإقرار أعمال الافتحاص والتدقيق الداخلي.

فالقوانين التنظيمية تركت الحرية لرئيس المجلس التداولي اختيار نوع الجهاز ونوع الرقابة التي يريد إخضاع تدبيره لها، ونشر تقاريرها من أجل إطلاع العموم عليها. ونتساءل هنا عن إمكانية توفر هذه الإرادة لدى رؤساء مجالس الجماعات الترابية من أجل اتخاذ هذه المبادرة والكشف عن أداءهم من تلقاء أنفسهم؟

2- حدود الرقابة الإدارية

إن عدم فعالية الرقابة الإدارية على مالية الجماعات الترابية ترتبط أساساً بعدم فعالية بعض مبادئ الشفافية وتخليق الحياة العامة التي أقرها المشرع من أجل ضمان حسن تدبير الميزانية، تزيد من حدتها عدم انسجام التدخلات الرقابية والتفتيش الممارسة من قبل أجهزة التفتيش الإدارية/ المالية والمحاسبية مع الأهداف المحدثة من أجلها.

أ- الجوانب السلبية لمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف ومهام المحاسب العمومي

يدخل مبدأ الفصل في المهام ما بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف في خانة المراقبة المالية والمحاسبية التي يمارسها المحاسب العمومي على أوامر الأمر بالصرف سواء على مستوى المداخل أو المصاريف، والتي بدورها لا تخلو من إكراهات.

إن مبدأ الفصل في ما بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ينصرف إلى التفرقة في الأشخاص وفي المهام، بحيث أن الأمر بالصرف هو في الأصل رئيس المجلس التداولي، لكن لاعتبارات تدبيرية، قد يفوض الأمر بالصرف في توقيعه أو اختصاصاته لغيره (الأمر بالصرف المنتدب والأمر بالصرف المساعد ونوابهما)، فيجب أن يفوض إلى شخص غير المحاسب العمومي المكلف بأداء النفقات وتحصيل الإيرادات، وهذا ما أشارت إليه المادة 4 من مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات المحلية عدد 2.09.441 إذ نصت على أنه "تتنافى مهمة أمر بالصرف لجماعة محلية أو مجموعة مع مهمة المحاسب العمومي، ما لم ترد أحكام مخالفة". وهو نفس النهج الذي سارت عليه المادة 4 من مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات رقم 2.17.451 بتاريخ 23 نونبر 2017، ونفس المادة من المرسوم المنظم للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها رقم 2.17.449.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

يوجد استثناء على هذا المبدأ يتجلى في كون شسيع المداخل موظف يتم تعيينه من قبل الأمر بالصرف، ويشغل تحت إمرته، ويعتبر رئيسه التسلسلي. مما يعطي الانطباع على أن الأمر بالصرف يقوم بالمهمتين بموظفيه وإمكاناته المادية، أي إثبات الديون وتحصيلها بنفسه، كما أنه يوجه إعلانات التحصيل للملزمين المتضمنة لمبالغ مالية ترتبط بمستحقات أوكل المشرع مهمة تدبيرها لشسيع المداخل عن طريق الأداء النقدي بصندوقه، في حين أن تلك المهمة - تبليغ إعلانات الأداء- تدخل في صلاحيات المحاسب العمومي المكلف بالتحصيل. كما أن خضوع الشسيع للأمر بالصرف من حيث تعيينه في هذه المهمة المالية والمحاسبية تجعله يمارس هذه المهام بطريقة غير مباشرة. كما أنه يضع بين يديه لوائح الاستخلاص المعدة من قبل مصلحة فرض الضريبة التابعة لقسم تنمية الموارد المالية للجماعة الترابية، والتي بدورها تخضع لتوجيهات الأمر بالصرف وتحمل توقيعه وأمره بتنفيذها. عمليتان من المفروض أن تكون ممارسة من قبل جهازين منفصلين يمارسان رقابة متبادلة في استقلال تام عن بعضهما البعض. لكن في حالتنا هذه، يبدو أن الأمر بالصرف يمارس مهمة إثبات الديون وتصحيحها وتحصيلها بأجهزته الخاضعة لتعيينه ولتقييمه وتأديبه، مما يدفعنا لطرح السؤال عن مدى صدقية الحصيلة المالية الناتجة عن تدبير الموارد المالية للجماعات الترابية في ظل هذا النظام الذي يترأس إدارته رجل سياسي وجوده على رأس الإدارة مرتبط بمدة زمنية محدودة، يتقاضى عنها تعويضات هزيلة بالمقارنة مع حجم المسؤولية الملقاة على عاتقه، ورجوعه لهذا المنصب مرتبط بمدى تحقيق رغبات ناخبيه وحجم التنازلات الجبائية المقدمة لهم.

كما أنه على مستوى القباضات الجماعية، إداريا فالمحاسب العمومي موظف تابع لوزارة الاقتصاد والمالية، ومن ناحية تدبير المحاسبة العمومية فهو تابع للخزينة العامة للمملكة، ولا يخضع لأية سلطة رئاسية ولا رقابية أيا كانت طبيعتها لا للمجلس التداولي ولا لرئيس مجلس الجماعة الترابية المعتمد لديها، كما لم تتضمن التشريعات ولا التنظيمات أية مقتضيات تلزم المحاسب العمومي المكلف بالتحصيل بتقديم الحساب عن مهمته للمجلس التداولي للجماعات الترابية المعنية. وضعية تغيب على المجالس التداولية تتبع مسار تنفيذ التحصيل التفصيلي للجداول المتحمل بها من قبله، وبالتالي حرمانها من تقييم أدائه لتلك المهام الأساسية في تقوية الاستقلال المالي للجماعة الترابية المعنية، وكذلك الوضعية الجبائية لكل ملزم مدين للجماعة الترابية، والمراحل التي وصلت إليها إجراءات المتابعة المتخذة في حق كل مدين.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ب- عدم ترسيخ مبدأ إقرار المساءلة وتقييم الأداء

بالإضافة إلى ما سبق، تعاني مالية الجماعات الترابية من عدم تفعيل العمل بالافتحاص والتدقيق الداخلي من خلال عدم إحداث بنى إدارية ضمن هيكلها التنظيمية، تناط بها مهمة الاستشارة القانونية وتتبع وتقييم التدبير اليومي لعمل الإدارة المحلية، ومواكبة أنشطتها، وتوجيه أعمالها في الاتجاه المشروع. وعليه وبالرغم من تعدد أشكال المراقبة والتفتيش، فإن أجهزة الرقابة لم تستطع أن تحقق الهدف المتوخى من مفهوم الرقابة بالعمل على تكريس رقابة المساءلة والتقييم في تدبير الشأن العام، بل ظلت تقتصر على رقابة الصحة والضبط المعمول بها حالياً.¹

لا تعاني الديون المستحقة للجماعات الترابية من إكراهات استقلال المحاسب العمومي في مجال التحصيل فقط، بل كذلك من تدخلات المديرية العامة للضرائب في مجال الرسوم الذاتية المحلية الموكول تدبيرها لتلك المديرية، والتي تدبرها في استقلال تام عن سلطته وتتبعه وتقييمه لأدائها في هذه المهمة. ينضاف إليها ما تعلق باقتطاع نسبة 10% من حصيللة الاستخلاص في مقابل مصاريف تدبيرها.

ت- الإكراهات التدخلية للمديرية العامة للضرائب في تدبير الرسوم المحلية

لا ننكر أن تكفل المديرية العامة للضرائب بالجبايات المحلية مكن من بناء وتعزيز نظام ضريبي متناسق ومنسجم يستجيب إلى حد ما، للأهداف المتوخاة. فعلى مستوى التشريع والوعاء، تكمن العناصر الإيجابية في مجال تحسين الضرائب والرسوم وتفعيلها. غير أن بعض النقائص ما تزال قائمة على هذا المستوى. فالأجهزة المكلفة بالتشريع الجبائي لا تخصص للجبايات المحلية بنية خاصة منفصلة بشكل كاف عن باقي الأجهزة المكلفة بمجال جباية الدولة. ولا تسمح هذه الوضعية بوضع إطار واضح يضبط عمليات تبادل المعلومات، وكذا معالجة الجوانب النظرية والقانونية للقضايا المرتبطة بالجبايات المحلية بالتعاون مع باقي الهيئات المختصة، لاسيما المديرية المعنية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات الترابية.

على مستوى التتبع والتنسيق المتعلقين بالوعاء، فإن تعدد الاختصاصات الذي يطبع المصالح العملية قد يحجب الحاجة إلى التوفر على بنية مستقلة ومسؤولة تتولى مهمة الإشراف على تدبير الجبايات المحلية من طرف المصالح اللامركزية التابعة للمديرية العامة للضرائب.

كما أن المديرية الجهوية للضرائب لا تتوفر، في الغالب، على أجهزة دائمة تستطيع القيام بدور المخاطب المؤسساتي المسؤول عن إقامة حوار مع الجماعات من أجل تتبع وتنفيذ العمليات الإستراتيجية

¹ الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء التجارب الأجنبية، مرجع سابق، ص. 39.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

للوعاء، عملية الإحصاء، القيام بعمليات المقارنة، برمجة الإصدارات، تتبع الحسابات الكبرى. إضافة إلى ذلك، فإن التقسيمات والقطاعات، خاصة تلك المتواجدة في المدن الكبرى، تقوم بتدبير عدد مهم من للمزمين لا يتناسب، بصفة خاصة، مع الموارد البشرية المخصصة لذلك.

وتظل المراقبة الضريبية المتعلقة بالرسوم المحلية منحصرة فقط في مراقبة الوثائق المتعلقة بتحديد الوعاء. إذ بخلاف المزمين إزاء ضرائب الدولة (الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل والضريبة على القيمة المضافة)، الذين يخضعون لمراقبة جبائية في عين المكان، لا تفرض على الأشخاص الخاضعين للرسم المهني أية مراقبة من هذا النوع.

كما أن النظام المعلوماتي للمديرية العامة للضرائب لا يخصص للجباية المحلية سوى برامج عادية تقتصر على إحداث وتعيين الملفات الضريبية، وكذا تصفية واحتساب الرسوم وإصدار الجداول، خلافا لما هو معمول به على مستوى جبايات الدولة التي تخضع لنظام معلوماتي حقيقي ومندمج لفرض ضريبي.

ونظرا لتقاسم الحكامة المتعلقة بالجبايات المحلية مع فاعلين آخرين، وبسبب وجود نوع من الغموض الذي يطبع العلاقة بين مختلف المتدخلين، يبدو أن الحكامة الممارسة على مستوى الرسم المهني ورسم السكن والرسم على الخدمات الجماعية لا تتدرج ضمن أولويات المديرية العامة للضرائب، المهمة أولا وقبل كل شيء، بتأمين الموارد المالية برسم ميزانية الدولة.¹

تدخل الأجهزة الوصية أو السلطات المركزية لا يتم في واقع الأمر وفق نمط منفرد أو شكل واحد، وإنما يأخذ تارة شكل الرقابة المالية على تصرفات وإجراءات وبرمجة وتنفيذ الميزانية المحلية، وتارة أخرى يعتمد آليات الدعم أو التمويل المركزي ليشدد الرقابة على النشاط المالي المحلي أو يوجهه أو حتى يحل محل الجماعة في برمجة بعض المشاريع أو الأوراش التنموية.

وإذا كانت المهام الأساسية الملقاة على عاتق الجماعات الترابية تتمثل في تدبير شؤون الجماعة وتحقيق التنمية، فإن ممارستها لاختصاصاتها تصطدم بشكل أساسي ومبدئي مع واقع وإكراهات الرقابة المفروضة على نشاطها المالي، والتي تتجاوز بمراحل مبدأ الوصاية الذي يعد أساس اللامركزية الإدارية، والتي تتعدد أوجهها وآلياتها (إدارية ومالية، سياسية وإعلامية، قضائية...) كما تتنوع مراحلها (قبلية، مواكبة وبعدية)، بالإضافة إلى تعدد الهيئات الممارسة لها بحسب مجالات التدخل أو تدبير الشؤون المحلية

¹ تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول جبايات الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص. 45-46.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

وبرمجة الميزانية والمشاريع التنموية (وزير الداخلية، الولاية والعمال، وزير المالية، الخزينة العامة للمملكة وأجهزتها المختلفة، المفتشية العامة للمالية،...).

فواقع الرقابة المالية وتعدد أوجهها وآلياتها تؤدي بشكل تلقائي إلى الحد من الاستقلال المالي للجماعات الترابية، فكلما توسعت مجالات تدخل السلطات المركزية رقابيا وتوجيهيا إلا وتقلصت درجة الاستقلال المالي للوحدات اللامركزية، مما يؤدي إلى الحد من هامش المبادرة لديها ومن قدرتها على إقرار واعتماد وتنفيذ البرامج التنموية بشكل مستقل. وعلى هذا الأساس يعتبر الحد من التدخل الرقابي وتنظيمه وتقليص مجالاته، إحدى الضمانات الأساسية لتعزيز الاستقلال المالي للجماعات¹ الترابية.

فالتقابل بين الاستقلال المالي للجماعات الترابية والرقابة المفروضة عليها يجد أساسه في قياس درجة الرقابة وتدخل السلطات المركزية في مراقبة النشاط المالي المحلي أو التأثير عليه أو حتى توجيهه، فكلما ازدادت إكراهات الرقابة وثقل تدخلها وتأثيرها في التدبير المالي للجماعات الترابية، كلما تقلصت درجة استقلالها الفعلي والواقعي وبقيت رهينة التوجهات المركزية الإدارية والمالية.

إن الرقابة التقليدية على التنمية المحلية تعتبر أهم الأشكال الرقابية وأكثرها تأثيرا في التدبير المالي المحلي، وإذا كانت النصوص التشريعية والتنظيمية لم تتطرق لمسألة التعريف وتحديد الإطار المفاهيمي، فإنها على الأقل حرصت على تحديد بعض آليات الرقابة والهيئات المختصة بها.²

إن تعدد وتنوع مجالات التدخل الرقابي، ومختلف آلياته ومراحله، يعد أحد الإشكالات الأساسية المرتبطة، من جهة، بالاستقلال المالي للجماعات الترابية وبمدى قدرتها على تدبير البرامج والمشاريع التنموية بإمكاناتها الذاتية أو الموضوعه رهن إشارتها، ومن جهة ثانية بإكراهات التنمية التي تفرض على هذه الوحدات اللامركزية التدخل بآلياتها ووسائلها القانونية في مجال من التعدد والتنوع والتعدد ما يجعلها في الكثير من الأحيان عاجزة عن مواجهة متطلبات التنمية والتدخل الاقتصادي، مما يؤدي بشكل تلقائي إلى فسخ المجال لتدخل الأجهزة الوصية في التدبير التنموي المحلي.³

فكل جهاز من الأجهزة الساهرة على أعمال الرقابة المالية على الجماعات الترابية، يثير العديد من الإشكالات، التي تحول دون تحقيق الأهداف المرجوة من وراء إقرار العمل بالرقابة المالية الإدارية في مجال تدبير التنمية المحلية. وسنركز هنا على أهم الأجهزة الإدارية الرقابية نظرا للفعالية النسبية التي تحدثها من حيث تدخلاتها في مجال حماية المال العام الترابي.

¹ عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص. 373-374. بنصرف طفيف

² نفس المرجع، ص. 365.

³ نفس المرجع، ص. 373.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ث- حدود رقابة المفتشية العامة للمالية

رغم الإمكانيات والسلطات الواسعة التي تتمتع بها المفتشية العامة للمالية والتي تسمح لها بالتدخل في كل العمليات المرتبطة بتدبير الأموال العمومية، وتنظيم أوجه الإنفاق العام في سائر الإدارات والمرافق العمومية، فإن جملة من العوائق والعوامل المعاكسة أفضت إلى تحجيم فعلي لدورها على المستوى العملي وانحساره إلى الحد الذي حصرها في مجرد أداة للتحري ترتبط بحملات زمنية مؤقتة، وتقارير متناثرة على فترات ولا تخلو أحيانا من مسحة دعائية مما جعلها تفتقد المقومات الحقيقية للجهاز الرقابي الفعال كما هو متعارف عليه، نظرا لغياب عنصر الاستقلالية،¹ لكونها جهاز تابع لوزارة الاقتصاد والمالية، وتراقب أعمال المحاسبين العموميين بصفاتهم موظفين تابعين لهذه الوزارة، بالإضافة إلى كون التقارير المعدة من قبل أجهزتها، لا يتضمن أعمال زجرية، كما هو الشأن في فرنسا، إذ أن القانون يجيز للمفتش الحق في توقيف المحاسب الذي ثبت خرقه لقواعد المحافظة على المال العام، أو أضر به. أما في المغرب فيقتصر دور المفتش على إحالة التقرير لوزير الاقتصاد والمالية لاتخاذ ما ينسب في حقه.

ج- حدود رقابة المحاسب العمومي

إن الازدواج في وظيفة القابض – على المستوى المحلي – كمحاسب عمومي ومراقب مالي في آن واحد، تجعله لا يقوم برقابة تؤهله للحفاظ على المال العام المحلي، ومن تم توظيفه لخدمة التنمية المحلية، بحيث تبقى وظيفته محصورة في رقابة المشروعية ولا تتعداها إلى مراقبة الفعالية، مما يؤثر على دوره في الرقابة المالية المحلية، بمعنى أن الرقابة الشكلية تبدو كأنها الهدف في حد ذاتها.² ينضاف إلى ذلك ضعف الإمكانيات المادية والبشرية الموضوعة رهن إشارته وعدم توفره على كل المعلومات والمعطيات المتعلقة بخريطة الوعاء العقاري وسجل الممتلكات محينا ومضبوطا، حتى يكون على بينة من الأرضية التي تبنى عليها الموارد المالية للجماعة الترابية، والقيام بدوره الرقابي ولو على الأقل تنبيه رئيس الجماعة الترابية إلى كل خلل يلحق بالملك الجماعي سواء من حيث سوء التدبير أو إصابته بضياع أو تلف، لتمكين هذا الأخير من تدارك الأمر واتخاذ ما يلزم في الوقت المناسب طبقا للاختصاصات المنوطة به في هذا المجال، لما تنص عليه الفقرة 9 من المادة 94 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14 بحيث يعهد إليه بتدبير أملاك الجماعة ويحافظ عليها، كما يسهر على مسك وضبط وتحيين

¹ نجيب جيري: الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية: مرجع سابق، ص. 52.

² نفس المرجع، ص. 35.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

سجل محتويات أملاكها وتسوية وضعيتها القانونية، والقيام بجميع الأعمال الإدارية والقضائية¹ الضرورية لتحقيق تلك الغاية.

ثانيا- حدود رقابة القضاء المالي

في المغرب شملت مسطرة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية جميع المتدخلين في عمليات تنفيذ الميزانية، ويتعلق الأمر بالأمر بالصرف والمراقب والمحاسب العمومي والأعوان والموظفين الذين يوجدون تحت إمرتهم أو يعملون لحسابهم، وقد حددت مدونة المحاكم المالية بالتدقيق المخالفات التي تستوجب الغرامة في حالة ارتكابها.

بل شددت مسؤولية المتصرفين في المال العام، ذلك أنه إذا ثبت للمجلس أن المخالفات المرتكبة قد تتسبب في خسارة لأحد الأجهزة الخاضعة لرقابته، قضى على المعني بالأمر بإرجاع المبالغ المطابقة لفائدة هذا الجهاز من رأسمال وفوائد، وبهذا الشكل يكون المشرع في محاولته للحفاظ على المال العام وإقرار نوع من العدالة والمساواة في المسؤولية اتجاه القيمين على تنفيذ عمليات الميزانية والمالية العمومية، بعدما لاحظ جسامه المسؤولية الملقاة على شخص ومال المحاسب العمومي لسنين طويلة، قد تشدد في تحديد مسؤولية الأمر بالصرف، عندما استثنى المحاسب العمومي من عقوبة إرجاع المبالغ التي قد يكون تسبب في خسارتها لأحد الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس الأعلى للحسابات.

وعلى العموم يمكن اعتبار إحداث المجالس الجهوية للحسابات، وتطبيق اللامركزية على مستوى الرقابة العليا على الأموال، من بين العوامل المساعدة على تخطي وتجاوز سلبيات وإكراهات تجربة المجلس الأعلى للحسابات في حلتها القديمة، خاصة في مجال تدبير الأموال العمومية المحلية، إذ اتسم أدائه في هذا المجال بالضعف وعدم الفعالية.

وإذا كانت فعالية المجالس الجهوية للحسابات تتوقف على القيام بإصلاحات مهمة على مستوى المحيط، الذي ستنشغل فيه، فإن هذه الفعالية تتوقف أيضا على تزويد هذه المجالس بالوسائل البشرية والمادية اللازمة وعلى استشارتها في كل ما يتعلق بالجماعات الترابية ومجموعاتها ومؤسساتها خاصة في مرحلة إعداد مختلف التشريعات والأنظمة التي تحكم عمل مختلف هذه الوحدات المحلية.

¹ تنص المادة 98 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات على أن « يتولى الرئيس... رفع الدعاوى القضائية ».

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

لهذا، فالاختصاصات التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات، مطابقة ومشابهة لنظيرتها الموكولة للمجلس الأعلى للحسابات، مع اختلاف بسيط أن المجالس الجهوية للحسابات تمارس هذه الاختصاصات في مجال جغرافي محدود. لكن الأسئلة التي تطرح نفسها تكمن في العناصر الآتية:

هل المجالس الجهوية للحسابات قادرة بشريا وماديا وفقهيا على ممارسة هذه المهام؟ لاسيما وأن تجربة أكثر من ربع قرن على إحداث المجلس الأعلى للحسابات أبرزت بالحجة والدليل على أن الحصيلة ظلت هزيلة إلى منعدمة على المستوى المركزي، فبالأحرى على المستوى الجهوي؟

هل تتوفر هناك رؤية واضحة للأعمال التي ينبغي إيلاؤها الأولوية – بصرف النظر عن الاختصاصات التقليدية في مجال مراقبة المحاسبين العموميين – والمتمثلة في الأنساق التنظيمية وآليات الاشتغال والتقويم للعمل الرقابي التي ينبغي وضعها محليا في أفق حل بعض الإكراهات الهيكلية التي تواجه الجماعات الترابية في مجال تفعيل التنمية المحلية؟

هل تستطيع المجالس الجهوية للحسابات فعلا ربح هذه الرهانات في مد العون وتقديم المساعدة التقنية والمنهجية للمجالس الجهوية الكفيلة بتخطي الصعوبات التي تعترضها، لاسيما فيما يتعلق بوضع المساطر والإجراءات اللازمة لدعم المراقبة الداخلية للسيطرة على المخاطر وتحسين تدبير المال العام؟

ما هي الخطط التنموية والاستراتيجية اللازمة لتبنيها في العمل الرقابي؟ ما هي علاقة هذه الأجهزة بوسائل الإعلام ومختلف الأجهزة الرقابية والمحاكم الزجرية الأخرى؟ ما هي نوعية التقارير التي ينبغي نشرها والقطاعات الاستراتيجية التي ينبغي أن تراقب وتحظى بالأولوية¹؟

الحكمة المالية شرط جوهري لا محيد عنه لتحقيق التنمية الشاملة للجماعة وللبلاد ككل، وسبيل لتعزيز الديمقراطية التشاركية التي تقضي بدورها إلى تحديد الأهداف وتحسم في مدى فاعلية تحقيقها، كما تستدعي بالضرورة انخراط الفاعلين المحليين في مختلف مراحل إعداد وتنفيذ برامج التنمية، حيث أنه بالرغم من التطورات الحاصلة على مستوى النصوص التشريعية الهادفة إلى تفعيل الحكامة المحلية وإدماجها في السياسات العمومية والتدبير على مستوى الجماعات الترابية، فلا بد من تجاوز معوقات أساسية من قبيل حاجات الجماعات الترابية للإمكانيات والموارد المالية الضرورية وافتقارها للدعم

¹ نجيب جيري: الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص. 121-122.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

وسلبات التقطيع الترابي ومركزية القرارات وتأهيل المنتخبين المحليين الذين يفتقدون للكفاءة وتقنيات التفاوض.¹

تلك هي أهم الإكراهات التي تعترض آليات الحكامة المالية المعتمدة من قبل الجماعات الترابية، والتي يتعين على المشرع والمنفذ أن يكتلوا مجهوداتهم من أجل تجاوزها، والدفع بالشأن العام الترابي إلى مستوى تدبيري جيد.

إن إشكالية ضعف التمويل على مستوى الجماعات الترابية، لا تتوقف عند عدم فعالية ونجاعة آليات الحكامة المالية المعتمدة في التدبير، بل تتصل كذلك، بمنظومات مصادر التمويل الذاتية والاستثنائية، مما يدل على وجود اختلالات تشوب تلك المنظومات. فما هي أنواعها ومكان تواجدتها ودرجات تأثيرها في وجود تلك الإشكالية؟

المبحث الثاني- إكراهات تحقق الفعالية المالية لمنظومات مصادر التمويل الترابي

لتمكين الجماعات الترابية من تحقيق استقلالها المالي والإداري والنهوض بأدوارها التنموية على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والرياضي وفي مجالات التنمية البشرية والبيئة، خصها المشرع المغربي بعدد من المنظومات تؤطر مصادر تمويلها، مقسمة إلى منظومة مصادر جبائية تضم مختلف الرسوم والأتاوات والجزاءات والغرامات المستحقة لفائدة مبادراتها، ومنظومات مصادر أخرى تتنوع بين ما هو ناتج عن استغلال وتدبير الملك الخاص والعام، والهبات والوصايا والأموال الناتجة عن إحداث الشركات والمقاولات بشراكة مع القطاع العام والخاص، لتتعداها إلى مختلف الإعانات والمساعدات والقروض كتمويل خارجي تلجأ إليه الجماعات الترابية لسد حاجاتها المالية.

لكن الملاحظ أن مصادر التمويل هاته، على الرغم من تنوعها وأهميتها لا تمكن الجماعات الترابية من تحقيق استقلالها المالي، ذلك أن العديد من هذه الهيئات كالعائلات والأقاليم والعديد من الجماعات بالمجال القروي وكثير من الجماعات بالمجال الحضري تعاني الخصائص المالية لكون مواردها الذاتية لا تغطي مصاريف التسيير، وحتى أن مجهودها الجبائي لا يسعفها في الادخار قصد تمكينها من اللجوء إلى صندوق التجهيز الجماعي لطلب القروض من أجل إنجاز المشاريع التنموية، التي ستمكنها من تأهيل مجالها الترابي، والرفع من المردودية المالية التي تحصنها من الخصائص المالي.

¹ عبد العلي الفيلالي: الجماعات الترابية بالمغرب بين الحكامة المالية وتجويد آليات الرقابة، مرجع سابق، ص 76. يتصرف طفيف

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

إن عملية التشخيص التي أخضعنا لها مقومات الاستقلال المالي للجماعات الترابية أبانت عن هشاشة استقلالها المالي بسبب ضعف الفعالية المالية، سواء على مستوى آليات حكامتها المالية أو على مستوى منظومات مصادر تمويلها (الجبائية وغير الجبائية).

فما هي الاختلالات التي تعوق تحقق الفعالية المالية لمنظومات مصادر تمويل الجماعات الترابية؟

الإجابة على هذا السؤال، ستنتم عبر تبيان صعوبات تحقيق فعالية منظومة مصادر التمويل الجبائية (المطلب الأول)، صعوبات تحقيق فعالية منظومة مصادر التمويل غير الجبائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول- صعوبات تحقيق فعالية منظومة مصادر التمويل الجبائية

إن محدودية التمويل الجبائي الترابي للتنمية المحلية لها انعكاس سلبي على دور الجماعات الترابية في الحياة المحلية،¹ فهذا النوع من مصادر التمويل يعاني من العديد من الإكراهات تحول دون تحقق المردودية المالية، مما يجعل ميزانيات الجماعات الترابية تكابد الخصائص المالي وتستجدي مساعدات الدولة.

وترتبط أهم هذه الإكراهات بغياب سلطة تأسيسية جبائية لدى المجالس التداولية واحتكار المشرع البرلماني لهذه المهمة، والتي تلعب فيها الدولة عبر الحكومة دور المقترح وخاصة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية المكلفة بممارسة الرقابة الإدارية على الجماعات الترابية، وضعية تزيد من حدتها إكراهات ترتبط بضيق الوعاء الذي تبنى عليه مختلف الرسوم والحقوق المستحقة، تتضاف إليها صعوبات أشد تعقيدا من سابقتها وتتصل بمادة تحصيل ما تم إثباته من قبل الأمر بالصرف من واجبات، وكذلك ما تعلق بإشكالات تدبير المنازعات الجبائية، والتي توقف تحصيل العديد من المستحقات المثبتة من قبل الإدارة الجبائية إلى حين الحسم في النزاع المثار بهذا الخصوص (إداريا أو قضائيا). كما أن الضغط الجبائي الناتج عن تعدد الرسوم التي يخضع لها نفس الملزم، تحول دون فعالية المنظومة الجبائية من ناحية تحقيق المردودية المالية وانعدام العدالة الجبائية وتعدد مساطرها وتعدد المتدخلين في تدبيرها.

كما أن عدم فعالية مقتضيات بعض التشريعات المرتبطة بمجال التعمير والشرطة الإدارية والجبائية يقلل من المردود المالي الناتج عن تطبيقاتها في المجال الذي تمارس فيه الجماعات الترابية صلاحياتها بصفة عامة والجماعات بصفة خاصة.

¹ عبد الحق المرجاني: حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية، مرجع سابق، ص. 69.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

الفقرة الأولى- إكراهات تفعيل المنظومة الجبائية

نقصد بإكراهات تفعيل المنظومة الجبائية، الثغرات التي تحول دون تحقيق التنزيل الجيد لمجموع المساطر المرتبطة بسلطة التأسيس والفرض والوعاء والتحصيل والتبليغ الجبائي وتدبير المنازعات، وما اتصل بالتأثيرات السلبية لارتفاع الضغط الجبائي.

يتأسس الاستقلال المالي في جانب منه على حرية اختيارات المجالس التداولية لاستعمالات مواردها المالية، وكذلك بأن تتوفر لديها سلطة التأسيس الجبائي كما هو معمول به في اللامركزية الألمانية، إلا أن التشريع بالمغرب لا يسمح للجماعات الترابية بتملك سلطة تأسيس جبائية. فهو يعاقب كل من قام بذلك خرقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل في هذا الشأن، لأن سلطة التأسيس تبقى من صلاحيات الدولة وعنوانا على سيادتها.

كما أن الوعاء الجبائي الذي تتأسس عليه الجباية المحلية يعاني من محدوديته، تنضاف إليه إكراهات ترتبط بتحصيل ما هو مسموح للجماعات الترابية بتقديره بميزانياتها، وتسمح به قراراتها الجبائية. كما أن لسوء تدبير المنازعات الجبائية الأثر الكبير على تحقيق المردودية المالية الجبائية، وضعية تزيد من تفاقمها ارتفاع الضغط الجبائي على الفئات الضعيفة من الملمزمين.

أولاً- إكراهات التأسيس الجبائي وتبعاته

نعني بتبعات التأسيس الجبائي مجموع الإجراءات المرتبطة بوعاء الجباية وتحصيلها وتبليغ إشعاراتها والتخفيض من مبالغها، أو الإعفاء الجزئي أو الكلي الدائم أو المؤقت.

ينفرد كل من البرلمان والحكومة بسلطة التشريع في المادة الجبائية، ويبقى للمجالس التداولية سلطة تقريرية ضئيلة، فتصبح تبعاً لذلك سلطة تنفيذية ومجرد إدارة لإثبات الديون وإعطاء الأمر بتحصيلها، هذا التحصيل الذي في الرسوم ذات المردودية المرتفعة موكول بتحصيله لإدارة مستقلة كذلك عن سلطة الجماعة الترابية، مما يفقدها سلطة التقرير أو حتى التوجيه في المادة الجبائية الخاضعة للتضريب المحلي.

1- إكراهات تحديد أسعار الرسوم Tarification de l'impôt

من المسلم به، أن الجماعات الترابية بالمغرب لا تتوفر على سلطة إحداث الضرائب والرسوم المحلية، لكون هذه الصلاحية يعود فيها الاختصاص للمشرع، وتبقى للمجالس التداولية هامشاً ضعيفاً من حرية التصرف في تحديد الأسعار، عندما يحدد المشرع الأسعار الدنيا والأسعار القصوى، أو يترك الحرية لهذه الهيئات التقرير بشأن الأسعار التي تتلاءم مع خصوصيات الجماعة، تحت مراقبة (تأشيرة)

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

سلطات الوصاية. والحال هذا، فإن تحديد تسعيرة الضرائب والرسوم المستند عليها في تصفية مختلف الحقوق والواجبات الجبائية المقبوضة لفائدة ميزانية الجماعات الترابية تثير العديد من الإشكالات، خاصة على مستوى المردودية المالية، وكذا على مستوى العدالة الجبائية.

تسعيرة الرسوم المبنية على المساحة العقارية، لا تواكب التطورات الاقتصادية التي تعرفها الساحة التجارية، فأثمنة العقار ومواد البناء في ارتفاع مستمر، في حين أن التسعيرة المعتمدة من قبل القانون الجبائي المحلي تعود لسنة 1989 تاريخ دخول الإصلاح الجبائي رقم 30.89 حيز التطبيق، خاصة مع تراجع المساحات المعدة للبناء. تسعيرة بقيت بدون تغيير لما يزيد عن 28 سنة. في حين أسعار العقار ومواد البناء تضاعفت كثيرا بالمقارنة على ما كان عليه الحال آنذاك، بسبب تدخلات الجماعات في مجال التهيئة الحضرية، والاقتصادية والاجتماعية. وضعية مكنت المستثمرين والمضاربين العقاريين من تراكم ثروات طائلة دون إشراك الجماعات في تلك الأرباح، في حين أن الدولة تتقاسم معهم تلك المبالغ على حساب الجماعات التي صرفت الكثير من الأموال في تحقيق البنيات الأساسية المحرك الفعال للعجلة التجارية والربح العقاري وارتفاع القيمة التجارية العقارية من خلال "المرجع" المعتمد من قبل مصالحها الضريبية المكلفة بجباية الرسم على الأرباح العقارية المتمثلة في إدارة التسجيل والتمبر.

كما نشير هنا أن الجماعات تعتمد في تهيئتها الحضرية وتدبير سياسة المدينة واستعمال المجال على وثائق التعمير كتصميم التهيئة، والذي يقسم استعمالات المجال إلى مناطق صناعية وأخرى تجارية وخدمائية وسكنية (سكن اقتصادي، فيلات... الخ) والقانون الجبائي رقم 47.06 حدد أسعار رسم البناء وفق هذا التخصيص دون تمييز بين مواقع تلك المناطق. فمثلا تقرر تصاميم التهيئة تخصيص منطقة للسكن من فئة سفلي تجاري وطابقين بمنطقة مهمشة متدنية الأسعار العقارية، وتقرر نفس التخصيص في منطقة تجارية تعرف رواجاً تجارياً مهماً وارتفاعاً في الأثمنة العقارية، فتستخلص الجماعة نفس الأسعار إذا ما اعتمدت في قرارها الجبائي على تحديد السعر الأقصى المحدد في القانون الجبائي رقم 47.06، وضعية كان من المفروض أن تترك الحرية للمجلس الجماعي في إضافة نسبة تنضاف إلى السعر الأقصى المحدد من قبل المشرع تطبق بحسب الأهمية التجارية للمنطقة التي يوجد بها العقار موضوع طلب رخصة البناء، وتمكن الجماعات من مراجعتها كلما توفرت شروط تطبيقها خاصة في حالات مراجعة تصاميم التهيئة. كما أنه في كثير من الحالات تنص تصاميم التهيئة على اتفاقات تحديد عدد الطوابق المسموح ببنائها، وعند مراجعتها، يسمح بالزيادة في عدد الطوابق التي يمكن ترخيص البناء فيها، وهذه الوضعية تزيد من قيمة البقع الأرضية وحتى العقارات المشيدة، لكن للأسف السعر المحدد من قبل المشرع يبقى ثابتاً ولا تستفيد الجماعة من تلك الأرباح التجارية الناتجة عن تعديل وثيقة التعمير. وللمزيد من التوضيح،

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

نسوق هنا نموذج القرار الجبائي لمدينة فاس الساري المفعول، فهو يحدد أسعار حقوق رخصة البناء كما يلي:

جدول توضيحي لحقوق رخصة البناء وفق القرار الجبائي لجماعة فاس

نوعية البناء	المساحة المشغولة بالمتر المربع	ثمن المتر المربع
1- عمارة السكنى الجماعية والمجموعات السكنية والعقارات المعدة لغرض صناعي أو مهني أو تجاري أو إداري.		20 درهم.
2- المساكن الفردية.		30 درهم.
3- البروزات.		بحسب نوعية البناء.

ومن خلال قراءة متأنية لطريقة تحديد عملية تصفية الرسم، يتبين أن القرار الجبائي لمدينة فاس، أغفل الاعتماد على العناصر التالية:

- اعتمد القرار الجبائي السعر الأقصى بالنسبة لكل أصناف البناء والمحدد بالقانون الجبائي رقم 47.06 دون مراعاة للاختلاف في الموقع بالنسبة لوثائق التعمير ولا من حيث الاختلاف في نوع البناء (سكني، تجاري، صناعي، إداري... الخ)؛
- لم يأخذ بعين الاعتبار في تحديد السعر الفرق في القيمة التجارية للعقار بحسب التنطيق الوارد بتصميم التهيئة، فالمنطقة السكنية هي أقل قيمة من المنطقة التجارية والصناعية، وبالتالي كان من المفروض أن تخضع العقارات الواقعة بالمناطق السكنية لتسعيرة أقل من تلك الواقعة في مناطق تجارية وصناعية؛ كما كان بالإمكان إقرار تسعيرات تصاعدية، تميز بين المساحات والعلو، فكلما ارتفع عدد الطوابق إلا وقلت أئمنة العقارات المبنية، وبالتالي يجب أخذ هذا المعطى بعين الاعتبار من حيث تحقيق العدالة الجبائية والتخفيض من الضغط الجبائي ومنح التحفيزات الجبائية لمساعدة الملزمين وتشجيعهم على تقديم إقرارات صادقة والأداء وقت الاستحقاق.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- المساكن الفردية، ويقصد بها في الغالب الفيلات، طبق عليها السعر الأقصى دون الأخذ بعين الاعتبار التفاوت في الموقع ونوع البناء الفردي. فالمساكن الفردية تشير من الناحية المعمارية لكل بناية معدة للسكن غير قابلة للتقسيم، وتحفيظها يسلم له رسماً عقارياً واحداً يضم جميع مكونات البناية، كما يستند في ذلك لطبيعة البناية، فالمطبخ يلعب دوراً مهماً في تحديد نوعية البناء الفردي، لأن المسكن الفردي يفترض فيه القلة في عدد الطوابق، ويتوفر على مطبخ واحد يشمل جميع مكونات البناية. وهنا كذلك كان لابد من التمييز بين أنواع المساكن الفردية، خاصة تلك المتواجدة بالمدن العتيقة، والتي في غالبيتها منازل فردية والكثير من مالكيها فقراء وقد توجد في أحياء هامشية ذات قيمة تجارية هزيلة بالمقارنة مع مناطق أخرى كساحة البطحاء أو الزيات. هذا من جهة، ومن جهة أخرى توجد مساكن فردية في وسط المدينة العتيقة بالمسارات السياحية وبالمثلث الذهبي لكل من جامع القرويين ومولاي إدريس وسيدي أحمد التيجاني ذات قيمة تجارية مرتفعة، تخضع لنفس التسعيرة بالمقارنة مع منازل فردية مجاورة مهددة بالانهيار وفي حومة ذات قيمة تجارية متدنية.

إن الحكامة المعتمدة في تحديد كيفية تطبيق الأسعار على رخصة البناء المتضمنة بالقرار الجبائي لمدينة فاس، لم تكن فاعلة بالقدر الذي يحقق المردودية الجبائية والعدالة الجبائية، على الرغم من اعتماد القرار الجبائي الأسعار القصوى المحددة قانوناً عن كل عملية بناء.

كما تجدر الإشارة إلى عدم اهتمام المشرع عند تحديده للأسعار الجبائية المرتبطة بالعقار بالتفاوتات في القيمة العقارية للبقع الأرضية بين مختلف مناطق البلاد، فجماعة الدار البيضاء وطنجة ومراكش بوسط مجالها الحضري الذي تباع فيه البقع المعدة للبناء بأثمان خيالية تفرض عليها نفس الأسعار بالنسبة لنفس المساحة لبقع أرضية متواجدة بالحي الصفيحي لمدينة ما، وتستخلص نفس الوجيبات، تدبير جبائي لا يشجع الجماعات الغنية على الرفع من مردوديتها المالية لمجابهة تحديات التنمية المقابلة لها.

فموقف المشرع الجبائي هنا يساهم في إضعاف القدرة التمويلية للجماعات الترابية من خلال توحيد التسعيرة العقارية وتطبيقها على الصعيد الوطني.

إن استقرار مقتضيات القانونين رقم 39.07 و 47.06 تبرز أن المشرع ترك صلاحية تحديد مجموعة من الأسعار للمجالس التداولية المحلية. فمن أصل 30 جباية محلية، ترك المشرع للمجالس

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

التداولية ما مجموعه 17 رسماً محلياً أي بنسبة 57%، كحق في تحديد التسعيرة بما يتلاءم كقاعدة مبدئية مع خصوصيات الواقع الاقتصادي والاجتماعي المحلي.¹

كما أنه فيما يخص تحديد الأسعار والتعريفات بقرار من وزير الداخلية تنص مقتضيات الفقرة الثالثة من المادة السادسة على إمكانية حلول وزير الداخلية - بعد استشارة وزير المالية - محل الأمرين بالصرف لتحديد نسب وأسعار الضرائب والرسوم في حالة عزوفهم عن ممارسة هذا الاختصاص شريطة اطلاعهم في حينه بهذا الإجراء.² وقد سارت على هذا النهج المادة 168 من القانون رقم 47.06 فيما يخص مسطرة تحديد السعر على أنه "إذا لم ينص القانون على أسعار أو تعريفات ثابتة للرسوم الواردة فيه، يتم تحديد هذه الأسعار والتعريفات بقرار يصدره الأمر بالصرف للجماعة المحلية المعنية بعد مداولة مجلس الجماعة المحلية.

غير أنه إذا امتنع الأمر بالصرف أو لم يصدر القرار الذي يحدد أسعار أو تعريفات الرسوم ونتج عن هذا الامتناع أو عدم الإصدار تملص من أحكام هذا القانون أو ضرر بالمنفعة العامة للجماعة، يجوز لوزير الداخلية أو للشخص المفوض له من لدنه لهذا الغرض بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية أو العامل أو الشخص المفوض له من لدنه لهذا الغرض بالنسبة للجماعات القروية، تحديد أسعار أو تعريفات هذه الرسوم بشكل تلقائي وذلك بعد إعلام الأمر بالصرف." وهذا يعد مظهراً من مظاهر ممارسة سلطة الحلول الذي تمارسه الدولة من خلال سلطة المراقبة الإدارية على الأعمال المالية للجماعات الترابية والتي تعاكس مبدأ التدبير الحر والاستقلال المالي الترابي، إذ كان من المفروض التنصيص على عقوبات تلزم الأمر بالصرف على القيام باتخاذ القرار الجبائي الذي يحدد أسعار أو تعريفات الرسوم ومحاسبته على هذا التجاوز جنائياً ومالياً وحتى انتخابياً أمام مجلس الجماعة الترابية المعنية بدل ممارسة سلطة الحلول من أجل تجاوز هذا التناقض في القيام بالصلاحيات المنوطة به قانونياً.

2- غياب سلطة التأسيس الجبائي

يتضح من خلال التنظيم الفني للرسوم المحلية، وتحديد وضبط أسعارها، أن المشرع استأثر بتحديد أسعار ونسب أهم الرسوم الواردة في القانون رقم 47.06، سواء بالنسبة للرسوم ذات الأسعار التصاعدية³، أو بالنسبة للرسوم الثابتة أسعارها، وسواء على المستوى العددي أو على مستوى مردوديتها الجبائية، وما بقي من الرسوم المحلية ترك المشرع أمر تنظيم وتحديد أسعارها للجماعات الترابية بواسطة

¹ سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية بالمغرب (على ضوء القانون 47.06)، مرجع سابق، ص. 161.

² تحت إشراف إدريس البصري، مجموعة تشييد دولة حديثة: جبايات الجماعات المحلية وهيئاتها، ص. 174.

³ الأسعار التصاعدية هي أسعار غير ثابتة على مستوى السعر المفروض، إذ ليس هناك سعر موحد لكل الملتزمين بهذه الرسوم ومرد ذلك إلى عدم وجود ملزمين على درجة من المساواة بالنسبة لنوعية الأنشطة الخاضعة للرسم، بل وبالنسبة للرسم الواحد.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

القرارات الجبائية التي تعتبر مظهرا من مظاهر تفعيل الجماعات المنتخبة لسلطة القرار الجماعي، ومؤشر على حجم استقلالها الإداري والمالي في تدبير شؤونها.¹

فإذا كان فرض الجبايات المحلية يعتبر إحدى تجليات ممارسة السيادة، وذلك في جميع الدول كيفما كانت طبيعتها الدستورية موحدة أو مركبة، فإنه يعود للسلطة المركزية وحدها حق فرض الضريبة، أما الجماعات فتكتفي بتطبيق الضريبة؛ ففي دول كألمانيا الفدرالية، يعتبر فرض الضريبة من اختصاص البوندستانغ (البرلمان الفدرالي)، أما الجماعات القاعدية فتكتفي بتحديد أسعار الضرائب وفق خصوصيتها وبالنظر لما تتمتع به من حرية واستقلال واسع.

أما في فرنسا، فإن المادة 34 من دستور الجمهورية الخامسة 1958 قد أعطت البرلمان سلطة فرض الضريبة وتحديد الوعاء باعتبارها عمليتان مترابطتان، وأسندت للجماعات سلطة تحديد الأسعار، وذلك وفق نظام من الحرية المراقبة.

أما في المغرب فنجد أن المجالس التداولية المحلية لا تتمتع بسلطة الفرض الضريبي، ولا بسلطة تأسيس جبايتها. فالمشرع الوطني أي الجهاز التشريعي إلى جانب الجهاز التنفيذي في إطار العقانة البرلمانية وطبيعة الوثيقة الدستورية، هما المؤهلان لإحداث الجبايات وطنية كانت أم محلية. لدى فمن يملك سلطة فرض الرسوم المحلية، يملك كذلك سلطة تحديد أوعيتها، وبما أن البرلمان هو الذي له حق فرض الضريبة، فإنه أيضا له حق تحديد الوعاء الضريبي، اختياره وطرق تقديره، وتحديد الأشخاص الخاضعين للضريبة ومكان فرض هذه الأخيرة والواقعة المنشئة لها. وبهذا فإن المجالس التداولية الجماعية لا تملك أية سلطة في تحديد أوعية رسومها.

وفي هذا السياق جاء القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية، ليبين الدور المحدود للسلطات التداولية في تأسيس الفرض الجبائي أو تعديله أو إلغائه. فالنظام الجبائي المحلي يقوم على مبدأ عدم الاستقلالية الجبائية، وذلك بالنظر لطبيعة الجماعات الترابية في الوقت الراهن، سواء من حيث القوانين المنظمة لها، أو بالنظر إلى التسيير الواقعي لها.²

هذا وقد تم تأكيد منع الجماعات الترابية من اغتصاب سلطة الدولة في مجال التشريع الجبائي المحلي في ما ورد بالمادة 23 من المرسوم رقم 2.09.441 صادر في 17 من محرم 1431 (3 يناير 2010) متعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها، وذلك بالنص على أنه : "

¹ أحمد قيلش وآخرون: المساطر الجبائية المحلية الوعاء والتحويل، مرجع سابق، ص. 23-24.
² هشام مليح: الدولة والجبايات المحلية، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية، مرجع سابق، ص. 77-78.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

طبقا للنصوص التشريعية المعمول بها، فإن كل المساهمات المباشرة وغير المباشرة، دون المساهمات المرخصة بموجب الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها و بموجب ميزانيات الجماعات المحلية أو مجموعاتها تعتبر مهما كان الوصف أو الاسم الذي تجبى به محظورة بتاتا وتتعرض السلطات التي قد تأمر بها، والمستخدمون الذين قد يضعون جداولها ويحددون تعاريفها أو الذين يقومون بتحصيلها للمتابعة باعتبارهم مرتكبين لجريمة الغدر بصرف النظر عن إقامة دعوى الاسترداد خلال ثلاث سنوات، على الخزنة أو القباض المحصلين أو الأشخاص الذين قد يقومون بقبضها. ويتعرض كذلك للعقوبات المقررة في شأن مرتكبي جريمة الغدر كل من له سلطة عمومية أو موظف عمومي الذي، بشكل أو بآخر ولأي سبب كان يمنح، دون ترخيص قانوني أو تنظيمي، إعفاءات من الحقوق أو الضرائب أو الرسوم، أو يقوم بتسليم منتوجات أو خدمات جماعة محلية أو مجموعة مجانا، في حين أنها خاضعة، طبقا للنصوص التنظيمية المعمول بها، لأداء أتاوة أو أجره عن الخدمات المقدمة."

إن الخوف من العقوبات التي يقرها القانون الجنائي، قد تحد من اجتهادات الجماعات الترابية في مجال توسيع قاعدة مصادر تمويلها، فتعطي تفسيرات خاطئة لبعض المقتضيات القانونية، وبالتالي تفوت على ميزانياتها موارد مالية مهمة نتيجة سوء الفهم أو التأويل أو مقاصد المشرع من المادة 23 من مرسوم المحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها رقم 2.17.249 لسنة 2017 والتي سارت على نهجها المرسومين المحددين لمحاسبة الجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات والعمالات والأقاليم ومجموعاتها.

3- الثغرات المرتبطة بالجوانب المسطرية في المادة الجبائية

وعلى الرغم من أن القانون رقم 47.06 حاول تجاوز الاختلالات المسطرية المسجلة في ظل القانون رقم 30.89، إلا أن ذلك لم يمنع من الوقوف على مجموعة من الثغرات المسطرية التي تهم الإقرار.

أ- الحدود المرتبطة بالإقرار

إذا كان القانون رقم 47.06 قد جعل من نظام الإقرار النظام المعتمد في أغلب الرسوم المحلية في إطار توثيق العلاقة بين الإدارة الجبائية المحلية والملمزم، إلا أن الإقرار كإجراء يتوقف بالأساس على فضيلة الصدق لدى الملمزم المحلي وسلامة طويته وروح المواطنة لديه. وهذا ما لا يمكن الركون إليه دائما لأنه يخشى ألا يقدر الحقيقة نظرا لمصلحته الظاهرة في تقليل قيمة المادة الخاضعة للتضريب، نظرا لما تحمله هذه الطريقة من وسائل التهرب والإخفاء يجعلها في كثير من الأحيان بعيدة عن العدالة إذ تظال

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

الجباية المكلفين المستقيمين أو الذين لا يمكنهم التهرب أكثر مما تطل المكلفين المتهربين أو كما يقول د. ستوارت ميل "الإقرار مزية لمن لا ضمير له وغرامة تقع على أصحاب الضمانات الحية".

فالتوجه نحو الإقرارية في دفع الرسوم المحلية يبقى مسألة غير سليمة إذا لم يرتبط بنوعية الملزم، وذلك عن طريق مجموعة من الوسائل والأساليب، كتوظيف وسائل الإعلام والقيام بحملات الدعاية والتعبئة واعتماد وسائل استقبال جيد في الإدارة، من شأنها أن تقنع الملزمين بأهمية مساهمتهم المالية، وتعميق الوعي الجبائي المسؤول المتهرب الدافعة إلى الإشراك وليس إلى الإنزواء.

ب- إشكالية تحرير محضر التفتيش من طرف مفتشي الضرائب

نجد أن مقتضيات المادة 18 التي حثت على الزيارات المفاجئة لمفتشي الضرائب لأماكن العمل، بحيث لم تلزم هذه المادة هؤلاء المفتشين بتحرير محضر إثر كل زيارة لمحلات الأنشطة التجارية والصناعية والمهنية، وذلك دعماً للشفافية، لأن لهذا المحضر دوراً مهماً بالنسبة للملزم الذي يمكن أن يحتج به في حالة نزاعه مع الإدارة الجبائية المحلية.¹

ت- الحدود المرتبطة بتصنيف الأنشطة المهنية

لقد اعتمد المشرع من خلال الملحق الخاص بالرسم المهني، على تصنيف الأنشطة المهنية إلى ثلاثة أصناف تخضع لنسب مئوية متفاوتة من الرسم المهني (30%، 20%، 10%)، غير أن ما يعاب على هذا التصنيف، هو أنه يستوجب الانتماء لإحدى الطبقات (1، 2، 3). وهذا من شأنه أن يكون إجراء غير عادل بالنظر إلى كون مجموعة من الأنشطة المهنية، قد لا تحقق نفس الدخول المهنية ولكنها تنتمي لنفس الطبقة كما هو الحال بالنسبة لنشاط الخرفان، حيث يخضع تاجر الجملة أو القلة لنسبة 20%. أو فيما يتعلق بإدراج أصحاب المحلات الترفيهية الصغرى في نفس الطبقة التي ينتمي إليها أرباب المدن والقرى الترفيهية، مما يضعهما على قدم المساواة أمام العبء الجبائي المحلي، ويمس بالمقابل بمبدأ العدالة الجبائية المحلية المنشودة في كل نظام جبائي محلي حديث.²

أما بخصوص المعايير المعتمدة في تصنيف الأنشطة داخل كل طبقة، فإننا نجد عدداً من الأنشطة من بينها ثلاثة وعشرون (23) نشاطاً من أصل 999 أي بنسبة تمثل 2.20% يعتمد في تصنيفها على عدد العمال، ومثال ذلك ما هو معتمد في نشاط البناء أن مقول يشغل أقل من عشرة أفراد يصنف في الطبقة 3 يطبق عليه سعر 10%، في حين يصنف في الطبقة 2 بتسعيرة 20% مقول يشغل أكثر من 10 أفراد

¹ سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون 47.06، مرجع سابق، ص. 171-172.

² نفس المرجع، ص. 163-164.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

(11 فرد مثلا)، أي بفارق فرد واحد تضاعف له التسعيرة من 10% إلى 20%. وهذا الوضع كذلك يصب في عدم العدالة الجبائية، وقد يدفع بالملزمين إلى استعمال كل الحيل الممكنة من أجل التملص والتهرب الضريبي الذي قد ينعكس سلبا على المردودية الجبائية لهذا الرسم.

كما قد يؤدي هذا التصنيف المعتمد على معيار عدد الأشخاص المشغلين إلى الدفع ببعض المقاولات إلى تسريح عمالهم حفاظا على توازناتهم المالية، مثل ناقل البضائع بالسيارات الذي يتوفر ناقل على طاقمين على الأكثر يخضع لسعر 10% ويصنف في الطبقة 3، في حين البضائع بالسيارات من يشغل أكثر من ثلاثة أطقم، أربعة مثلا، سيصنف في الطبقة 2 بسعر 20%.

4- محدودية الوعاء الجبائي

محدودية الوعاء الجبائي هو التساؤل عن حجم ودرجة الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات الترابية في إخضاع الأوعية الجبائية المتوفرة بنفوذها الترابي لسلطتها التضريبية. فواقع الحال يدل على أن هامش سلطة الجماعات الترابية بشأن التقرير في الجبائية ليس في مستوى المبادئ الدستورية المؤطرة للامركزية الترابية، وهو ما يحد من مبادرات مواردها هذه الوحدات في جعل الجبايات المحلية عماد تمويل التنمية المحلية.

يتبين من خلال القانون رقم 47.06 أن الجباية المحلية تشكو من ضيق وعائها، بحيث أنها تفرض على أوعية قارة لا تسير التطور الاقتصادي والتجاري، مما ينعكس سلبا على المردودية المالية. هذا وإذا كانت جل الجماعات الترابية تشكو من ذلك، فإن الأمر أكثر تعقيدا بالنسبة للجماعات القروية التي تتميز بندرة الأوعية الجبائية، وهذا راجع إلى ضعف الأنشطة الاقتصادية والتجارية في معظم الجماعات القروية.¹

5- حدود التحصيل الجبائي

يعهد بتحصيل ديون الجماعات الترابية إلى عدد من الأجهزة متباينة والمنفصلة إداريا ورئاسيا ومن حيث المراقبة والمحاسبة.

فمن حيث تحديد الأجهزة الساهرة على عمليات الاستخلاص، وبالرجوع إلى المدونة الجديدة لجبايات الجماعات المحلية، موضوع القانون رقم 47.06 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.195 بتاريخ 30 نونبر 2007، ومن خلال قراءة لمختلف الإجراءات المتعلقة بالرسوم المنصوص عليها في هذا القانون، نجد أن التحصيل الجبائي يتوزع بين شساعة مداخل الجماعات الترابية والقباضات

¹ سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون 47.06، مرجع سابق، ص. 158.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

والمصالح الخارجية لبعض القطاعات الحكومية بالإضافة إلى مراكز الفحص التقني للسيارات الخاضعة لوصاية ومراقبة وزارة التجهز والنقل وإدارة المياه والغابات... الخ، فهذا التعدد والتباين في الأجهزة الموكل إليها مهام تحصيل مختلف الرسوم المقبوضة لفائدة الجماعات الترابية، له سلبيات متعددة تؤثر في حصيللة الموارد المستخلصة بأسلوب تعدد المتدخلين في عملية التحصيل، وتعدد أساليب الجباية المعتمدة من قبل كل جهاز.

أ- عدم التحصيل الجبائي لعدم صحة الأوامر بالتحصيل "نموذج من جماعة فاس"

يتكفل المحاسب المكلف بالتحصيل وتحت مسؤوليته بالأوامر بالمداخيل الصادرة عن الأمر بالصرف طبقاً لأحكام مدونة تحصيل الديون العمومية. ويمكن طبقاً للمراسيم المنظمة للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية ومجموعاتها لسنة 2017 بعد التحقق من استيفائها لجميع الشروط المنصوص عليها، سواء فيما تعلق بمشروعية عملية القبض أو الإدراج المالي وكذا التحقق من الوثائق المثبتة المحددة قائمتها بقرار مشترك لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية قبول التكفل بها، وفي حالة العكس رفضها وإرجاعها للأمر بالصرف معلة بأسباب الرفض.

وبخصوص الأسباب المتعلقة بهذا الرفض، فإنها تنقسم بالتنوع وتهم بالأساس العناصر التالية:

- عدم الدقة في تحديد هوية الملزمين؛
- عدم الإدلاء ببعض المستندات المثبتة؛
- إصدار أوامر بالمداخيل متعلقة بديون متقادمة؛
- أخطاء في عملية التصفية.

ولا تقوم بعض الجماعات بإصدار أوامر بالمداخيل إلا قبيل حلول أجل التقادم، حتى وإن كانت تتوفر على المعلومات الكافية، وذلك خلافاً لمقتضيات المادة 129 من القانون رقم 47.06 المذكور أعلاه، ويدفع هذا الوضع المحاسبين العموميين إلى رفض التكفل بهذه الأوامر حتى لا يتحملوا مسؤولية تقادم تلك الديون بين أيديهم.¹

إن حالات الرفض للتحميل بالأوامر بالمداخيل بسبب تقادم الوجيبة وسقوط حق الجماعة في إجراء المتابعة عن طريق القابض الجماعي تشكل غالبية الرفض المسجلة في هذا الباب، ويرجع ذلك في غالب الأحيان لاعتبارات سياسية يمارسها الأمرون بالصرف على الأعوان الجماعيين المكلفين بتدبير الجباية المحلية والذين يشتغلون تحت إمرتهم، فهم المسؤولون عن تدبير ملفاتهم الإدارية، كما قد تكون بسبب

¹ المجلس الأعلى للحسابات تقرير حول الجبايات المحلية، مرجع سابق، ص. 55.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

تواطئ بين الملزم والجهاز المكلف بالفرض في إطار منح الامتيازات الجبائية بدون موجب حق. كما أنه لقلة الموارد البشرية والمادية وسوء التنظيم الذي تعرفه العديد من مصالح الجباية المحلية يد في تقادم الواجبات المستحقة لفائدة الجماعات الترابية، بحيث يصعب على الأعوان المكلفين بتصفية وإعداد الأوامر بالمداخل ضبط جميع الملزمين والتحكم في المادة الخاضعة للرسوم والحقوق والأتاوات المستحقة لميزانيات الجماعات على وجه الخصوص، كالرسم المفروض على الأراضي الحضرية غير المبنية، والذي يشكل أغلب الملفات المعروضة على النزاع الجبائي نظرا لارتفاع أسعار فرضه، والوعاء الذي يستند عليه في تصفية مبلغ الرسم، فالبنائية المشيدة التي لم تحصل بعد على قرارات رخصة السكن أو شهادة المطابقة تظل خاضعة للرسم إلى حين الحصول على تلك القرارات.

فجماعة فاس في بداية انتداب المجلس الحالي، قامت بإجراء مسح لكل الأراضي العارية المتواجدة بدائرة نفوذها الترابي، معتمدة في ذلك على المسح الطبغرافي المعتمد من قبل المصلحة الطبغرافية والخرائطية التابعة للوكالة الوطنية للتحفيظ العقاري بفاس، والتي لم تحين خريطتها، أو لكون العديد من البقع الأرضية المحفظة هي في واقع الأمر تضم بنايات مشيدة قديما لم يتم بشأنها تسوية وضعيتها العقارية من خلال العمل على توفير رسوم عقارية للبناء المشيد، مما أثار العديد من التعرضات وفتح الباب على النزاعات الإدارية والقضائية بسبب التضريب الذي اعتمدته الجماعة بناء على خرائط غير محينة، وزاد على أعوان الجماعة المكلفين بتصفية الرسم أعباء جديدة تتمثل في محاولات تدبير النزاعات والشكايات والمطالبات المتعلقة بسوء فرض هذا الرسم. كما تسبب في الرفع من حجم الباقي استخلاصه نظرا لإجراء المتابعات في حق أشخاص من خلال الهوية المسجلة على الرسم العقاري دون التحقق من وجودهم الفعلي بالعنوان المذكور أو استمرار وجود ارتباط بين الملزم والعقار، وعدم إجراء معاينات بعين المكان للتحقق من الوضعية الواقعية للعقار المفترض أن يكون أرضا عارية وفي ملكية خاضعة حاليا لمقتضيات هذا الرسم، والتي قد تكون أنشئ عليها بناء معفى قانونا من التضريب.

ب- عدم التحصيل الجبائي بسبب تقصير القابض المكلف بالتحصيل

عمل القضاء الإداري من خلال العديد من أحكامه في مجال منازعات تحصيل الدين الجبائي المحلي على إلغاء العديد من الديون المترتبة في ذمة بعض الملزمين، من خلال إثبات تقصير القابض في اتباع المساطر المتعلقة بتحصيل الدين الجبائي لتقادمه أو عدم صحة إجراءات التبليغ.

ففي حكم للمحكمة الإدارية بمراكش اعتبرت أن الدين الجبائي المحلي يتقادم بمضي أربع سنوات في حالة عدم اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في مدونة تحصيل الديون العمومية، إذ جاء في حيثيات

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

حكمها، " وحيث إن العبرة في احتساب مدد التقادم إما بتاريخ الشروع في تحصيل الرسم أو من أول إجراء من الإجراءات القاطعة للتقادم لتنشأ عن ذلك وضعيتان، الأولى تحتسب ابتداء من إصدار الرسم إلى غاية أول إجراء قاطع للتقادم، والثانية من القيام بهذا الإجراء الأخير إلى غاية رفع الدعوى للمطالبة بسقوط حق القابض في استخلاص الرسم.

وحيث تنص المادة 143¹ من مدونة تحصيل الديون العمومية على الإنذار كإجراء من إجراءات التحصيل الجبري، يسلم للمعني بالأمر الذي يشهد بالتوصل على القائمة الأصلية، وفي حالة تعذر تبليغ الإنذار للشخص نفسه، يسلم في ظرف مختوم في موطنه بين يدي أقاربه أو خدمه أو مستخدميه أو أي شخص آخر يسكن معه، ويشهد الشخص الذي تسلم الإنذار بالتوصل على الأصل، وتعتبر بمثابة شهادة تسليم القائمة المكونة لأصل الإنذار محصورة بتوقيع الشخص الذي تسلم الإنذار، أو بالعبارات عجز عن التوقيع أو رفض التوقيع وهي نفس مقتضيات التي يشير إليها الفصل 39 من قانون المسطرة المدنية.

... غير أن القابض لم يتبع أي إجراء آخر من شأنه قطع التقادم خلال الأربع سنوات الموالية طبقا للمادة 123² من مدونة التحصيل، وبالتالي فإن تبليغه بأخر إجراء من إجراءات التحصيل ... فيتم بتاريخ 2006/06/28، يكون قد تم خارج الأربع سنوات الموالية لتاريخ تجديد أجل التقادم، مما يكون معه بالتالي رأي مطالبة بالأداء ... قد سقط الحق فيها بالتقادم".³

إضافة إلى ذلك، نعتبر أن استحواذ حالات التقادم على أغلب الأحكام والقرارات القضائية بإلغاء الدين الجبائي المحلي، يدفعنا إلى تأكيد التساؤل الذي طرحه بعض الأساتذة حول كفاءة الجهاز القائم على عمليات استخلاص ومدى حرصه على صيانة حقوق الخزينة.⁴

ج- إكراهات التحصيل من حيث التدخل القوي للدولة

فيما يتعلق بالعناصر المتدخلة في عملية تحصيل الجبايات المحلية بمقتضى القانون رقم 47.06، فقد تم الاحتفاظ بنفس المصالح التي كانت مكلفة بنفس المهمة في ظل القانون القديم، لكن مع بعض التعديل

¹ "يسلم الإنذار للمعني بالأمر الذي يشهد بالتوصل على القائمة الأصلية. في حالة تعذر تبليغ الإنذار للشخص نفسه، يسلم في ظرف مختوم في موطنه بين يدي أقاربه أو خدمه أو مستخدميه أو أي شخص آخر يسكن معه. ويشهد الشخص الذي تسلم الإنذار بالتوصل على الأصل.

وتعتبر بمثابة شهادة تسليم القائمة المكونة لأصل الإنذار متبوعة بتوقيع الشخص الذي تسلم الإنذار أو بالعبارات "عجز عن التوقيع" أو "رفض التوقيع". إذا رفض المدين أو الشخص الذي يقوم مقامه استلام الإنذار، يشار إلى ذلك على الأصل، ويعتبر الإنذار حينئذ مبلغا تبليغا صحيحا في اليوم الثامن الموالي للتاريخ الذي تم فيه رفض استلام الإنذار.

وفي الحالة التي يتعذر فيها تسلم الإنذار نظرا لعدم العثور على المدين أو على أي شخص آخر في موطنه أو محل إقامته، يعتبر الإنذار مبلغا تبليغا صحيحا في اليوم العاشر الموالي لتاريخ تعليقه في آخر موطن له".

² "تتقادم إجراءات تحصيل الضرائب والرسوم والحقوق الجمركية وحقوق التسجيل والتبليغ بمضي أربع سنوات (4) من تاريخ الشروع في تحصيلها. تتقادم الديون الأخرى المعهود باستخلاصها للمحاسبين المكلفين بالتحصيل، وفق القواعد المقررة في النصوص المتعلقة بها، وعند انعدامها، وفق القواعد المنصوص عليها في الظهير الشريف المؤرخ في 9 رمضان 1331 (12 أغسطس 1913) بمثابة قانون الالتزامات والعقود.

ينقطع التقادم المشار إليه في الفقرتين السابقتين بكل إجراء من إجراءات التحصيل الجبري يتم بمسعى من المحاسب المكلف بالتحصيل، أو بإحدى الإجراءات المنصوص عليها في الفصلين 381 و382 من الظهير الشريف بمثابة قانون الالتزامات والعقود السالف الذكر".

³ المحجوب الدريالي: المنازعات الجبائية المحلية في ضوء المستجدات القانونية وآخر الاجتهادات القضائية، مرجع سابق، ص. 190-191.

⁴ نفس المرجع، ص. 193.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

فيما يخص عدد الرسوم التي تكلفت كل واحدة منها بمهمة تحصيلها لفائدة صندوق الجماعات الترابية، كما هو موضح في الجدول التالي:

جدول توزيع الرسوم بحسب الجهاز المكلف بالتحصيل

الرسوم المستخلصة من قبل أجهزة وزارة المالية	الرسوم المستخلصة من طرف شساعة المداخل	الرسوم المستخلصة من طرف مصالح أخرى
- الرسم المهني؛ - رسم السكن؛ - رسم الخدمات الجماعية.	- الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية؛ - الرسم على عمليات تجزئة الأراضي؛ - الرسم على بيع المشروبات؛ - الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية؛ - الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة؛ - الرسم على النقل العمومي للمسافرين؛ - الرسم على استخراج مواد المقالع؛ - الرسم على استغلال المناجم؛ - الرسم على رخص الصيد.	- الرسم على رخص السياقة - الرسم على السيارات الخاضعة للفحص التقني؛ - الرسم على بيع الحاصلات الغابوية؛ - الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ.

يبرز الجدول عدد الرسوم التي أنيط بشسيع المداخل استخلاصها، وتبلغ تسعة (9) رسوم، فيما أنط المشرع تحصيل الرسم المهني ورسم السكن ورسم الخدمات الجماعية – وهي الرسوم الأكثر مردودية على المستوى المالي – بالقابض، في حين بقيت أربعة رسوم تدبر من طرف مصالح أخرى غير تابعة للإدارة الجبائية المحلية، مما يعكس الحضور القوي لأجهزة الدولة على مستوى عملية تحصيل الجبايات المحلية سواء من خلال القباضة باعتبارها مكونا من مكونات الإدارة الجبائية المحلية، وأحد الأجهزة اللامركزية التابعة لوزارة المالية، أو بواسطة المصالح الخارجية التابعة لبعض الوزارات، كمصلحة تسجيل السيارات، والمكتب الوطني للصيد البحري، وإدارة المياه والغابات، وهو ما يعني استمرار الدولة في الاعتماد على الازدواجية في تحصيل الجبايات المحلية بين مكوني الإدارة الجبائية المحلية¹.

¹ هشام مليح: الدولة والجبايات المحلية، مرجع سابق، ص. 84-85. بتصرف طفيف

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

يزداد ثقل حضور القابض باعتباره ممثلاً للخزينة العامة للمملكة بشكل أكبر على مستوى الجماعات الفقيرة، نظراً لكونه الوحيد الذي يحتكر التقنيات المالية، مما يعطيه سلطة فعلية على الجماعة بصفة عامة وعلى شساعة المداخل ورئيس المجلس الجماعي بصفة خاصة. فجعل القابض المسؤول الرئيسي على عملية تحصيل ديون الجماعات، يطرح طبيعة العلاقة التي تربطه بالجماعة والأميرين بالصرف، لأن من شأن ذلك جعل الوضعية المالية للجماعات، رهينة بإرادة القابض ومدى رغبته في القيام بمجهود خاص لتحصيل هذه الموارد الجبائية، أو ضعف الرغبة، مما يؤثر على الاستقلال الجبائي للجماعات المعنية. لهذا فإن ثقل الحضور اللامركز لوزارة المالية عبر تدبير مؤسسة القباضة لأهم الضرائب والرسوم الجماعية، يحد من الدور المنوط بالجماعات في تدبير جبايتها، ويجعلها لا تتمتع بسلطة فعلية في تحصيل أهم مواردها الجبائية¹.

كما يلاحظ من خلال إجراءات التحصيل المتبعة من قبل أجهزة وزارة المالية والخزينة، استعمال آليات أكثر صرامة بالنسبة للرسوم والضرائب التي تقوم بجبايتها لفائدة الدولة، سواء فيما يتعلق بالحرص والسهر على قبض الجبائية واستعمال كل الوسائل القانونية المتاحة من أجل الوصول إلى المدين واستيفاء الدين منه، لكون المحاسب العمومي مراقب من قبل رؤسائه (التابعين للدولة)، ويحاسب على تهاونه في المهمة المنوطة به تجاه ديون الدولة، أو من حيث آليات الجبر والإكراه الخاصة بالاستخلاص أو كجسامة الجزاءات والغرامات المطبقة، أو من حيث التطبيق الصارم للمساطر القانونية المعتمدة من أجل حمل المدين على الأداء، كالإنذار والحجز والإكراه البدني؛ على خلاف الإجراءات التي تتبعها فيما يخص استخلاص ديون الجماعات الترابية، التي تبقى تتراكم سنة بعد أخرى دون حسيب أو رقيب، تنتظر سخاء المدين ورغبته في الأداء برضا نفسه، إلى أن يتقدم لدى مكتب القباضة من أجل الحصول على شهادة الإبراء من ديون الدولة أو الجماعة الترابية، في هذه الحالة قد يوصي كل ما علق بذمته إذا كانت القباضة تتوفر على بنية معطيات محينة ومتطورة تؤهل القابض بأن يتحقق من جميع الديون التي بذمة المدين، قبل أن يسلمه الإبراء الجبائي، وبتنسيق مع المصالح الجبائية للجماعات الترابية المعنية. وضعية توضح المعاملة التفضيلية بالنسبة لاستيفاء ديون الدولة بالمقارنة بتلك المستحقة لفائدة الجماعات الترابية.

إن تحقيق الفعالية المالية، تفترض إحداث إدارة جبائية محلية، تأخذ شكل مصلحة موحدة تأسيساً وتحصيلاً ومنازعة، متجانسة ومتناسقة ومتكاملة، تشتغل وفق النموذج موضوع الملحق رقم 3 في خانة الملاحق.

¹ هشام مليح: الدولة والجبايات المحلية، مرجع سابق، ص. 86-87. بتصرف طفيف.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

5- تعثر في المساطر المتعلقة بكيفيات التبليغ

تنص المادة 152 من القانون رقم 47.06 على أنه: " يتم التبليغ بالعنوان المحدد من قبل الملزم في إقراراته أو عقود أو مراسلته المدلى بها إلى الإدارة التابع لها مكان فرض الرسم عليه إما برسالة مضمونة مع إشعار بالتسلم أو بالتسليم إليه بواسطة المأمورين المحلفين التابعين للإدارة أو أعوان كتابة الضبط أو المفوضين القضائيين أو بالطريقة الإدارية.

يجب أن يقوم العون المبلغ بتقديم الوثيقة المراد تبليغها إلى المعني بالأمر في ظرف مغلق يثبت التسليم بشهادة تحرر في نسختين تعد وفق مطبوع نموذجي للإدارة وتسلم نسخة منها إلى المعني بالأمر.

يجب أن تتضمن شهادة التسليم البيانات التالية:

- اسم العون المبلغ وصفته؛

- تاريخ التبليغ؛

- الشخص المسلمة إليه الوثيقة وتوقيعه.

وإذا لم يستطع أو لم يرد الشخص الذي تسلم التبليغ توقيع الشهادة، وجب على العون الذي قام بالتسليم أن يشير فيها إلى ذلك، وفي جميع الحالات، يوقع العون المذكور الشهادة ويوجهها إلى الإدارة المعنية.

إذا تعذر القيام بالتسليم المذكور نظرا لعدم العثور على الملزم أو الشخص النائب عنه: وجبت الإشارة إلى ذلك في الشهادة التي ترجع إلى الإدارة المشار إليها في الفقرة السابقة.

تعتبر الوثيقة مبلغة بصورة صحيحة:

1- إذا وقع تسليمها :

فيما يخص الأشخاص الذاتيين، إما للشخص المعني وإما بموطنه لأقاربه أو مستخدمين عنده أو لكل شخص آخر يسكن أو يعمل مع الملزم الموجهة إليه الوثيقة أو في حالة رفض تسلم الوثيقة المذكورة، بعد انصرام أجل العشرة (10) أيام الموالية لتاريخ رفض التسلم؛

فيما يخص الشركات والهيئات الأخرى، إلى الشريك الرئيسي أو ممثلها القانوني أو مستخدميها أو أي شخص آخر يعمل مع الملزم الموجهة إليه الوثيقة أو في حالة رفض تسلم الوثيقة المذكورة، بعد انصرام أجل العشرة (10) أيام الموالية لتاريخ رفض التسلم.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

2- إذا تعذر تسليمها إلى الملزم بالعنوان المدلى به إلى الإدارة عندما يتم توجيه الوثيقة في رسالة مضمونة الوصول مع إشعار بالتسلم أو بواسطة أعوان كتابة الضبط أو المفوضين القضائيين أو بالطريقة الإدارية وتم إرجاع الوثيقة مذيلة ببيان غير مطالب به أو انتقل من العنوان أو عنوان غير معروف أو غير تام أو أماكن مغلقة أو ملزم غير معروف بالعنوان، في هذه الحالات يعتبر الظرف مسلماً بعد انصرام أجل العشرة (10) أيام الموالية لتاريخ إثبات تعذر تسليم الظرف المذكور".

فهذه المادة تنصرف إلى تحديد إجراءات التبليغ سواء تعلق الأمر بربط الضريبة أي في مرحلة إثبات الدين وتصفية الرسم أو مرحلة التحصيل، ومقتضياتها تنصرف إلى كل ملزم بعينه، في حين المادة 5 من مدونة تحصيل الديون العمومية رقم 15.97 فيما يخص إجراءات التحصيل الأولية، تنص على أنه: " يجب بمبادرة من الإدارة إخبار الملزمين بتاريخ الشروع في تحصيل جداول الضرائب والرسوم واستحقاقها بكل وسائل الإخبار بما فيها تعليق الملصقات.

وترسل الجداول وقوائم الإيرادات إلى المحاسب المكلف بالتحصيل خمسة عشر يوماً على الأقل (15) قبل تاريخ الشروع في التحصيل وذلك بمبادرة من الإدارة. ويبين هذا الإعلام المبلغ الواجب أدائه وتاريخي الشروع في التحصيل والاستحقاق. " ومقتضيات هذه المادة تتوجه لعموم الملزمين، وتدخل في سياق التحسيس والتبليغ ودعوة للأداء. إجراء محمود تقوم به الدولة فيما يتعلق بالرسوم المدبرة من قبل المديرية العامة للضرائب، ولا تقوم به القباضات فيما يخص الرسوم المدبرة من قبل الجماعات الترابية والمتحمل بها، كما أن الجماعات الترابية نفسها لا تقوم بالمرّة بهذه المبادرة فيما يتعلق بالرسوم الموكول لها تدبيرها. وتثير الفقرة الأخيرة من المادة المشار إليها أنفاً العديد من الإشكالات، تتعلق بما يلي:

- فالمادة 102 لم تتطرق إلى إجبارية إدلاء الملزم بوثائق إثبات الهوية لتفادي التهرب الضريبي، أو الفرض المزدوج؛
- هذه المادة لا تميز بين جداول إدارة الدولة وإدارة الجماعة الترابية، على اعتبار أن إعلانات مصلحة ربط الضريبة التابعة لقسم تنمية الموارد المالية للجماعة، تبقى رهينة في إرسالها إلى الملزمين بتحمل المحاسب العمومي للأوامر بالمداخيل المتعلقة بها أو عدمه؛
- عدم استخدام وسائل الاتصال الإلكترونية في التبليغ؛

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- التبليغ عادة يتم عن طريق البريد بالتوزيع دون إشعار بالتسليم نظرا لكثرة عددها على

مستوى تبليغ الإشعار بالتحصيل، مما يجعل عملية التبليغ لا تتم وفق الشكليات المحددة

قانونيا، والتي يمكن أن تكون محل تعرض وطعن إداري وقضائي.

فالإعلامات الضريبية الموجهة عن طريق البريد في ظرف مغلق وعلى أبعد تقدير عند تاريخ

الشروع في التحصيل والتي تبين مبلغ الرسم الواجب أدائه وتاريخ الشروع في التحصيل وتاريخ

الاستحقاق،¹ على كثرة عددها، وعدم ضبط كثير من هوية وعناوين أصحابها (عنوان ناقص مثلا أو غير

معروف... الخ) قد تصل متأخرة إلى المعنيين بأمرها، وقد لا تصل بالمرّة، مما يساهم بشكل كبير في تفاقم

حجم الباقي استخلاصه، ويؤدي في كثير من الأحيان إلى تضخم المبالغ المتراكّة في ذمة المدين للجماعة

الترابية (أصل الدين والزيادات الناتجة عن التأخر في الأداء)، مما يصعب عليه توفير المبالغ المستحقة،

وبالتالي يبقى مبلغ الدين معلقا في رقبة المدين في شكل أرقام، خاصة إذا لم يكن يملك ما يحجز، أو تقل

قيمة ما يحجز عن المبلغ الذي بذمته.

يشكل تعدد المساطر والإجراءات الجبائية، الواردة بالنصوص المؤسسة للجباية المحلية بكل من

مقتضيات المسطرة المدنية ومقتضيات القانون 30.89 والقانون 39.07 والقانون 47.06 ومدونة تحصيل

الديون العمومية 15.97 والمساطر الجبائية المحدثة بموجب قانون المالية، وضعف الإرشاد والتحسيس

والتوعية في مجال الجباية المحلية من قبل الأجهزة الساهرة على تدبيرها، وانتشار الأمية، وتفاقم الضغط

الجبائي، تكريسا لتفاقم الباقي استخلاصه وتضخمه سنة تلو الأخرى.

ثانيا- صعوبات تدبير المنازعات وارتفاع الضغط الجبائي

من خلال قراءة النصوص التشريعية المنظمة لضوابط اللجان الضريبية يتبين أن اختصاصها

ينحصر في البت في النزاعات المعروضة عليها من جميع جوانبها ما عدا الخوض في تفسير النصوص

التشريعية والتنظيمية والتي يجب أن تصرح بعدم اختصاصاتها في حالات مواجهة حالات تفسير قانون.

لقد كان هدف المشرع من خلق هذه اللجان ذات التشكيل المتنوع إيجاد حلول لإشكاليات الفحص

الضريبي التي تتعلق أساسا بتقدير حجم المادة الخاضعة للضريبة وهي مسائل واقعية، إلا أن الأمر ليس

بهذه السهولة بحيث يصعب التمييز بين المسائل الواقعية والمسائل القانونية في ميدان الفحص الضريبي

وفي المجال الجبائي بصفة عامة باعتبارها من أعقد القضايا التي لا تواجهها اللجان فقط بل أيضا الفقه

¹ أحمد قيلش وآخرون: المساطر الجبائية المحلية الوعاء والتحصيل، مرجع سابق، ص. 164.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

كذلك. فمثلا تقدير المصاريف الحقيقية القابلة للطرح مسألة واقعية ولكن البحث في أسسها وطريقة حسابها فهي مسألة قانونية.¹

إن تقوية مكانة اللجنة المحلية لتقدير الضريبة، يتطلب بالأساس الوقوف عند الإكراهات التي تجعل دور اللجنة محدودا، ليتسنى لنا تحديد الآليات التي يمكن من خلالها جعل إسهامها في مجال الجبايات المحلية يتماشى مع الدور الذي تلعبه على مستوى الضرائب الوطنية.

بالإضافة إلى تعدد وتعقد وصعوبة ضبط المساطر الجبائية من قبل غالبية الملزمين، وما يترتب عن ذلك من جزاءات تمس القدرات المالية للفئات التي لم تستوعب المساطر، أو لكثرة الملفات المعروضة على المنازعة القضائية الإدارية بالنسبة للشريحة القليلة التي لها إلمام بهذه المساطر، وما لذلك من انعكاسات سلبية على المردودية المالية للجباية المحلية وعلى سلوك الملزمين الذين يلجؤون إلى التقليل من حجم إقراراتهم وإخفاء المادة الخاضعة للتضريب، أو البحث عن تعطيل أو تأخير الأداء باتباع مساطر التنازع الإداري أو القضائي، تنضاف إليها كثرة الرسوم والأتاوات التي يخضع لها نفس الملزم ولا تأخذ بعين الاعتبار وضعيته الشخصية أو المادية، مما يجعله يتحمل ضغطا جبائيا لا يشجع على التطور والاستثمار.

1- الإكراهات التي تواجه عمل اللجنة المحلية لتقدير الضريبة

يرجع ضعف عمل اللجنة المحلية لتقدير الضريبة إلى وجود العديد من الإكراهات والتي كانت تواجه عمل لجنة العمالة أو الإقليم التي كانت تنظر في ضرائب ورسوم الجماعات المحلية في ظل النظام الجبائي رقم 30.89، والتي يمكن توضيحها فيما يلي:

أ- الإكراهات القانونية لعمل اللجنة المحلية لتقدير الضريبة

يعد وجود العديد من الثغرات بالمادة 157 من القانون رقم 47.06 سببا وراء ضعف دور اللجنة، ففي الوقت الذي كان ينتظر من المشرع تجاوز أغلب الحدود التي اتسمت بها المنظومة السابقة، فإن المادة السالفة الذكر، عرفت قصورا في محتواها، حيث قلصت من تمثيلية الملزمين داخل اللجنة، ولم توضح جل القواعد المرتبطة باجتماعاتها، كما أنها منعت اللجنة من البت في المسائل القانونية وأيضا لم تنص على إلزامية الطعن أمام اللجان المحلية لتقدير الضريبة.

¹ عبد السلام شهبون: المنازعات الجبائية وإشكالية عدم التوازن بين طرفيها، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ظهر المهرز- بفاس، 2008/2009، ص.35.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ب- إكراهات تمثيلية اللجنة المحلية لتقدير الضريبة

إضافة إلى ما سلف، يعتبر عدم تشكيل اللجنة دليل على عدم الاعتراف بدورها في مجال الجبايات المحلية، فأغلب اللجان المحلية لم تعرف تعيين جميع ممثليها.

2- الإكراهات المرتبطة بوعي الملزمين

يتميز أغلب الملزمين بالرسوم المحلية بجهلهم لمسطرة الطعن أمام اللجان المحلية لتقدير الضريبة، فعند فشل مسطرة المطالبة الجبائية أمام الإدارة الجبائية المحلية، يلجأ أغلب الملزمين للقضاء دون الطعن أمام اللجان المحلية لتقدير الضريبة.¹ وهذا ما أكدته لنا رئيس قسم تنمية الموارد المالية بجماعة فاس.

3- الآثار السلبية لعدم توحيد معايير قبول المطالبات الاستعطفية من قبل سلطات الوصاية

يلاحظ في كثير من الأحيان أن طلبات الاستعطاف من أجل التخفيض أو الإعفاء من الجزاءات والغرامات الموجهة للسلطات الوصية، لا تخضع لنفس المعايير من أجل قبولها، مما يخلق نوعاً من التمييز بين الملزمين، ويفقد الثقة في الإدارة الجبائية، ويشجع الملزمين على التملص الضريبي وإخفاء المادة الخاضعة للضريبة والإدلاء بالبيانات الكاذبة.

4- إكراهات العمل القضائي في المادة الجبائية المحلية

يرجع ضعف جانب من الاجتهاد القضائي في مجال الجبايات المحلية إلى وجود مجموعة من المعوقات المرتبطة بالقاضي الإداري نفسه ومعوقات مرتبطة بمحيط عمل هذا الأخير.

أ- الإكراهات المرتبطة بالقاضي الإداري

إن الدور المحوري الذي يلعبه القاضي الإداري في تحقيق التوازن بين الملزم والإدارة الجبائية المحلية، يتطلب توفره على تكوين معمق وعال في المادة الجبائية ومنها المحلية، وأن تتسم اجتهاداته بالإبداع والابتكار وهو ما لا يتحقق غالباً في العديد من الاجتهادات القضائية في موضوع الجبايات المحلية.

ب- ضعف التكوين الجبائي للقاضي الإداري

يعاني القاضي الإداري من محدودية التكوين في المادة الجبائية ليس من حيث المساطر والإجراءات التي تتقاسم فيها المادة الجبائية مع المواد الأخرى، بل من حيث التخصص الفني والتقني

¹ المحجوب الدريالي: المنازعات الجبائية المحلية في ضوء المستجدات القانونية وآخر الاجتهادات القضائية، مرجع سابق، ص. 82-83.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

للإلمام بالمنازعة الجبائية، ويتجلى في تكوينه المدني الصرف داخل المعهد العالي للقضاء وتأثير ذلك على حسمه في جوهرها، الأمر الذي له أهمية كبرى بالنسبة لأطراف المنازعة الجبائية. كما أن كثرة التغيرات التي تعرفها القوانين الجبائية من بين الأسباب التي تجعل بعض القضاة غير قادرين على مسايرة التطورات والتعديلات التي تعرفها، والتي غالبا ما تتميز بالدقة والتعقد والتقنية الشيء الذي يعقد الأمر أكثر أمام القاضي لضبط واستيعاب مضمون هذه القوانين.

ت- قلة الإبداع والابتكار في المادة الجبائية

إن استقرار مجموعة من الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية للمملكة، يوضح أن الكثير منها تتطرق فقط للمسائل الشكلية دون الخوض في مضمون المنازعة، فصدرت بعدم القبول لوجود اختلافات شكلية غالبا ما تكون من جانب الملزم كعدم احترامه لضوابط التظلم التمهيدي وأجاله، وكذلك عندما تكون ملتزمات المدعين غير مطابقة لمقالتهم أو للضرائب المتنازع فيها أو مبالغها أو تكون غامضة ومبهمة بحيث لا يثبت للقاضي مطالب المدعين.

إضافة إلى ذلك، وأمام قلة الأحكام المتعلقة بالجبائيات المحلية خصوصا بعد الإصلاح الجبائي المحلي، نجد أن إبداع القاضي الإداري في هذا المجال يظل محدودا، حيث تتسم أحيانا بعض الأحكام بالتباين والاختلاف في المواقف ولو تعلق الأمر بالرسم نفسه، وهذا ما لوحظ من خلال بعض الأحكام المتعلقة بالرسم على الاحتلال المؤقت للملك العام، حيث هناك تضارب بين أحكام المحاكم الإدارية إذ لا يوجد موقف موحد حول اللوحات الإشهارية للعديد من المهن (الصيدلي، المؤسسات التعليمية، العدول، المحاماة، الطبيب)، وبعض الأحيان يتم قبول الدعوى للمنازعة في الرسم السالف الذكر في إطار قضاء إلغاء وأحيانا أخرى في القضاء الشامل مما يؤكد عدم وجود نظرة موحدة تضع الحلول المرجعية عند المنازعة في هذا الرسم.¹

5- قصور بعض الجوانب التشريعية المتعلقة بالمنازعة الجبائية المحلية

بالرغم من التعديلات التي عرفها النظام الجبائي المحلي، لا زال يتضمن بعض الإشارات إلى قوانين تم تعديلها كالقانون رقم 30.89 والقانون رقم 37.89 المتعلق بالضريبة الحضرية وأيضا القانون المتعلق بالضريبة المهنية، لذلك يعتبر إدخال تعديل شكلي على مستوى القانون رقم 41.90² المحدث للمحاكم الإدارية من الأمور التي يجب أخذه بعين الاعتبار عن إدخال أي تعديل على هذا القانون.³

¹ المحجوب الدريالي: المنازعات الجبائية المحلية في ضوء المستجدات القانونية وآخر الاجتهادات القضائية، مرجع سابق، ص. 199-200.
² من جانب الملزم تعاني التشريعات المتعلقة بالمنازعات الجبائية من عدة ثغرات، نذكر منها إجبارية تعيين محامي بغض النظر عن الوضعية المادية للملزم، بالإضافة إلى اللبس المتعلق بتقديم كفالة للمطالبة بالإيقاف تحيل الدين العمومي الجبائي، وكذا مسألة حرمان الملزم من الطعن أمام اللجنة الوطنية، وعدم إجبارية الطعن أمام اللجنة المحلية لتقدير الضريبة.
³ المحجوب الدريالي: المنازعات الجبائية المحلية في ضوء المستجدات القانونية وآخر الاجتهادات القضائية، مرجع سابق، ص. 205.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

كما أن عدم إجبارية لجوء الملزم المنازع في الجباية المحلية إلى اللجنة المحلية أو حتى للجنة الوطنية، يزيد من أعباء المحاكم الإدارية ويفاقم عدد القضايا المعروضة عليها. كما أن تدخل القضاء الاستعجالي، الذي في حالات كثيرة يوقف تحصيل الدين، يحرم ميزانية الجماعة من مبالغ مالية كان بإمكان الجماعة تحصيلها وإيداعها بالخزينة العامة عملية تمكنها من تحقيق فوائد مالية نتيجة هذا الإبداع إن تم فعلا.

6- الآثار السلبية لارتفاع الضغط الجبائي

إن الملزم المحلي في ظل الإصلاح الجبائي الجديد للجبايات المحلية، يتحمل الضغط الجبائي ل 34 ضريبة ورسم، وهو ما يمس بمبدأ العدالة الاجتماعية التي تعتبر من بين الأهداف الأساسية للجبايات المحلية لكونها ترتبط بالعدالة في تحمل التكاليف العامة، والتي ترتبط بالفوارق داخل المجتمع نظرا لتفاوت الأعباء التي يتحملها البعض دون البعض الآخر.

فقيمة أي سياسة جبائية محلية تتوقف على مدى التوزيع الفعلي للأعباء الجبائية بين الملزمين، أكثر ما يتوقف على التوزيع القانوني لهذه الأعباء، والذي يجب أن يراعي الواقع السوسيو-اقتصادي للساكنة¹.

فصاحب "محلبة" مثلا، في أية مدينة عتيقة من المغرب، التي لا تتعدى مساحتها ستة أمتار مربعة بمدخول إجمالي يومي لا يتعدى مائة (100) درهما، يخضع لكل من الرسم على الخدمات الجماعية، والرسم على السكن، والرسم المهني والرسم على محال بيع المشروبات، والرسم على الاحتلال المؤقت بمنقولات أو عقارات ترتبط بممارسة تجارة أو صناعة أو مهنة (استغلال الرصيف، الرسم على الكتابة في الحائط، عرض البضائع أما الدكان، وضع الستائر للوقاية من الأمطار وحرارة الشمس، وضع المصابيح الإشهارية، إلخ...) بالإضافة إلى ضرائب الدولة، مع أداء واجبات الكراء وأجور معاونيه، وفاتورات الماء والكهرباء وأعمال الصيانة للمحل، وكل هذه التكاليف تجعل من ذلك المدخول الضعيف غير القار وعائوها، ولا تأخذ بعين الاعتبار في تصنيفها وضعية الملزم، وبالتالي تحول دون تمكين المعني بالأمر من الادخار من أجل تطوير مشروعه وتشجيعه على الرفع من رأسماله. كما أن توصله بالعديد من إعلانات بالتحصيل للرسوم المفروضة على محل ممارسة نشاطه الضعيف يصعب عليه مهمة التحكم في وتيرة أدائه للواجبات المستحقة عليه، ويعطيه إحساس بعدم أهمية إبراء ذمته منها بالأداء. وبطريقة سلبية ينعكس ذلك على المردودية الجبائية للجماعة لكون رأسمال الملزم يتناقص ولا يزيد، وبالتالي تتناقص

¹ هشام مليح: الدولة والجبايات المحلية، مرجع سابق، ص. 148-149.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

معه إمكانية نمو المورد الجبائي، نظرا لمساهمة الضغط الجبائي المفرط في إضعاف مبلغ الوعاء المعتمد في التضريب. ويتجلى لنا من خلال هذا المثال الحي، أن الجباية المحلية بدل أن تساهم في خلق الثروة، تتسبب في تناقصها وإفقار الطبقات ذات الدخل المحدود والتي تعتبر أساس الجباية المحلية.¹

الفقرة الثانية- ضعف المردودية المالية المتأتية عن قطاع التعمير والشرطة الإدارية والجباية

لقد أناط المشرع بالجماعات الترابية مجموعة من الصلاحيات التي يترتب على تنفيذها خلق مصادر تمويل ذات مردودية مالية مهمة، كما هو الحال بالنسبة لتطبيقات قوانين التعمير والتجزئات والتقسيمات والمجموعات السكنية. لكن الثغرات التي تعتريها، والتحايل على مقتضياتها تنعكس سلبا على المردودية المالية لهذه الهيئات. كما أن التشريع الجبائي أقر مجموعة من التدابير كان لها الوقع السيئ على حصيلتها المالية.

أولا - الصعوبات المرتبطة بتطبيقات أنظمة التعمير والشرطة الإدارية

يلاحظ من خلال قراءة المقتضيات القانونية المتعلقة بمجال التعمير والبناء والتجزئات والتقسيمات والمجموعات السكنية، الصادرة في سنة 1992، أن تطورا حصل فيما يخص المجال الترابي لتطبيق رخصة البناء بالمقارنة مع الوضع في ظل النصوص السابقة للنصوص الجديدة للتعمير والتجزئات. وهكذا فقد تم توسيع ذلك المجال بحيث أصبحت الرخصة مطلوبة للقيام بالبناء في الجماعات الحضرية (البلديات) والمراكز المحددة (أجزاء من جماعات قروية) والمناطق المحيطة بهذه الجماعات والمراكز وفي المجموعات العمرانية والمناطق ذات صبغة خاصة. كما أن الرخصة مطلوبة كذلك خارج هذه الدوائر والتجمعات القروية الموضوع لها تصميم تنمية مصادق عليه، وعلى طول السكك الحديدية والطرق الجماعية إلى غاية عمق يبلغ كيلومترا واحدا ابتداء من محور السكك الحديدية والطرق الآنفة الذكر، وعلى طول حدود الملك العام البحري إلى غاية عمق يبلغ خمسة كيلومترات.

كما أنه بالنظر إلى طبيعة بعض البنيات، عم المشرع إلزامية الحصول على رخصة البناء بشأنها في كافة أجزاء التراب الوطني، وهكذا فقد نص الظهير الشريف بمناسبة قانون رقم 1.84.150 الصادر بتاريخ 2 أكتوبر 1984 يتعلق بالأماكن المخصصة لإقامة شعائر الدين الإسلامي فيها على ضرورة الحصول على رخصة بناء هذه المنشآت في كل مكان من تراب المغرب ما عدا إذا كانت الدولة هي القائمة بتشبيدها.²

¹ أحمد قيلش وآخرون: المساطر الجبائية المحلية الوعاء والتحصيل، مرجع سابق، ص. 23.

² محمد بوجيدة: رخصة البناء، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دلائل التسيير، العدد 2، السنة 1996، ص. 24.23.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

إن أول ملاحظة ينبغي إثارتها في هذا الموضوع، هي أن المشرع المغربي سواء في قانون التعمير القديم أو الجديد (قانون رقم 12.90) أو في القوانين الأخرى كقانون 1960 بشأن تنمية العمارات القروية، لم يوضح مدلول البنائيات أو المباني والأشغال التي يجب أن تخضع لرخصة البناء، وهذه الثغرة كان بالإمكان معالجتها بقوانين مكملة أو بنصوص تنظيمية. لكن مع الأسف لم يتم ذلك بمناسبة صدور المرسوم رقم 2.92.832 بتاريخ 14 أكتوبر 1993 المتعلق بتطبيق القانون رقم 12.90 الآنف الذكر. مما خلق وسيخلق باستمرار للمسؤولين المختصين صعوبات جمة عند تحديد نوع البنائيات أو الأشغال الواجب إخضاعها لرخصة البناء وتلك التي ينبغي إعفاؤها منها. كما أن الأشخاص الراغبين في القيام ببناء ما أو عمل مرتبط به سيتعذر عليهم معرفة ما إذا كانوا ملزمين بتقديم طلب رخصة البناء أم لا.¹

وتدخل رخصة الإصلاح والترميم في هذا الباب، نظرا لارتباطها بأشغال تختلف أهميتها المالية بتفاوت التكاليف المدفوعة من قبل صاحب المشروع في إنجاز أشغال الترميم، والتي قد تقترب من تلك المصروفة في إحداث بناء جديد انطلاقا من الأساس. وعلى الرغم من هذا التقارب في التكلفة، فهي تبقى ضئيلة في سعرها - والذي حدده المشرع الجبائي في أقصاه في خمسمائة (500) درهم- وتصفية سعرها لا يأخذ بعين الاعتبار تلك التكاليف. كما قد تشمل رخصة الإصلاح العديد من الأشغال المشابهة لها، ولا يوجد تصنيف في القانون الجبائي يستأنس به من أجل التفرقة فيما بينها، والذي يمكن اعتماده في تحديد تسعيرة كل رخصة على حدة، فتبقى للمجلس التداولي صلاحية تحديد أسعارها وفي حدود السقف المشار إليه آنفا وتطبيقا لمقتضيات ضوابط البناء الجماعية إن وجدت. كما نثير بهذا الخصوص، أن السعر الأقصى المحدد لتسليم رخصة الترميم (الإصلاح) في القانون الجبائي 47.06 يبقى ضئيلا، وتتكبد الجماعة مصاريف أكبر من أجل تسليمها (معاينات اللجان التقنية وطبع الوثائق ومسك الملفات المتعلقة بها)، كما تقل بكثير عن تلك التي دفعها صاحب المشروع في مقابل أتعاب المهندس المعماري والمهندس المختص المكلفين بوضع الرسومات وتتبع أشغال الصيانة والترميم.

وفي هذا الباب، تنص المادة 101 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14، على أن رئيس المجلس الجماعي يمنح رخص البناء والتجزئة والتقسيم، دون الإشارة إلى عمليات أخرى تهم مجال التعمير، ونفس المنحى سارت عليه مدونة التعمير، حيث نصت المادة 40 من القانون رقم 90.12، على أنه يمنع البناء دون الحصول على رخصة لمباشرة ذلك، وأضافت بأنه يجب الحصول على رخصة البناء كذلك في حالة إدخال تغييرات على المباني القائمة إذا كانت التغييرات المزمع إدخالها عليها تتعلق بالعناصر المنصوص عليها في الضوابط المعمول بها. والضوابط التعميرية نوعان:

¹ نفس المرجع، ص.34.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ضوابط البناء العامة، والتي تصدر بمرسوم تنظيمي، موضوع المادة 59 من القانون رقم 90.12، والتي تقضي في بعض مقتضياتها، بتحديد شكل وشروط تسليم الرخص وغيرها من الوثائق، وكذا الالتزامات المتعلقة بصيانة الأملاك العقارية والمباني؛

ضوابط البناء الجماعية، تعتبر قرارات تنظيمية يصدرها رئيس المجلس الجماعي، تحدد القواعد التي لم يتم التنصيص عليها في ضوابط البناء العامة الآتية الذكر.

فكما لاحظنا، لم تتطرق مقتضيات قانون التعمير رقم 12.90 لرخصة الإصلاح بشكل صريح، كما هو الشأن لما ورد بالمادة 54 من القانون المتعلق بجبايات الجماعات المحلية رقم 47.06، والتي تحدد أسعار الرسم على عمليات البناء، والتي حددت كذلك رسماً على عمليات الترميم، وكذا المادة 50 من نفس القانون والتي اعتبرت أن الترميمات تسلم عنها رخص تخضع لأداء وجيبة محلية.

فالقانون الجبائي رقم 47.06 أقر وجيبة سعرها الأقصى محدد في 500 درهم، وما دام قانون التعمير لا يمنع تسليم هذا النوع من الترخيصات، فإننا نعتقد أنه كان على المشرع أن يترك للمجالس التداولية حرية التقرير بشأن تحديد سعرها، لكون عمليات الترميم تختلف أهميتها وحجمها من بناية لأخرى. فترميم معمل أو مؤسسة تجارية للبيع بالجملة كالأسواق الممتازة أو معامل النسيج والخياطة، يختلف من حيث طبيعة وحجم وتكلفة الترميمات المدخلة على البناية بالمقارنة مع الترميمات المنجزة بمنزل سكني يتطلب صباغة أو إعادة ترميم الزليج والجبس. فالمشرع هنا كبل يد المجالس التداولية وحصر مواردها في سعر جد هزيل، خاصة إذا علمنا أن العديد من البنايات في المدن العتيقة تحتاج إلى ترميمات هامة وباهظة التكلفة والتي بيعت للعديد من الأجانب والذين قاموا بترميمها وصرف أموال طائلة عليها من أجل تهيئتها للمجال السياحي والترفيهي أو للسكن الخاص أو الوظيفي، مع أداء واجبات هزيلة بالمقارنة مع حجم الاستثمار المخصص في تلك الإصلاحات. كما أنه نتيجة الحصول على رخصة إصلاح بأسعار هزيلة في كثير من الحالات تثار الفوضى عند مباشرة أعمال الهدم والصيانة وتقلق راحة السكان، كما قد تتعرض حتى الممتلكات العامة للجماعة للتلف جراء استعمال آليات ثقيلة لجلب السلع ونقل ورفع مواد البناء وبقايا مواد البناء، وقد يمتد مفعولها الضار حتى إلى المس بمجال البيئة، كمجاري المياه العادمة والسواقي والحدائق المجاورة، وتنتشر الغبار في الهواء.

إن عدم وضوح المقتضيات القانونية وعدم تجانسها فيما بينها وعدم أخذها بعين الاعتبار لتكاليف الجماعة الترابية في تدبير بعض التراخيص من حيث عدم الملاءمة ما بين الوجيبة المستخلصة ومصاريف الجماعة في تسليمها، تكون له انعكاسات سلبية على تنمية الموارد المالية للجماعات الترابية.

1- انتشار ظاهرة البناء والتجزئات غير القانونية

وفي غياب وجود وثائق التعمير التي تسمح بفرض رخصة البناء في بعض أجزاء التراب الوطني، تم إقرار مقتضيات خاصة تعتمد بعض الاستثناءات من شأنها أن تمكن الإدارات الجماعية من تكييف تلك المقتضيات مع بعض الوضعيات الخاصة، وتعتمد تلك الاستثناءات بعد رأي مطابق للجنة تجتمع على المستوى الإقليمي أو العمالة.

غير أنه على الرغم من توسيع نطاق تطبيق قانون التعمير ورخصة البناء، يلاحظ أن كثيرا من المناطق في المغرب يجري فيها البناء بدون رخص مسبقة وبدون احترام ضوابط البناء ووثائق التعمير، ونقصد بذلك مجموعة من أجزاء القرى غير المشمولة بتصميم التنمية أو غير المشمولة بقانون التعمير، وداخل المدن في التجزئات غير القانونية التي لم تتم تسوية وضعيتها وفي الأماكن المعروفة بانتشار البناء غير اللائق أو العشوائي والأماكن التي توجد بها بنايات القصدير بأشكالها المختلفة، الأمر الذي يشوه التعمير والعمران في كثير من المناطق والأجزاء الترابية منها ويعمق التناقض بين الأحياء الحديثة المضبوطة من حيث التعمير والبناء وتلك التي لا يتم التحكم في توسعها. مما يزيد من مصاريف الجماعات المتعلقة بإعادة الهيكلة للأحياء غير القانونية، ويفوت على ميزانيتها موارد هي في أمس الحاجة إليها.¹

وعلى مستوى نفقات أشغال التجهيز، يلاحظ أن غالبية المجزئين، بما فيهم المؤسسات العمومية المختصة، تتغلب على النفقات المتعلقة بإنجاز الطرق والممرات وقنوات تصريف المياه المستعملة، في حين تعجز عن مواجهة كلفة أشغال الإنارة العمومية وتوزيع الماء الصالح للشرب. وهي أشغال تعرف ارتفاعا باهظا في التكاليف نظرا لاحتكارها من طرف وكالات توزيع الكهرباء والماء الصالح للشرب. إذ لا تخضع الأسعار المطبقة لأية مقاييس موحدة على الصعيد الوطني، كما لا تسمح بأية مفاوضات بين المستفيدين والوكالات المعنية بفعل عامل الاحتكار. وهكذا تصل هذه النفقات في بعض الأحيان إلى نسبة 65% من نفقات التجهيز.

وتعتبر مسألة ارتفاع كلفة التجهيز من بين أهم الأسباب التي تؤدي إلى ظهور التجزئات العشوائية، حيث يلجأ الكثير من الملاكين والمضاربين إلى هذه الممارسة تهربا من متطلبات التجهيز التي

¹ محمد بوجيدة: رخصة البناء، مرجع سابق، ص. 25.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

تتطلب نفقات باهظة وتزيد في قيمة القطع الأرضية، الشيء الذي يجعلها في غير متناول الفئات ذات الدخل المحدود والمتوسط.¹

ومن الأمثلة على مساهمة المخالفات المرتكبة في مجال البناء والتعمير في حرمان الجماعات من موارد مالية كان بالأحرى أن تكون ميزانياتها قد استفادت من جبايتها لو رخصت البناءات المتعلقة بها بكيفية قانونية، ما سجل من مخالفات بمقاطعة جنان الورد بجماعة فاس برسم سنة 2016، وهي من الأحياء التي نشأت في محيط المدينة العتيقة لفاس، تضم أحياء مستهدفة ببرامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بكاملها، لكونها تعرف نسبا مرتفعة من الفقر والهشاشة والإقصاء، واستفحال ظاهرة البناء غير القانوني، وقد جاءت الإحصائيات المسجلة لدى مصلحة التصميم، مكتب مراقبة وتتبع رخص البناء، وفق الجدول التالي:

جدول مخالفات قانون التعمير المسجلة بمقاطعة جنان الورد (جماعة فاس) خلال الفترة من سنة 2011 إلى سنة 2016

السنة	2011	2012	2013	2014	2015	2016
عدد المخالفات بإقامة بناء	54	188	38	58	76	137
عدد المخالفات المختلفة	38	32	17	18	32	77
مجموع المخالفات	92	220	55	76	108	214

من خلال الجدول أعلاه، يلاحظ أن مجموع المخالفات المسجلة خلال الست سنوات الأخيرة بلغت 765 مخالفة، منها 551 بإقامة بناء، ولو قمنا بعملية حسابية تقريبية، لوجدنا أن 551 مخالفة المسجلة مضروبة في مساحة 240 متر مربع (80 متر مربع $\times$ 3 طوابق = 240 متر مربع المساحة المغطاة لكل بناية مخالفة لقانون التعمير) مضروبة في سعر 20 درهم للمتر مربع (سعر الرسم المفروض على عمليات البناء وفق القرار الجبائي لجماعة فاس) تساوي 2.644.800 درهم. مبلغ مهم جدا، ضاعت فيه الجماعة، وضاعت معه موارد استغلال الملك الجماعي العام مؤقتا بمواد البناء، وتكدبت معه الجماعة مصاريف إعادة هيكلة تلك الأحياء موضوع المخالفات.

¹ الهادي مقداد: السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، ص. 97-98.

2- استفحال ظاهرة كتابة العقود العرفية في المعاملات العقارية

إنما يشجع انتشار ظاهرة البناء العشوائي والبناء والتقسيم غير القانوني، هو لجوء المضاربين العقاريين إلى كتابة عقود البيع المتعلقة بالعقارات المشيدة من قبلهم دون الحصول على التراخيص القانونية أو بمخالفة لها في حالة توفرهم عليها كالزيادة في عدد الطوابق مثلا، عن طريق كتابتها لدى الكتاب العموميين، وتصديق الإمضاء عليها في مكاتب تصديق الإمضاء بمختلف الجماعات. وإجازة ذلك يساهم بشكل خطير في استفحال هذه الظاهرة، وتسهل عملية التملص الضريبي، سواء على مستوى الدولة أو الجماعات. ظاهرة يتعين التصدي لها بكل حزم ورفض كتابة أي عقد خارج مدونة الحقوق العينية، ومنع تداوله في مختلف الإدارات العمومية، ورفض الاستناد إليه في تسليم مختلف الترخيصات التي تسلمها الإدارة الجماعية، كالماء والكهرباء، أو كأساس لشهادة السكنى من قبل السلطة المحلية أو أجهزة الأمن الوطني، واستصدار قرار تنظيمي من قبل رؤساء الجماعات في مجال الشرطة الإدارية فيما يخص منح رخص ممارسة بعض الأنشطة والحرف تتضمن مقتضيات تمنع على الكتاب العموميين كتابة العقود المتعلقة بالمعاملات العقارية كالبيع والشراء والرهن والمبادلة والمعاوضة والهبة والوصية... الخ.¹

ثانيا- الإكراهات المرتبطة بالتشريع الجبائي

بغض النظر عن النتائج القيمة المسجلة خلال السنوات الأولى من تطبيق الجباية المحلية، فآثار هذا الإصلاح تظهر مخيبة للآمال بالمقارنة مع الطموحات كما يسطر على ذلك مجموعة من المتخصصين في الجباية المحلية، من كونها نظام معقد ومقاومة الملزمين وضخامة التهرب الضريبي، وضعف التعاون بين المصالح المعنية.²

لقد كان لحلول القانون الجبائي المتضمن لمقتضيات انتقالية رقم 39.07 والقانون رقم 47.06 محل القانون رقم 30.89 الأثر الإيجابي على عدة مستويات تعلق البعض منها من حيث ملائمة مقتضياته لتلك المتبعة من قبل جباية الدولة، وتبسيط المساطر واعتماد الإقرار كوسيلة للتصريح والأداء من خلال إشراك المواطن في تدبير المستحقات الواجبة عليه اتجاه جماعته، لكنه بالمقابل تشريع قلص من حجم المادة الخاضعة للتضريب وشجع الريع الجبائي الناتج عن منح إعفاءات جبائية لمؤسسات وأشخاص اعتبارية وشركات لها قدرة تمويلية مهمة على حساب الجماعات الترابية التي تعيش الضائقة المالية وتحتاج إلى من يدعمها.

¹ سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية (على ضوء القانون 47.06) مرجع سابق، ص. 161.

² El houssin BOUAZZAOUI, Les moyens de financement des collectivités locales, Thèse de Doctorat en Droit Public, Faculté des sciences juridiques économiques et sociales de Fès, soutenue publiquement, p.183.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

1- اقتطاع مصاريف التدبير وهيمنة الدولة في التشريع الجبائي تحد من فعالية القانون الجبائي

إن مكانة الجهة كجماعة ترابية في الوقت الذي وضع فيه القانون رقم 47.06 أيضا لم تكن هي المكانة التي منحها إياها مشرع الجهوية المتقدمة، بحيث كانت الجهات دائما ضحية القوانين المنظمة للجبائيات، نظرا لما تعانيه المجالس الجهوية من ضعف حجم المداخل¹ وبالرغم من الضعف المسجل في هذا المجال، فقد أناط المشرع بالجهة مسؤوليات جسام وعلى شتى مستويات التنمية الجهوية، وجعل منها قاطرة لتقدم ورفاهية المكونات المختلفة التي تضمها داخل نفوذها الترابي.

فعلى مستوى الجماعات، وبالاستناد إلى القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، نلاحظ حجم الصلاحيات التي تتوفر عليها المجالس التداولية في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ما يعني أن حاجيات هذه الجماعات ينبغي أن تساير هذه الوظيفة، سواء على مستوى المردودية أو على مستوى الرفع من قدرات الجماعات على خلق الاكتفاء الذاتي والمالي، والذي يجعل منها قادرة على تدبير نفسها بنفسها.

انطلاقا من هذا المعطى، فإن القانون الجبائي رقم 47.06 منح للجماعات الترابية 11 رسما، منها 4 رسوم محددة بالقانون في أسعار ثابتة، هذه الرسوم هي:

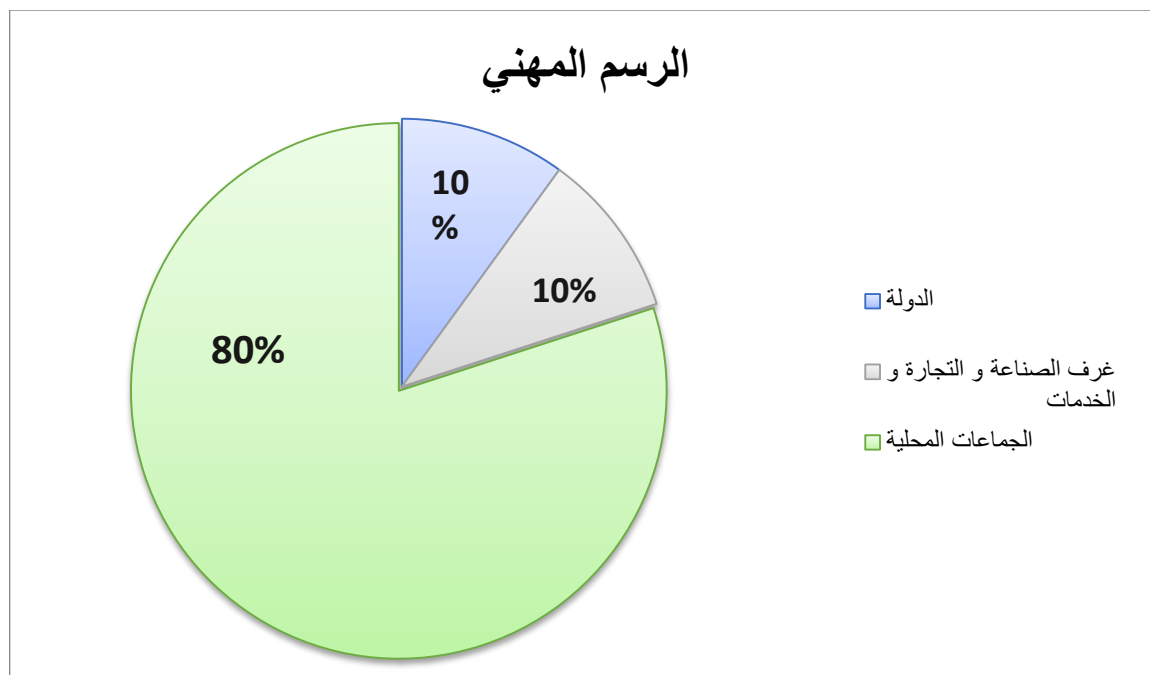
- الرسم المهني؛
- رسم السكن؛
- رسم الخدمات الجماعية،
- الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة.

وتعتبر هذه الرسوم المذكورة الأكثر أهمية، لعدة اعتبارات أهمها أنها ذات مردودية مرتفعة، بالمقارنة مع باقي الرسوم؛ في حين تم تحديد سعر أدنى وأقصى لباقي الرسوم. زيادة على ذلك أن هذه الرسوم يتم استخلاصها من طرف الدولة، باستثناء رسم المياه المعدنية، وما يترتب عن ذلك من اقتطاع مقابل التدبير، إذ يقتطع عن رسم السكن: 10 % للميزانية العامة؛ والرسم المهني: 10 % لفائدة غرف التجارة والصناعة والخدمات وغرف الصيد البحري، و 10 % لفائدة الميزانية العامة؛ ورسم الخدمات الجماعية: 5 % لفائدة ميزانية الجهة. وذلك كما هو مبين في المبيانات التالية:

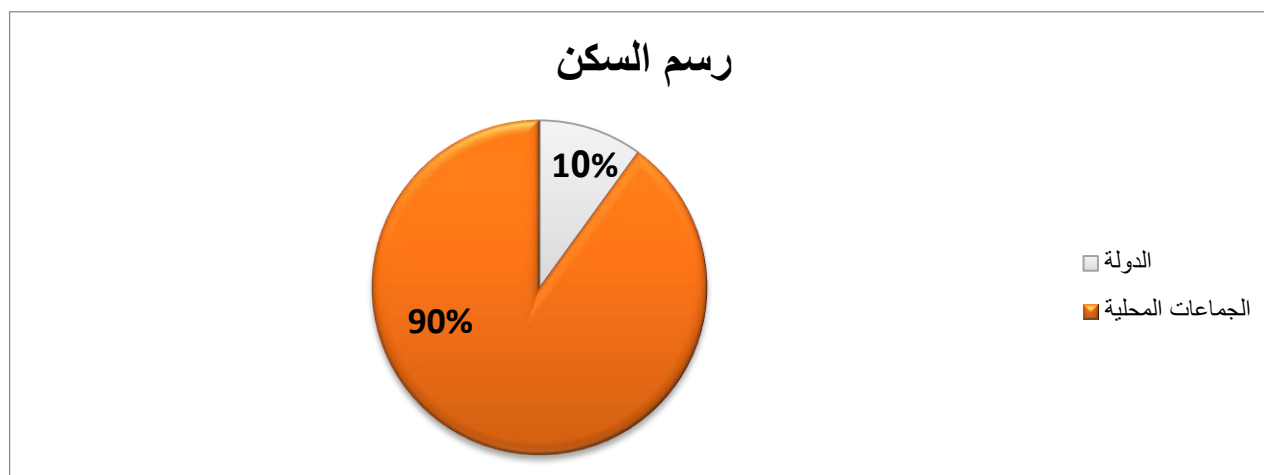
¹ يونس مليح: الجبائيات المحلية وسؤال الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص. 114.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

مبيان يحدد توزيع حصيلة الرسم المهني بين كل من الدولة والجماعات وغرف التجارة والصناعة¹



مبيان يحدد حصة كل من الدولة والجماعات من حصيلة رسم السكن²



¹ سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية (على ضوء القانون 47.06)، مرجع سابق، ص. 95.
² نفس المرجع، ص. 96. بنصرف.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

مبيان يحدد حصيلة كل من الجهات والجماعات الترابية الأخرى المعنية من حصيلة رسم الخدمات الجماعية¹



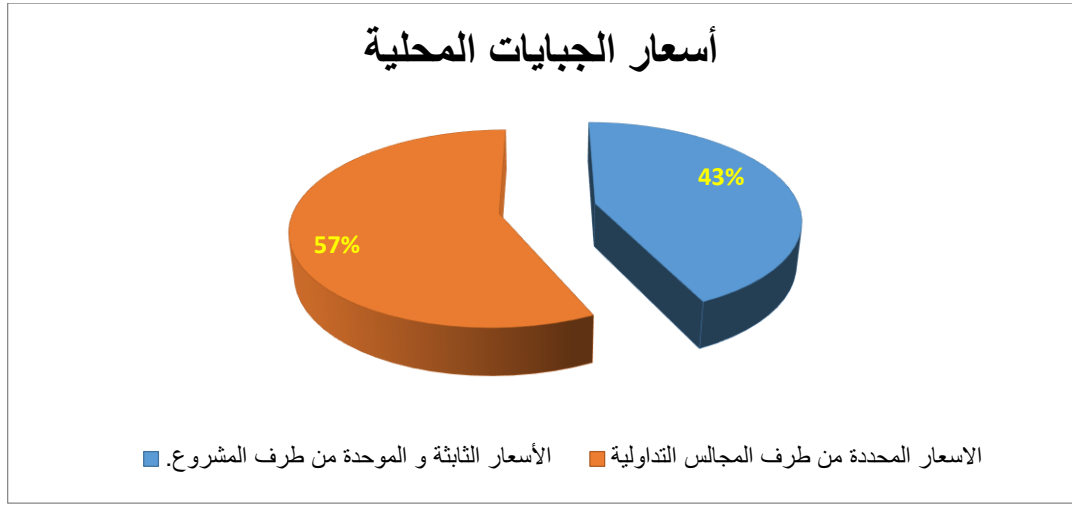
وهكذا يتضح جليا أن تدبير الدولة لبعض مصادر تمويل الجماعات الجبائية يتم بمقابل اقتطاعات مالية تنقص من الحصيلة الإجمالية لتلك الموارد، وبالتالي تعتبر نفقات تتكبدتها الجماعات بغض النظر عن وضعيتها المالية.

أما فيما يخص المستويات الترابية الأخرى (الجهات والعمالات أو الأقاليم)، فالملاحظة الأولى التي تثيرها الرسوم الممنوحة لها، هي أن هذه الهيئات لها رسوم محدودة؛ ثلاث رسوم للجهات وثلاث رسوم للعمالات والأقاليم، الأمر الذي يعكس مدى محدودية تدخل مجالس هذه المستويات في تحديد سعر هذه الرسوم والرفع من قيمتها، حتى تستفيد منها هذه الوحدات،² والمبيان التالي يعكس هيمنة الدولة ودورها التدخل في التسعير الجبائي المحلي وهامشية دور الجماعات الترابية في هذا المجال.

¹ سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية (على ضوء القانون 47.06)، مرجع سابق، ص. 97.
² يونس مليح: الجبايات المحلية وسؤال الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص. 115. بتصرف.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

مبيان يحدد مساهمة المجالس التداولية في تحديد أسعار الجبايات المحلية¹



كما أن النظام الضريبي المحلي تعثره إكراهات تحد من إمكانية قيام الجبائية بدورها في التخفيف من الاختناق المالي للجماعات، منها تبعية الجبائية المحلية لجباية الدولة، وتولد عن هذه العلاقة المالية، أنه إذا كانت الوضعية المالية للدولة جيدة، فإن الجماعة تستفيد من سخائها، أما إذا كانت تعيش أزمة فإن الجماعة ستتأثر بوضعها المالي.

- آثار تعديل القانون الجبائي رقم 30.89 بموجب القانون رقم 39.07

لقد أجمع جميع الفاعلين والمهتمين بمالية الجماعات الترابية بصفة عامة، ونظامها الجبائي بصفة خاصة، على أهمية الإصلاح الجبائي لسنة 1989 بموجب القانون رقم 39.07 الخاص ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية وقانونها الجبائي رقم 47.06، وذلك من خلال:

- تبسيط الجبايات المحلية وتحسين مردوديتها (التقليص من عدد الرسوم)؛
- ملائمة الجبايات المحلية لإطار اللامركزية؛
- مطابقة الجبايات المحلية مع جبايات الدولة (إعادة هيكلة المنظومة الجبائية المحلية، عبر إدماج مجموعة من الرسوم التي لها نفس الوعاء).
- فيما يخص التقليص من عدد الرسوم، فقد تم إلغاء بعض الرسوم ذات المردودية الضعيفة أو تلك التي تشكل ازدواجا ضريبيا مع جبايات الدولة، وتتجلى في ثمانية رسوم، ظلت تتميز بضعف مردوديتها، ويتعلق الأمر بالرسوم التالية:

¹ سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية (على ضوء القانون 47.06)، كرجع ستيق، ص. 161.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- الرسم المفروض على الباعة المتجولين؛
- الرسم المفروض على الفتح المبكر والإغلاق المتأخر؛
- الرسم المفروض على الدراجات النارية التي يفوق محركها أو يعادل 125 سنتمتر مكعب؛
- الرسم المفروض على تذاكر دخول المهرجانات الرياضية والمساح الخاصة المفتوحة للعموم؛
- الرسم المفروض على المشاهد؛
- الرسم المفروض على مؤسسات التعليم الخاص؛
- الرسم المفروض على تقسيم الأراضي؛
- الرسم الإضافي إلى الرسم المفروض على طبع الزرابي.

وتم اقتراح إلغاء هذه الرسوم، بدعوى أن عائدها الإجمالي لا يتعدى 30 مليون درهم سنوياً. وفي الواقع، نلاحظ بأن المشرع كرس مزيداً من الريع الضريبي لفائدة ملاك مؤسسات التعليم الخصوصي. والأمر نفسه ينطبق على المستوى المحلي، وعلى عمليات تقسيم الأراضي التي يستفيد منها ملاك العقارات.¹

2- تكريس الفوارق الجبائية بين الجماعات الترابية

كما تتجسد الفوارق الجبائية المحلية من خلال تفاوت درجات الاستفادة الجبائية حسب الإصلاح الجبائي الجديد، فالجماعات تستفيد من 11 رسماً محلياً، بينما تقتصر استفادة العمالات والأقاليم على ثلاثة رسوم، أما الجهات، فتستفيد من نفس العدد من الرسوم، خاصة الرسم على الصيد والمناجم والخدمات المقدمة بالموانئ. وبالتالي فاستفادة جميع الجهات من هذه الموارد تكون مستحيلة لعدم توفر بعضها على الأوعية الجبائية. وتتجلى الفوارق الجبائية المحلية على مستوى الجماعات، حيث تتواجد أغلب الأوعية الجبائية في المجال الحضري.

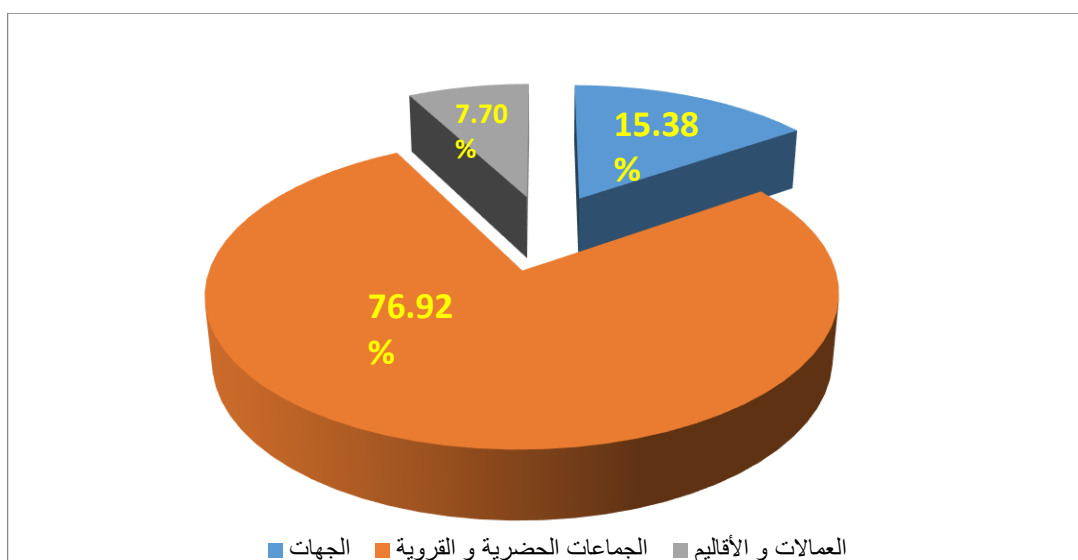
كما أن ترك الحرية للمجالس الجماعية، بخصوص تحديد أسعار بعض الرسوم المحلية التي حدد لها القانون سقفاً أقصى وآخر أدنى، خلق نوعاً من التفاوت والتباين بين جماعة محلية وأخرى، بحيث يتم استغلال الحرية في تحديد الأسعار لأغراض انتخابية.

¹ أمين ركلمة: مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد وآفاق التطوير، مرجع سابق، ص. 83.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

بالإضافة إلى ذلك فالبنية الضريبية في القانون الجديد حافظت على سيطرة الجماعات في المجال الحضري، كما هو موضح أعلاه، كما حافظت على اهتمام المشرع في أهمية وعدد الضرائب التي تستحقها، مع تسجيل استمرار ضعف الاهتمام الضريبي للعمالات والأقاليم والجهات وخصوصا الجماعات بالمجال القروي، مع العلم أنها ذات اختصاصات متشابهة مع الجماعات بالمجال الحضري،¹ والمبيانات التالية توضح تلك التفاوتات:

مبيان التوزيع الأفقي للجبايات المحلية حسب القانون رقم 30.89² (حسب الأصناف الثلاثة للجماعات الترابية)

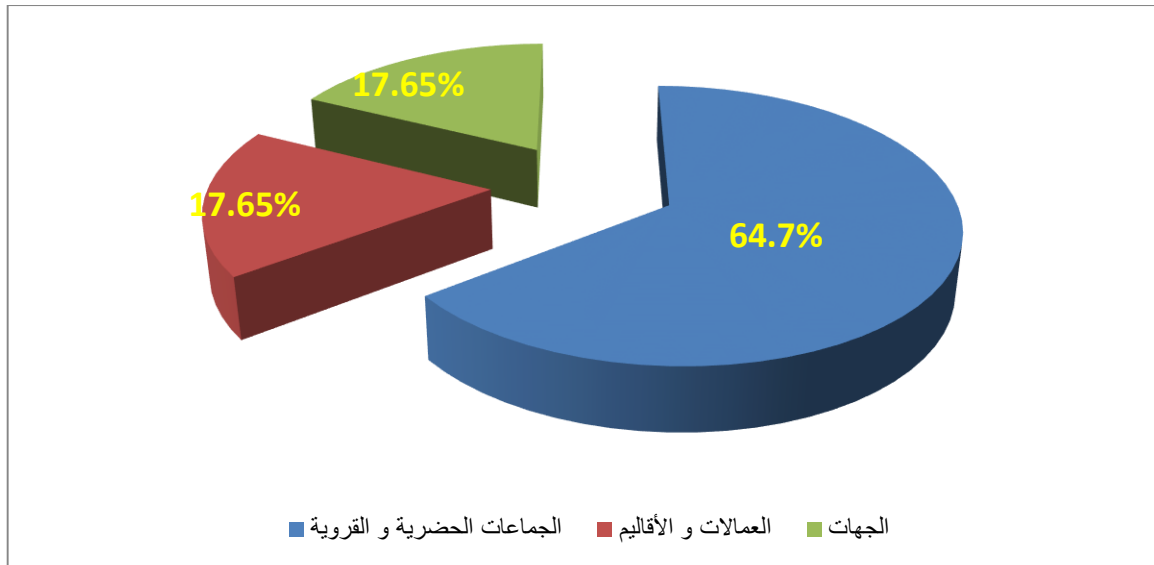


¹ لقد نصت المادة 35 من الميثاق الجماعي رقم 78.00 المعدل بالقانون رقم 17.08 على أن المجلس يفصل بمداوالاته في قضايا الجماعة، دون التتبع على التفرقة في الاختصاص بين جماعة حضرية وجماعة قروية إذ جعل لهما اختصاصات موحدة، بينما القانون 47.06 نص على في مادته 2 على حرمان الجماعات القروية من رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية والرسم على عمليات تجزئة الأراضي والرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية، وإن كانت في تجزئة مرخصة بجماعة قروية. كما أنه في ظل القانون التنظيمي تم إلغاء مصطلح جماعة حضرية وجماعة قروية، واكتفى بالنص على مصطلح جماعة، وبالتالي أيما وجدت الجماعة سواء في مجال حضري أو قروي، أناط بها المشرع اختصاصات تسري على الجميع وبشكل موحد.

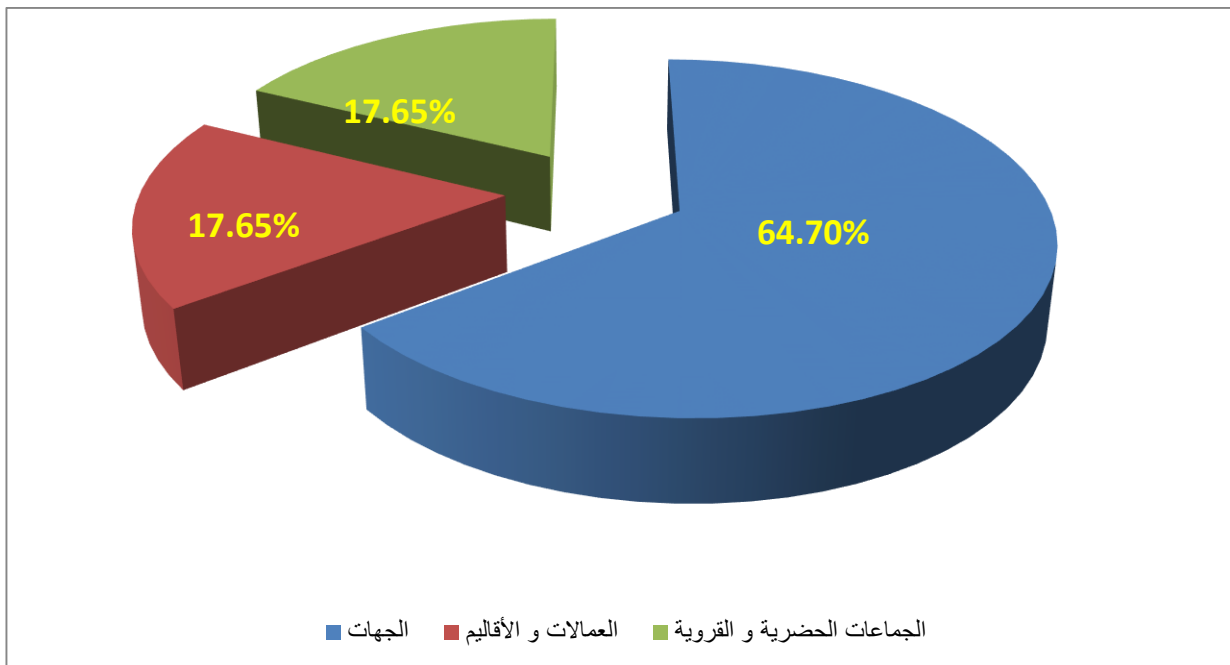
² سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية (على ضوء القانون 47.06)، كرجع سابق، ص 100.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

النسب المئوية المستحقة للجماعات الترابية حسب المواد 4.3.2¹ من القانون رقم 47.06



مبيان التوزيع الأفقي للجبايات المحلية حسب قانون رقم 47.06 حسب الأصناف الثلاثة للجماعات الترابية²



¹ المادة 2 من القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية تحدد الرسوم المستحقة للجماعات الحضرية والجماعات القروية؛ المادة من نفس القانون تحدد الرسوم المستحقة للعمالات والأقاليم؛

المادة 4 من نفس القانون تحدد الرسوم المستحقة للجهات.

² سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية (على ضوء القانون 47.06)، مرجع سابق، ص.100.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

فالجماعات الواقعة بالمجال القروي هي في أمس الحاجة إلى مصادر تمويل مهمة، بالنظر لحاجيات مجال اشتغالها، وكذلك الصعوبات التي تعترض تسييرها واستثمارها، مما يثبت أننا إزاء تثبيت حضرية الضريبة المحلية.

وللتذكير، فإن الإطار القانوني للنظام الجبائي المحلي يشكو من انعدام التجانس بين السياسة الجبائية للجماعات الترابية وتلك الخاصة بالدولة، حيث أن مختلف التدابير الجبائية المتخذة على المستوى المحلي لم تسفر عن تغييرات مهمة من شأنها تنمية المداخل. فقد عرفت الجبايات المحلية نموا أقل من مداخل الضرائب المقررة لفائدة الدولة، حيث فاق معدل نمو هذه الأخيرة خلال الفترة 2001-2014 (23.7% سنة 2008 و13.4% سنة 2005) معدل نمو الجماعات المحلية (9.5% سنة 2008 و4% سنة 2005). ويمكن تفسير ذلك بهيمنة الرسوم ذات الطابع العقاري (58% سنة 2014) على منظومة الجبايات المحلية والتي يرتبط مردودها بمجهودات الدولة في تعبئة الجبايات الممكنة.

وبالنظر إلى البيانات التجميعية لقطاعي الدولة والجماعات المحلية، فإن ميزانيات هذه الأخيرة لم تمثل إلا حصة محدودة، حيث اقتصرت مواردها ونفقاتها سنة 2014 على التوالي على نسبتي 13.6% و10.5% من إجمالي الموارد والنفقات لقطاع الدولة – الجماعات المحلية.

ومن جهة أخرى تتميز الجبايات المحلية بتعدد الرسوم التي تتسم بتعقيد آلياتها بما في ذلك صعوبات ضبط الوعاء الضريبي، الشيء الذي يعيق تعبئة الجبايات الممكنة.

وفيما يخص تدبير المالية المحلية، يعاني تنظيم الإدارة الجبائية المحلية من عوائق كبيرة بالإضافة إلى نقص في الموارد البشرية المؤهلة والنظام المعلوماتي. ويعزى هذا بالخصوص إلى نقائص في مجال الحكامة المتعلقة بتعدد الفاعلين في مجال الجبايات المحلية، مما يؤدي إلى محدودية استغلال الموارد المالية المخصصة، والتي تتميز بوجود فائض غير موظف وخزينة مهمة على مستوى صندوق " حصة الجماعات المحلية من حصيلة الضريبة على القيمة المضافة"، بالإضافة إلى تراكم الباقي استخلاصه الذي انتقل من 13 مليار درهم سنة 2009 إلى 19.8 مليار درهم سنة 2014.¹

المطلب الثاني- صعوبات تحقيق فعالية منظومة مصادر التمويل غير الجبائية

إن الشخصية الاعتبارية التي اعترف المشرع بها للجماعات الترابية، مكنتها من التوفر على ذمة مالية مستقلة عن تلك المتوفرة للدولة، فأقر لها حق التوفر واستعمال أموال عامة تتنوع مصادرها بتنوع الوعاء الذي تستند عليه. فمنها ما هو ناتج عن الفرض الجبائي من ضرائب ورسوم ذاتية وتقديم خدمات

¹مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية، العدد 29، مرجع سابق، ص.7.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

تفرض عليها أتوات، وأخرى محولة بنسب من الدولة لفائدتها، ومصادر تستند فيها على استغلال العقار بشتى الطرق والآليات العامة والخاصة، والهيئات والوصايا والقروض، والموارد المحصلة من التعاون والشاركة (شركات التنمية المحلية)، أو أموال المساعدات الممنوحة من القطاع العام أو الخاص.

فعلى الرغم من تعدد مصادر التمويل غير الجبائي، تبقى النتيجة الضعف وهزالة المردودية المالية، فما هي أسباب عدم تحقق الفعالية المالية لمنظومة مصادر تمويل الجماعات الترابية غير الجبائية على الرغم من كثرة عددها وتنوع أصنافها ومصادرهما؟

سنقوم بمعالجة أهم الإكراهات التي تعترض حصول المردودية المالية لمنظومات مصادر التمويل غير الجبائية من خلال الفقرة الأولى: عيوب منظومة تدبير ممتلكات الجماعات الترابية، والفقرة الثانية: ثغرات سياسات الاقتراض والشاركة والتعاون مع القطاع الخاص.

الفقرة الأولى- عيوب منظومة الممتلكات العقارية والغابوية

تعتبر الأملاك العقارية والتدخل الاقتصادي والغابات من مصادر التمويل الأساسية التي تعتمد عليها الجماعات الترابية في إنجاز برامجها التنموية، وتصنف ضمن مواردها الذاتية والتي تعتبر حجر الزاوية في تحقيق استقلالها المالي، وكل خلل في تدبيرها ينعكس سلبا على أداء تلك الهيئات في مجال التنمية المحلية وتوفير الخدمات للسكان على الوجه المطلوب.

أولا- عيوب منظومة الأملاك العقارية للجماعات الترابية

ومن الناحية التشريعية أول شيء يلاحظ في هذا الإطار هو تواجد نصين حول ممتلكات الجماعات البلدية وممتلكات الجماعات القروية من حيث أرضيتها ومن حيث كيفية تدبيرها، وذلك مع تواجد ميثاق الجماعات المحلية الصادر في 30 شتنبر 1976 الذي وحد مبدئيا بين النوعين من الجماعات، وهذا في حد ذاته "شذوذ قانوني" خصوصا إذا علمنا أن معدل المدة الفاصلة بين نصوص 1921 و 1954 و 1976 هي 22 سنة أي جيل بكامله، ونلمس هذا "الشذوذ" بعمق إذا ما استحضرنّا التطورات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تحصل من جيل إلى جيل، وكذا طلبات ومتطلبات كل حقبة تاريخية على حدها.

فنحن في حاجة والحالة هذه، إلى توحيد نصي 1921 و 1954 في إطار قانون ضابط لتنظيم الممتلكات العقارية لكل الوحدات الجماعية سواء كانت بلدية أو قروية، قانون يتماشى مع رغبات المغرب

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

الجديد،¹ علما أن المغرب باشر عدة إصلاحات، سواء على مستوى الدستور أو قوانين مدونة الانتخابات أو التنظيم المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات ومالياتها ومحاسبتها العمومية وطرق تدبير مرافقها العامة، دون الانتباه إلى تحيين وإصلاح وتقنين وتجميع قوانين وأنظمة تدبير أملاك الجماعات الترابية، ولا زلنا أمام معضلات جمة تتجسد في تنوع النصوص القانونية الضابطة للميدان العقاري الجماعي. قدم بعضها أو تجاوزه نظرا لخلقه في ظروف المغرب المستعمر، وجدة بعضها الآخر أو "خلله" نظرا لأن مشرع المغرب المستقل يلتزم كثيرا من الحذر في المضي قدما على طريق الديمقراطية،² إذ يعتمد مبادئ النضج والتدرج في الإقدام على خطوات إصلاح وتغيير في هذا المجال.

فهناك أسباب عديدة جعلت مساهمة الموارد غير الجبائية غير ذات أهمية، نذكر منها:

- طرق التسيير المتبعة من طرف الأجهزة القانونية والإدارية للأملاك الجماعية وتقبيد اختصاصات المجالس الجماعية؛
- اعتبارات سياسية واجتماعية في تدبير هذه الأملاك خاصة تساهل المجالس المحلية مع المستفيدين منها، وما يترتب عن ذلك من ضعف الواجبات وهزلة الأكرية؛
- أن القانون أعطى للجماعات الترابية صلاحيات واسعة للتدخل الاقتصادي مباشرة لخلق المرافق والوكالات وتسييرها المباشر أو بشكل غير مباشر عن طريق الاكتتاب في السندات وشراء الأسهم والمساهمة المالية، إلا أن مداخل التدخل الاقتصادي تنسم بالضعف.³

كما أنه من بين العوامل التي تمثل قاعدة هذه المعضلة يمكن الإشارة إلى:

- ✓ ضعف في الوعي بأهمية الممتلكات وقيمتها؛
- ✓ سوء التدبير للممتلكات والذي يتميز بضعف قيمة، ومردودية، وتعريفات أو أنشآت المستخلصة بمناسبة استغلال الملك العام والخاص، وكذلك من حيث التطور والتكيف الزمني لهذه المنتوجات؛
- ✓ مشاكل الاستخلاص؛
- ✓ ضعف تثمين الفرص الاقتصادية الممنوحة (تجزئات جماعية، مشاريع اقتصادية، مناطق الأنشطة الاقتصادية الخ...)⁴.

¹ عبد الواحد شعير: الممتلكات العقارية للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 72-73.

² نفس المرجع ص. 72.

³ المصطفى منار: رهان الاستقلال المالي للجماعات المحلية وإكراهات الواقع، مجلة فكر العلوم الاقتصادية والقانونية والسياسية، العدد 2، سنة 2008، ص. 25.

⁴ Mohamed BOUJIDA : l'exploitation rationnelle du patrimoine des collectivités locales la Revue Marocaine

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

كما تجدر الإشارة في هذا السياق، على أنه في الميدان العملي التطبيقي، قليل تلك الجماعات التي تلجأ إلى المنافسة (المزايدة العمومية) من أجل بيع ممتلكاتها (البنائيات التجارية، الخ...) عن طريق الإشهار والمباراة. وعندما تبيع الجماعة ممتلكاتها بالتراضي، فثمن البيع في غالبية الحالات يكون أقل من ثمنه الحقيقي المحدد من قبل لجنة التقييم.¹

كما تجدر الإشارة إلى أن غالبية الجماعات لا تفعل مقتضيات المادة الثالثة من القانون رقم 07.03 المتعلق بمراجعة أثمان كراء المحلات المعدة للسكنى أو الاستعمال المهني أو التجاري أو الصناعي أو الحرفي، والتي تنص على أنه بعد مضي أكثر من ثلاث سنوات من كراء المحلات المبنية يمكن مراجعة السومة الكرائية بنسبة إضافية قدرها 8% بالنسبة لمحلات المعدة للسكن، و10% بالنسبة لباقي المحلات التجارية، مما يبقي السومات الكرائية هزيلة ومردودية الممتلكات ضعيفة، إما عن جهل بمقتضيات هذا القانون، أو لأسباب انتخابوية تطبعها الزبونية والمحسوبية على حساب المصلحة العامة للجماعة.

تتميز النصوص المنظمة للأحكام الجماعية بالتعدد، وإذا كان هناك مبرر نسبي لوجودها خلال مرحلة كانت الجماعات الحضرية والقروية تنظم كل واحدة منها بقانون خاص، فإن التعدد لم يعد له ما يبرره، مما يجعل هذا التعدد يساهم بشكل كبير في اختلاف مناهج التدبير والاستغلال، والذي يؤدي إلى التضارب مع ما ينتج عن ذلك من عيوب الاستغلال التي تعيق المسيرة التنموية المحلية.² كما تجدر الإشارة هنا أن الإكراه المتعلق بالتمييز فيما بين ما هو نص خاص بالجماعات القروية ونص آخر خاص بالجماعات الحضرية أصبح يطرح مشكلا قانونيا كبيرا وإشكالا فقهيا صعب التفكيك، وذلك عندما ساوى القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14 بين الجماعات في الاختصاص، وأزال التفرقة المبنية على المجال الجغرافي الذي توجد فيه الجماعة، وبالتالي لم تعد التفرقة من حيث الصفة الحضرية أو القروية ذات أساس. ونطرح السؤال هنا، ما العمل هنا فيما يخص القوانين السابقة للقانون التنظيمي الحالي للجماعات، والتي ظلت سارية المفعول، تضم مقتضيات تميز في تطبيقاتها ومجالاتها بين ما هو خاص بالجماعات الحضرية وما هو خاص بالجماعات القروية (التعمير، التجزئات والمجموعات السكنية والتقسيمات لسنة 1992، القانون الجبائي رقم 47.06... الخ)؟

D'Administration Locale et de Développement, numéro.9, octobre 1994, p.75.

¹Mohamed BOUJIDA : Le domaine privé des collectivités locales et de leurs groupements, op.cit. p.67.

² نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص.34.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ثانيا - تراجع موارد الملك الغابوي للجماعات

أما على مستوى الموارد الغابوية، يمكن أن نرتب المشاكل التي تعاني منها الغابة المغربية على مستويين، مستوى داخلي تقني وهو يتعلق بالإشراف التقني وغيره عليها من طرف المياه والغابات، وهنا تثار عدة نقاط أهمها:

التأطير الكمي والكيفي، ويتعلق الأمر بالمهندسين والفنيين والحراس وكيف يدبرون شؤون الغابة في حدود اختصاصاتهم من جهة، ومستوى خارجي ويتعلق الأمر بالمستفيدين والمعنيين بالغابة سواء أكانوا أشخاصا ذاتيين أو أشخاصا معنويين ومن بين هؤلاء سكان الجماعة وكيف ينظرون للغابة، حيث تدل الإحصائيات أن عدد المخالفات المرتكبة من طرف السكان كبير؛

إذا كانت المشاكل ذات الطابع التقني والتأطيري تظهر إمكانية تجاوزها عن طريق تكوين الأطر المعنية كما وكيفا، فالأمر يظهر معقدا على مستوى المشاكل في إطار علاقة الغابة بالسكان المستفيدين؛ قبل البحث في هذه العلاقة يجدر بنا إعطاء لمحة ولو قصيرة على ما تعرفه المساحات الغابوية من تدهور وتقلص، الشيء الذي يعود سلبا على ميزانيات الجماعات المستفيدة وسكانها على أصعدة متعددة اقتصادية، اجتماعية وبيئية.

إن تراجع المساحات الغابوية في المغرب يعرف تزايدا سنة بعد أخرى لأسباب تتمحور حول "استهلاك الغابة" من طرف المستفيدين وكذلك بسبب الحرائق. فبعض التقديرات ترى بأن هذا التراجع يصل في متوسطه، في السنوات الأخيرة إلى أكثر من 10.000 هكتار في حين لا يقابل ذلك كمساحة تشجر بنجاح سنويا إلا نصف مساحة التراجع. أمام هذا الوضع المخيف الذي ينعكس سلبا على الحياة داخل الغابة وخارجها، لوحظ تقلص العديد من أنواع الحيوانات واختفاء أجناس بعضها.

أن المستفيدين كذلك، نظرا لتزايد عددهم وظروف حياتهم المعيشية، إضافة إلى عدم وعي الكثير منهم بالبيئة الغابوية، يساهمون فيما تعرفه المساحات الغابوية من تراجع عن طريق حرق التشريع المتعلق بالغابة، وذلك بالتطاول أو التوسع اتجاه الملك الغابوي مما يقلص مساحة هذا الأخير. فالملك الغابوي يعرف التراجع في مساحته عن طريق حرق بعض المناطق التي تشكل فضاءات خالية نتيجة حريق أو لسبب آخر، وأحيانا تخلق هذه الفضاءات من طرف السكان وتستغل في بعض الزراعات. كذلك نجد بعض بنايات السكن غير القانونية التي تعرفها الغابة، ونعرف أخطار هذه الأخيرة لأنها وإن تشكل نواة في البداية، فسرعان ما تتسع على حساب الغابة.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

إن المخالفات والجهة المتعلقة بخرق التشريع الغابوي تتزايد سنة بعد أخرى كما تدل على ذلك الإحصائيات، ولكن هل الزجر القانوني وحده كاف لحماية الغابة؟¹

إكراهات يمكن حلها في إطار من التنسيق بين مصالح وزارة الفلاحة والسلطات المحلية ورجال الدرك والمجالس المنتخبة محليا وإقليميا وجهويا، وتنسيق تام مع فعاليات المجتمع المدني الفاعل في مجال البيئة والتنمية المستدامة، وخلق بعض فرص الشغل للسكان، كتصنيع الفلين محليا بدل تصديره للخارج بأثمان زهيدة،

كما يجب إعادة النظر في التوزيع الجغرافي للمساحات الغابوية بين الجماعات وطريقة تدبيرها.

وهكذا، فإن مساهمة مردودية الموارد غير الجبائية بالنسبة لأغلبية الجماعات، تظل ضعيفة لارتكازها على موارد محدودة وأخذة في التناقص، ومن ثمة فإنها لا تشكل دعامة أساسية للاستقلال المالي.²

الفقرة الثانية- ثغرات سياسات الاقتراض والشراكة والتعاون

لقد أقر المشرع للجماعات الترابية بعض الإجراءات التدبيرية التي تساعد على تدبير إدارتها وتدبير مرافقها العامة بنظام وانتظام من حيث منحها إمكانية الحصول على تسهيلات مالية تمنح لها من قبل ميزانية الدولة في انتظار تحصيل الديون المستحقة لها، كما منحها إمكانية اللجوء للتمويل الاستثنائي لمجابهة إكراهات الخصائص المالية، إلا أن هذه الإجراءات والتدابير المالية تعاني العديد من الصعوبات تجعلها في كثير من الأحيان غير فاعلة ولا تحقق الهدف المنشود من إقرارها.

أولا- صعوبات سياسة الاقتراض

احتكار صندوق التجهيز الجماعي لمسألة اقتراض الجماعات الترابية، وضعف إمكانياته المادية والبشرية وعدم انتشار ممثلين له على المستوى الجهوي، وضعف القدرة على الادخار من قبل العديد من الجماعات الترابية بصفة عامة والجماعات بالمجال القروي بصفة خاصة، يجعل هذه الآلية التمويلية تحتكر من قبل الجماعات الغنية، مما يساهم في تفاقم الهوة فيما يخص درجات تحقق التنمية بين مختلف مناطق المغرب.

¹ أسعد عبد المجيد: الغابة كمورد مالي للجماعات القروية مجلة المالية المحلية والاقتصاد الجهوي العدد 1، سنة 1995، ص. 26-27.

² المصطفى منار: رهان الاستقلال المالي للجماعات المحلية وإكراهات الواقع، مرجع سابق، ص. 25.

- ضعف ولوجية الجماعات الترابية لقروض صندوق التجهيز الجماعي

ليست كل الجماعات الترابية مؤهلة لكي تستفيد من قروض صندوق التجهيز الجماعي لاعتبارات متعددة، خاصة ما تعلق بوضعية مديونيتها، وقدرتها الادخارية، وحصيلة مواردها الذاتية. وتجدر الإشارة هنت، إلى أن صندوق التجهيز الجماعي يحدد شروطا مسبقة لمنح القرض، بمعنى استفادة الجماعات الترابية من هذا الإجراء لا يكون آليا، بل يخضع في محتواه إلى شروط موضوعية ومسطرية، وبعد إجراء دراسة معمقة لملف طلبها والضمانات المادية والقانونية للمشروع المراد إنجازه، كما أن صندوق تجهيز الجماعات الترابية يمنح قروضا لمدة تتراوح بين 5 و10 سنوات بنسبة فائدة يمكن أن ترتفع أو تنخفض.

إلا أن نظام القروض يعرف مجموعة من الاختلالات، فأمام ضعف موارد الجماعات الترابية تلجأ إلى الاقتراض إما من مؤسسات قرضية تابعة لمنظمات دولية وإقليمية ذات طابع جماعي بشرط أن تحصل على ضمانات من طرف الدولة. وإما اللجوء إلى صندوق تجهيز الجماعات المحلية، والذي يعد المؤسسة المالية الوحيدة التي تنفرد بالإشراف على عمليات الاقتراض الجماعي.

فهذا الصندوق لم يؤدي إلا دورا محدودا لأسباب متعددة، فهو لا يمنح القروض إلا وفق شروط معينة كتقديم الملفات والدراسات التقنية بالإضافة إلى قدرة الجماعة على تسديد الدين، وهذا من شأنه إقصاء الجماعات الترابية الفقيرة والثانية من الحصول على قروض أمام التعقيد والبطء الذي تعرفه الإجراءات، فضلا عن عدم توفرها على الأطر المؤهلة لإعداد الملفات المطلوبة وإن كانت الدولة قد تلجأ إلى بعض الوسائل المالية التي قد تعمل على التخفيف من هذه السلبيات.

هذا كله يعبر عن تكريس هيمنة النظرة المركزية لكون المبالغ الممنوحة تعطى للعمال والولاية الذين يعملون على توزيعها فيما بعد، فالدولة هي التي تحدد معايير التوزيع، وطرق الاستفادة بشكل مسبق، كما نلاحظ هيمنة من نوع آخر بين الجماعات الترابية نفسها، إذ تحتكر الجماعات الحضرية (سابقا) أكبر نسبة مقارنة مع الجماعات القروية (سابقا)، مما يجعل الصندوق يكرس الفوارق بين الجماعات الترابية. هذا بالإضافة إلى مجموعة من الصعوبات التقنية المرتبطة بصندوق التجهيز الجماعي ومنها المساطر الإدارية المتعلقة بطلب القروض، والإفراج عن الأموال المتسمة بالتعقيد وطول المراحل وفترات الحصول على القروض وهذا بالإضافة إلى الشروط المفروضة على الجماعات قصد الحصول على القروض كشرط التمويل الذاتي للمشروع المراد إنجازه من طرف الجماعة وهذا يؤثر

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

بشكل سلبي على الجماعات خاصة تلك التي تعاني ضعفا في بنياتها وتجهيزاتها الكفيلة بتنمية إمكانياتها الذاتية.¹

هذه وضعية استفادة الجماعات الترابية من قروض التجهيز الجماعي المؤسسة المحتكرة لهذا القطاع، وتزيد من تفاقم الفرق في التنمية بين الجماعات، تكرسها غزارة الإعفاءات الممنوحة في المجال الجبائي، مما يضعف القدرة التمويلية للجماعات الترابية، ويجعل الاستقلال المالي للجماعات الترابية مجرد تنصيص قانوني.

ورغم اختلاف الممتلكات الجماعية، وتمايز الأهمية الجغرافية والعمرائية والاقتصادية لكل نوع من الجماعات، نجد نسبتها هزيلة داخل بنية الميزانيات المحلية. فالمساهمات المالية الجماعية كطريقة للتدخل الاقتصادي والقروض لا تعرف تطبيقا واسعا بالنسبة للجماعات، وبالتالي فإن مساهمة الموارد غير الجبائية لا تتجاوز 5% من مجموع الموارد، بينما نجدها في ألمانيا تصل إلى 34%، وفرنسا 25%².

ثانيا- ضعف اهتمام الجماعات الترابية بأهمية الشراكة والتعاون

إن المشرع المغربي قد اهتم كثيرا بأسلوب الشراكة، بحيث نجده ينص عليها في قوانين مختلفة. فبالرجوع إلى الميثاق الجماعي الجديد رقم 17.08 نلاحظ أنه أشار إليها في المادة 42 من بعنوان بارز "التعاون والشراكة" ولم يخل القانون المنظم للعمليات والأقاليم رقم 79.00 من مقتضيات تتعلق بالشراكة بين الجماعات الترابية الإقليمية والدولة أو مع الجهة أو مع الجماعات الحضرية والقروية. أما بخصوص الجهة نلاحظ أن القانون رقم 47.96 لم ينص على مقتضيات تتعلق بالشراكة بل ركز على مفهوم التعاون في أكثر من مادة (المواد من 1 إلى 5 من قانون 47.96 المتعلق بالتنظيم الجهوي).³ لكنه تدارك هذه الثغرات القانونية في القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، وأفرد لمجالات التعاون والشراكة المادة 99 من هذا القانون، وأدمجها ضمن الصلاحيات التي يتداول ويقرر بشأنها مجلس الجهة، وصنف أنواع ممارستها، وخصها بمقتضيات أخرى تحدد كفاءات وأشكال ممارستها وذلك بالمواد 148 إلى 164 من نفس القانون.

¹ نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التديرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص. 38-39. بتصرف

² المصطفى منار: رهان الاستقلال المالي للجماعات المحلية وإكراهات الواقع، مرجع سابق، ص. 24-25.

³ نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التديرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص. 127.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ولكن على الرغم من التنصيص القانوني على مبدأ الشراكة كوسيلة لبلورة العمل الجماعي وتجاوز المقاربات التقليدية الأحادية، يبقى التساؤل حول الشروط أو المقومات الضرورية لإنجاح الشراكة بين الجماعات الترابية وغيرها لمساعدتها على إنجاز ما هي مسؤولة عن إنجازها؟¹

إن اعتماد أسلوب الشراكة والتعاون الاقتصادي مع القطاع الخاص يجد خلاصته في إحداث المقاولات والشركات بين الطرفين، قصد الاستفادة مبدئياً من توفر الأموال العمومية ومن خبرة الفاعلين الخواص في الحقل الاقتصادي/ مما يتيح من جهة إنعاش الاقتصاد وتوفير مناصب الشغل، ومن جهة ثانية يؤهل الجماعات الترابية للتدبير المباشر للمرافق العمومية الكبرى بآليات القطاع الخاص، وعبر آلية التدبير المفوض نفسه بشكل مختلط، ورفع فعالية تدبيرها للشأن المحلي والاستفادة من المردودية الاقتصادية والمالية لتدخلها بشكل عام.

غير أن هذه الأهمية التي تكتسبها لا يمكن أن تحجب مجموعة من الإشكالات الموضوعية والقانونية، وحتى الوظيفية، المتعلقة بضعف لجوء الجماعات الترابية لهذا الأسلوب الاقتصادي الفعال.

وضعف لجوء الجماعات الترابية لأسلوب الاقتصاد التشاركي أو المختلط لا يعبر بالضرورة عن انعدام حاجة الجماعات لهذه الشركات بقدر ما يعبر عن وجود مجموعة من الاختلالات الذاتية والموضوعية وحتى القانونية المؤثرة في هذا الوضع.

فغياب نظام قانوني خاص بشركات التنمية المحلية، يمكن الجماعات من استثمار شراكتها مع القطاع الخاص لإحداث آلية جديدة للتدبير المفوض للمرافق العمومية، يعتبر أحد العوائق التي تحول دون تطوير هذه الآلية، ولا يشجع الجماعات الترابية على اتخاذ مبادرات واضحة المعالم ومحددة الآثار القانونية والموضوعية، في غياب إطار منظم لهذه العلاقة بين الجماعة والخواص من جهة، وعلاقتهما معا بسلطات الوصاية ومختلف أجهزة الرقابة الأخرى.

ففي فرنسا مثلاً نجد نصاً قانونياً ينظم مختلف هذه الحثيات، ويتم تحيينه بشكل دوري وفق المتغيرات الطارئة على تطور الحاجيات المحلية أو توسع مجالات تدخل الجماعات الترابية.

وهو نفس المنحى الذي سار عليه المشرع في كندا، بحيث تعتبر هذه المقاولات إحدى آليات تطوير المرافق المحلية، وتم تنظيمها بنص قانوني خاص أطلق عليه " قانون شركات الاقتصاد المختلط

¹ نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص. 127.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

في قطاع البلديات"، والتي يقتصر نشاطها على مجالات الاختصاص التنموي للبلديات، في حين تم إحداث نظام خاص بالجهات يتجسد في المراكز الجهوية للتنمية.

كما أن هذا الوضع يجعل، هذه المؤسسات الاقتصادية خاضعة للمقتضيات الواردة في نصوص قانونية وتنظيمية متعددة. فإلى جانب القانون المتعلق بشركات المساهمة الذي يطبق بشكل مبدئي عليها، نجد أن النصوص القانونية المنظمة للجماعات الترابية الوحيدة التي تتضمن ما يتعلق بإحداثها وتنظيمها.

كما يلاحظ هنا أن كل نص قانوني منظم لصنف من أصناف الجماعات الترابية يأتي بشكل مستقل وبعبارات يطبعها نوع من الغموض والتضارب النسبي.¹

إن المشرع منح للجماعات الترابية إمكانية المساهمة في إحداث شركات التنمية المحلية، لكن الغموض القانوني عند التطبيق جعلت أغلبية الجماعات لا تعيرها الاهتمام اللازم، وأن هذه الإمكانية لا زالت غير معروفة بالنسبة للجماعات² القروية سابقا.

إن من معوقات الحكامة الترابية الجيدة عدم نهج شراكة فاعلة وفعالة بين الوحدات الترابية على تدرج مراتبها، والقطاع العام والخاص والمجتمع المدني، من أجل الاستفادة من تجارب ومبادرات تلك الهيئات، الأمر الذي يؤكد بأن النظرة الأحادية الضيقة لتدبير الشأن العام الجهوي والمحلي قد أصبحت متجاوزة في ظل عالم متغير. عهد سرعة التدبير وجودة نتائجه. إضافة إلى ضعف الاعتماد على سياسة التوأمة مع الوحدات الأجنبية التي وإن أحسن استعمالها واستغلالها ستعود ولا شك بالنفع على تنمية الخريطة الترابية. وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن هناك دولا متقدمة كثيرة استطاعت وبفضل نهج التوأمة، حصد نتائج تنموية اقتصادية واجتماعية انعكست إيجابا على مستوى تقدم حياة المواطن، ومن ثم الرقي بمعدل التنمية.³

تعد الإكراهات التي تعرضنا لها بالوصف والتحليل في الفصل الأول من هذا القسم دليل قاطع على أن الجماعات الترابية فعلا تعيش خصاصا ماليا، واستقلالاً مالياً نظرياً، إكراهات تجعل منها هيئات ديمقراطية منقوصة الأهلية والتصرف في حيزها الترابي، تعيش على إعانات الدولة، فتحد وتوجه تبعاً لذلك كل مبادرات تنويع مصادر تمويلها أو توسيعها، وفي كثير من الحالات تحد من حرية تصرفها فيما هو داخل في صلاحياتها واختصاصاتها الذاتية المالية. فالإكراهات لا ترتبط فقط بسياسة الدولة مركزياً

¹ محمد الأعرج: المرافق العمومية المحلية بين التدبير المفوض وشركات التنمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ص. 83-82. بتصرف طفيف

² المصطفى منار: رهان الاستقلال المالي للجماعات المحلية وإكراهات الواقع، مرجع سابق، ص. 25. بتصرف

³ عبد العزيز أشرفي: الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص. 115-116.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

اتجاه الجماعات الترابية، بل حتى من قبل ممثليها على المستوى اللامركز، ومن أجهزة الجماعات الترابية نفسها، وكذلك من محيطها من هيئات مهنية ومجتمع مدني وملزمين وساكنة.

خاتمة الفصل الأول من القسم الثاني

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

فعلى مستوى الحكامة المعتمدة، فالجماعات الترابية تعاني من ثقل الرقابة المفروضة عليها والتي تطل مختلف أوجه النشاط الإداري والمالي لهذه الأخيرة، مما يجعلها خاضعة لسلطات الوصاية وغير قادرة على اتخاذ قرارات مستقلة.¹ كما أنه بالرغم من تعدد أشكال المراقبة والتفتيش، فإن أجهزة الرقابة لم تستطع أن تحقق الهدف المتوخى من مفهوم الرقابة بالعمل على تكريس رقابة المساءلة والتقييم في تدبير الشأن العام، بل ظلت تقتصر على رقابة الصحة والضبط المعمول بها حالياً.²

كما أنه نتيجة لضعف الكفاءات البشرية بالجماعات الترابية، تدبر هذه الهيئات شؤونها بدون رؤيا إستراتيجية ولا تخطيط، بل تقتصر على تدبير ملفات منعزلة بشكل يومي.

فعلى مستوى تأهيل مصادر التمويل الخاصة بالجماعات الترابية ومن أجل اعتماد الإصلاح الجبائي موضوع القانون رقم 47.06، قامت الدولة بمراجعة للقانون رقم 30.89 بهدف الرفع من فعالية الجباية المحلية، وألغت العديد من الرسوم، كالرسم على دخول المهرجانات الرياضية، والرسم المفروض على الملاهي، والرسم على مؤسسات التعليم الخاصة، والرسم على الإغلاق المتأخر والفتح الباكر، والرسم على الباعة الجائلين، بحجة ضعف مردودية تلك الضرائب والرسوم، كما أبقت على مجموعة من الإعفاءات الضريبية للعديد من المؤسسات والشركات والمنعشين العقاريين دون أن تقدم في مقابل ذلك أية مساعدات، ولا إدخال أوعية جديدة، كما لم تسمح للجماعات الترابية بحرية التدخل بسلطة ما في مجال الفرض الضريبي، وأبقت سلطتها محصورة في تحديد أسعار بعض الرسوم التي حدد لها المشرع سقفا معيناً لا يمكن تجاوزه. كما لم تعدل إجراءات منح المساعدات المالية التي انطلقت مع الإصلاح الضريبي لسنة 1985 والذي عمر لأكثر من 31 سنة، مع توسيع شامل لاختصاصات الجماعات الترابية، وارتفاع في تكاليف تدبير هذه الصلاحيات وتطورها وتشعبها بشكل جعل الاستقلال المالي يتباعد سنة تلو الأخرى

¹ نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التديبيرة وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص. 65.

² تشخيص الوضع الحالي للإدارة، الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء التجارب الأجنبية: مرجع سابق، ص 39.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

بتزايد أعداد ساكنة المغرب وتطور حاجياتها، وتنوع مجالات التنمية التي أصبحت تحتاجها، خاصة على مستوى التجهيز، كإحداث الطرق والمسالك والقناطر، ومد قنوات الماء الصالح للشرب والتطهير الصلب والسائل، والكهربة القروية، والمساهمة في مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، والتي أصبحت تتطلب من الجماعات المساهمة ماديا في تنمية القدرات الاقتصادية للسكان وتوفير فرص الشغل والتكوين وتطوير المهارات، علما أن هناك قطاعات حكومية تتوفر على ميزانيات ضخمة كان من الأجدر بها أن تضخ أموالا طائلة في ميزانيات الجماعات الترابية من أجل مساعدتها على النهوض بقطاعات تنمية الكفاءات المحلية، وتشجيع أنشطة القرب.

فاستقلال النظام المالي للجماعات الترابية يفترض بالضرورة استقلالية مالية، وهي نفسها مشروطة باستقلال جبائي، الشيء الذي لم يتحقق للجماعات الترابية. فالوضع الحالي هو ضعف وندرة الموارد المالية، وتوسع في الصلاحيات والاختصاصات المحلية.

إن حصة إمدادات الدولة في الميزانيات المحلية تصل 30%، ومساهمة الملك الجماعي في هذه الميزانيات تصل فقط 2%. كما أن 700 جماعة (أكثر من 40% من مجموع عدد الجماعات)، لا تتوفر في غالبها على ميزانية الاستثمار، بل تتوفر فقط على ميزانية التسيير المكونة مبدئيا من نفقات إجبارية. أما الاستقلال المالي (نسبة تغطية المصاريف بالموارد المالية) يصل حوالي 50%. فهذه الوضعية تفرز ميزانيات في غالبيتها في وضعية عجز بنيوية دائمة، ويرجع فضل حياتها إلا للدعم المالي للدولة. مما يفسر بصفة عامة ضعف المالية المحلية والتي لا تمثل سوى 10% من الميزانية العامة للدولة.

كما أن اللجوء إلى الاقتراض من أجل تمويل مشاريع الاستثمار يظل أيضا نادرا جدا، بسبب الشروط القاهرة ولنسب الفائدة كذلك المرتفعة، على الرغم من المجهودات المتخذة من قبل صندوق التجهيز الجماعي من أجل تشجيع هذا النوع من التمويل بالمغرب.

الاستقلالية المالية تصير بالنهاية نسبية. وتختزل في الواقع في استقلالية في اختيار نفاقتي (نسبة إلى النفاقت)، وتعديل الحجم الكلي للنفاقت.¹

¹Les finances des Collectivités Locales dans les Etats du Maghreb, sous la direction de M Amal MECHERFI, Imprimerie El Maarif Al jadida - Rabat, 2011.p.9.10.

الفصل الثاني- آفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

في مقدمة بحثنا قدمنا تعريفا للاستقلال المالي للجماعات الترابية، وحددنا له مؤشرات قياسه ودرجات ونسب تحققه، وبعد ذلك أخضعنا أسس الاستقلال المالي المبني على منظومات مصادر تمويل ذاتية مستقرة ومتطورة، تدبر بآليات حكمة مالية فعالة، لعملية تشخيص من حيث تطبيقاتها على أرض الواقع، فكانت النتيجة هي ضعف المردودية والفعالية والنجاعة المالية، بسبب تواجد مجموعة من الإكراهات والصعوبات التي تجعل كل مبادرات الإصلاح لا تجدي نفعا من حيث تأهيل تلك المصادر. فيبقى الخصائص المالي هو السمة العامة والإشكالية الحقيقية التي تحتاج إلى حل شمولي من أجل تفعيل حقيقي لمضمون المقتضيات الدستورية المتقدمة التي أحاط بها المشرع المغربي تلك الهيئات، بهدف الرقي بها لكي تلعب إلى جانب الدولة دورها التنموي كاملا وعلى جميع الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وما دمنا حددنا هدفنا من هذا البحث، والمتمثل في تقديم اقتراحات عملية تسعف في تأهيل منظومة مصادر تمويل الجماعات الترابية وحكمتها المالية، في أفق تحقيق الاستقرار والتنوع والاستمرارية للمردودية المالية الذاتية لهذه الهيئات الركيزة الأساسية لتحقيق وبناء استقلال مالي حقيقي، كان لزاما علينا أن نحدد مواقع الخلل والأسباب المباشرة والمتسببة في تلك الوضعية المالية المتردية، فقمنا بحصر أهم الاختلالات والإكراهات التي تحول دون الوصول إلى تلك الغاية، ورتبناها بحسب أهميتها، مقسمين لها إلى إكراهات مرتبطة بالإجراءات التطبيقية لمنظومة مصادر تمويلها أي آليات الحكامة المالية، مركزين في ذلك على الميزانية وضعا، اعتمادا، وتنفيذا؛ وإلى إكراهات تطبيق منظومات مصادر تمويل الجماعات الترابية الجبائية وغير الجبائية. دراسة مهدت لنا الطريق من أجل بلورة مجموعة من الاقتراحات في شكل آفاق نؤمن بجديتها وتمثل كذلك شروطا أساسية يجب تبنيها وتفعيلها قانونيا وعمليا من أجل الوصول إلى تحقيق درجات متقدمة من الاستقلال المالي للجماعات الترابية.

لقد أناط المشرع بالجماعات الترابية مجموعة من الصلاحيات ذات البعد التنموي، ولتمويلها مكنها في مقابل ذلك من منظومات تمويل متنوعة المصادر، محددة قانونا وتنظيما. ومن أجل تنزيلها على أرض الواقع، أقر لها مجموعة من الوسائل والأساليب، اعتبرناها من آليات الحكامة المالية. فتلازم هذين العنصرين بشكل فعال وناجع، يشكل أسس ومقومات الاستقلال المالي الحقيقي للجماعات الترابية، الركيزة الأساسية لقيام لامركزية إدارية متقدمة.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ترتكز اللامركزية الترابية على منح هيئات منتخبة حرية سلطة تدبير شؤونها وفق ما يقتضيه القانون، وتحت رقابة ووصاية السلطة المركزية، احترازاً من عدم انحرافها عن التوجهات العامة للدولة، أو سوء تطبيق للقانون. والاستقلال المالي من مقومات اللامركزية الترابية التي يؤمنها تفعيل مبدأ التدبير الحر في اتخاذ القرارات المتعلقة بتدبير الشأن العام المحلي بصفة عامة والمالي بصفة خاصة.

فتنزيل مبدأ التدبير الحر بالشكل المتعارف عليه فقهيًا، والذي هو من أهم آليات الحكامة المالية الجيدة في تحقيق الاستقلال المالي الحقيقي للجماعات الترابية، يعني كذلك أنه على الدولة في شخص سلطات المراقبة الإدارية، أن تلتزم باحترام حدود اختصاصاتها الرقابية، وعدم تجاوزها باسم المصلحة العامة. فكل مصلحة عامة لها حدودها وأهدافها، والقانون هو محددها، وعلى الجميع أن يلتزم بتلك الحدود، سلطة وصائية وهيئات تداولية، لأن في احترام تلك الحدود احتراماً للقانون وتحقيقاً للحكامة الجيدة. فالجماعات التي تعتمد آليات حكمة مالية صادقة وشفافة ومتطورة، لا محالة ستكون لها القدرة على حسن استثمار الموارد الذاتية وتنميتها، واستغلال كل الفرص التي يمكن أن تملأها بالموارد المالية الضرورية لتنميتها، مع ترشيد إنفاقها، وتدبيرها وفق مخططاتها التنموية التشاركية، دون تجاوز إمكانياتها المقررة.

لقد اتخذت السلطات العمومية مجموعة من الإصلاحات التي تهدف إلى تطوير التدبير المالي المحلي، وقد انحصر نطاق هذه الإصلاحات في مراجعة بعض القوانين والمساطر الإدارية، وإذا كانت هذه التدابير تروم في مظهرها إصلاح التدبير المالي المحلي، إلا أن مضمونها يبقى غير قادر على بلورة إصلاح حقيقي حيث أن الجماعات الترابية بعد أن وقع توسيع مجال اختصاصها وجعلها محور تحقيق التنمية الشاملة، تبين أن النصوص المنظمة للمالية المحلية لا تواكب تلك الاختصاصات الموسعة، وذلك بسبب عدم مواكبة الإصلاحات القانونية التي عرفتتها الجماعات الترابية بإصلاحات جوهرية تحقق الاستقلال المالي لجعل الجماعات الترابية قادرة على بلورة مشاريع تنموية على أرض الواقع.¹

تعددت الإكراهات التي تحول دون تطور في درجات تحقق الاستقلال المالي للجماعات الترابية، وتنوعت وتشعبت بشكل يجعل التنمية المحلية تسير ببطء شديد، لا تسير إطلاقاً الاختصاصات الموسعة التي خصت بها القوانين التنظيمية الجماعات الترابية ولا الدستورية ولا برامج الحكومات المتعاقبة.

¹ نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص. 68.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ومن أهم الاختلالات التي تتصل بمنظومة مصادر تمويل الجماعات الترابية وآليات حكومتها المالية، والتي أفرزتها عملية تشخيص تطبيقاتها، نذكر ما يلي:

- تقسيم ترابي غير متوازن؛
- أنظمة انتخابية غير فعالة؛
- غياب مدونة خاصة باللامركزية الإدارية؛
- ضعف على مستوى الموارد البشرية المنتخبة والموظفين عددياً ومن حيث المستوى الكفاءات التدبيرية والتخصصات العلمية والقانونية والتقنية؛
- ضعف إدارة الجماعات الترابية نظاماً وتنظيماً؛
- ضعف الإدارات اللامركزية على المستوى المحلي وعدم تناسق تدخلاتها وغياب سلطة تقريرية لديها؛
- انتشار الفساد الإداري؛
- هيمنة الطابع القروي على غالبية الجماعات وهشاشة بنيتها التحتية؛
- تشدد الوصاية الإدارية وتكريس هيمنة مؤسسة الوالي أو العامل، وتقريره في أهم الاختيارات المالية للجماعات الترابية؛
- تعدد الأجهزة المتدخلة في تدبير مصادر تمويل الجماعات الترابية؛
- تعدد النصوص القانونية وقدم بعضها المؤطرة لمصادر تمويل الجماعات الترابية وتشتتها؛
- هيمنة الدولة في مجال التشريع الجبائي؛
- ضيق الوعاء الجبائي؛
- غياب سلطة جبائية للجماعات الترابية؛
- كثرة الإعفاءات الجبائية الدائمة والمؤقتة؛
- غياب ثقافة التخطيط المالي؛
- تدبير الميزانية بشكل تقليدي؛
- سوء تدبير إنفاق الميزانية الترابية؛
- ضعف في تنفيذ ميزانيات الاستثمار؛
- عدم فعالية مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي؛

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- سوء تدبير المنازعات العمومية وتفاقم الديون العمومية في ذمة الجماعات الترابية وعدم ضبطها؛
- سوء تدبير الممتلكات والمرافق العمومية المحلية واحتكار صندوق التجهيز الجماعي لسياسة الاقتراض المحلي، وضعف سياسات التعاون والشراكة المعتمدة محليا ودوليا من قبل الجماعات الترابية، وعدم استيعاب المجالس التداولية لأهمية الشراكة والتعاون؛
- تعدد آليات الرقابة وعدم فعاليتها، بحيث لا تنصب كثيرا على جدوى النشاط العمومي، بل تقع في كثير من الأحيان على التحقق من المطابقة المالية¹ المتعلقة بتقديرات الميزانية وتوقعاتها وتخصيصاتها، من جهة، ومن جهة أخرى يتم اعتماد الرقابة الزجرية بدل رقابة المواكبة، مع التأثيرات السلبية لانتفاء الرقابة السياسية بواسطة آلية الحساب الإداري على تدبير الأمر بالصرف للميزانية؛
- تفاقم الباقي استخلاصه؛
- ...إلخ.

تلك هي إذن أهم الإشكالات التي تعترض تحقق الفعالية المالية للجماعات الترابية وتعرقل تحقيق التنمية المحلية.

فلائحة الإكراهات والصعوبات طويلة وتعدادها لا حصر له، ومواجهتها تحتاج إلى فتح نقاش وطني تشارك فيه الجامعات المغربية بكل تخصصاتها، ونعتقد أنه لها من الأطر التعليمية ما يؤهلها بأن تقدم اقتراحات عملية تخرج الجماعات الترابية من ضعف فعاليتها في مجال تحقيق التنمية الحقيقية.

إن آفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية تتأسس على توفر شرطين أساسيين ومتلازمين، سنتعرض للأول من خلال (المبحث الأول) إقرار آليات حكمة مالية جيدة، والشرط الثاني عبر (المبحث الثاني) تأهيل منظومات مصادر تمويل الجماعات الترابية.

المبحث الأول-إقرار آليات حكمة مالية جيدة

لقد اختار المغرب منذ بداية الاستقلال اللامركزية كنظام لتوزيع الاختصاصات والموارد بين الدولة والجماعات الترابية.

¹Mohamed MESMOUDI, la gouvernance publique au MAROC, du contrôle des finances publiques à l'évaluation des politiques publiques, faculté des sciences juridiques économiques et sociales de Fès, année 2016-2017, p.11.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

وعرف هذا النظام مراحل متوالية من الإصلاحات والتحديث، إذ تم إغناء بنائه مؤخرًا عبر عدة مقتضيات نص عليها دستور 2011 الذي كرس الجهوية المتقدمة في فصله الأول الذي يؤكد على أن: " التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة". مسجلاً بذلك نقطة تحول في تاريخ اللامركزية بالمغرب.

يتضمن مشهد اللامركزية بالمغرب حالياً، 12 جهة و 75 عمالة وإقليم و 1503 جماعة. لضمان قيام هذه الجماعات الترابية بالمهام الموكولة لها تم وضع إطار قانوني ومؤسسي، يحدد لفائدتها ميادين الاختصاص والموارد المالية والجبائية اللازمة لممارسته ووظيفة عمومية ترابية خاصة بها، وهو في تحديث مستمر بالموازاة مع تطو اللامركزية.¹

إن ازدياد النفقات الجماعية من سنة لأخرى خاصة التسييرية منها بفعل ارتفاع نشاط الجماعة، وعدم قدرة الموارد الذاتية على تغطية دورها الجديد، بالإضافة إلى التهرب والعش الضريبي، أفرز أزمة مالية طبعت المالية المحلية بظاهرة عدم التوازن بين حجم الموارد المالية وحجم نفقات التسيير، زيادة على وصاية السلطة الإدارية المفرطة وتعدد أجهزة الرقابة المركزية، أفرزت إكراهات موضوعية حالت دون قيام الموارد الذاتية بدور الاستقلال المالي.² إكراهات كرسست تفاقم الباقي استخلاصه، وحالت دون تحقيق أهداف اللامركزية في تحقيق تنمية متكاملة ومتوازنة بين مختلف مكونات الجماعات الترابية ببلادنا، وكرسست التفاوتات في مستوى الموارد المحققة وحجم التنمية بين جماعات غنية على قلتها تعيش التخمّة المالية، وأخرى فقيرة على كثرتها، تعيش الخصااص المالي، هاجسها اليومي تدبير الحاجيات الإدارية لسكانها. لكن مع ذلك، والحالة هذه، توجد العديد من الفرص، إن أحسن استعمالها وتثمينها، بإرادة سياسية جادة ومسؤولة، تبنى على أسس تشاركية مع جميع الفاعلين المحليين. كما أن الحقل القانوني والدستوري الوطني حافل بالمكتسبات، فقط يتعين استغلالها بأفضل الطرق خدمة للمصلحة الوطنية المشتركة بين ما هو وطني ومحلي.

فمعالجتنا للمبحث الأول المتعلق بإقرار آليات حكمة مالية جيدة، ستنم بناء على (المطلب الأول) ضبط التنظيم الإداري، و(المطلب الثاني) ضبط وثيقة الميزانية واعتماد إجراءات الفعالية المالية.

¹ مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية العدد 29، مرجع سابق، ص. 8.
² المصطفى منار: رهان الاستقلال المالي للجماعات المحلية وإكراهات الواقع، مرجع سابق، ص. 22.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

المطلب الأول- ضبط التنظيم الإداري

إذا كان تدعيم وتطوير اللامركزية يمر عبر إصلاح النصوص الأساسية المنظمة لها من خلال عقلنة وضبط الاختصاصات وتوسيعها وتحسين العلاقة بين الهيئات المنتخبة وممثلي الدولة على المستوى الجماعي والمحلي، وإذا كان هذا التدعيم يتطلب أيضا إصدار نصوص تشريعية وتنظيمية مصاحبة تغطي كافة المجالات المرتبطة بتدخل الجماعات، فإن كل هذه المساعي لن تعطي كافة نتائجها إلا إذا وقع الاهتمام بالعنصر البشري وتقوية مؤهلاته والذي يعتبر بمثابة المحرك الحقيقي لكل عملية تنموية، سواء تعلق الأمر بموظفي وأعوان الجماعات أم المنتخبين المحليين.

إن إنجاح المسار الديمقراطي ببلادنا ينطلق من بناء المواطنة الصالحة المبنية على حب الوطن والتشبث بمقدساته، والتفاني في خدمته، والتي تمر عبر تأطيره من قبل الأسرة والمدرسة وجمعيات المجتمع المدني والأحزاب السياسية.

كما يلعب التقسيم الإداري والترابي للمملكة دورا حاسما في خلق الثروات والتقليل من التفاوتات البنيوية والاقتصادية وتوفير فرص الشغل والتكوين وحياة الرفاهية.

فالجهوية المتقدمة تشكل مستقبلا إطارا للإنعاش وتنمية وسائل وآليات جديدة، وفاعلا تنمويا لا بد منه لإنجاح السياسات العمومية التنموية.¹

الفقرة الأولى- اعتماد التقسيم الترابي المبني على الجهوية المتقدمة وضبط النظام الانتخابي

أول قاعدة يبنى عليها الاستقلال المالي للجماعات الترابية يتمثل في توفرها على حيز جغرافي يؤهلها للقيام بالمهام المنوطة بها على الوجه المطلوب، من حيث تواجد الثروات الطبيعية المنتجة للموارد المالية لتدبير ميزانياتها وكذا البنيات التحتية الأساسية والموارد البشرية المؤهلة المشكلة من البنيات البشرية المنتخبة، والتي ينبغي أن يؤسس تواجدها ضمن أعضاء المجالس التداولية على أنظمة انتخابية محكمة وشفافة وديمقراطية، تؤازرها في تدبير الشأن العام المحلي بنيات بشرية من فئة الموظفين أو المتعاقدين تتوفر على الخبرات والكفاءات الملائمة للحاجيات الترابية وللصلاحيات المنوطة بها.

أولا- اعتماد التقسيم الترابي المبني على الجهوية المتقدمة

بداية لا بد من التذكير أن اعتماد الخيار الجهوي يعني في عمقه الاحتكام والانتصار إلى الآلية الديمقراطية في تدبير الشأن الجهوي من جهة، ومن جهة أخرى فإن وجود الآليات الديمقراطية من قيمة

¹ محمد الأعرج: الجهوية المتقدمة: الآليات الأولية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 2010/6، ص.11.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

الجهة مرهون بمدى توفر بنيات استقبالية كفيلة بتحسين وتقوية وجود الجهة كأسلوب تشاركي في التدبير للشأن العام.

إن نظام الجهوية كمكسب وخيار ديمقراطي لصالح التنظيم الإداري بالمغرب أصبح في حاجة إلى أن يتوفر على سبل تقوية الآليات والميكانيزمات الأساسية والجوهرية، خاصة على مستوى آليات التأسيس لمباشرة تدبير الشأن العام الجهوي.

يجمع الكل على أن الجهوية ستساهم في أداء الوظيفة التنموية للمشروع الوطني التكاملي، كلما توفرت لها شروط وظروف ومقومات الاشتغال.

ولكي تلعب هذه الجهة دورها التنموي، فلا بد من إيجاد تقطيع ترابي يلائم الأهداف التنموية البعيدة عن الاعتبار الأخرى التي من شأنها أن تسيء للنظام الجهوي وتجعل انطلاقته غير سليمة. كما أن مراعاة الخصوصيات الجهوية لبلد متنوع ثقافيا.. وعدم تجاهلها أثناء عملية التقطيع الترابي، سيؤدي بالنتيجة إلى خلق وحدة متجانسة ومتحمسة للعمل والإبداع والاجتهاد في المجالات التنموية المختلفة. مع العلم أن مسألة التقطيع هي مسألة شائكة تتطلب إلماما عميقا بالواقع الاقتصادي والبشري والجغرافي. وتتطلب كذلك تراضي اجتماعي وسياسي بين كافة الفاعلين الأساسيين في الدولة، بحيث أن غياب هذا التراضي والتوافق مع الخيارات المصيرية في الدولة ينتج عنه الاحتكام فقط إلى الظريفات السياسية الضيقة أثناء إعداد الآليات والخطط التي ترسم النهج المستقبلي للدولة في مجالات مختلفة. وهو ما قد يكون حاضرا في سياسة وتقنية التقطيع الترابي، مما يترتب عنه بالنتيجة فشل السياسات العمومية المتخذة، وبالتالي الدخول في متاهات الأزمات دون الخروج السريع منها - الذي تتطلبه طبيعة التنمية - بحلول عملية وعلمية.

وعليه، فإن طبيعة التقسيم الجهوي الحالي منذ 1997 يبدو من وجهة نظر معينة غير ملائم، لاسيما مع التطورات الحاصلة والمتصلة بالمجال التنموي، القائمة على إعطاء أهمية قصوى للبعد التنموي في كل نشاط أو عمل اقتصادي عمومي، أي الأخذ بعين الاعتبار متطلبات التدبير الاستراتيجي للتراب.

لذا، فمراعاة التجانس الجهوي وسيادة منطق التنمية، سيساهم بدرجة قوية في إنجاح المسلسل التنموي على المستوى الجهوي، بالتالي إيجاد وحدات جهوية ترابية تتوفر لها شروط التنمية اللازمة.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

إذن فغلبة البعد التنموي في التقطيع الجهوي الترابي الذي يهتم الجهات يكون بالضرورة عبر احترام الخصوصيات الجهوية وعدم تجاهلها.

إن الجهة كوحدة ترابية هي إطار يتوخى تأطير وتوجيه مجمل الإمكانيات والخصوصيات التي تتميز بها واشتغالها تنمويا وليس تشويه هاته الخصوصيات وتكسيورها. كما أن الجهوية في أحد أبعادها ودلالاتها العميقة ظهرت لتأطير هذه الخصوصيات وتبديرها في إطار الوحدة الوطنية.

إذن فالضرورات التنموية تلح على إيجاد مؤسسة جهوية تتحرك في مجال ترابي متجانس ثقافيا واجتماعيا واقتصاديا. كما أن وجود أجهزة ومؤسسات جهوية فاعلة وديمقراطية تخدم الشأن الجهوي بحيوية وحماسة تنموية، مرهون إلى حد كبير بطبيعة الآليات الطبيعية التي تشكل روافد المؤسسات الجهوية.

لذا، فمراعاة التجانس الجهوي وسيادة منطق التنمية، سيساهم بدرجة قوية في إنجاح المسلسل التنموي على المستوى الجهوي، بالتالي إيجاد وحدات جهوية ترابية تتوفر لها شروط التنمية اللازمة.

إذن فغلبة البعد التنموي في التقطيع الجهوي الترابي الذي يهتم الجهات يكون بالضرورة عبر احترام الخصوصيات الجهوية وعدم تجاهلها.¹

فالدستور الجديد لسنة 2011 كرس قاعدة الانتخاب المباشر لمجالس الجهات، وهي مكسب مهم في طريق الحكامة الجيدة للتدبير الترابي للمملكة، في أفق الرقي بالديمقراطية المحلية لمصاف التجارب المقارنة في الدول المتقدمة، وجعل المواطن في صلب العملية التنموية وهدفها، تحقيقا للرفاهية والتنمية البشرية المستدامة. فمشاركة المواطن عبر صناديق الاقتراع، تمكنه من تحديد من سيتكلف بتلبية حاجاته التنموية على الوجه المطلوب، من خلال الإدلاء بصوته، والذي يشكل في حد ذاته مشاركة فعلية في التدبير الترابي وتقييم هذا التدبير.

ثانيا- ضبط الأسس الانتخابية

يتأسس العمل الانتخابي في أول مراحله على الضبط المحكم للوائح الانتخابية التي تشكل قاعدة لضبط الفئة الناخبة، التي تختار الفئات التي ستشكل هياكل المجالس التداولية التي تقرر في مصير الجماعة الترابية طبقا للصلاحيات المحددة دستورا وقانونا، وكل إخلال بهذه الأسس يؤدي إلى تشكيل مجالس معطوبة التكوين.

¹ محمد الأعرج: الجهوية المتقدمة: الآليات الأولية، مرجع سابق، ص. 11-12-13.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

1- ضبط اللوائح الانتخابية

فالمبادرة الوطنية أعطت الكثير من المشاريع التي تروم تقوية الكفاءات والقدرات التعليمية للمواطن من خلال تمويل عدد من التجهيزات والبنائيات التي تعنى بالجانب الفكري، كدور الشباب ودار المواطن، إلا أن الأحزاب السياسية بالمغرب لم تواكب هذه المجهودات، ولم تستفد من هذه الفرص، بأن تعمل بدورها على تأطير المواطن وتربيته التربية السياسية الحكيمة التي تؤهله لكي يفيد ويستفيد من الإمكانيات التي وضعتها الدولة والجماعات الترابية رهن إشارته ليساهم بشكل فعال في تحصيل المعرفة الكافية للمشاركة في تدبير الشأن العام الوطني بصفة عامة، والمحلي بصفة خاصة، بأن يكون ناخباً فعالاً أو منتخبا، أو حتى مقيماً للسياسات العمومية وطنية كانت أم محلية، ويشارك في وضعها وتتبعها، من خلال تسجيله في اللوائح الانتخابية، والمشاركة في وضع برامج الأحزاب السياسية والانخراط فيها بحسب قناعاته وبدون إكراه أو بحث عن وظيفة أو الحصول على منفعة ما، والإدلاء بصوته عند كل استحقاق انتخابي بكل قناعة وروح وطنية.

إن تأهيل المواطن المنتخب، يعتبر اللبنة الأولى في وضع لائحة انتخابية صادقة تعتبر أساس تحديد الخريطة السياسية التي ستصير عليها المجالس التداولية المحلية التي ستنكب على وضع وتنفيذ السياسات العمومية المحلية.

ففي تقديرنا إذا تمت تعبئة كل الفعاليات - بطريقة تشاركية- في وضع لوائح انتخابية بشكل شفاف ونزيه تعتمد فيها وسائل للتعريف بالمسجلين واضحة وموحدة ومؤمنة، سنكون قد وضعنا أرجلنا على عتبة مستقبلية صلبة في أفق تحقيق الوصول إلى اختيارات جادة وحقيقية للمجالس المنتخبة المؤهلة لتدبير الشأن العام المحلي، منبثقة من إرادة الناخبين بدون إكراه وباستقلالية وحياد تام من قبل الدولة أو أصحاب المال أو الجاه أو النفوذ السلطوي أو أولئك الذين يحترفون السياسة ويجعلونها نموذج عيش ومصدر رزقهم اليومي، والذين يتقنون ويستعملون كل الوسائل الكيدية والإغرائية من أجل استمالة واستقطاب واصطياد أصوات الناخبين وتسجيل من يوافق إرادتهم باللوائح الانتخابية العامة، ويستغلون ظروف الفقر والعوز لبعض الأسر والفئات الهشة للوصول إلى عضوية المجالس التداولية ومناصب المسؤولية والقيادة.

إن التنسيق الإلكتروني بين مكاتب الحالة المدنية واللجان المحلية المكلفة بوضع اللوائح الانتخابية، وإدارة الأمن الوطني (جهاز بطاقة التعريف الوطنية) والسلطة المحلية من الناحية التقنية بشكل آلي، من شأنه أن يساهم بشكل فعال في ضبط وثيقة اللائحة الانتخابية، على أن تلغى اللوائح الانتخابية المعمول بها حالياً، ووضع لوائح انتخابية جديدة تعبأ لها كل الإمكانيات القانونية والمادية والتحسيسية والإعلامية بدعم

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

من الأحزاب السياسية والنخب الوطنية والمحلية من أجل تسجيل جميع الفئات المؤهلة للمشاركة في الانتخابات، واتخاذ تدابير تبسط قدر الإمكان ضبط هوية الناخب وتسجيله في اللائحة الانتخابية وتحفيزه على المشاركة في الاقتراع.

2- اعتماد الكفاءة العلمية في تركية المرشح لانتخابات الجماعات الترابية

إن الاعتقاد بأن التنصيب على شرط التعليم أو عنصر الكفاءة من شأنه أن يمس بالمبادئ الديمقراطية، اعتقاد خاطئ، إذ أن المصلحة العامة والتمثيلية الديمقراطية لا تتعارض مع عنصر التعليم والكفاءة، بل هي في حاجة إليها، إن لم يكن شرطاً لفاعليتها وصحتها، ومن غير المقبول، في ظل تعقيدات الشأن العام المحلي، أن يتولى قيادته ومسؤوليته أشخاص لا يتوفرون على الحد الأدنى من التعليم والكفاءة؛ فبمقاربة بسيطة تؤكد هذا الطرح، إذ إن تنصيب المشرع على وضع الجماعة لبرنامجها التنموي، وكذا إعداد مخططها الاستراتيجي ووضع الميزانية وتدبيرها والاختصاصات الأخرى، سواء الذاتية أو المحولة أو المشتركة، لا يمكن لمنتخب دون تعليم أو ذو تعليم بسيط أن ينجزها، خاصة في ظل الحديث عن الجودة والمردودية والإدارة الإلكترونية والتواصل، إلى غير ذلك من المفاهيم العصرية التي لا يستطيع مواكبتها إلا أهل العلم والدراية.

وقد تزيد هذه الإشكالية عند الرئيس، خاصة في الجماعات الكبرى، باعتباره المنفذ لمقررات المجلس المحلي، والأمر بالصرف، إذ كيف يمكن ممارسة هذه الاختصاصات إذا كان أمياً أو ذو تكوين سيء، وهنا، قد يفتح المجال لاحتمالين، إما سوء تدبير الشأن العام المحلي، وإما نقل ممارسة تلك الاختصاصات إلى السلطة الوصائية، وفي كل الحالات، هناك مساس بالديمقراطية المحلية وتطاول على مصالح الجماعة والمواطنين على السواء؛ فمبدأ التدبير الحر يستلزم على الرئيس والمنتخبين بصفة عامة أن يكونوا أكثر إستراتيجية وأعمق تحليلاً لواقعهم المحلي، مع مراعاة طبيعة جغرافيتهم ونسبة سكانها ومواردها البشرية وطاقتها الاقتصادية، وتشخيص المشاكل والبحث عن الحلول، إما بشكل أحادي أو الدخول في المنظومة التشاركية مع الفاعلين والهيئات الأخرى.

إن المنتخب الجماعي أصبح اليوم ملزماً بالتوفر على مؤهلات إدارية وتقنية تمكنه من مواجهة متطلبات المواطنين المتنامية التي تتعقد يوماً بعد يوم، هذه المؤهلات التي لا يمكن أن يضمنها الانتخاب؛ فالناخب العادي ليس له اطلاع بخبايا المسؤوليات الملقاة على عاتق المنتخب ولا بالمؤهلات الواجب توفرها فيه، حتى يتمكن من مواجهة التحديات التي يطرحها العمل الجماعي؛ فغالبا ما يعطي صوته لمرشح تربطه به علاقات خاصة، وقليل ما تتحكم الاعتبارات الموضوعية في هذا الاختيار. وهكذا فإن

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

آفة الأمية التي يشكو منها جانب كبير من المنتخبين لا تسمح لهم بأخذ المبادرة وضمان تطبيق مقتضيات القانون التنظيمي الجديد للجماعات، ووضع المشاريع الإنمائية والوقوف على إنجازها وفق ما يقتضيه مبدأ التدبير الحر. ومن هنا، بات لابد من رفع كفاءة المنتخب المحلي، من خلال التكوين، سواء من داخل الجماعات نفسها، أو من خارجها عبر الهيئات الأخرى.¹

لقد أصبح لزاما على الأحزاب السياسية تزكية المرشحين ذوي الكفاءات الجيدة والأخلاق الحميدة والسلوك القويم، بعيدا عن سماسرة الأصوات وتجار الانتخابات الذين سئم منهم المواطن. صحيح أن القانون التنظيمي الجديد للجماعات عرف نوعا من التراجع والانتكاس، عندما لم ينص على ضرورة توفر شهادة معينة لا بالنسبة للرئيس ولا مكتبه ولا المستشارين، غير أن ذلك لا يعفي الأحزاب السياسية من مسؤوليتها في اختيار الأصلح والأكفأ.²

3- إقرار سياسة عمومية لتكوين منتخب الجماعات الترابية

يعتبر التكوين إحدى البرامج الأساسية التي أصبحت تسترعي اهتمام المنظمات في عصرنا الحالي، على اعتبار أنه يؤدي إلى التصدي لكل المشاكل والاختلالات التي تعترض الأداء الإداري. لدى، فتطور المنظمات وتشعب مهامها، جعلها تتصرف عن التكوين الذي يقتصر على الإجراءات أو التقنيات المتعلقة بالممارسة الوظيفية، ليمتد إلى تكوين يهتم بتقويم السلوك والاتجاهات، حتى يستجيب الفرد العامل إلى الأهداف الأساسية للمنظمة. وحسنا فعل المشرع المغربي عندما نص بصريح العبارة في القانون التنظيمي للجماعات على مسألة التكوين المستمر،³ لكن دون تحديد شروط تنظيمها وآليات تنفيذها.⁴

إن المهام الجديدة التي تمارسها الجماعات في الحاضر والمستقبل وتعلقها بمجالات واسعة تقتضي توفر المنتخبين على تكوين مناسب يسمح لهم بالاضطلاع بها وامتلاكهم للمعرفة الضرورية لاتخاذ القرارات المناسبة في إطار اختصاصاتهم، وبالرغم من أن تكوين المنتخبين لم ينظم إلى حد اليوم بنصوص قانونية أو تنظيمية تجعل منه تكوينا مؤسسا له غايات محددة ووسائل خاصة، رغم أن الدولة قامت بمجهود خاص في هذا المجال عن طريق تنظيم المناظرات الوطنية للجماعات المحلية وندوات تكوينية، وبعض الأحزاب السياسية أنشأت مؤسسات خاصة بها لتكوين المنتخبين المنتمين لها، وتنظيم

¹ عماد أبركان: قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات، مرجع سابق، ص. 143-144.

² نفس المرجع، ص. 143.

³ عماد أبركان: قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات، مرجع سابق، ص. 144.

⁴ في سياق مجهودات وزارة الداخلية من خلال المديرية العامة للجماعات المحلية من أجل إرشاد وتوجيه المستشارين الجماعيين ومساعدتهم على استيعاب صلاحياتهم وحقوقهم وواجباتهم في إطار عملهم الانتخابي في حظيرة المجالس التداولية، أصدرت وثيقة جد متطورة تيسر في أفق تنزيل مبادئ الحكامة الجيدة في تدبير الشأن العام الترابي تحت اسم " دليل منتخبي الجماعات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات"، برسم سنة 2016، الصادر عن المديرية العامة للجماعات المحلية.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

بعض الجماعات للندوات تكوينية. غير أنه كل هذه المبادرات تدل على وجود رغبة ملحة لدى الفاعلين المعنيين في تطوير قدرات المنتخبين سعياً للقيام بمهامهم على أحسن وجه.

فتكوين المنتخب الجماعي لا يعني تلقينه دروساً تجعل منه رجلاً تقنياً، ولو أن بعض مجالات التكوين لا تخلو من طابع تقني مثل المالية والتعمير، وبالتالي فتكوين المنتخب الجماعي هو اكتساب معارف جديدة تناسب المهام التي يمارسها داخل المجلس الجماعي، وذلك بالقدر الذي يسمح له بحسن إدراك نتائج الاختيارات الإستراتيجية التي يتخذها وفهم اللغة التقنية المستعملة من طرف الموظفين التقنيين المكلفين بالتنفيذ وأن مسألة التكوين هي مسؤولية مشتركة يتحمل فيها الكل مسؤوليته، سواء المنتخب الجماعي نفسه، الهيئات السياسية، المناهج التربوية والتعليمية، الإعلام، الدولة... كما أن نجاح هذه السياسة رهين بنجاعة برامجها وفعالية أساليبها وإيجابية نتائجها.

فالمناظرات الوطنية للجماعات المحلية هي إطار لتكوين المنتخب الجماعي، كما تشكل كذلك إطاراً للتشاور والتواصل مع مختلف الفعاليات من منتخبين ومتخصصين ورجال الإدارة وأساتذة جامعيين لتبادل الرأي بهدف دعم اللامركزية وإغنائها في خدمة الوطن والمواطنين، حيث نظمت المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية تحت شعار " تكوين وإعلام المنتخبين " شكلت إطاراً للتأسيس بأهمية تكوين المنتخب وإثراء معارفه من خلال الخروج بتوصيات وملاحظات حول سبل إعداد نخبة متمرسة وقادرة على القيام بمسؤولياتها وتنفيذ اختصاصاتها.

وفيما يخص المؤسسات التعليمية يكون لها تأثير إيجابي على مستوى تربية الأجيال المقبلة بصفة عامة، وتلقينهم شروط المواطنة السليمة وفهم دور المؤسسات الوطنية والمحلية على السواء، وهي تشكل دور أساسي للدولة في مسألة التكوين، إضافة إلى وسائل الإعلام تكمن في كونه صالح لمخاطبة كافة الفئات الاجتماعية بمختلف مستوياتها الثقافية.

أما بالنسبة للجامعة فدورها أعظم من خلال إبرام اتفاقيات للتعاون المشترك بين الجماعات الترابية والجامعات تهدف إلى تشجيع وتمويل الأبحاث والدراسات العلمية التي تتناول أساليب وتقنيات التدبير الجماعي، وأن تكون هذه الجماعات محطات لتدريب أفواج الطلبة في ميادين مرتبطة بالتنظيم الجماعي مقابل قيام الجامعات بتكوين واستكمال تكوين المنتخبين. أيضاً لا ننسى تدريس مادة الشأن المحلي في المؤسسات التعليمية الابتدائية وما لذلك من دور في تنشئة جيل جديد في مستوى تحمل مسؤولية التسيير الجماعي مدرك لأهمية الشأن المحلي وخصائصه.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

وعلى ضوء هذا الخصائص الذي يشكو منه العمل الجماعي في مجال تكوين وتأهيل المنتخبين المحليين بالمغرب يتعين وضع استراتيجية تكوين المنتخب المحلي ترصد معوقاتهما وتحدد غاياتهما، وتؤصل بنياتها محليا وطنيا، وتضبط مصادر تمويلها على أساس أن تقسم مسؤولية تطبيقها بين الدولة والجماعات والأحزاب السياسية، والجمعيات والهيئات المعنية. ومن خلال منح المنتخبين الجماعيين ضمانات تؤمنهم ضد المخاطر التي قد تتهددهم أثناء ممارسة مهامهم الجماعية، أو ضد انعكاساتها على نشاطهم المهني من جهة، وإعادة النظر في أنظمة التعويضات، مما يكفل التعويض عن الخسارة المالية الناتجة عن تفرغ المنتخب الجزئي أو الكلي لممارسة مهامه الانتخابية من جهة أخرى¹

وفي سياق إعلام المنتخب، نعتبر مبادرة إصدار دليل المنتخب الجماعي في شكل كتيب يشمل جميع النصوص القانونية والمناشير والدوريات التي لها ارتباط وثيق بميدان التسيير الجماعي لبلوغ حكمة جيدة² من قبل المديرية العامة للجماعات المحلية خطوة إيجابية في مسار إرشاد وتوجيه وتكوين المنتخب وعمل إيجابي يتعين مأسسته من أجل المواظبة عليه في أفق جعل إعلام المنتخب وتأطيره مسألة منظمة قانونا والتزاما واجب التنفيذ من قبل الحكومة وأجهزتها.

4- ضرورة صياغة استراتيجية لتكوين منتخبي الجماعات الترابية

سيظل التحدي الكبير الذي ستواجهه الجماعات إن هي أرادت استثمار المرحلة الجديدة المقبلة عليها في المستقبل القريب، هو تكوين المنتخبين المحليين وتأهيلهم للنهوض بالأعباء الجديدة على المدى المتوسط والبعيد، فالملاحظ أن هناك جماعات غنية من حيث الإمكانيات المالية ورغم ذلك لم تستطع وضع خطط تنموية لأن حرية الاختيار المرتبطة بالعملية الانتخابية أدت إلى تحميل مسؤولية³ تدبير أمورهما إلى فئات ناقصة الكفاءات والخبرات التدبيرية وجعلها بالاستراتيجيات التنموية المؤطرة للتخطيط ووضع المشاريع وتنفيذها والتقرير بشأن تمويلها وتتبعها وتقييمها.

إن أي استراتيجية تستهدف تحقيق نتائج ملموسة تستلزم إحاطتها بالتمويل اللازم، فكثيرا ما يعبر المنتخبون عن رغبات حقيقية في التكوين إلا أن آمالهم تصطدم بعدم توفر الجماعات على الاعتمادات المالية الضرورية. وعليه يجب التفكير وبجدية في تخصيص اعتماد خاص أو إحداث فصل في ميزانيات الجماعات مخصص لتغطية الدورات التكوينية لمنتخبيها، على أن تقوم الدولة بتقديم إعانات ومساعدات للجماعات التي لا تتوفر على موارد كافية لتمويل حلقات التكوين واستكمال التكوين، والجهة يمكن أن تشكل لبنة أساسية لتقوية القدرات والكفاءات وإشباع حاجيات التكوين.

¹ جعفر علوي: تأهيل الموارد البشرية شرط اكتمال البناء اللامركزي بالمغرب، مرجع سابق، ص. 119. بتصرف
² دليل منتخبي الجماعات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص. 11.
³ نفس المرجع، ص. 118-119.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

وعلى سبيل المقارنة نورد تجربتين مختلفتين في مجال تكوين المنتخبين المحليين، ويتعلق الأمر بالتجربتين الفرنسية والتونسية.

ففيما يتعلق بالتجربة الفرنسية لم تكتف لا المقترضيات الواردة في مدونة الجماعات الفرنسية ولا القانون الصادر في 3 فبراير 1992 المتعلق بالنظام الأساسي للمنتخب بالتنصيص فقط على حق المنتخب الجماعي في التكوين والتأهيل، بل ذهبت إلى حد إشراك الجماعات المحلية في تمويل عملية التكوين والتأهيل عن طريق إلزامها بتسجيل نفقات هذه البرامج التكوينية ضمن مشاريع ميزانياتها، بل ذهبت إلى أبعد من ذلك فنصت أيضا على ضرورة إحداث مؤسسة وطنية متخصصة في تكوين المنتخبين الجماعيين سمّتها " بالمجلس الوطني لتكوين المنتخبين المحليين".

أما فيما يتعلق بالتجربة التونسية فينص الفصل 113 من القانون الأساسي للبلديات التونسية على عقد ندوات دورية بين البلديات على المستوى الجهوي والوطني لمناقشة مسائل تهم البلديات وترجع لها بالنظر. وتضم هذه الندوات في نطاق الولاية رؤساء البلديات والمساعدين الأوائل وكواري الرؤساء والمساعدين ومعمدي المنطقة برئاسة الوالي، وفي النطاق الوطني رؤساء كافة بلديات الجمهورية والمساعدين الأوائل برئاسة وزير الداخلية وبحضور الولاية. وتسجل محاضر جلسات هذه الندوات بدفاتر مخصصة لهذا الغرض وتوجه مضامين منها إلى البلديات المعنية لعرضها على المجالس المحلية.¹

تكوين المنتخب ضرورة استراتيجية ملحة، يتعين على جميع المعنيين بها، إعطاءها ما تستحق من أهمية ورصد الإمكانيات المادية والوجيستية لمباشرتها وإنجاحها، أحزابا وجمعيات فاعلة ومجالس منتخبة وغرف، ودولة من أجل الرقي بالعمل الجماعي بصفة خاصة والمحلي بصفة عامة، إلى مستوى عال من الجودة والإتقان، على أن يتلاءم التكوين مع الصلاحيات والمهام المنوطة بالجماعات الترابية، مع التركيز على التكوين في مجالات التخطيط والبرمجة والتنفيذ والتتبع والتقييم للمشاريع، وإتقان تقنيات التواصل وتدبير الحوار للترافع والدفاع عن المشاريع وتمويلها، والتفاوض والإقناع لإبرام الاتفاقات، وفض النزاعات بالطرق الحبية والرضائية، ترشيدها للنفقات، وربحا للجهد، والاقتصاد في الوقت.

نتوقع إدراج مسألة تكوين المنتخب ضمن المخططات التنموية للجماعات الترابية، وجعلها نفقة إجبارية ضمن مشاريع ميزانياتها على الأقل خلال السنتين الأوليتين من مدة انتداب المجلس على أن تكرر ولو مرة خلال ما يتبقى من تلك المدة.

¹ جعفر علوي: تأهيل الموارد البشرية شرط اكتمال البناء اللامركزي بالمغرب، مرجع سابق، ص. 119-120. يتصرف طفيف

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

وفي هذا السياق ومن أجل تنزيل اختصاصات الجهات في مجال تكوين المنتخب، فقد صدر بالجريدة الرسمية عدد 6482 بتاريخ 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016) بالصفحة 5340 المرسوم رقم 2.16.297 بتاريخ 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد كفايات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية ومدتها وشروط الاستفادة منها ومساهمة الجماعات الترابية في تغطية مصاريفها، وقد جاءت على الشكل التالي:

فلقد حدد هذا المرسوم تعريفا لدورات التكوين المستمر وكيفية برمجته وتنظيمه وتقييمه وتمويله، والأجهزة التي يمكنها الإسهام في إنجاحه، وذلك وفق ما يلي:

- الدورات واللقاءات وحلقات وورشات التكوين وكذا التكوين المنظم عن بعد، كما يمكن أن تشمل زيارات ميدانية مرتبطة بموضوع التكوين؛
- تشرف الجهة على التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية، بناء على تصميم مديري جهوي للتكوين المستمر، تعده الجهة في السنة الأولى لانتداب المجلس بتنسيق مع الجماعات الترابية الأخرى المكونة لها؛
- تحدث لجنة تحت إشراف رئيس مجلس الجهة، مهمتها إعداد التصميم المديرى الجهوي للتكوين المستمر، والبرنامج السنوي للتكوين، والتقرير السنوي في متم شهر نونبر حول حصيلة التكوين المنظم خلال السنة؛
- تواكب مصالح وزارة الداخلية أعمال التكوين المنظمة تحت إشراف الجهة لفائدة المنتخبين بالجماعات الترابية؛
- تتحمل الجهة 25% من مصاريف التكوين المنظم تحت إشراف الجهة، وتشارك باقي الجماعات الترابية المكونة للجهة في الحصة المتبقية المبرمجة سنويا على أن مساهمة كل جماعة ترابية (العمالات والأقاليم تكون بالتناسب مع عدد مستفيديها في دورات التكوين برسم السنة المبرمجة لهذه الغاية. كما يمكن لأية جماعة ترابية المكونة للجهة أن ترفع من مساهمتها في مصاريف التكوين بغض النظر عن عدد أعضاء مجلسها المشاركين أي المستفيدين من التكوين.

ومن أجل إنجاح أعمال وبرامج التكوين المستمر لأعضاء مجالس الجماعات الترابية، نعتقد أن تمويل التكوين يجب أن يقتطع من حصة الجماعات من الضريبة على القيمة المضافة خاصة في المصاريف المشتركة المقطوعة من قبل وزارة الداخلية من هذه الحصة، وأن تعد لجنة الجهة المشرفة على برمجة وتتبع التكوين المستمر استثمارات مسبقة يعبر فيها كل عضو عن رغبته في الاستفادة من التكوين

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

والزمان المناسب له والكيفية التي يراها توافق ظروفه، والتي على أساسها تحدد ورشات التكوين ومواضيعها ومكان وزمان تنظيمها والمستفيدين منها مع الأخذ بعين الاعتبار مقاربة النوع والثقافة المحلية السائدة في كل حيز جغرافي لتحقيق الوقع الإيجابي والمشاركة المكثفة.

الفقرة الثانية- تأهيل الإدارة

يدخل في تعريف الإدارة مجوع الأنشطة التي تقوم بها بهدف تحقيق المصلحة العامة، وتمتد كذلك إلى الموارد البشرية الساهرة على تدبيرها ومختلف الأنظمة المتعلقة بها.

أولاً- تبني مبادئ تدبير الإدارة الحديثة

الإدارة الحديثة تقوم على مجموعة من الآليات، تستند في مقدمتها على التنظيمات الهيكلية الشفافة والمنسجمة في مكوناتها، المبنية على التدبير الإلكتروني والبرامج المعلوماتية المحققة للدقة والشفافية والاقتصاد في الوقت والمصاريف.

1- اعتماد هيكل تنظيمي ملائم لإدارة الجماعات الترابية

تفعيلاً لمقتضيات المادة 126 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14، والمادة 123 من القانون التنظيمي للجهة رقم 111.14، والمادة 117 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14، فيما يخص قرارات رؤساء مجالسها التداولية، بشأن تنظيم وتحديد اختصاصات إدارتها، تحتاج الجماعة الترابية لتلبية حاجيات مرتفعيها، إلى إدارة حديثة شفافة مسؤولة، تخضع لتنظيم هيكلي يبرز توزيع الوظائف المنوطة بها، ويحدد كيفية ممارستها، والفئات البشرية المخصصة لها. وهناك تجارب مقارنة يمكن الاقتداء بها من أجل وضع هياكل تنظيمية تحقق الجودة والفعالية الإدارية، وتسهل أعمال الرقابة والتقييم الممارسة على أدائها، وفق البرامج المسطرة من قبل مجالسها التداولية، والتي التزم أعضاؤها بتحقيقها على أرض الواقع مع ناخبهم من حيث توفير الموارد المالية الكافية لتغطية مصاريف تلك البرامج، أساس التنمية المحلية. ولتحقيق هذه الغاية المتمثلة في وضع تنظيم هيكلي مآزر بنظام وظائف للإدارة المحلية (مجموع الاختصاصات والمساطر، وأسلوب تقلد الوظائف والمسؤوليات، وتقييم الأداء.. الخ)، نقنّدي في هذا السياق بتجربة دولة مصر.

في مصر تقضي المادة الثامنة من قانون العاملين بالدولة رقم 47 لسنة 1978، بأن تضع كل وحدة إدارية هيكلًا تنظيميًا لها، يعتمد من السلطة المختصة، بعد أخذ رأي الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة. ويقصد بالسلطة المختصة الوزير بالنسبة لوزارته وللصالح العامة والأجهزة ذات الموازنات

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

الخاصة التابعة لها أو الخاضعة لإشرافها، والمحافظ بالنسبة لوحدات الحكم المحلي وفي إطار محافظته، ورئيس مجلس الإدارة بالنسبة للهيئة العامة التي يعتلي قمة سلمها الإداري.

وبعد وضع الهيكل التنظيمي تضع كل وحدة جدولاً للوظائف التي يتضمنها هذا الهيكل. وترفق بالجدول بطاقات وصف لكل وظيفة، تحدد فيها واجباتها ومسؤولياتها، والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها، وتصنيفها وترتيبها في إحدى المجموعات النوعية، وتقييمها بإحدى الدرجات التي يبينها القانون.

وتقسم الوظائف إلى مجموعات نوعية، وتعتبر كل مجموعة وحدة متميزة في مجال التعيين والترقية والنقل والتدريب، وكل وظيفة تقابلها درجة مالية معينة. غير أن القانون أجاز استثناء وفي حالة الضرورة القصوى وتبعاً لمقتضيات العمل الملحة في بعض الوحدات وجود تقسيمات وظيفية في الدرجة المالية الواحدة، يتحرك بينها الموظف دون أن يترتب على ذلك ميزة مادية قبل الارتقاء إلى وظيفة في الدرجة المالية الأعلى.¹ تجربة يمكن للجماعات الترابية في تنظيم عملها الإداري الاقتداء بها في وضع الهياكل التنظيمية وتوزيع الصلاحيات، وتحديد المساطر المتبعة في الأداء، وأساليب شغل المهام والمناصب بشكل مكيف مع الأنظمة الأساسية العامة والخاصة للوظيفة العمومية. مع إعطاء الأهمية القصوى للمصالح المكلفة بتدبير الموارد المالية، نظراً للدور المحوري الذي تلعبه في توفير المال المؤسس لكل تنمية.

2- إقرار تنظيم محكم وشفاف لقسم تنمية الموارد المالية للجماعات الترابية

في إطار ترشيد وعقلنة تسيير وتنظيم المصالح الجماعية المكلفة بتنمية الموارد من أجل ضمان توزيع واضح للاختصاصات بين مختلف الخليات التابعة لها وضمان تخصص في المهام المسندة إلى الموظفين والأعوان العاملين بهذه المصالح، فقد تم إعداد مشروع تنظيم هيكلي نموذجي لقسم تنمية الموارد المالية الخاص بالجماعات بمقتضى دورية وزير الداخلية عدد 408/م.م بتاريخ 22 فبراير 1992 حول تطبيق إصلاح نظام الجبايات المحلية، وذلك في سياق تمكين الجماعات من تنفيذ مقتضيات الإصلاحات الجبائية المعتمدة انطلاقاً من تجربة القانون رقم 30.89 في أحسن الظروف، وبشكل يضمن حسن تدبير الموارد المالية وحمايتها من كل أشكال الفساد، وقد أدخلنا عليه بعض التعديلات التي أملت بها الإصلاحات المدخلة على صلاحيات الجماعات الترابية في ظل الدستور الجديد من أجل جعله أكثر فاعلية وذلك وفق الهيكل الآتية:

✓ يتألف قسم تنمية الموارد المالية من:

¹ محمد الأعرج: القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص. 93.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- خلية التفتيش والمراقبة؛
- مصلحة شساعة المداخل؛
- مصلحة ربط الضريبة؛
- مصلحة المنازعات؛
- مصلحة المعلومات.

أ- خلية التفتيش والمراقبة

المفتشون

ينتمون إلى درجة المتصرفين المساعدين، لهم دراية كافية وخبرة في ميدان الجبايات وإطلاع شامل على مختلف النصوص القانونية المنظمة لهذا الميدان.

المراقبون

ينتمون إلى درجة المحررين الممتازين والمحررين ويشترط فيهم أن يكونوا ذوي خبرة لا تقل عن أربع سنوات.

✓ تقوم هذه الخلية بالعمليات التالية:

- مراقبة عمليات التحصيل سواء بالمكتب المركزي أو بمختلف مراكز التحصيل؛
- مراقبة عمليات الإحصاء؛
- إجراء عمليات التفتيش الدورية (مرة كل أسبوع) بكافة مراكز التحصيل؛
- مراقبة السجلات المحاسبية سواء بالمكتب المركزي أو بمراكز التحصيل؛
- القيام بحق الاطلاع المنصوص عليه بالمادة 151 من القانون الجبائي.

ب- مصلحة شساعة المداخل (وكالة المداخل)

وتشكل مصلحة شساعة المداخل من:

المكتب المركزي للمحاسبة

✓ ويتكلف بالعمليات التالية:

- مسك الصندوق المركزي؛
- الشباك المركزي لتحصيل الحقوق؛

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- مسك السجلات المحاسبية الخاصة بجميع العمليات المتعلقة بالتحصيل سواء بالصندوق المركزي أو بمراكز التحصيل؛
- تدبير مختلف القيم ووسائل الاستخلاص من تذاكر ومقتطعات وطوابع مع إثبات ذلك بالسجلات المحاسبية الخاصة بها؛
- إعداد البيانات الدورية؛
- استلام الموارد المستخلصة بمراكز التحصيل مع تسليم مقتطعات الإبراء للمأمورين؛
- القيام بدفع الموارد المستخلصة سواء بالصندوق المركزي أو بمراكز التحصيل إلى صندوق القابض.

- مراكز التحصيل

يقصد بمراكز التحصيل مجموع المرافق المتواجدة بمختلف النقط التابعة للنطاق الترابي للجماعة التي تستخلص بها الضرائب والرسوم والحقوق مثل الأسواق الأسبوعية والمجازر والخزانة وأسواق الجملة والميزان العمومي ومحطات الوقوف والحدائق التي يؤدي عن الدخول إليها وغيرها، ويوجد عادة على رأس كل مركز تحصيل رئيس من درجة كاتب ممتاز أو كاتب يقوم بالتنسيق بين مختلف المأمورين الذين يضطلعون بمهمة تحصيل الضرائب والرسوم نقدا وتجميع الموارد.

ت- مصلحة ربط الضريبة

تقوم هذه المصلحة بجميع العمليات المتعلقة بربط الضريبة بدءا من إجراء الإحصاء واستلام الإقرارات ومراقبة محتوياتها والقيام بالتصفية إلى غاية إعداد الأوامر بالتحصيل، إضافة إلى ذلك، تتكفل المصلحة باستلام جميع الشكايات الخاصة بالجبايات وكذا تصحيح الضرائب والرسوم، وتتكلف أيضا بتوعية الملزمين.

✓ تتكون مصلحة ربط الضريبة من:

- مكتب الإحصاء

يقوم هذا المكتب بإعداد القوائم المتعلقة بنتائج الإحصاء المنجز من طرف اللجان المكلفة بهذه المهمة بالمقاطعات.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- لجنة المقاطعة

وتتكون من مجموعة من الأعوان الجماعيين المعيّنين من طرف الأمرين بالصرف لهذا الغرض. ويرأس كل لجة رئيس من درجة محرر وكاتب ممتاز يقوم بالإشراف على عمليات الإحصاء وبالتنسيق بين الأعوان المكلفين بالإحصاء.

وتتكلف هذه اللجان بإنجاز جميع عمليات الإحصاء للملزمين الخاضعين لمختلف الضرائب والرسوم المحلية.

- مكتب تصفية الضرائب والرسوم

ويتكلف بالعمليات التالية:

- استلام إقرارات الملزمين؛
- مراقبة الإقرارات؛
- تعديل وتصحيح الضرائب؛
- القيام بتصفية الضرائب والرسوم؛
- إعداد الأوامر بالتحصيل.

ث- مصلحة المنازعات

وتقوم هذا المصلحة بالعمليات التالية:

- استلام الشكايات الجبائية المقدمة من طرف فئات الملزمين؛
- حل الخلافات القائمة بين الجماعة والملزمين بالطرق الودية؛
- تتبع النزاعات المطروحة على أنظار اللجنة المحلية لتقدير الضريبة؛
- تقوم بجميع التحريات اللازمة مع تقديم البيانات الكافية لفائدة اللجنة المذكورة؛
- تقوم بعمليات توعية الملزمين بواسطة الوسائل المحلية المتاحة (الجرائد - النشر - الإعلانات...)¹.

ج- مصلحة المعلومات

يجب أن تدبر هذه المصلحة إلكترونياً، وأن تشتغل في إطار شبكة معلوماتية تربطها مع باقي المصالح بقسم تنمية الموارد المالية إلكترونياً، وبباقي مصالح الجماعة. كما يجب أن يدخل تدبيرها في إطار التدبير المندمج للموارد المالية المعمول به من قبل وزارة المالية والخزينة العامة (G I R)¹

¹ دورية وزير الداخلية عدد 408/م.م بتاريخ 22 فبراير 1992. حول تطبيق إصلاح نظام الجبايات المحلية. (بتصرف)

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

تهتم هذه المصلحة بمركزة وتنسيق جميع الأعمال المنوطة بمكونات قسم تنمية الموارد المالية وبوضع قاعدة بيانات تحين إلكترونيا، وتزود جميع المصالح والمكاتب والخلايا التابعة لهذا القسم بالمعلومات والمعطيات الضرورية لضمان حسن سير عملها، وإعداد التقارير ونشرها، وتسجيل مجموع أوامر التحصيل الموجهة للقباض من أجل التحصيل، أو تلك الموجهة إلى شسيع المداخل من أجل نفس الغاية، وإعداد مشاريع مراجعة القرار الجبائي، وتقديرات الميزانية، وتسليم شواهد الإبراء، والشواهد الجبائية المختلفة، وكل الدراسات المتعلقة بتنمية وتحسين مردودية مصادر التمويل المحلية. وربط الاتصال بالمصالح الخارجية المالية والعقارية والسلطة المحلية والتوعية والإرشاد في المجال الجبائي المعلوماتي، وكذا تنبيه مصلحة ربط الضريبة للحالات التي تقترب مواعيدها من السقوط في التقادم من أجل تداركها قبل فوات الآجال المقررة قانونا. وبصفة عامة أن تكون بمثابة كتابة خاصة لقسم تنمية الموارد المالية.

هناك بعض نماذج لهياكل تنظيمية لأقسام تنمية الموارد المالية الخاصة بالجماعات، تم تداولها من قبل قسم تنمية الموارد المالية لجماعة فاس كمشاريع اقترح تطبيقها عليها، منها ما تم تقديمه من قبل شركة خاصة تكلفت بوضع بعض الاقتراحات لتنظيم ذلك القسم بغية الرفع من أدائه، وتحسين الخدمات المقدمة للمرتفقين. تعتبر نماذج قابلة للتطبيق؛ فقط يتعين ملاءمتها مع الإمكانيات البشرية والمادية والمرافق المتواجدة بأية جماعة تريد الاستئناس بها لتحقيق نفس الغاية، وهي الواردة بالنماذج الأربعة بالملحق رقم 4 في خانة الملاحق.

3- اعتماد تكنولوجيا المعلومات في تدبير الإدارة

لقد أصبحت تكنولوجيا المعلومات من مقومات الإدارة العصرية وضرورة أساسية في أفق تجويد الخدمة العامة وتسريع وتيرة الأداء ومحاربة الفساد من خلال إقرار برامج معلوماتية تجعل الصلاحيات الإدارية تتصف بالدقة والشفافية.

أ- اعتماد آليات الإدارة الإلكترونية

لازالت أغلب الجماعات الترابية تعتمد المعلومات، فقط في طبع المراسلات وإعداد التقارير وبعض العمليات الحسابية، مما يجعل تدخل الإنسان ضروريا في تدبير المصالح اليومية للمواطنين ويبطئ مسار إنجاز برامج التنمية المحلية.

¹ برنامج معلوماتي تشتغل به حاليا الخزينة العامة من أجل تدبير الموارد المالية وهو برنامج معمم على القباضات والخزنة بالعمالات والأقاليم: "التدبير المندمج للمداخل" : GID Gestion Intégrée des Recettes.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

إن الإدارة الإلكترونية أصبحت ضرورة ملحة، لا يمكن تجاهلها، أو الاستغناء عنها في ظل العولمة المتسارعة والتقدم التكنولوجي.

فالجماعات الترابية مطالبة الآن وبكل استعجال بضرورة اعتماد أساليب الإدارة الحديثة المبنية على البرمجة الإلكترونية للنشاط الإداري، ربحا للوقت والمجهود، وتخفيضاً للنفقات، ومحاربة لجميع أشكال الفساد المالي نظرا لما تتيحه من شفافية التدبير للشأن العام الإداري.

إن مصادر تمويل الجماعات الترابية، تخضع لعمليات محاسبية وتقنية دقيقة ومعقدة، يحتاج ضبطها إلى اعتماد برامج متطورة من التدبير المعلوماتي، تتوافق والمقتضيات القانونية الجاري بها. فالعمل بها في هذا المجال سيساعد كثيرا على ضبط الوقت، والنزاهة في الفرض الجبائي والتصفية الجبائية، وتسهيل إجراء الرقابة والتتبع والتقييم والافتحاص والتدقيق، وكسب ثقة الملزمين.

غير أنه لضمان فاعلية الإدارة الإلكترونية، يتعين على الوزارة الوصية أو وزارة تحديث القطاعات العمومية، المصادقة على كل برنامج معلوماتي تعتزم جماعة ترابية ما تطبيقه، مع إمكانية اقتراح برامج معلوماتية معتمدة من قبلها ومعترف بها دوليا، يتم تعميمها على الجماعات الترابية، تطبق وفق البيئة والإمكانيات المتاحة لكل منها، مع إقرار التكوين في هذا المجال لكل الموارد البشرية المشتغلة بهياكل الإدارة المحلية بما فيها الفئة المنتخبة، ونشرها على نطاق واسع، قصد تمكين العموم من الاطلاع عليها والاستئناس على التعامل بها.

كما أن الإدارة الإلكترونية تسهل على المحاسبين العموميين إجراء الرقابة على صحة العمليات المالية Le contrôle de validité أو رقابة المشروعية التي تجريها السلطات الوصائية المختصة.

فالإدارة الإلكترونية، تساعد على تقييم أداء الموارد البشرية وتحقيق العدالة في التحفيز والترقية، وتحديد المسؤوليات، وتجويد الخدمات، فهي وسيلة تسهل على الرؤساء المباشرين للموظفين تتبع الأداء المنجز من قبل المرؤوسين، دون الحاجة إلى الوقوف بعين المكان، بل فقط من خلال المعطيات المتوصل بها إلكترونيا وإخضاعها لمؤشرات قياس الأداء.

كما تساعد الإدارة الإلكترونية على تفادي الأخطاء في تدبير الملفات الجبائية، التي تتسبب في العديد من النزاعات مع الملزمين، وتسهل تتبع ملفاتهم الجبائية، واستخلاص ما بذمتهم بأسهل الطرق وفي الوقت المناسب.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

كما تساعد المواطنين على تحديد دقيق لحاجياتهم، والاطلاع على المساطر التي يتعين عليهم سلوكها للوصول إلى تحقيق مبتغاهم، ومعرفة الواجبات المترتبة على ذلك قبل الاتصال بالجهة الإدارية المختصة، كما يمكن الوصول إلى تلك الغاية دون الحاجة إلى التواجد بمقر الإدارة صاحبة الاختصاص المطلوب خاصة بالنسبة للأشخاص في وضعية صعبة أو المتواجدين خارج نفوذ الجماعة.

وعلى مستوى إعداد الميزانية ومناقشتها، تمكن الإدارة الإلكترونية من التحقق من صدقية الميزانية وحتى من مستويات تنفيذها، لتوفر كل المعطيات المتعلقة بتنفيذها في أي لحظة طلب ذلك، شريطة الحرص على تدفق المعلومات المالية والمحاسبية المتعلقة بها بشكل شفاف وانسيابي دون عرقلة أو تماطل. مع وضع برنامج معلوماتي متطور، يحول دون قرصنتها، أو اختراقها.

إن استعمال البرامج الموثوق بها والمعتمدة من قبل السلطات الحكومية المختصة وتعميمها على إدارات الجماعات الترابية، من شأنه أن يبعد القيمين على تدبير الشأن العام المحلي عن المساءلة المرتبطة بتلك البرامج، خاصة إذا ثبت لديها عدم قانونيتها، أو عدم ملاءمتها للمهام والاختصاصات المنوطة بالمجالس التداولية، أو لا تحقق الشفافية والنزاهة المطلوبين في خدمة المصلحة العامة.

كما تساعد الإدارة الإلكترونية في وضع البرامج والمشاريع على أساس قيم التخطيط الاستراتيجي المؤسس على التدبير المبني على النتائج، لسهولة معالجتها للمعطيات، واقتراح كل الحلول الممكنة، وتساعد على تحديد المخاطر التي قد تهدد إنجاز العمليات والأنشطة المقررة، وتحول دون تحقق الأهداف المسطرة، إذ تمكن من تقديم العديد من اقتراحات البدائل الممكنة وفي الوقت المناسب.

يتميز تدبير الشأن العام الجهوي والمحلي بضعف استعمال الوسائل المعلوماتية الحديثة في التعاطي مع متطلبات وحاجيات المواطنين اليومية الشيء الذي يجعلنا أمام إدارة ترابية تقليدية. مع أن الوضع الحالي يتطلب تعزيز شفافية الإدارة الترابية وتفعيل الجماعة الإلكترونية باستعمال الوسائل المعلوماتية الحديثة في تدبير المرافق العمومية الجهوية والمحلية والموضوعة في خدمة المواطنين.

وفي هذا السياق نشير إلى أنه في إطار البحث الميداني الذي أجريناه بمقر جماعة فاس، تبين لنا، أن بعض المصالح الحيوية، تستخدم البرامج المعلوماتية في مواضيع محددة داخل نفس البنية، أو في تدبير ملف محدد، كرخص الموظفين وتتبعها، أو في ضبط عدد المناصب المالية، أي برامج معزولة عن باقي مهام نفس المصلحة، فبالأحرى داخل نفس القسم أو الإدارة كلها. ولما طلبنا بعض المعلومات حول تدبير الموارد البشرية، تطلب الأمر كثيرا من الوقت، وحصلنا على معلومات قيمة ولكن تحتاج إلى تنظيم وضبط، من خلال إقرار برمجة معلوماتية متكاملة ومتناسقة داخل نفس الوحدة ومع باقي الوحدات التي

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

تتعامل معها، سواء داخل إدارة الجماعة أو خارجها، من سلطات مركزية أو على مستوى العمالة أو الإقليم. وبالتالي، يجب أن يكون بناء الهيكل التنظيمي لإدارة الجماعة مبرمجا إلكترونيا، والاختصاصات تتبع نفس النهج، وإجراءات تدبير الملفات تعتمد نفس السياق، أي أن يتم بناء إدارة إلكترونية متكاملة.

ب- إدخال تقنية البرمجة المعلوماتية في تدبير الجباية المحلية

يلاحظ في كثير من الأحيان أن العديد من المنازعات التي تثار سواء أمام الجماعة أو القضاء فغالبا ما يتعلق بالرسوم التي تتكفل الجماعات الترابية بتدبيرها بموظفيها ووسائلها، سببها النزاع حول مواعيد التصريح وإيداع الإقرارات المتعلقة بعدد من الضرائب والرسوم المحلية، نتيجة استخدام الوسائل التقليدية في تدبير تلك الصلاحيات.

لكن إذا تم الإقرار بمبدأ التصريح الإلكتروني *Télé-déclaration* في المجال الجبائي عبر الشبكة العنكبوتية، فإن الملزم سيتمكن من إيداع تصريحه أو إقراره في الآجال القانونية، مما يجنب الجميع إدارة وملزما إثارة النزاعات حول صحة التصاريح المقدمة في الأيام التي تصادف أيام عطالة الإدارة، ويقلل من فرص التملص الضريبي أو التماطل في الأداء وتعقيدات إجراءات الإدارة الجبائية خاصة التصريح المباشر، الذي قد يتسبب في وجود طوابير من المصrchين عند آخر يوم يقره المشرع قبل تطبيق الجزاءات المترتبة عن التأخير في التصريح أو الأداء، مما يدفع بالملزم إلى التهاون في وضع التصريح أو تأخير ذلك إلى أجل لاحق، مما قد يتسبب في التقليل من حجم الموارد التي كان من المفترض استخلاصها لو صرح الجميع وأدوا في الوقت المناسب. فالتصريح الإلكتروني يشجع الملزم على التفكير في نوع المعلومات التي يرغب في تضمينها بالإقرار بدون ضغط من قبل بيروقراطية الإدارة، وتمكينه إلكترونيا من مراجعة إقراره بشكل مبسط ومضمون وتدارك كل الإغفالات والنواقص في الوقت المناسب وإدخال الإصلاحات التي يراها مناسبة لضبط تصريحه.

كما أن وضع برنامج معلوماتي على الشبكة العنكبوتية لتصفية الرسوم المحلية، يسهل على الملزم أولا إيداع تصريحه وإعفاءه مشقة الانتقال أو السفر من مكان بعيد لمقر الجماعة والوقوف في الصف في انتظار وصول دوره للقيام بواجبه الضريبي اتجاه الجماعة مقر الضريبة الواجبة عليه، ثانيا يمكنه من معرفة المبلغ الحقيقي المستحق، وتمكينه من تدبيره في الوقت المناسب ودون حاجة إلى الانتقال إلى مقر الجماعة للاستفسار علي ما هو ملزم بأدائه، أو لطلب معلومات حوله. كما يخفف على المصالح الجبائية أعباء إعطاء التوضيحات والتفسيرات والمجادلات في شأن المقتضيات القانونية وتطبيقاتها على كل حالة على حدة، وبالتالي تمكين الإدارة من استغلال ذلك الوقت في القيام بمهام أخرى تعود بالنفع على موارد

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

الجماعة. مع إقرار إمكانية الأداء إلكترونياً Télé-paiement، على غرار ما هو معمول به في أداء ضرائب الدولة ورسوم الجماعات الترابية المدبرة من قبل المديرية العامة للضرائب.

ت- توحيد البرامج المعلوماتية Normalisation

يلاحظ أن الجماعات الترابية قد حاولت جاهدة من أجل إدخال تكنولوجيا المعلومات في تدبير أنظمتها الإدارية، ونقلت بعض أنظمة التدبير المعتمدة بالقطاع الخاص بغية ترشيد أدائها والرفع من جودة الخدمات المقدمة للمرتفقين ومسايرة التطورات التي تعرفها الإدارة عبر محيطها الجهوي والوطني والدولي، خاصة أن الشراكة الدولية أصبحت تلزم المتعاملين في إطارها بأن يتوفروا على مقومات تدبيرية حديثة تؤهلهم لمسايرة متطلبات الشراكة التي يعملون في إطارها، والتي تعمل بمحددات ومساطر معترف بها سواء من قبل الدول ومنظماتها كالاتحاد الأوروبي أو الهيئات غير الحكومية كالمؤسسات المالية لصندوق النقد الدولي أو البنك العالمي، والتي تتطلب التوفر على حكمة مالية مقننة المعايير والمؤشرات، وتضمن الفعالية والنجاعة والشفافية والمحاسبة في استخدامها، وإلا رفضت التعامل مع كل من يخالف تلك المؤهلات. ولبوغ هذه الأهداف وتفاذي تضارب البرامج المعلوماتية وتناقضها في كثير من الأحيان أو قرصنتها أو التلاعب بها، فالأجدر بالسلطات الحكومية المؤهلة لذلك كوزارة الداخلية ووزارة المالية والاقتصاد ووزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري أن يعملوا على وضع برامج مقننة وموحدة يتم اعتمادها في تدبير الشأن العام المحلي، على غرار ما تم العمل به في مجال الموارد المالية للجماعات الترابية من قبل الخزينة العامة للمملكة، أي التدبير المندمج للمداخل Gestion intégrée des recettes (GID) خاصة على مستوى تدبير الجباية المحلية والذي من شأنه أن يحقق الإيجابيات التالية:

- توحيد مساطر تدبير الجباية المحلية إلكترونياً؛
- ترشيد الوقت والمجهود؛
- تفادي الأخطاء الحسابية المتعلقة بتصفية مبلغ الوجيبة وضبط هوية الملزم؛
- تفادي التضريب المزدوج؛
- تفادي تقادم المستحقات بسبب تراكم العمل؛
- الإخبار بقرب تقادم بعض الرسوم والتدخل بمعالجة الأمر قبل فوات الأوان وسقوط الحق في استخلاص تلك المستحقات؛
- سهولة تدبير الأخطاء عند رفض القابض لتحمل أمر بمدخول ما وتداركها في الوقت المناسب وبفعالية أكبر؛

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- تمكين الجماعات من إصلاح الأمر بالمدخول في حدود الفصل L'article du rôle المتضمن للخطأ دون الحاجة إلى رفض الأمر بالمدخول برمته في حالة توجيه أمر بمدخول جماعي .Ordre de recettes collectif.
- توجيه الإنذارات avis d'imposition إلكترونيا في الوقت المناسب خاصة بالنسبة للإنذارات التي تتطلب توجيه إنذار ثاني في أجال محددة والتي تعتبر من محددات موافقت توقيف التقادم؛
- تسهيل العمل بالأداء الإلكتروني للمستحقات المحلية من قبل الشركات والملزمين المؤهلين لذلك؛ أو البعيدين عن مقر الجماعة، أو لظروفهم الصحية وانشغالاتهم التي تحول دون تمكنهم من القيام بذلك في الوقت المناسب؛
- تسهيل عملية التواصل والإخبار بأجال الاستحقاق؛
- سهولة التعرف على الحصيلة من الموارد بحسب نوع وصنف الجباية المستخلصة؛
- سهولة تحديد الباقي استخلاصه ومصدره؛
- سهولة التعرف على هوية وموطن الملزم؛
- سهولة تتبع الحياة الجبائية للملزم؛
- تفادي التضريب المزدوج والفرص الجبائي في حالة الانقطاع عن مزاولة النشاط من قبل الملزمين أو التوقف المبرر؛
- توحيد مساطر الرقابة المحاسبية؛
- سهولة أعمال الرقابة والضبط الرقابي؛
- رفض البرنامج لكل تضريب خاطئ أو غير مشروع؛
- سهولة تحديد الاختلاسات وأعمال الغدر واستغلال النفوذ في مجال الجبايات المحلية؛
- محاربة الفساد ومنح التسهيلات غير المشروعة في المجال الجبائي؛
- تحديد الاختيارات المناسبة، وطرق معالجة المخاطر بأفضل السبل الممكنة منطقيا.

ث- إقرار العمل بقواعد الشبكة المعلوماتية Le réseau

من أجل تنسيق العمل وحسن تدبير المرافق العامة المحلية وفي إطار الاختصاصات الموكولة لعامل العمالة أو الإقليم في هذا المجال، ومن أجل تسهيل تدفق المعلومة بين مختلف الفاعلين المحليين سواء تلك التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية من خزينة إقليمية أو قباضات أو إدارة التسجيل والتمير، أو أملاك الدولة أو مصالح مديرية الضرائب، أو الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والخرائطية

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

(والكداستر Cadastre) يجب أن يتم أن تشتغل تلك الهيئات في إطار شبكة معلوماتية مندمجة تسهل تبادل المعلومات بينها، وتمكن المصالح الجبائية المحلية من الحصول على المعلومة التي تؤهلها للقيام بالمهام المنوطة بها على الوجه المطلوب، كالسومة الكرائية المعتمدة في بعض الرسوم من قبل مصالح مديرية الضرائب في مجال الرسم المهني، أو حتى لممارسة الرقابة وحقوق الاطلاع وإجراء المراجعة الجبائية بالمقارنة مع التصاريح والإحصاءات والمعلومات المتوفرة لدى تلك الأجهزة.

ونشير هنا ملاحظة قيمة تتمثل في انتباه المشرع إلى ضرورة إقرار حكمة معلوماتية منزلة بنص تنظيمي تهدف تجويد العمل وتحقيق الالتقائية بين مختلف الفاعلين وهو ما نصت عليه مقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14.

في هذا السياق، فلقد نصت المادة 276 من القانون التنظيمي للجماعات على أنه في إطار عصرنة وتحديث الأداء الإداري للجماعات، "تضع الدولة، خلال مدة انتداب مجالس الجماعات الموالية لنشر هذا القانون التنظيمي في الجريدة الرسمية، الآليات والأدوات اللازمة لمواكبة ومساندة الجماعة لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكولة إليها. ولهذه الغاية، تقوم الدولة بما يلي:

- تحديد الآليات لتمكين المنتخبين من دعم قدراتهم التدبيرية عند بداية كل انتداب جديدة؛
- وضع أدوات تسمح للجماعة بتبني أنظمة التدبير العصري ولاسيما مؤشرات التتبع والإنجاز والأداء وأنظمة المعلومات؛
- وضع آليات للتقييم الداخلي والخارجي المنتظم؛
- تمكين مجلس الجماعة من المعلومات والوثائق الضرورية للقيام بممارسة صلاحياته..".

وفي انتظار صدور النص التنظيمي لتفعيل تلك المقتضيات، يمكن لممثل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية من اتخاذ التدابير الضرورية والتي تتوافق مع التوجيهات الواردة بتلك المادة حيز التطبيق، طبقا لما نصت عليه المادة 112 من القانون الأنف الذكر¹، والتي تؤهل العامل لكي يتخذ جميع التدابير الرامية لتدبير جيد للمرافق العمومية المحلية أو الخدمات التي تقدمها.

4- تأهيل الوظيفة العمومية الخاصة بالجماعات الترابية

تحتاج الجماعات الترابية حاليا إلى تعيين الفئات الشابة وإدماجها ضمن مواردها البشرية في إطار الوظيفة العمومية أو التعاقد، من حاملي الشهادات الجامعية أو الخريجة من مختلف المعاهد العامة

¹ المادة 112 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

والخاصة بالتوافق مع الصلاحيات الجديدة لهذه الهيئات، قصد مساعدتها على إشباع الحاجات العامة وتجويد الخدمات المقدمة.

أ- إعادة النظر في طرق التوظيف

يشكل العنصر البشري الأداة الرئيسية لتحديث الجهاز الإداري وعصرنته وتقوية كفاءاته. لذلك يجب التعامل مع الموارد البشرية المحلية وفق مقاربات جديدة تنظر إلى العنصر البشري كأحد عناصر الإنتاج والتنمية وكاستثمار مضمون ومنتج لقيمة مضافة، من جهة. كما يجب التعامل مع الوظيفة العمومية المحلية كبنية شمولية، لها أبعاد اقتصادية تنموية، عوض التعاطي معها كبديل للدولة في حل المشاكل الاجتماعية، مثل البطالة، أو كعبء يرهق كاهل الدولة من جهة أخرى.

ومن هنا، يجب إعادة النظر في الطرق التقليدية للتوظيف، حتى لا تصبح في جوهرها مجرد رد فعل ارتجالي لاحتواء الانعكاسات المستفحلة للبطالة، دون الاستفادة من ضرورة الربط بين هذه العملية وحاجيات التنمية المحلية. وبالتالي، فعوض أن يصبح الموظف أداة نوعية تساهم في التقدم، يكون مظهرا من مظاهر التخلف الذي تشهده الإدارة بصفة عامة.

ودائما في إطار السعي نحو الرفع من مردودية الموظف المحلي، وجب الاهتمام بجملته من القضايا التي تكون لصيقة بمساره المهني، وفي مقدمتها تحفيزه ماديا ومعنويا، وذلك بمضاعفة الأجر ومختلف التعويضات الأخرى والاستفادة من قروض السكن والاستهلاك بأسعار تفضيلية وتخصيص مكافآت إضافية عن التفاني في العمل أو عن إنجاز عمل معين.¹

ب- إصلاح نظام الوظيفة الجماعية

إن النظام الأساسي الخاص بالموظفين الجماعيين المحدث بموجب مرسوم 27 شتنبر 1977، لم يجعل الوظيفة الجماعية تتميز بخصوصية متفردة، بل على العكس من ذلك أخضعها لنفس القواعد والمبادئ القانونية المنظمة للوظيفة العمومية. فقد أبانت تبعية الوظيفة الجماعية لنفس القواعد المنظمة للوظيفة العمومية عن عدة سلبات نظرا لاختلاف واقع كل من الوظيفتين. ولتجاوز ذلك يتعين إقرار وظيفة جماعية مستقلة ومتوفرة على امتيازات خاصة تتمثل في الرفع من مستوى الحياة الوظيفية الجماعية لضمان استقطاب الأطر العليا خصوصا منها التقنية، وتنظيم وتطوير الحركية الوظيفية على المستوى الجغرافي والمهني قصد تحسين الوضعية الاجتماعية لكل فئات الموظفين الجماعيين، وعلى الخصوص الأعوان منهم مع إعطاء الأسبقية للترقية الداخلية.

¹ الشكاري كريم: تعاون وشراكة الجماعات الترابية، على ضوء القوانين التنظيمية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء، عدد 34/33، 2015، ص.67.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

فمسألة إحداث وظيفة جماعية تشكل لبنة هامة وحلقة رئيسية في العقد الإصلاحي المأمول، حيث يجب إعادة النظر في مرسوم 1977، من أجل جعل الوظيفة الجماعية أكثر جاذبية وتكييف نظام الموظفين الجماعيين مع الواقع المحلي وإعطاء الوظيفة الجماعية طابعاً متفرداً، ووضع تمايز نظامي لصالح الجماعات، كما يجب مراجعة نظام الأعوان الجماعيين، وتبسيط مسطرة الالتحاق من وإلى الجماعات، وتنظيم المباريات والامتحانات قصد الترقية، وتسوية وضعية الموظفين الإداريين. وتحفيز الموظفين يشمل التعويضات والامتيازات المختلفة وغيرها من الإجراءات من شأنها الرقي بالوظيفة العمومية الجماعية حتى تكون جذابة ومستقلة ومستقطبة للأطر العليا خاصة، مغيرة لواقعها الحالي، هذا الواقع الذي جعل جل المناظرات الوطنية حول الجماعات الترابية تدعو إلى فتح آفاق جديدة للوظيفة الجماعية لجعلها تسير حركة اللامركزية ببلادنا.

ومن اللازم التفكير في عقلنة وترشيد الإدارة الجماعية هيكلية وتنظيماً وسيراً، كما يتوجب إيجاد هيكل تنظيمي قانوني لكل جماعة يراعي خصوصياتها ومستواها وحجم سكانها، وظروفها، تبعاً للحاجيات الواقعية من حيث الموظفين تكويناً وتأهيلاً، تفادياً لتداخل الاختصاصات. ويجب أن تستمر مسألة ترشيد سير الإدارة الجماعية إلى إعادة النظر في بعض المصالح الجماعية، ومنها مصلحة مديرية المصالح وعلى رأسها مدير أو مدير عام للمصالح، فيجب تشجيعها وإعانتها على القيام بمهامها في ضمان التنسيق والتنشيط بين مصالح الإدارة الجماعية، والسهر على تطبيق قرارات المجلس الجماعي، وضمان إقامة علاقة تواصلية تشاركية تعاونية بين المنتخبين والموظفين الجماعيين.

فمدير المصالح يؤدي العديد من الخدمات، فهو يخفف العبء الملقى على الرئيس، ويحسن وينمي ويغني العلاقات بين المرافق الجماعية وبين المصالح التابعة للدولة، ويسهل طرق تسير المصالح ويحسن سير المجلس، كما يسهر على تنظيم الإدارة الجماعية ويزودها بمجموعة من النصوص القانونية والمستندات والوثائق اللازمة الضرورية لحسن سيرها. هذا ويجب رفع الحيف عن هؤلاء المدراء الذي يمارس عليهم من قبل بعض رؤساء المجالس، ويتجلى في التهميش وعدم الاكتراث، واللامبالاة لما يمكن أن يقدموه لإدارة الجماعة من خدمات.

ومن القضايا الأساسية المرتبطة بتدبير الموارد البشرية يحتل التكوين مكانة متميزة من زاوية تحديث وتنمية القدرات المهنية للموظفين لتأهيلهم للتكيف مع التحولات التي يعرفها مجال التدبير الجماعي، وفي مناخ التحولات السريعة التي تعرفها مناهج تكوين وتأهيل الموظفين الجماعيين للاستجابة للحاجيات المتجددة للمواطنين والاضطلاع بالمهام التنموية التي أصبحت تناط بهم، أصبح من اللازم

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

اعتماد مناهج التدبير التقديرية للموارد البشرية للجماعات، وذلك برسم مخطط طويل الأمد لعصرنة الإدارة الجماعية والمحلية وجعلها قادرة على النهوض بمهامها الجديدة خصوصا منها التنمية.

وعلى العموم، فإن سياسة التكوين الموظف الجماعي وخاصة في مجال المالي والمحاسبي والتقني والمعلوماتي قد بدأت تتشكل مقوماتها منذ بداية تطبيق قانون الوظيفة الجماعية، فكان لابد من تحديد مبادئ توجه هذه السياسة، باعتبار تكوين الموظف الجماعي أولوية وضرورة تتحمل الدولة والجماعات المسؤولية فيها وهكذا يجب أن يشمل هذا التكوين جميع مستويات العمل وكذلك الأطر الإدارية والتقنية، ويكون متنوعا أو يأخذ في الحسبان التخصص وتنوع مهام الجماعات في المجال الحضري والمجال القروي، كما يجب أن يسهل الارتقاء الاجتماعي والتنمية المستمرة لمعلومات للموظف الجماعي، وأن يؤهل الأطر التقنية لمعرفة الوسط الجماعي وخصوصياته، وإشراك الممارسين في التكوين. وهكذا، لابد من التأكد أن الجماعات الترابية ستكون في مستوى دورها الجديد المتمحور حول توفير شروط تنمية متواصلة، متوازنة وعادلة، إن هي توفرت على آليات العمل وضمنها الموارد البشرية القادرة على جعل الجماعات مدخل المغرب للتحديات العالمية الكبرى والرهانات العظمى، ولن يتأتى لها ذلك إلا بنهج كل الشركاء، دولة وجماعات ترابية، ووسائل سياسية، لسياسة متواصلة لتأهيل الموظفين الجماعيين ولتكوين المنتخبين المحليين.¹

لقد كان الاهتمام الأكبر في السابق ينصب حول المردودية والفعالية،² بغض النظر عن ظروف العمل وشروط ممارسته، فقد كان الهاجس الجوهري للإدارة هو احترام الواجبات الإدارية وفق شروط يفرضها القانون. فمفهوم التحفيز لم يكن ذا مدلول قوي كما عليه اليوم، إذ أصبح مطروحا بقوة داخل الجهاز الإداري، سواء تعلق الأمر بالتحفيز المادي أو المعنوي.

لهذا نرى ضرورة مد الجماعات الترابية بالأطر الكافية والمتخصصة لتساعدها على القيام بالمهام المنوطة بها، نظرا لأن العنصر البشري هو المحرك الأساسي لكل تنمية حقيقية، ونظرا لوجود علاقة سببية بين تنمية الموارد المتوفرة ووجود الإنسان في الوسط التي توجد فيه تلك الموارد.³

ثانيا- تأهيل إدارة الدولة ومأسسة علاقتها بالجماعات الترابية

لا يمكن للجماعات الترابية أن تشتغل في معزل عن إدارة الدولة، بل هذه الأخيرة تعد سندها ودعامتها الأساسية في القيام بالأدوار المنوطة بها، وكل خلل فيها ينعكس سلبا على أداء الأولى.

¹ http://superriki.blogspot.com/2015/03/blog-post_69.htm اطلع عليه يوم الجمعة 30 شتنبر 2016 على الساعة 19:00 بتصرف

² محمد بنز غديدة: القانون 47.06 نحو حكاية جباتية محلية، رسالة لنيل دبلوم ماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، 2009-2010، ص 183-184.

³ عبد الحق المرحاني: حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية، مرجع سابق، ص 76.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

1- مأسسة العلاقة بين السلطات المركزية والجماعات الترابية

فإحدى الضمانات الأساسية لتعزيز الاستقلال المالي للجماعات الترابية، يتجلى في مأسسة العلاقة بين السلطات المركزية والجماعات الترابية، سواء كانت هذه العلاقة ذات أساس قانوني تنظيمي صرف، أو كانت ذات أبعاد مالية وتمويلية مرافقة وموازية لتوسيع اختصاصات الهيئات اللامركزية ونقل بعض الاختصاصات¹ ذات البعد المركزي من الدولة للجماعات الترابية.

2- إصلاح إدارة الدولة

إن آفاق تحسين تدبير الشأن العام المحلي تقتضي احترام مجموعة من الشروط والمعطيات، بإيلاء عناية للوحدات الترابية الممثلة للمصالح الخارجية للدولة، والتي ينبغي إحداثها في إطار تصور شمولي يستهدف التنمية والتكامل والاندماج ويحقق تغطية شاملة للتراب. إضافة إلى توزيع للاختصاص يقوم على أساس اعتماد عدم التركيز كقاعدة عامة، وتعزيز دور الأجهزة المكلفة بالتنسيق ومنها العامل واللجنة التقنية للعمالة².

كما لا يمكن للجماعات الترابية أن تشتغل في ظروف حسنة، ما لم تقم السلطة المركزية بإصلاح نظمها الإدارية المركزية، وكذلك ممثليها من الإدارات على المستوى الجهوي والمحلي، وأن تستشرف أفكار توجيهية تسمح بتأهيل الإدارة لرهانات الحداثة، على ما استقر الرأي العلمي لدى وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري على سبع مداخل كخيارات ذات الأولوية تشكل منطلقا فعالا لإجراء إصلاح عميق لإدارتنا تهدف إلى:

- أ - تأصيل ثقافة حكومة تضطلع بتنشيط القيم الأخلاقية بالمرفق العام؛
- ب - تطبيق مبدأ اللاتمركز الإداري الذي يشكل إحدى رهانات تكريس المنظور الجديد للخدمة العامة في التجاوب مع الحاجيات الواقعية للمواطنين؛
- ت - ترسيخ قيم جديدة في علاقات الإدارة بالمتعاملين معها تقوم على خلق توازنات جديدة بين هذين القطبين؛
- ث - تأهيل الموارد البشرية وتطوير أساليب تدبيرها لتنشيط موقعها كقوة مؤثرة في حركية الإصلاحات؛
- ج - إصلاح منظومة الأجور لضمان ظروف محفزة على المردودية والإنجاز؛

¹ عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص. 374. بتصرف
² محمد البقالي: تدبير الشأن العام المحلي بين إدارات الدولة والجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، 2006-2007، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، ص. 156.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ح - تنمية استعمال تكنولوجيا المعلوماتيات ضمانا لمتحكم في الجودة والتكاليف، وتمهيدا

للانخراط في رزمة الإدارة الإلكترونية؛

خ - تبسيط المساطر والإجراءات للرفع من جودة الخدمات وتحجيم بؤر التلاعب بمصالح المواطنين.

وهي منطلقات من شأنها أن تحدث تغييرات عميقة في أنماط التنظيم والتسيير السائدة في الإدارة، وأن تعيد التوازنات الرئيسية للجهاز الإداري برمته وتؤهله ليكون قادرا على مواجهة التحديات التنموية واستحقاقات¹ 2021.

3- الرفع من كفاءات أقسام الجماعات المحلية بالعمالات والأقاليم

على إثر المراجعة الدستورية للمملكة لسنة 2011،² والتي جعلت من ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات ممثلون للسلطة المركزية في الجماعات الترابية، أصبح لهم من السلطة ما يؤهلهم لاتخاذ المبادرات والتدابير من أجل الرفع من فعالية الجماعات الترابية، وبالتالي أصبح هذا الصنف من رجال السلطة يقوم مقام السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية على المستوى الجهوي بما فيه المستوى العملائي والإقليمي والمحلي (مستوى الجماعات)، فأصبح يراقب أعمال هذه المستويات الثلاث، يمنح التأشيرات ويعارض على منحها، ويتعرض على اتخاذ مقررات المجالس التداولية إذا تبين لها ما يبرر ذلك. اختصاصات ثقيلة وجد حساسة، لكن للأسف لم تواكبها اتخاذ مبادرات من قبل وزارة الداخلية من أجل تفعيل جيد لهذه المهام وبشكل يرفع من الأداء والفعالية في ممارسة هذه الرقابة. وإن كان الدور الذي أناطه الدستور بتلك الفئة من رجال السلطة يتعدى الممارسة الرقابية والمراقبة على أعمال المجالس التداولية إلى اتخاذ كل التدابير من أجل الرعاية والمواكبة والمساعدة للجماعات الترابية من أجل تفعيل المبادئ الدستورية الجديدة، خاصة تلك المتعلقة بالديمقراطية التشاركية، والتدبير الحر، ومبدأ التفريع، وجعل الجهة قاطرة للتنمية، والرفع من عمل الجماعة والرقى بها إلى مصاف الجماعات المقولة، تحقيقا للتنمية المحلية الشاملة والمندمجة، عبر تحقيق استقلالها المالي والإداري الفعلي، فلم يتم تكريس هذه الإصلاحات الدستورية والقانونية بتدعيم لأقسام الجماعات المحلية بالعمالات والأقاليم والولايات بتأطير بشري كاف، ولا بوسائل مادية وتكنولوجية متطورة تؤهلها للقيام بمهامها على الوجه المطلوب لكي تكون مثالا للجماعات الترابية في تحديث وتطوير الأداء الإداري. ولبلوغ تلك الأهداف يتعين اتخاذ العديد من التدابير الرامية إلى جعل هذه الأقسام بمثابة مستشار قانوني على المستوى الترابي من خلال تزويدها بالموارد

¹ تشخيص الوضع الحالي للإدارة، الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء التجارب الأجنبية، مرجع سابق، ص. 43-44.

² المادة 145 من دستور 2011 "يمثل ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم والعمالات، السلطة المركزية في الجماعات الترابية. يعمل الولاية والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية. يساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية. يقوم الولاية والعمال، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها."

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

البشرية الإدارية والتقنية والبرامج المعلوماتية الضرورية لمساعدتها على مواكبة أعمال الجماعات الترابية على الوجه المطلوب، وتمكينها من الاستفادة من دورات التكوين المستمر على الصعيد الوطني والدولي قصد جلب خبرات جديدة تسعف في تطوير وتجويد الأداء الإداري.

إن مراقبة وتتبع أعمال وأنشطة وتدخلات ومقررات الجماعات الترابية يمارسها فعليا على أرض الواقع رئيس قسم الجماعات المحلية بكل عمالة أو إقليم. لدى أصبح من الضروري إعادة النظر في تأطير هذا النوع من المسؤولية سواء من حيث التكوين أو كيفية تقلد المهام بهذه الأقسام، وحتى إعادة هيكلة تلك المصالح بشكل يضمن مباشرة الملفات المتعلقة بتدبير اختصاصات ومبادرات الجماعات الترابية بشكل احترافي، علما أن غالبية أطر أقسام الجماعات المحلية على مستوى العملات والأقاليم يغلب عليهم التكوين الإداري والقانوني، في حين يجب تطعيم هذا التأطير بشكل يلائم اختصاصات الجماعات الترابية الموسعة، خاصة وأن كل من الدستور والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، قد نصت على إمكانية نقل العديد من اختصاصات الدولة إلى تلك الهيئات، اختصاصات تتنوع طبيعتها من ما هو اقتصادي اجتماعي بيئي تقني صحي معماري، إلى ما هو قانوني عام وخاص، والتي تحتاج تخصصات في شتى المجالات التقنية والعلمية الحديثة لكي تستطيع أن تباشر تدخلاتها ومواكبتها لجماعات الغد بشكل ملائم، مع إقرار التكوين المستمر للأطر المتواجدة بتلك الأقسام على الخصوص. كما يتعين إحداث قسم للجماعات المحلية على مستوى كل ولاية جهة ينسق بين أقسام الجماعات المحلية للعمالات والأقاليم التابعة لولاية المعنية، بدل الاكتفاء بقسم الجماعات المحلية على مستوى العمالة أو الإقليم مقر الجهة، وتمكينه من كل مقومات التنسيق الفعلي.

4- إحداث لجنة إقليمية وعملياتية لتدارس قضايا الملفات الاستثمارية العالقة

لقد لاحظنا أن العديد من ملفات طلبات الاستثمار المقدمة من قبل بعض المستثمرين لازالت حبيسة رفوف الإدارة المحلية، ولسنوات عديدة، بسبب بطء المساطر وتعقدها، وتعدد الأجهزة المتدخلة في البت فيها، والتي قد تتضمن في طياتها موارد مالية مهمة يمكن للجماعة الترابية الاستفادة منها في حالة منحها التراخيص القانونية.

ومن أجل إنجاح مبادرات الجماعات الترابية التنموية، والإسراع بتدبير برامجها وتدخلاتها الاقتصادية والاجتماعية، ومساعدتها على تقوية مواردها المالية، يتعين خلق لجنة على مستوى كل عمالة أو إقليم تضم ممثلين عن المصالح اللامركزية، ممثلي الجماعات الترابية المعنية والهيئات المهنية (المهندسون الأطباء والصيادلة المحامون الموثقون... إلخ) ومثلي الغرف المنتخبة على مستوى الجماعة،

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

وبعض الفاعلين في المجال الاقتصادي والاجتماعي بما فيهم قطاع المجتمع المدني الفاعل، بهدف فتح ورشات متخصصة لندارس قضايا ملفات الاستثمار العالقة، وإيجاد الحلول لها بشكل تشاركي، وإبرام اتفاقيات ملزمة لكل متدخل في قطاع ما يهم جانبا من دراسة الملف العالق، على أن تحدث إلى جانب تلك اللجنة كتابة خاصة تدون الملفات العالقة وتبرمج جلسات دراستها وتتبع تدبيرها والتنسيق مع المصالح المتدخلة فيها يرأسها الكاتب العام للعمالة أو الإقليم نظرا لطابعها التقني.

كما أن تفعيل مبادئ التعمير التشاوري، الذي يعتبر من أهم آليات الاستثمار وخلق فرص الشغل على مستوى الجماعات، يمكن أن يحل العديد من إشكالات المساطر المعقدة التي تثيرها وثائق التعمير السارية المفعول وضعف إمكانيات التجهيز لدى الجماعات.

المطلب الثاني- ضبط وثيقة الميزانية واعتماد سياسات محققة للفعالية المالية

نقصد بإجراءات الفعالية المالية لوثيقة الميزانية ما تعلق ببعض السياسات الرافعة للمردودية المالية وكذلك من حيث اقتراح بعض التدابير المحسنة للأداء.

يندرج إصلاح الميزانية في إطار توفير الشروط السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الكفيلة بتحقيق اندماج ناجح للمغرب في المحيط الدولي الذي يعرف تحولات هامة، ومراعاة لالتزامات المغرب¹ مع عدد من الدول الأوروبية والإفريقية وأمريكا ودول أخرى.

إن التحولات الجارية في سير الاقتصاد العالمي والوتيرة المتسارعة لهذه التحولات تحتم وضع استراتيجيات مناسبة ترمي إلى تكييف الهياكل الاقتصادية الاجتماعية للدولة حتى يتوفر لديها ما يكفي من القوة والمرونة لمسايرة التطورات الحالية، وعليه لابد من تبني أساليب جديدة في التدبير العمومي تركز على النتائج وعلى عقلنة الإنفاق.² والجماعات الترابية هي جزء من الدولة، وكل تغيير في استراتيجيات الدولة يجب أن ينقل إلى مجال هذه الكيانات التنموية لتحقيق التناغم والتكامل في السياسات والبرامج.

الفقرة الأولى- ضبط وثيقة الميزانية والإجراءات المواكبة لها

من أجل تنزيل جيد لمبادئ الحكامة المالية الجيدة أقر دستور 2011 مجموعة من المبادئ تروم تخليق الحياة العامة، تهم بالأساس ربط المسؤولية بالمحاسبة، وتتعلق تطبيقات هذا المبدأ من خلال تخليق تدبير الميزانية، وجعلها تتصف بالصدق والشفافية والنجاعة والفعالية.

¹ محمد سكلي: التدبير المالي العمومي بالمغرب ومتطلبات الحكامة المالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال - الرباط، 2012/2011، ص. 254.

² محمد سكلي: التدبير المالي العمومي بالمغرب ومتطلبات الحكامة المالية، ص. 254.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

أولاً- ضبط وثيقة الميزانية

الميزانية هي الوثيقة التي يقدر ويؤذن بموجبها بالنسبة لكل سنة مالية، مجموع موارد وتكاليف الجماعة الترابية، ولكي يتم تحقيق الفعالية المرجوة من اعتماد هذه الآلية التدبيرية للمالية العمومية الترابية، لا بد أن تكون مؤسسة على قواعد الشفافية والصدقية والواقعية، تواكب تحضيرها واعتمادها وتنفيذها وتقييمها إجراءات مضبوطة ومحكمة، كضبط أحكام القرار الجبائي ومساطر وضعه ومراجعته بالتناسب مع مشاريع وضع ومراجعة الميزانية، والتحكم في صرف النفقات وترشيد استعمالاتها، وغيرها من التدابير المساعدة على التدبير الجيد للمالية الترابية.

1- تأسيس الميزانية على مبدأ الصدقية والدورية التوجيهية لإعداد مشاريع الميزانية

ومن أجل مساعدة المجالس التداولية على التحلي بمبادئ الصدقية في اعتماد الميزانية، اعتادت المديرية العامة للجماعات المحلية أن توطر أعمال هذه المجالس المخصصة لدراسة مشاريع ميزانية السنة بدورية توجيهية، اعتبرنا تلك المتعلقة بتوجيهات مالية سنة 2017 من الوثائق المتطورة في مجال تنزيل مبادئ الحكامة المالية الجيدة، والتي يمكن تبنيها مستقبلاً كقاعدة أساسية لبناء ميزانية ترابية قادرة على تحقيق الفعالية المالية.

أ- العمل بمبدأ صدقية تقديم الميزانية

إن المادة 152 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات في باب تفعيل مبادئ الحكامة الجيدة تقتضي في مجال تهيين مشروع الميزانية، وعرضها سواء على أنظار لجان المجلس المكلفة بالميزانية والشؤون المالية والبرمجة، أو على أنظار المجلس من أجل الدراسة والتصويت عليها، بأن هذه الوثيقة يجب أن تبنى على أساس معطيات حقيقية وقابلة للتحقيق، وذلك بالنص على أنه : " تقدم ميزانية الجماعة بشكل صادق، بمجموع مواردها وتكاليفها، ويتم تقييم هذه الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها".

فالمقصود هنا من المعطيات المتوفرة أثناء إعداد الميزانية، أن تبنى توقعاتها على الفرص الحقيقية المتوفرة، والإمكانات المتاحة، والابتعاد عن النفخ في التوقعات والتفديرات، وذلك باتخاذ مجموعة من الإجراءات الضرورية لتحقيق هذه الغاية عند وضع مشروع الميزانية قيد الدرس، ويتعلق الأمر بما يلي:

دعوة جميع الفاعلين في تدبير موارد الجماعات الترابية للمساهمة في وضع توقعاتهم وانتظاراتهم من مشروع الميزانية، وتقديم تقارير مفصلة عن مجهوداتهم في هذا الباب ترفق بمشروع الميزانية، إذ أن من شأن هذا الإجراء أن يحفز القيمين على تدبير هذه الموارد وخاصة مصالح المديرية العامة للضرائب،

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

والخزينة العامة للمملكة (القباض)، أن يبذلوا مزيدا من المجهود للرفع من مستوى الأداء في المهام المنوطة بهم، ويدفع بهم إلى تقديم بيانات حقيقية عما توقعوا تحقيقه وما حققوه كل في دائرة اختصاصه.

- نشر هذه التقارير في بوابة الجماعات الترابية لتمكين الرأي العام المحلي من الاطلاع عليها وتقييمها، تكريسا لمبادئ الشفافية والمحاسبة؛
- بناء الميزانية على الموارد والإمكانات الحقيقية للجماعة الترابية؛
- الاعتماد على مرجعية المخطط المالي للجماعة (برنامج عمل الجماعة فيما يخص الجماعات... الخ)، في وضع توقعات ميزانية السنة؛
- وضع خطة عمل لتنفيذ الميزانية السنوية وتتبعها وتقييمها (فخطة العمل تترجم عمليا الأهداف الإستراتيجية الكبرى التي تم تحديدها في برنامج عمل الجماعة¹)؛
- إلزام تشريعا كل الأجهزة المتدخلة في تدبير موارد الجماعات الترابية، بتقديم تقارير عن كل ثلاثة أشهر إلى الأمر بالصرف، والتحقق من مدى التزامهم بتوقعاتهم عند تقديم مشروع الميزانية، ومستوى أداء الميزانية، لكي يتم تدارك كل الأخطار التي تحول دون تحقق الأهداف في الوقت المناسب؛
- بناء مشروع الميزانية على مبادئ التدبير المبني على الأهداف:

■ رصد التوقعات وفق الأهداف المقترح تحقيقها عند تنفيذ الميزانية؛

■ بناء توقعات اعتمادات النفقات بالتناسب مع حجم الموارد المتوقع تحقيقها فعلا.

كما تجدر الإشارة فيما يخص سياسة الجماعات الترابية في مجال الميزانية يتعين مقاربتها مع تلك المقترح اعتمادها بالنسبة للدولة، بحيث إن السياسة العامة للدولة تعتمد بالدرجة الأولى على الميزانية في تنشيط الاقتصاد والمساهمة في التنمية، لذلك فإن أسلوب وبنية الميزانية يكتسي أهمية قصوى خلافا لما يعتقده البعض بأن طرق تصنيف وتقييم وتبويب الموارد والنفقات العامة لا يعدو أن يكون أمرا تقنيا بحثا، أو هو على أحسن الوجوه أمرا محاسبيا لا يجوز البحث فيه، إلا أن هذا الاعتقاد خاطئ جملة وتفصيلا.

فعمليات إعداد وتنفيذ ميزانية الدولة يقتضي إجراء الكثير من الاتصالات بين القطاعات الحكومية لتبادل المعلومات والتشاور بشأن الاعتمادات وما ينبغي عمله، والتنظيم وإعادة التنظيم لبعض الوحدات الإدارية والمديرية وإعادة تحديد الأهداف وتنسيق الخطط وتقييم أساليب العمل ومستويات الأداء وخلافه من الخطوات التي يرجى أن تزيد في مستوى الكفاءة الإدارية.

¹ المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ومن ثم فإن تقسيم الميزانية لابد من أن تتوفر فيه المرونة والتنوع بحيث يمكنه أن يخدم جميع هذه الأغراض، وبمعنى آخر فإن تبويب الميزانية ينبغي أن تنظم بحيث تسهل إعداد البرامج والمشروعات واعتمادها وتنفيذها والرقابة عليها.

ويتطلب الأمر هنا إيجاد طريقة لتبويب الميزانية تمكن من تحديد المسؤوليات وقياس مدى الكفاءة في تنفيذ البرامج المختلفة، وبالتالي مدى الكفاءة في استخدام الأموال العامة.

ولكي تتم الرقابة المالية سواء كانت من داخل السلطة التنفيذية أو خارجها فلا بد أن تبويب الميزانية وأن تنظم الاعتمادات بطريقة تسهل الرقابة على العمليات المالية ومراجعة مستنداتها ودفاتها لكشف التلاعب والأخطاء.¹

ومن الإجراءات التي تساعد على صدقية وشفافية تدبير ميزانية الجماعات الترابية، إخضاعها للتدبير الإلكتروني، الذي يستند على البرامج المعلوماتية، ذات البعد المؤسس على مبادئ الشفافية والمسؤولية وربط المسؤولية بالمحاسبة كما سبقت الإشارة إلى ذلك.

أ- العمل بتوجيهات دورية إعداد مشاريع الميزانية

لقد دأبت وزارة الداخلية في شخص المديرية العامة للجماعات المحلية وقبل انعقاد دورات المجالس التداولية المتعلقة بالتداول بشأن وضع مشاريع الميزانية للسنة المالية المقبلة، أن توجه دورية يطلب فيها من القيمين على إعداد المسودة (الأميرين بالصرف وإدارتهم ولجنة المجلس المكلفة بالميزانية والشؤون المالية والبرمجة) تحدد فيها الحدود التي يتعين على الجماعات الترابية التزام بها لكي يحظى مشروع الميزانية بالتأشير من قبل السلطة الوصية على الجماعات الترابية، كتسجيل النفقات الإلزامية، وضرورة تقديم الميزانية متوازنة في شقيها الخاص بالتسيير والتجهيز، مع تقديم توجيهات تتعلق بالإجراءات التي يتعين على المجالس التداولية التزام بها والعمل على تفعيلها من أجل ضمان تدبير أفضل لماليتها. ونسوق هنا مثال الدورية التي أصدرها وزير الداخلية في سياق إعداد مشاريع ميزانيات الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات والمقاطعات برسم سنة 2017، لما تضمنته من توجيهات قيمة، تصب في اتجاه الحكامة الجيدة لتدبير الميزانية المحلية، والتي لو تم تفعيل محتواها بشكل جيد، لا محالة ستحقق الجماعات الترابية قفزة نوعية في مستوى حكامتها المالية، كالتوجيهات المتعلقة بعرض مشاريع مراجعة

¹ نجيب جيري: الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص. 60.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

وتحيين القرار الجبائي في كل دورة تتعلق بدراسة مشروع الميزانية لتحقيق فعالية تقديرات الميزانية وتطوير وتنويع وتنمية مواردها المالية.

فبتاريخ 17 أكتوبر 2016، تحت رقم 1690 صدرت عن المديرية العامة للجماعات المحلية مديرية المالية المحلية، دورية تضمنت إشارات إلى التدابير التي اتخذتها الوزارة الوصية على الجماعات الترابية من أجل ضمان تدبير محكم للاختصاصات المنوطة بالجماعات الترابية، وتعلقت بالتدابير ذات التوجه العام في إعداد الميزانية، والتوجيهات الضابطة لإعداد الميزانية.

ونظرا للأهمية القصوى للتوجيهات التي تتضمنها هذه الدورية، ارتأينا اعتمادها بتصرف كأساس لآفاق تأهيل ميزانيات الجماعات الترابية، وذلك كما يلي:

❖ التوجيهات العامة لإعداد الميزانية وفق الدورية التوجيهية

تضمنت مقدمة هذه الدورية مجموعة من الحثيات تضمنت ما يلي:

- التنبيه إلى أن الدولة قد أصدرت مجموعة من المراسيم التطبيقية في مجال تدبير مالية الجماعات الترابية ولاسيما في مجال التخطيط والبرمجة وكيفية إعداد برامج التنمية وتحضير القوائم المالية والمحاسبية المرفقة بالميزانية وتحديد الإجراءات المتعلقة بترحيل وتحويل الاعتمادات المفتوحة في الميزانية؛
- الإشارة إلى التدابير التنظيمية، التي أقدمت عليها الجهات والعمالات في تأسيس إدارتها وهيكلها التنظيمية وإحداث الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع بالنسبة للجهات؛
- العمل على إرساء القواعد القانونية والتنظيمية التي تتيح للجماعات الترابية ممارسة اختصاصاتها التنموية في أحسن الظروف، خاصة على مستوى تقوية القدرات المحلية في مجالات إنجاز برامج التنمية وتوفير الخدمات الأساسية للسكان وإنعاش الاستثمار وخلق الثروات ومناصب الشغل.

كما تضمنت توجيهات عملية منبثقة عن الحكامة الجيدة للتدبير الفعال للشأن العام المحلي، والتي تحث من خلالها الجماعات الترابية على نهجه على درب دعم مسار اللامركزية وترسيخ ديمقراطية القرب بغية إذكاء روح المواطنة وجعل الجماعات الترابية فضاءا للتماسك الاجتماعي ومشتلا لخلق الثروات، من خلال:

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- التوظيف المحكم والعقلاني للموارد المالية والبشرية للجماعات الترابية والإمكانات المتاحة؛
- ترسيخ منهجية التخطيط الاستراتيجي؛
- اعتماد مناهج البرمجة المتعددة السنوات من خلال ربط الأهداف الإستراتيجية المسطرة في برنامج التنمية الجهوية وبرنامج التنمية للعمليات والأقاليم وبرامج عمل الجماعات بالميزانية السنوية؛
- احترام مبدأ توازن الميزانية؛
- صدقية تقديرات المداخل والنفقات؛
- تسجيل النفقات الإجبارية؛
- إعطاء البعد الاجتماعي والاقتصادي للاختيارات المالية؛
- تحقيق الانسجامية في تحديد الاختيارات والبرامج مع التوجهات الاستراتيجية للدولة؛
- العمل وفق مقاربة تشاركية، يساهم فيها كل الفاعلين والفرقاء الاقتصاديين والاجتماعيين من القطاع العام والخاص والمجتمع المدني؛
- اعتبار هذه الدورية بمثابة المؤطر العام لإعداد الميزانية، انسجاماً مع القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

❖ التوجهات الضابطة لإعداد الميزانية وفق الدورية التوجيهية

يشمل هذا المحور ضبط العناصر المتعلقة بالقواعد القانونية والتقنية المنظمة لإعداد ميزانيات الجماعات الترابية، وكذا التوجهات الأساسية لإعداد التقديرات الخاصة بالمداخل، والتوجهات الخاصة بإعداد تقديرات النفقات، وفي الأخير الوثائق والبيانات اللازمة للتأشير على الميزانيات المحلية.

✓ القواعد القانونية والتقنية المنظمة لإعداد ميزانيات الجماعات الترابية وفق الدورية التوجيهية

اعتماد الميزانية والتأشير عليها يتطلب مرور الميزانية بعدة مراحل، وتستغرق كل فترة مدة من الوقت حددها القانون واحترامها ملزم لكل عنصر متدخل فيها. فكل مخالفة لتلك الأمانة يترتب عنه إجراء قانوني آخر قد يعطل التنفيذ السليم للميزانية ويمس بالتالي حرية المجالس التداولية في تدبير مالياتها وقراراتها المالية.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

✓ البرنامج الزمني والآجال القانونية لإعداد الميزانية وفق الدورية التوجيهية

قبل سنة 2015 كانت الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث تخضع لتنظيم مالي واحد، ولآجال قانونية موحدة لكن في ظل القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، أصبح لكل جماعة ترابية نظامها المالي الخاص بها.

➤ ميزانية الجهة

طبقا لمقتضيات المادة 105 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، يتولى الرئيس إعداد الميزانية ويعرضها مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة داخل أجل 10 أيام على الأقل قبل تاريخ أقصاه 5 نوفمبر وفق المادة 198 من القانون التنظيمي رقم 111.14 ويتم توجيه الميزانية المعتمدة أو غير المعتمدة إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في تاريخ أقصاه فاتح دسمبر حسب مقتضيات المادة 200 من هذا القانون التنظيمي.

➤ ميزانية العمالة أو الإقليم

طبقا لمقتضيات المادة 99 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، يتولى الرئيس إعداد الميزانية ويعرضها مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة داخل أجل 10 أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية، على أن يتم اعتمادها في تاريخ أقصاه 15 نوفمبر وفق المادة 176 من القانون التنظيمي رقم 112.14 ويتم توجيه الميزانية معتمدة إلى عامل العمالة أو الإقليم في تاريخ أقصاه 10 ديسمبر حسب مقتضيات المادة 178 من هذا القانون التنظيمي.

➤ ميزانية الجماعة

طبقا لمقتضيات المادة 98 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، يتولى الرئيس إعداد الميزانية ويعرضها مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة داخل أجل 10 أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية، على أن يتم اعتمادها في تاريخ أقصاه 15 نوفمبر وفق المادة 185 من القانون التنظيمي رقم 113.14 ويتم عرضها على تأشيرة عامل العمالة أو الإقليم في تاريخ أقصاه 20 نوفمبر حسب مقتضيات المادة 189 من هذا القانون التنظيمي.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

وتجدر الإشارة إلى أنه وفق المقتضيات الواردة بالقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية حسب الحالة، فإنه في حالة إذا لم يتم عرض ميزانية الجماعة الترابية على تأشيرة والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم حسب الحالة داخل الآجال المحددة أعلاه، أمكن للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد طلب استفسارات من رئيس المجلس المعني بالأمر، أن تقوم قبل فاتح يناير بوضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها مع مراعاة تطور تكاليف وموارد الجماعة.

❖ التوجيهات الأساسية لإعداد التقديرات الخاصة بالمدخلات وفق الدورية التوجيهية

لضمان توازن ميزانياتها، يجب على الجماعات الترابية أثناء وضع التقديرات الخاصة بمدخلاتها الاعتماد على الاستخلاصات الفعلية برسم السنوات المنصرمة مع الأخذ بعين الاعتبار المعطيات الجيدة والواقعية، مع استحضار مبدأ الصدقية.

كما يجب أن تضم تقديرات موارد ميزانية التجهيز الموارد المرتقب رسدها لإنجاز المشاريع المزمع تمويلها جزئياً أو كلياً عن طريق القروض، والتي تتعلق بحصة الجماعة الترابية في تمويل هذه المشاريع وكذا الموارد المرتقب تعبئتها خلال السنة المالية على ضوء الترخيصات بالبرامج المؤشر عليها.

ويشار هنا، أن الجماعات ذات نظام المقاطعات، وجب عليها مراعاة القواعد القانونية الجديدة التي تهم النظام المالي لمجالس المقاطعات المنصوص عليها في المواد من 245 إلى 254 من القانون التنظيمي رقم 113.14، خاصة فيما يتعلق بالمخصصات الإجمالية المرصودة للمقاطعات.

❖ التوجيهات الخاصة بإعداد تقديرات النفقات وفق الدورية التوجيهية

إن الحفاظ على التوازن البنوي للميزانية يقتضي ربط نمو وتيرة النفقات بالمدخلات. لذلك يتعين على الجماعات الترابية، أثناء إعداد ميزانياتها، حصر نمو النفقات على الأكثر في حدود مماثلة لنمو المدخلات.

كما يجب أن تركز التقديرات في هذا المجال على أساس عقلنة وترشيد نفقات التسيير ضماناً لاستمرارية المرافق وجودة الخدمات المقدمة، مع مراعاة ما يلي:

- تسجيل النفقات الإلزامية المنصوص عليها في المواد 196، 174، و181 من القوانين التنظيمية المتعلقة على التوالي بالجهات، العمالات والأقاليم والجماعات في ميزانية تسيير الجماعات الترابية؛

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- إعداد القوائم المستمرة الخاصة بالموظفين مع الأخذ بعين الاعتبار التغييرات المحتملة في الوضعية الإدارية للموظفين دون إغفال القدرة المالية للجماعات الترابية وتجنب إحداث مناصب جديدة إلا في حالة الضرورة الملحة مع التأكد من توفير الموارد المالية اللازمة لذلك؛
 - إدراج النفقات التقديرية الخاصة باستهلاك الماء والكهرباء والمواصلات السلوكية ولاسلوكية اعتماداً على القوائم المقدمة من طرف المصالح المختصة مع الحرص على ترشيد الاستهلاك؛
 - ترشيد النفقات المخصصة لحظيرة السيارات والسفرات إلى الخارج. والتعويضات الممنوحة لرؤساء مجالس الجماعات الترابية والمقاطعات ونوابهم ورؤساء اللجان الدائمة ونوابهم ورؤساء الفرق طبقاً للنصوص التنظيمية الجاري بها العمل؛
 - بالنسبة للجهات، إدراج المخصصات المرصودة للوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع.
- أما بالنسبة لنفقات الاستثمار، فيجب أن توجه بالأساس لإنجاز برامج تنمية الجماعات الترابية والبرامج المتعددة السنوات، كما ينبغي الأخذ بعين الاعتبار عند إعداد مشاريع التجهيز المخططات التنموية وبرامج العمل الجماعية وذلك في تناغم تام مع التوجيهات العامة للدولة، كما يجب إعطاء الأولوية للبرامج والمشاريع موضوع اتفاقيات والتزامات موقعة أمام جلالة الملك أعزه الله، أو مع قطاعات أو مؤسسات حكومية، بالإضافة إلى المشاريع التي توجد في طور الإنجاز ذات الأثر الواضح من حيث فرص الشغل وإنتاج الثروات وتحسين ظروف عيش المواطنين والمواطنات وتحقيق التوازن المجالي والجهوي.

كما يجب الحرص على:

- توفير المشاريع المبرمجة على دراسات جاهزة تثبت مردوديتها الاجتماعية والاقتصادية، وعلى معايير محكمة لانتقائها، وآليات دقيقة لتتبع تنفيذها وضبط كلفتها؛
- تفعيل المساطر القانونية المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة والمنع التام للاعتداء المادي على عقارات الأغيار لتفادي مخلفات الأحكام القضائية التي ترهق ميزانيات الجماعات الترابية.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

❖ الوثائق والبيانات اللازمة للتأشير على الميزانية وفق الدورية التوجيهية

عند عرض مشروع الميزانية على التأشير، يتعين إرفاقه بجميع الوثائق والبيانات الخاصة بالمدخلات والنفقات ولاسيما تلك المبينة بالمراسيم الصادرة بالجريدة الرسمية عدد 6482 بتاريخ 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016). وفي هذا الإطار وجب إرفاق مشروع الميزانية بما يلي:

- بيان النفقات المستمرة الخاصة برواتب وأجور الموظفين برسم السنة الجارية، وكذا الالتزامات التي تم اعتمادها خلال نفس السنة؛
- بيان الأقساط السنوية للقروض المستحقة برسم السنة المالية والأقساط التي لم يتم أدائها إلى غاية شهر شتنبر من السنة الجارية؛
- بيان يتضمن مستحقات استهلاك الماء والكهرباء برسم السنة الجارية وكذا الأداءات التي تم صرفها إلى غاية شهر شتنبر لنفس السنة؛
- بيان التوقعات المتعلقة باستهلاك الماء والكهرباء برسم السنة المالية مشفوع بالتوقعات المحددة من طرف مؤسسات التوزيع المعنية؛
- بيان المتأخرات المتعلقة باستهلاك الماء والكهرباء؛
- بيان المستحقات والمتأخرات المتعلقة بالعقود والاتفاقيات المبرمة في إطار التدبير المفوض للمرافق؛
- بيان إجمالي لتنفيذ الميزانية برسم السنة الجارية وذلك إلى غاية شهر شتنبر؛
- بيان تفصيلي للحسابات الخصوصية؛

كما يجب إرفاق مشروع الميزانية بقرارات التعديلات التي تعتزم الجماعات الترابية إدخالها على قراراتها الجبائية خلال السنة المالية، والبيانات المتعلقة بشركات التنمية التابعة للجماعات الترابية.

ثانيا- ضبط الإجراءات المواكبة لوثيقة الميزانية

نقصد بالإجراءات المواكبة لتنفيذ الميزانية مجموعة من الآليات التي تجعل تنفيذ الميزانية يحقق أكبر قدر من الفعالية المالية.

1- اعتماد الضبط الجيد للقرار الجبائي

يعتبر القرار الجبائي أداة قانونية وتنظيمية مكملة للمقتضيات القانونية في مجال تأسيس وتسعير وفرض وتحصيل ديون الجماعات الترابية. فهو بمثابة قرار تنظيمي مستمر يحدد نوع الأوعية الخاضعة للتضريب، والأسعار الواجب تطبيقها، والمدة الزمنية المطابقة لها، وكيفية تصفية الواجبات، والأشخاص

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

الخاضعين لمقتضياتها، وطرق تحصيلها والأجهزة المكلفة بذلك. ولكي يحقق القرار الجبائي فاعلية مكملة للمقتضيات القانونية المؤسسة للجباية المحلية وباقي الموارد الأخرى المقررة لها، يتعين على المجالس التداولية والأميرين بالصرف، والأجهزة الإدارية والتقنية المشرفة على تدبير شؤون الجماعة الترابية وإدارتها، أن تعطي أهمية كبرى لعملية اعتماد هذه الوثيقة الأساسية والمصيرية في حياة ميزانية الجماعات الترابية، والتي تعد من مقومات تحقيق المردودية المالية، وبالتالي ملامسة الاستقلال المالي، إن استخدمت في وضعها وتتبعها وتقييمها ومراجعتها، قواعد الحكامة المالية الجيدة، والتجرد من المصالح الشخصية والساسوية الانتخابية.

كما يتعين أن يتضمن هذا القرار، جردا للمساطر المتبعة في التأسيس والتحصيل والتخفيض والإعفاء الجبائي وسبل تدبير المنازعات، وكيفية تدبير الاتفاقات، المتعلقة بتدبير الملك العام والخاص.

فبصفة عامة، يجب أن يحمل القرار الجبائي صفة " ضابط عام محلي " لعمليات تأسيس وتحصيل وتدبير الإعفاءات والتخفيضات ومنازعة الديون المحصلة لفائدة الجماعات الترابية.

أ- ضبط قواعد الشكل لبناء القرار الجبائي

يعتبر القرار الجبائي آلية تشريعية وتنظيمية مكملة للمقتضيات التشريعية المنظمة لمصادر التمويل الجبائية، إذ يحدد نسب وأسعار الرسوم الموكول للمجالس التداولية التقرير بشأنها، سواء تلك المتعلقة بالأسعار التي حدد المشرع نسبها وأسعارها الدنيا والقصوى، أو تلك التي ترك أمر تقدير أسعارها للمجالس التداولية.

ولكي تتحقق الأهداف الحقيقية من هذه الآلية، يجب أن يتخذ القرار الجبائي شكل قرار تنظيمي مستمر، يتضمن عدة إجراءات منها:

- من ناحية الشكل أن يحمل عنوان " قرار تنظيمي جماعي مستمر تحدد بموجبه مختلف الحقوق والواجبات المقبوضة لفائدة الجماعة الترابية ومساطر تدبيرها "؛
- وضع خطة لتقييم أدائه، تمكن من مراجعته كلما تطلب الأمر ذلك، لمسايرة كل الظروف التي قد تنمي مردودية مصادر التمويل، وتمكن من توسيع أوعيتها، أو تدارك الصعوبات التي تحول دون تحقيق فعاليته؛
- يعرض وجوبا للمراجعة بصفة سنوية مع دراسة المجلس لمشروع الميزانية، وكما طرأ مستجد يفيد في تنمية الموارد المالية؛
- أن يحمل نفس التبويب المنصوص عليه في الميزانية؛

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- أن يقسم حسب الترتيب المنصوص عليه في المواد المؤسسة لموارد الجماعات الترابية (المادة 174 من القانون رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، المادة 189 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، والمادة 167 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعملات والأقاليم).

ب- إعادة النظر في تحديد الوعاء الجبائي المؤسس للقرار الجبائي

من خلال البحث الميداني الذي أجريناه على بعض الرخص التي تم تسليمها في مجال رخص البناء والتجزئات والمجموعات العقارية بدائرة نفوذ جماعة فاس، أتضح لنا أن الأسس التي تعتمد عليها مصالح التصميم في تحديد الواجبات المترتبة على الترخيصات، تبنى على أساس المساحة المغطاة من البناء المرخص، ونوع البناء المرخص (فردى، صناعى تجارى إدارى، سكنى... إلخ) دون الأخذ بعين الاعتبار طبيعة العقار (أرض عارية أم بناء قائم) ولا نوع المواد والتجهيزات التي ستستعمل في تشييد البناء وعدد الطوابق، كما لا يأخذ بعين الاعتبار العناصر التجارية المرتبطة بموقع العقار من حيث الرواج التجارى، بحيث أن كثيرا من القرارات التنظيمية المحددة لمختلف الحقوق المقبوضة لفائدة الميزانية الترابية تتبع في تحديد الأسعار التصنيف المبني على نوع البناء ومساحته المغطاة دون غيره من العناصر السالفة الذكر. والحال أن التسعيرة يجب أن تراعى التوازن بين العدالة الجبائية والمردودية المالية.

كما يلاحظ أن بعض الجماعات قد تلجأ إلى اعتماد تسعيرة موحدة تطبق على نوع موحد للبناء، أو تطبيق التسعيرة القصوى بالنسبة لكل نوع من البناء، فإن من شأن ذلك أن يحقق المردودية المالية للميزانية الترابية، لكن على حساب العدالة الجبائية، والتي قد تشجع على التهرب الضريبي وانتشار ظاهرة البناء العشوائى، ومثال ذلك:

جدول أسعار تسليم رخصة البناء بجماعة: Ω

نوع البناء	السعر
فردى	30 درهم
سكنى	30 درهم
إدارى	30 درهم

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

فبناية من سفلي وطابقين معدة للسكن بحي صفيحي بمقاطعة جنان الورد التابعة لجماعة فاس على مساحة مائة (100) متر مربع بقيمة تجارية هزيلة، ستؤدي نفس الحقوق بالمقارنة مع بقعة أرضية لها نفس المواصفات ومتواجدة بمقاطعة أكدال بنفس الجماعة الغنية، فالعدالة الجبائية لن تتحقق.

كما نلاحظ في هذا الباب أن المشرع لم يدمج القيمة التجارية ولا موقع العقار من ناحية تحديد تسعيرة رخص التجزئات،¹ واكتفى ببنائها على أساس قيمة التكلفة الإجمالية التي يتطلبها التجهيز المتعلق بالتجزئة. إجراء يقلل من المردودية المالية المنبثقة عن تسليم هذا النوع من التراخيص ويتعين تداركه على مستوى التشريع، وعلى مستوى القرارات الجبائية.

والحال والأحق، أن تبنى القرارات الجبائية على أسس موضوعية وعادلة، تساهم في بناء الثروة بدلا من تناقصها، وتنصف الجميع إدارة وملزمين وتشجع الاستثمار، والجنوح نحو احترام القانون في إنجاز المشاريع المرتبطة بالبناء والتعمير.

وعليه، وتماشيا مع مبادئ الإصلاح الجبائي المرتقب للقانون رقم 47.06 والتي تهدف إلى مقاربة الجباية المحلية مع جباية الدولة، نقترح إعادة النظر في أسس فرض الرسم المتعلق بتسليم رخص البناء، والتجزئات والمجموعات السكنية، وحتى استغلال الملك الجماعي العام مؤقتا بمواد البناء، والذي بدوره يعاني من ضعف مردوديته، لكونه يبنى على أساس المساحة المشغولة من الملك الجماعي العام، إلا أن الواقع مغاير تماما لذلك، حيث أن استغلال ملك عام جماعي في أحياء هامشية ناقصة النظافة والتجهيزات، ليست كاستغلال رصيف أو قارعة طريق معبدة ومضاءة ومحروسة بأحياء راقية، وجعلها تتأسس على المعايير المعتمدة على تجميع مجموعة من العناصر الموضوعية خاصة تلك المرتبطة بالقيمة التجارية الحقيقية للعقار، المرتبطة بموقع العقار عند تسلم الرخصة، واعتماد " المرجع العقاري"² الخاص بكل حي كما هو الشأن في الضريبة على الأرباح العقارية بالنسبة للدولة، تحقيقا للعدالة الجبائية بين الملزم والإدارة.

2 - إعادة النظر في المقتضيات المتعلقة بمنح الإعفاءات الجبائية

إن المشرع الجبائي، قد منح للجماعات الترابية مصادر تمويل مهمة إن أحسن تدبيرها وترشيد إنفاقها، لكن بالمقابل حرّمها من العديد من الأوعية الجبائية، سواء بالغائها، أو إدماج بعضها ضمن رسوم أخرى، أو منح إعفاءات مؤقتة وأخرى دائمة، دون أن يعمل على تعويض الجماعات الترابية عن تلك

¹ المادة 61 من القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية " يحدد سعر الرسم وفق الإجراءات والشروط المنصوص عليها في المادة 168 أدناه، ما بين 3% و5% من التكلفة الإجمالية التي يتطلبها التجهيز المتعلق بالتجزئة".

² قيمة تجارية للعقار تحدد بحسب القيمة التجارية الراجعة بحسب كل حي أو منطقة من قبل إدارة فرض الضريبة، وتعتمد كمرجع لمقارنتها بالقيمة التجارية للعقار المصرح بها من قبل الملزمين، تمكن الإدارة من الاستئناس بها عند تصحيح التصاريح المدلى بها عند أداء رسم أو ضريبة مستحقة مرتبطة بتقويت العقار موضوع المراجعة.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

التدابير الجبائية الإنفاقية، مما كان له بالغ الأثر الضار على تقوية الموارد المالية للجماعات الترابية، خاصة بالنسبة للجماعات التي تتوفر على أنشطة وعقارات يستفيد أصحابها من تلك الإعفاءات، خاصة المدن الكبرى وبعض الجماعات بالمجال القروي التي تعرف تقديم طلبات كثيرة ومتنوعة لإنجاز مشاريع ضخمة سكنية واقتصادية، وتحصل على الترخيصات الضرورية لذلك دون أداء ولو على الأقل مقابلاً للمجهودات التي تبذلها الجماعة في دراسة تلك الطلبات وإجراء المعاينات وعقد اللجان الإدارية والتقنية المتعلقة بتلك الملفات، وتتكدس فيها تلك الجماعات الترابية مصاريف باهظة تؤدي من ضرائب مختلف شرائح الساكنة المحلية. كما هو الحال بالنسبة للإعفاءات التي منحها القانون الجبائي في مجال البناء والتعمير والمتعلق بالرسم المفروض على عمليات البناء، فنجدتها بلغت إثنين وعشرين (22) إعفاء، في حين أن عدد الرسوم المستحقة للجماعات لا يزيد عن إحدى عشر رسماً، وللعمالات ثلاثة رسوم وللجهات نفس العدد.

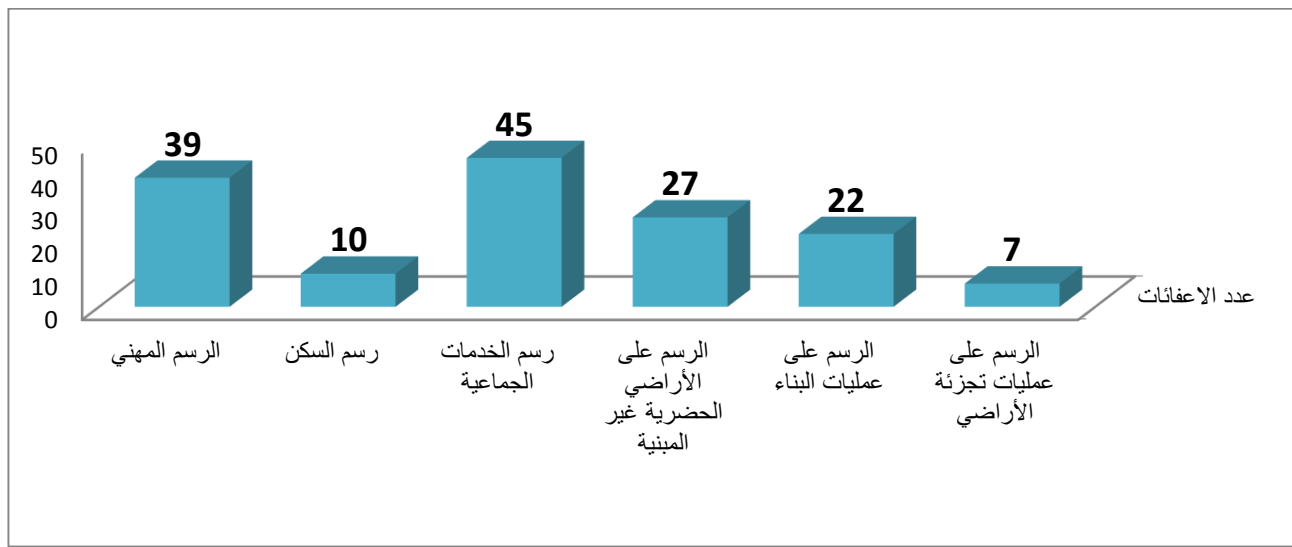
وفي هذا الصدد وتكريساً لما سبق من الإعفاءات الجبائية الممنوحة على حساب المردودية المالية لميزانيات الجماعات الترابية، فقد أصدر وزير الداخلية عدداً من الدوريات، تروم تشجيع إنجاز البرامج السكنية الاجتماعية وكذا البرامج السكنية الكبرى بهدف تدليل الصعوبات التي تعرفها بلادنا في مجال توفير السكن للفئات ذات الدخل المحدود، بما فيها الدورية عدد 129 بتاريخ 28 غشت 2002، يحث فيها رؤساء الجماعات على تحفيز المنعشين العقاريين وتشجيعهم على إنجاز مثل هذه البرامج السكنية وذلك من خلال إعفائهم من الضرائب والرسوم والمساهمات التي يتم تحصيلها لفائدة الجماعات.

دورية وطدت الإعفاء الكلي للمنعشين العقاريين، ليس فقط من الرسوم المحلية المتعلقة بتسليم الرخص، بل حتى الاستفادة من الخدمات المقدمة لهم (المساهمات)، كالاحتلال المؤقت للملك الجماعي العام بمواد البناء، والإعفاء منه كذلك والذي يحرم الجماعة من تحصيل مقابل عن استغلال ممتلكاتها، والذي لا يدخل في باب تسليم التراخيص، بل تعدها إلى إعطاء المنعش العقاري الحق في استغلال أملاك الجماعة بدون مقابل، ونعتقد أن الوزارة الوصية، كان عليها أن تراعي في منح الإعفاءات التمييز بين الإعفاء من الرسوم المفروضة على منح التراخيص وواجبات استغلال الأملاك والتجهيزات، التي تصرف عليها الجماعات الترابية أموالاً طائلة من أجل إقامتها وصيانتها، ولا يعقل أن توضع رهن إشارة المستثمر الذي يهدف بالأساس من وراء إنجاز مشروعه تحقيق الربح المادي. ونعتقد أن المستثمر المواطن، يجب أن يراعي حقوق الجماعات الترابية، ويعتبرها شريكته في تحقيق ما يصبو إليه، وبالتالي أن يتفادى استغلال المزايا القانونية التي منحت له، ويساهم بالتالي على الأقل في مصاريف تسليم الترخيصات واستغلال الممتلكات الموضوعة رهن إشارته وصيانتها. والجدول التالي يبين حجم

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

الإعفاءات التي تطال الأوعية الجبائية ذات المردودية المالية، والتي تستند عليها الجماعات الترابية في تمويل تنميتها، واعتبرها المشرع الوسيلة التي أقرها لتلك الهيئات من أجل التمتع باستقلال مالي. لكن هذه الإعفاءات - للأسف - تساهم في إفقار الجماعات وتكرس تبعيتها واحتياجها الدائم لمساعدات الدولة، وضع يساهم في جعل تدخل الدولة في السياسة المالية يتقوى مع تزايد النفقات، وجمود الموارد، وذلك كما يلي:

بيان الإعفاءات الجبائية المنصوص عليها في القانون 47.06¹



إن بعض التجارب المقارنة، كفرنسا مثلاً لما تمنح إعفاء في المادة الجبائية أو تلغي قانوناً جبائياً لأسباب اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية، تتخذ كل التدابير التي من شأنها مساعدة الجماعات الترابية على عدم التضطرر من هذه التدخلات، وتحفظ لها حقوقها في عدم إنقاص قدرتها الجبائية أو التمويلية، بمنحها تعويضات قانونية ومالية مهمة تساعد على الاستمرار في تنفيذ برامجها التنموية، وذلك باتخاذ إجراء جبائي أكثر مردودية، وبالتالي تحافظ على التوازنات المالية لكل القطاعات سواء على المستوى الوطني أو المحلي، لكونها تعتبر استقلال الجماعات الترابية المالي قاعدة دستورية لا يمكن المس بها، فهي تعتبر الجماعات الترابية شريكها في التنمية.

لقد أصبح لزاماً على المشرع المغربي عند المراجعة المرتقبة للقانون رقم 47.06 المتعلق بالجبائيات المحلية لملاءمته مع القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية، بضرورة إعادة النظر في حجم ونوع الإعفاءات الممنوحة في المادة الجبائية، في أفق تقوية المردودية المالية للجماعات الترابية وتحقيق استقلالها المالي.

¹ سعيد جفري وآخرون: جبائيات الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون 47.06، مرجع سابق، ص. 157.

3 - تطبيق مقتضيات قانون الاحتلال المؤقت للأماكن العامة رقم 9.96

تعرف الأماكن العامة والخاصة للجماعات الترابية تراميا واغتصابا واحتلالا بدون موجب حق من قبل شرائح متعددة من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، سواء بأسيجة من قبل بعض الإقامات السكنية أو التجارية أو الصناعية أو المهنية، أو من قبل بعض الباعة الجائلين والذين أصبحوا قارين قاطنين بعين المكان يستفيدون من الموارد التي تنتج عن استغلال تلك الأماكن بأسعار يحددونها على هواهم، ولا يؤديون أية وجيبة عن ذلك، كمحطات وقوف السيارات ببعض البقع الأرضية أو على جنبات الطرق العامة أو استغلالها في غسل السيارات أو لممارسة أنشطة صناعية وحرفية، ظاهرة تنمو يوما بعد يوم، ويتفنن محترفوها في أساليب إتقان استغلالها. ونعتقد بأن طول مدة الاستغلال، توهم المعنيين بالأمر بأنه أصبح لهم الحق في الاستمرار بعين المكان، وعدم المنازعة في ذلك من قبل السلطات المحلية والجماعية لأسباب في الغالب ذات الطابع الاجتماعي أو من أجل المحافظة على السلم الاجتماعي. في حين فالأمر من الناحية القانونية يتعلق بمجموعة من الجرائم المتعددة والمتراكمة التي يمارسها هؤلاء المعتدون على حقوق الجماعات الترابية، ويتعلق الأمر بالترامي على الأماكن العامة والخاصة واستيفاء واجبات بدون حق...الخ.

لكن المشرع المغربي انتبه لهذه الثغرة والفراغ القانوني، وتداركه من خلال، تمكين الدولة والجماعات الترابية من أداة قانونية فعالة وزجرية قصد مساعدتها على حماية ممتلكاتها من الاستغلال العشوائي، بموجب الظهير الشريف رقم 1.97.03 صادر في 16 من رمضان 1417 (25 يناير 1997) بتنفيذ القانون رقم 9.96 القاضي بتنظيم الظهير الشريف الصادر في 24 من صفر 1337 (30 نوفمبر 1918) في شأن الاحتلال المؤقت للأماكن العامة، والذي جاء في مادته الفريدة، على أنه: " يتم الظهير الشريف الصادر في 24 من صفر 1337 (30 نوفمبر 1918) في شأن الاحتلال المؤقت للأماكن العامة بالفصل 12 التالي: الفصل 12- يوجه إلى كل شخص يحتل الملك العام دون الحصول على الترخيص المنصوص عليه في الفصل 6 أعلاه إعدارا للتوقف عن الاحتلال المذكور في الحال وذلك دون إخلال بالمتابعة القضائية.

وكيفما كان الحال، يعتبر المخالف مدينا للخرينة عن كل سنة أو كسر سنة من الاحتلال غير القانوني بتعويض يساوي ثلاث مرات مبلغ الأتاوة السنوية العادية المستحقة في حالة الاستفادة من الترخيص المذكور.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

وتقرر هذا التعويض الإدارة الراجع إليها أمر تسيير الملك العام المقصود بإصدار أوامر بالتحصيل بناء على محاضر يعدها المأمورون محررو المحاضر المنتدبون لهذا الغرض والمحلفون وفقا للتشريع الجاري به العمل".

فمصالح تدبير أملاك الجماعات والمصالح الجبائية بقسم تنمية الموارد التابع للجماعة، يمكنها بتعاون مع السلطة المحلية ورجال الأمن والدرك الملكي والقوات المساعدة، وممثلي الغرف المهنية، والقسم الاقتصادي والاجتماعي ومصلحة الحسبة بالكتابة العامة للعمليات والأقاليم ومصالح أملاك الدولة والأحباس ومفتشية المباني والمآثر التاريخية، أن تحدث خلية مشتركة لتتبع ومراقبة المخالفات المسجلة في مجال استغلال أملاك الدولة والجماعات الترابية بدون موجب حق، وبمؤازرة النيابة العامة المختصة، من أجل السهر على تحرير تلك الأملاك من الاستغلال غير القانونية، واتخاذ كل التدابير الضرورية لبلوغ تلك الغاية بدعم من القابض المكلف بالتحصيل في مواجهة كل من تم ضبطه في وضعية مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل في هذا الشأن، بتطبيق الإجراءات الواردة بالظهير المشار إليه آنفا وإجراء المتابعات بشأنها طبقا لمقتضيات مدونة تحصيل الديون العمومية. فالقانون يجب أن يسري على الجميع، فهو أسمى تعبير عن إرادة الأمة،¹ وعلى الجميع أن يمتثل لأوامره، وأن يؤدي كل مواطن ما يقع عليه من واجبات قدر استطاعته، عملا بالمبدأ الدستوري الوارد بالمادة 38 من دستور 2011، الذي يقر بأنه على الجميع أن يتحمل، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية.

4- احترامية تدبير المنازعات الجبائية

المنازعات الجبائية أنواع متعددة، تتعدد بتعدد المواضيع وبتعدد الجهات التي تتم أمامها معالجة تلك النزاعات، وهي كما يلي:

- المنازعة في وعاء الرسوم الجماعية أمام الإدارة المكلفة بفرض الرسم؛
- المنازعة في وعاء الرسوم الجماعية أمام اللجنة المحلية لفرض الضريبة؛
- المنازعة في تحصيل الرسم الجماعي؛
- المنازعة أمام القضاء.

وفي سياق تحقيق الفعالية الجبائية وإدماج الملزم في تدبير الجبائية المحلية، وتمشيا مع مبادئ الدستور الرامية إلى تحقيق العدالة في تحمل التكاليف، والمواطنة الصالحة، وإقرار الشفافية والحكمة

¹ المادة 37 من دستور 2011 "على جميع المواطنين والمواطنات احترام الدستور والتقيّد بالقانون...".

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

الجيدة في تدبير المرافق العامة، فمن مميزات النظام الضريبي المغربي الحالي أنه أصبح يعتمد في غالبيته، لفرض الضريبة على التصريح.

والتصريح أسلوب حضاري لتقدير المادة الخاضعة للضريبة أو الرسم بحيث يترك للملزم فرصة للتعبير عن المواطننة الحقبة المتمثلة في إظهار التكلفة الضريبية وأداء الرسم في صندوق الخزينة الجماعية أو خزينة الدولة بكل تلقائية.

غير أن هذا الغرض لا يتحقق بسهولة نظرا لنزعة بعض الملزمين إلى التقليل فيما بين أيديهم من مادة خاضعة للضريبة حتى لا يتحملون الأعباء الجماعية كاملة ويتركون غيرهم يتحملها. لذلك وضع المشرع مساطر لتصحيح الوضع وجعل الملزم يؤدي ما هو مدين به للجماعة أو للدولة¹. هذا إكراه من بين الإكراهات المتعددة التي تواجه تحقيق المردودية الجبائية، والتي يتعين تجاوزها من خلال اتخاذ مجموعة من التدابير، التي ستخفف من تفاقم عدد المنازعات المثارة بشأن الفرض أو التحصيل الجبائي.

أ- اعتماد مقاربة جديدة لتدبير المنازعات الإدارية للتحصيل

يمكن تعريف المنازعة الإدارية، بأنه النزاع أو الخلاف الذي يواجه عون التحصيل بالمدين، وكون الإدارة هي التي تتكلف بتسويته.

في هذه المقاربة التقليدية، فإن الإطار القانوني للمنازعة الإدارية محدد بمقتضى المواد من 117 إلى 122 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

كما تجدر الإشارة إلى أن المنازعة كما هي محددة أعلاه، تنصف بـ " سلبيتها" فلا بد أن يولد خلاف من أجل تحريك النصوص والمساطر، لكن الحال يستوجب تبني شكلا آخر للعمل. فالرؤيا الجديدة، تريد من المحاسب، بأن يقوم بالمبادرة، ويتحرك في اتجاه الوقاية لتفادي حدوث النزاع². كما تتمثل في الرؤيا الجديدة في علاقة المدين بعون التحصيل، وتتمثل في كون أنه يتعين على الإدارة أن تنتقل إلى المبادرة من أجل تحقيق النسبة القصوى الممكنة في التحصيل، والتي بواسطتها سيتم امتصاص المنازعات الافتراضية قبل حدوثها.

¹ عبد الغني خالد: المنازعة الجبائية " الرسوم المحلية"، مرجع سابق.

² Abderrahim IFRIQUE : Pour une politique de recouvrement plus active, Al khazina, Revue de la Trésorerie Générale du Royaume, n°3, Juillet 2004. P. 8.9 et 10. بتصرف

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- أهداف المقاربة الجديدة لمعالجة المنازعات الإدارية في مجال تحصيل الديون العمومية

يتعلق الأمر بمعالجة الملفات قبل أن تشكل قضية تنازعية، أخذا بعين الاعتبار لآجال الاستحقاق، من جهة، والآجال المحددة من أجل تنفيذ كل عمل للتنفيذ الجبري، من جهة أخرى، فالإدارة ستعتبر كل حصة لم يتم استخلاصها في وقت ما، منازعة محتملة. ويتعين إيجاد الوسيلة من أجل تصفية الحصة، وهي الطريقة الأمثل لتفادي المنازعة.

- آليات معالجة المنازعات الإدارية في مجال تحصيل الديون العمومية

فمن أجل تحسس ورفع الملفات المعتبرة بمثابة منازعة، وإيجاد الحلول الملائمة لها، يجب تأمين تتبع التحصيل خاصة بالنسبة للحصص المرتفعة.

على أساس الملفات التي تعدها مصلحة المنازعات انطلاقا من لوائح المعلومات المعدة من قبل المحاسب، فمصلحة المنازعات تقوم بتشخيص حالات كل حالة على حدة من أجل تحديد الأسباب التي أخرجت التصفية، من أجل اقتراح الحل المناسب لكل حالة أخذا بعين الاعتبار القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وإذا تطلب الأمر اتخاذ التدابير الملائمة.

الملفات المشخصة والحلول المقترحة يتم تقييمها على مستوى لجنة التحصيل التي يترأسها الخازن العام للمملكة. إنها عملية طويلة المدة، نظرا لخاصية كل ملف، والوضعية التي تفرض المعالجة الخاصة بكل ملف، لكنها ستكون فعالة، إذا انتهت إلى نتيجة ناجعة.

تتمثل أهمية المقاربة الجديدة في كونها ترتبط بأهمية المنازعة الإدارية لوجود السببين التاليين:

✓ فهي تعد مرحلة مهمة إذ يمكن أن تخفض من اللجوء إلى القاضي، بحيث يمكن للإدارة أن

تعالجها بشكل تام على مستواها؛

✓ وهي وسيلة من أجل تسريع الاستخلاص.

وكنتيجة، فدور الإدارة المركزية له الأولوية بسبب المراقبة والتنسيق التي يمارس، وخاصة في مجال المنازعة لقدرته على إيجاد واتخاذ القرارات في الحالات التي لا يستطيع المحاسب أن يتصرف، لكوننا لا نستطيع أن نكون خصما وحكما في نفس القضية. لذلك على الرغم من المسار على درب اللاتمركز، فالإدارة المركزية لا يمكنها أن تتصل من بعض الصلاحيات المنوطة بها والتي لا يمكن لسلطة أخرى أن تقوم بها.¹

¹ يتصرف. Abderrahim IFRIQUE : Pour une politique de recouvrement plus active, op.cit. P. 10

5- اعتماد تدابير الخزينة العامة للمملكة في تحصيل الديون العمومية

تلعب الخزينة العامة للمملكة دورا مهما في تحصيل الديون المستحقة للجماعات الترابية ومجموعاتها، ومن أجل تعزيز دورها في هذا المجال، نصت المادة 15 من مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها في فقرتها الأخيرة، وهي نفس المقتضيات المكررة في مرسوم المحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها رقم 2.249.17، وبمرسومي المحاسبة العمومية للجماعات الترابية الأخرى لسنة 2017، على أنه يمكن إبرام اتفاقية شراكة بين وزارة الداخلية والخزينة العامة للمملكة من أجل الاتفاق على الخدمات التي يمكن إنجازها لحساب الجهات ومجموعاتها في مجال الاستشارة والمساعدة المالية والقانونية ولا سيما تعبئة الموارد الجبائية وتنفيذ النفقات. وفي هذا السياق اتخذت الخزينة العامة مجموعة من التدابير تروم الرفع من فعالية عمليات التحصيل التي يجريها المحاسبون العموميون المكلفون بهذه المهمة تحت الإشراف والإدارة والمراقبة المباشرة للخزينة العامة ولممثليها على المستوى الجهوي والإقليمي والعمالي. كما أبرمت الخزينة العامة اتفاقية مع جمعية الأعدان القضائيين لموازرة هؤلاء المحاسبين العموميين في مادة التحصيل، والتي يمكن للجماعات الترابية الاقتداء بها قصد تحسين مردودية مصادرها التمويلية. وفيما يلي أهم مقتضياتها بتصرف طفيف:

أ- اعتماد تدابير الخزينة العامة لتحقيق الفعالية في مادة تحصيل الديون العمومية

من أهم التدابير المتخذة من قبل الخزينة من أجل الرفع من وتيرة التحصيل، نجدها ركزت على المحاسب العمومي من أجل تمكينه من أداء مهمته بأفضل السبل وفق ما يلي:

✓ تحسين أداء المحاسب العمومي في مجال تحصيل ديون الجماعات الترابية وإجراءات المواكبة

تلعب الخزينة العامة للمملكة دورا مهما في استخلاص ديون ومستحقات الجماعات الترابية، كما لا ننكر الإكراهات التي تواجهها إدارتها اللامركزية من أجل تحصيل موارد الدولة وكذلك تلك المستحقة للجماعات الترابية. لكن على الرغم من هذه الإكراهات المتعلقة بالموارد البشرية والوسائل المادية وتعقد المساطر القانونية وثقل الرقابة والمسؤولية التي يخضع لها المحاسبون العموميون، فإن الخزينة العامة من أجل الرفع من أداء جودة التحصيل، اتخذت مجموعة من التدابير، نوردتها كما جاءت بمقال نشر بمجلة الخزينة العدد 3 بتاريخ 3 يوليوز 2004، والتي نرجو أن تفعل بالشكل المطلوب وأن يداوم على تطبيقها، تحقيقا للمردودية الجبائية، بمعالجة تراكمات الباقي استخلاصه، وتحقيق موارد مهمة بشكل قار ومستمر ومتطور، أساس تطور درجات الاستقلال المالي المحقق للجماعات الترابية، نظرا لما تتضمنه من تدابير نعتقد أنها تسير في سياق الحكامة المالية الجيدة، وهذه التدابير هي كالتالي:

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

فمن أهم الأحداث التي طبعت إعادة تنظيم المصالح المركزية للخزينة العامة للمملكة، هي خلق بنية منشغلة في مسار إطلاق مجموعة من الأنشطة والبرامج هدفها تحسين الأداء في مادة الاستخلاص.

وقبل المرور إلى تحديد مختلف عناصر الإستراتيجية المحددة لهذه الغاية، من اللازم أولاً تحديد مهمة وهدف هذه البنية.

- المهمة

فبما أن أداة تدبير الدين العمومي تقريبا لامركز، وبأن المحاسبين العموميين هم الوحيدين المؤهلين لاتخاذ تحت مسؤوليتهم تدابير التحصيل الرضائي أو الجبري، فإن مهمة هذه البنية الخاصة بالتحصيل، هي الاهتمام بإقرار آلية للدعم والرعاية للشبكة.

- الهدف

من جهة، فالهدف هو تسريع وتيرة الاستخلاص وتصفية الباقي من الضرائب والرسوم والرفع، من جهة أخرى، من نسبة تحصيل الديون العمومية خلال أجال استحقاقها.

من أجل الوصول إلى هذا الهدف الطموح، أربعة محاور تم تفصيلها:

✓ تأهيل الفاعلية، والرفع من جودة المساطر

فالقباض المكفون بالتحصيل مدعون الآن لإعطاء عمليات التحصيل حركية جديدة، تتميز بتنفيذ المنظومة القانونية وفق المساطر الملائمة.

هذا التوجه يفترض اللجوء لطرق التنفيذ التي تحقق أقوى قيمة مضافة، والتي تتطلب تقوية مراكز التحصيل بالموارد البشرية، وخاصة بأعوان الخزينة للتبليغ وللتنفيذ، سواء على مستوى التنفيذ، وكذلك على المستوى الكمي والنوعي (quantitatif et qualitatif).

✓ مجال التكوين بهدف تنمية الجودة

يلعب التكوين دورا أساسيا في تنمية الجودة. سواء من أجل العمل على تنفيذ المساطر الملائمة وكذا مواجهة تعقيد بعض المساطر وكذلك فيما يتعلق بالعدد الهائل من الفصول غير المحصلة، فتم تنظيم مجموعة من التكاوين لفائدة أعوان التبليغ والتنفيذ، وطاولات مستديرة لأطر الخلايا القانونية الجهوية. هذه الأنشطة تلعب دورا أساسيا يمكن أعوان التبليغ والتنفيذ من تحسين مردوديتهم، ومن هنا المشاركة في تدبير أفضل لمساطر التحصيل.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ومن أجل تحقيق ذلك، فمجموعة من برامج التكوين على المساطر وتقنيات التفاوض في مرحلة الانتهاء من إعدادها.

✓ اللجوء إلى خدمات الأعوان القضائيين

ويتعلق الأمر بتطبيق الاتفاقية الإطار المبرمة بين الخزينة العامة للمملكة والجمعية الوطنية للأعوان القضائيين. هاجسان جسيما بررا هذا الاختيار:

- القلة العددية على مستوى فئة الأعوان المكلفون بالتبليغ والتنفيذ؛
- الاتصال بهوية موارد بشرية ملائمة لحاجياتنا (الخزينة).

✓ تحسين نوعية المساطر

تحسين نوعية المساطر يمر إجباريا عبر التوجيه التدريجي للقباض إلى المساطر ذوات القيمة المضافة المرتفعة، بدل اللجوء المفرط إلى الأعمال العقيمة.

من أجل بلوغ ذلك، فإن تغيير السلوك أصبح ضروريا. وعمل طويل الأمد يفرض نفسه من أجل تحقيق تصالح المقاربة الإدارية مع الفعالية. إن سلوك المحاسب العمومي في مادة الاستخلاص غالبا ما يتم تنشيطه بهاجس حماية المسؤولية. فأمام التحويلات المفرطة وتنوع المهام، فإن القابض يفضل طرق التحصيل ذوات الميزة التحفظية (الإنذار، الحجز التحفظي) بدل طرق التنفيذ الجبري.

حقيقة أن عدم توازن الوسائل مع التحويلات يعد إكراها لا يمكن تجاهله. كما أن ترشيد الوسائل وتصريفها مع تنظيم النشاط المتعلق بالتحصيل بداخل القباضة سيصير ذا طبيعة تمكن من تجاوز هذه الإعاقة.

كما تجدر الإشارة إلى أن النظام القانوني للمسؤولية، والذي عرف إصلاحات عميقة، قد خفف بعض الشيء من المخاطر المترتبة على نشاط المحاسب العمومي.

كيفما كان الحال، في مادة التحصيل تتطلب ضرورة تحقيق النتيجة، والتي لا يمكن تحت أية ذريعة كانت اختزالها في مسألة بسيطة تتمثل في وجوب توفر الوسائل.

نشير الآن على أن ضرورة تحقيق النتيجة تتطلب الجودة وتبسيط المساطر وتبني نظرة مندمجة لتدبير سؤال التحصيل.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

فإدخال مفهوم التدبير المندمج للسالب الضريبي، خاصة فيما يخص الملزمين الكبار، يعتبر أرضية للتدبير المقسم إلى فصول، والذي يكون عرضة لإهمال المدينين. فالمجاميع المتكررة والمتعلقة بقسمة السالب الضريبي، ينزعون عن الفعل التحصيلي ميزته الجبرية وتكون لدى الملزم الإحساس بعدم فاعلية أعمال التحصيل.

يعتبر التحصيل نشاط، تتوقف جودته في نوعية المساطر، وعليه يتعين وضع نظام قيادة يأخذ شكل مرصد والذي يقوم بإعداد التحاليل الدورية المتعلقة بتطور التحصيل وتوضح كذلك المساطر في كل دائرة؛ وهذا سيمكن المحاسب العمومي أن يتبنى الطريق الأكثر ملائمة والأكثر فعالية في مواجهة كل صنف من المدينين.

في هذا السياق هناك مجموعة من الأنشطة يتعين اتخاذها:

- إصدار دليل المساطر؛

- التقييم الدوري للمساطر ووضع نظام للتوجيه.

✓ إصلاح تدبير المنازعات القضائية

المحور الثاني والذي يهدف إلى تنشيط الاستخلاص يتعلق بتدبير المنازعات.

فالديون المعتبرة المتنازع بشأنها، تتكون من المستحقات من الديون المتنازع بشأنها، مع آثار بوقف التنفيذ الجبري، لديون تتعلق بمدينين مصرح بإفلاسهم أو في وضعية صعبة وأن الضرائب والرسوم هي موضع تصفية عن طريق مسطرة قضائية للتحصيل. هذه الديون تشكل 22% من الباقي استخلاصه من الضرائب والرسوم.

هذا، ومن أجل معالجة هذه القضايا أمام مختلف أصناف الأجهزة القضائية، تقرر تدوينهم في مجملهم. هذه العملية الضرورية والمعتمدة منذ مارس 2003، ستمكن من معرفة دقيقة للحالات المتنازع بشأنها ومقاربة المعطيات الإحصائية مع الوضعية الحالية.

برنامج العمل هذا، موجه لتسريع وتيرة تصفية المنازعات، ويشمل:

- تقييم المساطر القضائية، الجارية (طلبات بيع الأصول التجارية، الحجز التحفظي

العقاري وغيره)؛

- اكتشاف طرق جديدة (مسؤولية المديرين، القيام بالحجوزات،...).

- إطلاق حملة لتنفيذ الأحكام؛

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- تأسيس حساب للتوثيق، يضم مجموعة القرارات والأحكام المحكوم بها من طرف مجموع المحاكم، من أجل مساندة المحاسب وباقي المتدخلين في ميدان المنازعات القضائية؛

- اللجوء إلى رعاية المحامين، نظرا لحساسية وضخامة قضايا أعمال التحصيل.

✓ إقامة شراكات وتحسيس المدينين وتحليل المحيط

إن تحقيق الجودة في مادة التحصيل مرتبطة بالمعلومة التي يتوفر عليها المحاسب (هوية المدين، الممتلكات، المعاملات)، ومن هنا ضرورة إقامة لتبادل المعطيات والمعلومات مع مختلف الهيئات المتدخلة بطريقة أو بأخرى في تحصيل الديون العمومية.

في هذا الاتجاه هناك مشاريع مفصلة الآن من أجل إقامة شراكات تتلاءم مع مختلف المؤسسات والإدارات: وزارة الداخلية، وزارة الصيد البحري، إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة والضرائب المباشرة، والمحافظة العقارية.

فنوع الشراكة المطلوب، هو الاتفاقيات المحددة لأساليب تبادل المعلومات وكذلك الرعاية في مجال التحصيل.

ومن أجل تقوية الحس الوطني للمدينين، وتحسين أداء الديون العمومية وقت استحقاقها والتحكم في المنبع لتراكمات المخلفات، يتطلب الأمر ضرورة إقامة حملات تحسيسية.

هناك مجهودات مبذولة في هذا الاتجاه وتنصب على أعمال مثل:

- إصدار دليل المدين يسطر مختلف مقتضيات مدونة تحصيل الديون العمومية؛

- إصدار دليل لمساطر الاستخلاص الموجهة إلى أعوان ومرتفقي الإدارة.¹

ب- الاقتداء بمقتضيات الاتفاقية المبرمة بين الخزينة العامة للمملكة وجمعية الأعوان القضائيين

في إطار تحسين جودة تحصيل الديون العمومية أبرمت الخزينة العامة اتفاقية مع جمعية الأعوان القضائيين، نوردها كاملة على سبيل الاستئناس بها خاصة للجماعات الترابية التي تريد الاقتداء بها من أجل إبرام اتفاقيات مماثلة مع الجمعية المذكورة، قصد مساعدتها على تدبير أمثل لجبايتها ومختلف المستحقات المأذون لها باستيفائها، خاصة تلك الموكول أمر تدبيرها لقسم تنمية الموارد المالية بالجماعات، وقد جاءت كما يلي:

¹مجلة الخزينة العدد 3 بتاريخ 3 يوليوز 2004، مرجع سابق.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

❖ اتفاقية إطار بين الخزينة العامة للمملكة والجمعية الوطنية للأعوان القضائيين بالمغرب

✓ الباب الأول: المرجعية القانونية

- المادة 1: تستند هذه الاتفاقية على القوانين والمراسيم والقرارات التالية:
 - القانون رقم 97/15 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية؛
 - القانون رقم 41/80 القاضي بإحداث هيئة الأعوان القضائيين وتنظيمها، كما وقع تعديله وتتميمه؛
 - المرسوم رقم 2.85.736 بتاريخ 1986/2/24 المتعلق بتطبيق القانون رقم 41/80 القاضي بإحداث هيئة الأعوان القضائيين؛
 - قرار الوزير المنتدب لدى وزير الأول المكلف بالشؤون الاقتصادية رقم 1145.89 بتاريخ 26 يوليوز 1989 المتعلق بتحديد أسعار الأجور المستحقة على الإجراءات التي يقوم بها الأعوان القضائيين في الميادين المدنية والتجارية والإدارية؛
 - القانون الأساسي للجمعية الوطنية للأعوان القضائيين بالمغرب.

✓ الباب الثاني: أطراف الاتفاقية

- المادة 2: طرفا هذه الاتفاقية هما:
 - الخزينة العامة للمملكة ممثلة في شخص الخازن العام للملكة، الجاعل محل المخابرة معه بمقر الخزينة العامة للمملكة بالرباط، من جهة؛
 - الجمعية الوطنية للأعوان القضائيين ممثلة في شخص رئيسها السيد عبد العزيز فوكي، الجاعل محل المخابرة معه بـ 105 شارع رجال المسكيني، الطابق 3، الدار البيضاء، من جهة أخرى.

✓ الباب الثالث: موضوع الاتفاقية

- المادة 3: القيام بإجراءات التحصيل الجبري من طرف الأعوان القضائيين لحساب المحاسبين المكلفين بالتحصيل وتحت مراقبتهم.
- المادة 4: القيام بالمعاينات المادية والاستجوابات لفائدة المحاسبين المكلفين بالتحصيل وإنجاز محاضر بشأنها.
- المادة 5: تبليغ الأحكام القضائية الصادرة لفائدة المحاسبين المكلفين بالتحصيل والاحتجاج بسبب شيك أو ورقة تجارية أخرى غير مؤداة.

✓ الباب الرابع: الإجراءات المخول للأعوان القضائيين القيام بها

- المادة 6: تتمثل إجراءات التحصيل الجبري المسموح للأعوان القضائيين ممارستها في:

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- تبليغ الإنذارات والإشعار للغير الحائز؛
- القيام بحجز المنقولات المادي؛
- القيام ببيع المنقولات المادية؛
- القيام بحجز الأصول التجارية؛
- القيام بحجز السفن والبواخر.
- المادة 7: يجب ممارسة هذه الإجراءات وفق مقتضيات مدونة التحصيل الديون العمومية وداخل الآجال القانونية والمتفق عليها.
- المادة 8: يمنع على الأعوان القضائيين أثناء مباشرة المهام الموكولة إليهم تملك أو قبض المبالغ أو الشيكات وجميع الأوراق التجارية الأخرى.
- ✓ الباب الخامس: العلاقة بين المحاسبين المكلفين بالتحصيل والأعوان القضائيين
- المادة 9: يتم التعامل مع الأعوان القضائيين بناء على اتفاق موقع بين الخازن الجهوي أو الإقليمي والعون القضائي يسمح بمقتضاه للقباض بتكليف هؤلاء للقيام بإجراءات التحصيل الجبري.
- المادة 10: تنفذ الإجراءات المسموح للأعوان القضائيين القيام بها وفق قوائم مصادق عليها طبقا للقانون داخل الآجال التالية:
- تبليغ الإنذارات المضمنة داخل أجل 10 أيام؛
- إنجاز الحجز المضمنة بالقائمة داخل أجل 15 يوما؛
- إجراءات البيوع المضمنة بالقائمة داخل 30 يوما؛
- تبليغ حكم وإرجاعه إلى كتابة ضبط المحكمة المعينة داخل أجل أسبوع؛
- القيام بالمعاينة والاستجواب داخل أجل 48 ساعة؛
- إجراء الاحتجاز داخل أجل أسبوع؛
- تبليغ الإشعار للغير الحائز داخل أجل 24 ساعة.
- المادة 11: تتضمن كل قائمة من قوائم التحصيل الجماعية حدا أقصى من المدينين يجدد حسب نوع القائمة:
- قائمة الإنذارات: 30 مدينا؛
- قائمة الحجز: 5 مدينين؛
- قائمة البيوع: 5 مدينين.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- المادة 12: يتعين على العون القضائي وجوبا إشعار المحاسب المكلف بالتحصيل بكل الإجراءات التي يتم تنفيذها في نفس اليوم أو على أبعد تقدير صبيحة اليوم الموالي؛ على بيان معد لهذا الغرض.
- المادة 13: يتعين وجوبا على العون القضائي إيداع محاضر الحجز وبيع المنقولات لدى المحاسب المكلف بالتحصيل المعني فور الانتهاء من عملية الحجز والبيع.
- المادة 14: عند انتهاء الآجال المشار إليها، يتعين على العون القضائي إرجاع القوائم إلى المحاسب المكلف بالتحصيل، مصحوبة بكل الوثائق التي تثبت القيام بالمهمة.
- المادة 15: إذا لم يتمكن العون القضائي من إنجاز مهمته داخل الآجال المحددة له، يمكن أن تمنح له، ولمرة واحدة، آجالا إضافية في حدود الآجال السالفة الذكر.
- المادة 16: لضبط عملية تبادل الوثائق، يتعين مسك سجل خاص لدى العون القضائي المعني يتضمن البيانات التالية:

- مراجع العون القضائي والمحاسب المكلف بالتحصيل المعني؛
- تاريخ التوصل بالوثائق؛
- نوع الوثائق وطبيعة الإجراءات؛
- تاريخ إنجاز المهمة؛
- سبب أو أسباب عدم إنجاز المهمة؛
- تاريخ إرجاع الوثائق إلى المحاسب المعني؛
- ملاحظات.

✓ الباب السادس: الأتعاب

- المادة 17: يتقاضى الأعوان القضائيين اجرا عن كل إجراء ينجزونه لفائدة المحاسب المكلف بالتحصيل.
- المادة 18: تحدد أتعاب الأعوان القضائيين وفق التسعيرة الواردة بالجدول التالي:

جدول أتعاب الأعوان القضائيين

نوع الإجراء المنجز من طرف العون القضائي	السعر بالدرهم
تبليغ الإنذار	5
تبليغ الإشعار للغير الحائز	7
الحجز التنفيذي على منقولات مادية	75

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

100	الحجز التنفيذي على الأصل التجاري وتقييده بالسجل التجاري
300	الحجز التنفيذي على باخرة وتقييده بميناء الربط
300	بيع منقولات
15	تبليغ الحكم
50	القيام بمعاينة أو استجواب
50	تبليغ الإنذار العقاري
15	محضر جرد منقولات
200	البيع الموقوف بالأداء
100	الاحتجاج بسبب شيك أو ورقة تجارية أخرى غير مؤدات

■ المادة 19: يقدم العون القضائي على رأس كل ثلاثة أشهر إلى المحاسب المكلف بالتحصيل بياناً تفصيلياً، قصد المصادقة عليه، يتضمن جميع الإجراءات المنجزة والأتعاب المستحقة عنها، حسب الجدول المشار إليه أعلاه، وذلك عند نهاية أشهر مارس، يونيو، شتنبر ودجنبر من كل سنة.

■ المادة 20: تؤدي أتعاب الأعوان القضائيين عن الإجراءات المنجزة لفائدة المحاسبين المكلفين بالتحصيل داخل شهرين من تاريخ إيداع البيان التفصيلي المتعلق بالأتعاب لدى المحاسب المكلف بالتحصيل.

✓ الباب السابع: الالتزامات

■ المادة 21: يمارس العون القضائي المهام الموكولة إليه داخل الدائرة المحددة له بمقتضى الاتفاق الذي يوقعه مع الخازن الجهوي أو الإقليمي.

■ المادة 22: يمنع على العون القضائي إبرام أي صلح أو منح أية تسهيلات أو تأجيل أو توقيف أي إجراء من التحصيل المعهود إليه بتنفيذها.

■ المادة 23: لا يمكن للعون القضائي إيقاف إجراءات التحصيل أو تأجيلها إلا بأمر كتابي من المحاسب المكلف بالتحصيل المعني.

■ المادة 24: يتعين على العون القضائي، خلال فترة القيام بمهمته، الحفاظ على كل الوثائق المسلمة إليه من طرف المحاسب المكلف بالتحصيل وأن يجعلها رهن إشارة هذا الأخير للاطلاع عليها في كل وقت وحين.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- المادة 25: كل إجراء يباشره العون القضائي خارج نطاق الاتفاق الخاص يتحمل شخصيا كل الآثار المترتبة عليه.
- المادة 26: كل إخلال بمقتضيات هذه الاتفاقية يمكن أن يعرض العون القضائي المعني للمسؤولية المدنية والجنائية.
- ✓ الباب الثامن: الشروط الواجب توافرها في العون القضائي
 - المادة 27: لا يتم التعامل إلا مع العون القضائي الذي تتوفر فيه الشروط التالية:
 - أن يكون حاصلًا على الترخيص بمزاولة مهنة العون القضائي؛
 - أن يكون متوفرًا على تأمين للمسؤولية المدنية يسمح له بتغطية عجز في حدود 300.000 درهم؛
 - أن يكون مسجلًا لدى مصلحة الضرائب وفي وضعية جبائية سليمة؛
 - أن يكون له مكتب خاص يتوفر على جميع التجهيزات الضرورية للاتصال به والحفاظ على الوثائق.
- ✓ الباب التاسع: فسخ الاتفاق
 - المادة 28: في حالة فسخ الاتفاق، يتعين على العون القضائي إرجاع كل الوثائق الموجودة بين يديه إلى المحاسب المكلف بالتحصيل داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ الفسخ.
 - المادة 29: يتعين تسوية مستحقات العون القضائي من طرف الخزينة العامة للمملكة في حالة فسخ الاتفاق داخل أجل شهر ابتداء من تاريخ الفسخ.
 - المادة 30: لا يترتب على فسخ الاتفاق أي تعويض لفائدة العون القضائي.
- ✓ الباب العاشر: النزاعات
 - المادة 31: تعرض النزاعات الناشئة عن تطبيق مقتضيات هذه الاتفاقية بين المحاسب المكلف بالتحصيل والعون القضائي على لجنة مكونة من الخازن الجهوي أو الإقليمي أو من ينوب عنه ورئيس الجمعية الوطنية للأعوان القضائيين بالمغرب أو من ينوب عنه.
 - المادة 32: تبت هذه اللجنة في النزاع المعروض عليها داخل أجل 10 أيام من تاريخ التوصل.
 - المادة 33: إذا لم تتمكن اللجنة من إيجاد حل يرضي العون القضائي، يمكن لهذا الأخير اللجوء إلى المحاكم المختصة.¹

¹ALKHAZINA, Revue de la Trésorerie Générale du Royaume, N°3, op.cit., p.14-15.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

لقد تنبّهت الخزينة العامة للمملكة إلى الدور المحوري الذي يلعبه المحاسب العمومي في تحصيل الديون العمومية فهو عمودها الفقري والذي يحتاج إلى دعم ومآزرة قانونية ومادية وبشرية من أجل تمكينه من أداء مهامه على الوجه المطلوب، خاصة على مستوى تحصيل الديون المستحقة للجماعات الترابية، إذ يتعين على الجماعات الترابية مده بكل الوسائل التي يحتاجها لاستيفاء ديونها والتخفيف من الباقي استخلاصه الذي تراكم بشكل ملفت للنظر. كما أن القانون الجبائي رقم 47.06 قد خص شسيع المداخل بصلاحيات استخلاص مجموعة من الرسوم والأتاوات وحملته الأنظمة المحاسبية نفس المسؤولية الملقاة على عاتق المحاسب العمومي، مما يجعله في حاجة ماسة لدعم يحيطه بكل الضمانات التي تبسط مهامه وتحفزّه على القيام بها في أحسن الظروف، ونعتقد أن التدابير المتخذة من قبل الخزينة العامة في مجال التحصيل التي تعرضنا لها سابقا قابلة للتطبيق من قبل الجماعات الترابية، تحتاج فقط لإرادة سياسية حقيقية من أجل اعتمادها والعمل بها وتخصيص الاعتمادات الضرورية لتفعيلها.

الفقرة الثانية- اعتماد سياسات محققة للفعالية المالية

من بين السياسات العمومية المحسنة للأداء المالي والمساهمة في تجويد تدبير الشأن العام الترابي، تشكل سياسة الشراكة والتعاون في إطار مجموعات الجماعات الترابية حلا لأهم المشاكل التي تعاني منها الجماعات الترابية على مستوى توفير وسائل الاشتغال من أجل إنجاز المشاريع مما يذكي بينها روح التضامن والتآزر. كما يعتبر التخطيط الاستراتيجي في تدبير شؤون التنمية من أهم آليات الحكامة المالية الجيدة، وكذا تبني مبادئ التدبير المبني على النتائج في بلورة وتنفيذ المشاريع التنموية. كما أنه في مجال البناء والتعمير تلعب وثائق التعمير مجالا خصبا لجلب الموارد المالية لميزانيات الجماعات الترابية بمساعدة تدخلات الوكالات الحضرية المحدثة لهذا الغرض.

إجراءات تحتاج من أجل تحقيق المردودية المالية، إقرار رقابة مالية فعالة تسهر على حماية المال العام من التبذير، وتنميته وتحسين استعمالاته.

أولا- اعتماد سياسات رافعة للمردودية المالية

من أجل تحقيق الفعالية المالية لتدخلات الجماعات الترابية، يتعين عليها الانخراط في شراكات وتعاون في الإطار الداخلي والدولي وتبني التجارب الناجحة في هذا المجال، واعتماد أساليب فعالة للتدبير والتقييم المالي.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

1- الاقتداء ببعض النماذج الناجحة للشراكة والتعاون

يمكن للجماعات الترابية أن تبرم اتفاقيات شراكة مع القطاع الخاص بهدف تنمية مواردها المالية عن طريق إحداث وتدبير مرافق منتجة للموارد المالية، ولكن في نفس الوقت، عليها أن تحسن تدبير الموارد المحصلة سواء من تمويلها الذاتي أو الاستثنائي.

يعرف المرفق العام بأنه نشاط يمارس من أجل إشباع حاجة ذات منفعة عامة. أكيد أن الهيئة لا يمكنها بالضرورة التكفل بالنشاط بنفسها مباشرة لأن المرفق العام يمكن تخويله لجهاز خاص. كل هذه الأسباب هيأت الطريق لأسلوب جديد لتدبير. وهكذا وقع تحول في اتجاه مقاربة جديدة، الخاصة بالتدبير المفوض للمرافق العامة وسيلة أساسية من أجل إنجاز الأهداف¹. كما يمكن لشركات التنمية المحلية أن تلعب نفس الأهداف خاصة على مستوى المرافق العامة المنتجة للموارد المالية كمحطات وقوف السيارات والمحجز العمومي والمجزرة العمومية.

ولكن على الرغم من التنصيص القانوني على مبدأ الشراكة كوسيلة لبلورة العمل الجماعي وتجاوز المقاربات التقليدية الأحادية يبقى التساؤل حول الشروط أو المقومات الضرورية لإنجاح الشراكة بين الجماعات الترابية وغيرها لمساعدتها على إنجاز ما هي مسؤولة عن إنجازه. ومن بين الشروط والمقومات، ضرورة التأطير القانوني للشراكة، فلا بد من وجود نص قانوني أو تنظيمي يحدد مفهومها ويبين أنواعها ومسطرة تحقيقها والضوابط الواجب مراعاتها في عقد أو اتفاقية الشراكة وغير ذلك من الجوانب التي يجب تحديدها بوضوح خصوصا في الأوضاع الحالية للجماعات الترابية؛ لأن إصدار قانون ينظم الشراكة تبرره عدة اعتبارات. فمن جهة يسمح بتشجيع وتوفير الأمان للاستثمارات ويساعد على توضيح الوضعيات القانونية للمتعاقدين وتبيان الإجراءات الواجب اتباعها لاختيار الشريك. ففي التجربة المقارنة، فرنسا على سبيل المثال صدر مرسوم ordonnance بتاريخ 17 يونيو 2004 بشأن عقود الشراكة حدد النظام القانوني للعقود الشمولية التي بموجبها تسند الإدارات إلى الفاعلين الاقتصاديين إنجاز مشاريع أو تحقيق تجهيزات. وهكذا تصبح الشراكة تدعم التدخلات الاقتصادية المباشرة للجماعات الترابية بشكل مستقل عن الدولة.

من جهة أخرى فإنه لا بد من الانفتاح على المؤسسات المالية العامة والخاصة التي تكون لها مردودية مالية واقتصادية في الأمد المتوسط أو البعيد. لهذا ينبغي التفكير في الأسلوب الأنجع لبلورة نوع

¹Fadma TOUFIK : Les Grands Services Publics, Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales – Fès, année universitaire 2015-2016, p. 3-4.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

من التعاقد بين الجماعات الترابية والمؤسسات المالية في مجال تمويل البرامج التنموية والتجهيزات الجماعية. ولعل خير أسلوب حديث وعصري في هذا المجال هو اللجوء إلى نظام اتفاقيات التنمية المحلية أو الحضرية (contrat de développement local urbain) والذي يمكن من خلال إشراك جميع الفعاليات المالية من مؤسسات مالية عامة أو خصوصية تمويل هذه الأساليب التنموية الحديثة، والتي أصبح استعمالها في الوقت الحاضر سائدة بكثرة في الدول الأوروبية. وكذلك بات من الضروري الاعتماد على أسلوب المنافسة بين الأبنك والمؤسسات المالية في تمويل الاستثمارات المحلية بالمغرب. وقد أوصت لجنة المالية المحلية أثناء انعقاد المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية بالمغرب كمرحلة انتقالية على اتباع أسلوب القروض المختلطة (Les Crédits Mixtes) بين الأبنك وصندوق التجهيز الجماعي، وكذا فيما بين الأبنك على أن تمنح الحرية للجماعات فيما بعد للاقتراض.

ومن بين ما ينبغي كذلك القيام به في هذا الصدد هو توفير البيئة الملائمة لتشجيع الشراكة مع مختلف الفاعلين سواء من حيث السياسات العمومية المعتمدة أو على مستوى النظام الضريبي المفروض، أو على مستوى احترام التعهدات والالتزامات الملقاة على عاتق السلطات العمومية المتعاقدة معهم، وذلك فضلا عن الاستقرار الاقتصادي المطلوب لتشجيع الشراكة حول المشاريع التنموية المعقدة والتي تحتاج إلى خبرات عالية وتكنولوجيا كبيرة وتمويلات ضخمة. كما يجب منح المتعاقد مع الجماعة، مجموعة من التسهيلات والامتيازات التي تجعله يثق فيها ويفضل الاشتغال معها وذلك لتحقيق المنفعة العامة وجعل هذه الشراكة أساسا للتنمية المحلية. وشكلا من الأشكال التي تعتمدها الجماعات الترابية لتحقيق الربح، وخلق ثروات اقتصادية جديدة، لاسيما وأن هناك بعض الجماعات الترابية تتعاقد مع شركات دولية وما يمكن أن يوفره ذلك من استفادة هذه الجماعات من راسميل كبيرة وتحريك الدورة الاقتصادية المحلية وتجهيز البنيات التحتية والفوقية. كما أن الجماعات الترابية، يجب أن تضع سياسة واضحة المعالم وخطة عمل مدروسة لضبط الحالات أو المشاريع التي يمكن أن تكون موضوع شراكة، وتلك التي تنجزها بنفسها نظرا لطبيعتها وخصوصيتها، حيث تضمن الشراكة فوائد عدة للجماعات الترابية.¹

كما يتعين دعم دور الجماعات الترابية في إقامة بعض المشاريع المحلية ذات الطبيعة الاقتصادية أو التجارية، لأن هذا من شأنه أن يعزز مواردها المالية ويساهم في دعم المجهودات المبذولة في ميدان التشغيل.²

¹ نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التديرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص. 126-127-128.
² عبد الحق المرجاني: حدود التمويل الجبائي للتنمية المحلية، مرجع سابق، ص. 93.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

إن تشجيع خلق كيانات تدبر بعض المرافق التي تستنزف موارد الجماعات الترابية في إطار التعاون سواء بين الجماعات المجاورة أو الجماعات الترابية فيما بينها، من شأنه أن يقلل من مصاريف الجماعات المعنية، وذلك بتوزيع العبء فيما بينها، كتدبير مطرح النفايات، أو جلب الماء الصالح للشرب، أو تعبيد طرق أو إنشاء مسالك أو قناطر، أو حتى تدبير مرفق مدر لمصادر تمويل، كمقالع الرمال المجلوبة من ضفاف أنهار مشتركة جغرافيا، في إطار مؤسسات التعاون بين الجماعات.

كما يمكن إبرام اتفاقيات شراكة مع القطاع الخاص بمنحه استغلال مرفق مدر للدخل، وتستفيد الجماعة في مقابل ذلك من إعفاءها من المصاريف التي كانت تصرفها في تقديم تلك الخدمة للعموم، وتساهم بتلك العملية في ترشيد الإنفاق المحلي.

ففي كثير من الأحيان، لا تحتاج الجماعات الترابية إلى من يمنحها المساعدات المالية لتمويل مشاريعها، بقدر ما تحتاج إلى استعمال أمثل للمقتضيات القانونية في خلق الأنشطة التي تجلب التنمية دون الحاجة إلى التوفير المسبق للوسائل المالية.

فالمشرع المغربي وضع رهن إشارة الجماعات الترابية رزمة من المساطر والأساليب المتنوعة لتدبير المرافق العامة، والقابلة للتكيف مع الاحتياجات المتزايدة والمتطورة للسكان والمستثمرين الاقتصاديين والفاعلين الاجتماعيين، وكذلك مع الإمكانيات المتاحة، ويبقى التوفر على الكفاءات البشرية لبلورتها إلى مشاريع قابلة للإنجاز هي ما تحتاجه هذه الهيئات.

فكل جماعة ترابية لا تخلو من مؤهلات خاصة بها، طبيعية، بشرية، اقتصادية، مجتمع مدني، بنايات تحتية، المكونات السياسية لمجلسها التداولي؛ ومن أجل النهوض بتنميتها، يتوقف تحقيق ذلك على التوفر على إرادة جادة من أجل البحث عن تجارب ناجحة لهيئات من القطاع العام والخاص، على الصعيد الوطني والدولي، وبلورتها في شكل مشاريع تأخذ بعين الاعتبار مؤهلات الجماعة الترابية المعنية وخصوصياتها الطبيعية والثقافية والاجتماعية، والعمل على تفعيلها على أرض الواقع. إن الجماعات تعيش أزمة أفكار أكثر منه أزمة تمويل. وهذا ما لمسناه من خلال إشرافنا على تدبير الكتابة الخاصة للجنة المحلية للتنمية البشرية لكل من مقاطعة فاس المدينة ومقاطعة جنان الورد التابعتين ترابيا لمجلس جماعة فاس، فهناك ندرة في مبادرات اقتراحات المشاريع من قبل الخواص والجمعيات والتعاونيات على الرغم من توفير الدولة للتمويل.

ومن نماذج الشراكة مع القطاع الخاص ذات البعد البيئي والتنموي، والمخفف من مصاريف الجماعات الترابية والناجحة بامتياز، والتي يمكن للجماعات تطبيقها حالا وبدون تكاليف تذكر، نقدم تجربة

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

مدينة فاس، والتي مكنت شركتين من القطاع الخاص من استغلال الغاز الطبيعي المنبعث من المطرح العمومي المراقب، في استخراج الطاقة الكهربائية لفائدة الجماعة، والتي بدورها تبيعها للوكالة الجماعية المستقلة لتوزيع الكهرباء بفاس. مع الإشارة هنا إلى أن الجماعة مدينة للوكالة المذكورة بمبالغ هامة، وتشكل متأخرات غير مؤدات، وتتم المقاصة في ذلك، وقد خففت تلك العملية على ميزانية الجماعة ما يناهز 25% من فاتورة استهلاك الطاقة الكهربائية للإنارة العمومية.

فمن خلال البحث الميداني الذي أجريناه بمقر جماعة فاس، وقفنا على المبادرة القيمة المشار إليها سابقا والمتمثلة في قيام مجلس جماعة فاس، بإبرام اتفاقية شراكة في إطار التدبير المفوض للمرافق العمومية المحلية، من أجل التزود بالطاقة الكهربائية المنتجة من المطرح العمومي لمدينة فاس. فتم التوقيع عليها من قبل رئيس جماعة فاس وشركة إكميد Société ECOMED ومجموعة الشركات Edgeboro International Inc كما حصلت على المصادقة من قبل وزير الداخلية خلال شهر يناير من سنة 2015، وقد تضمنت الاتفاقية تسعة فصول (9).

حدد موضوع الاتفاقية في تزويد الجماعة الحضرية لفاس، بالطاقة الكهربائية، انطلاقا من الوحدة المركزية للمطرح المراقب للنفايات الصلبة لمدينة فاس.

وقد جاءت فصول الاتفاقية على الشكل التالي:

- ✓ الفصل الأول: موضوع الاتفاقية؛
- ✓ الفصل الثاني: مصدر الطاقة؛
- ✓ الفصل الثالث: الربط ونقطة التزود؛
- ✓ الفصل الرابع: العداد ومراقبة الطاقة المنتجة؛
- ✓ الفصل الخامس: تحديد سقف التزويد بالطاقة الكهربائية؛
- ✓ الفصل السادس: قاعدة أجر المفوض له؛
- ✓ الفصل السابع: مدة التزويد؛
- ✓ الفصل الثامن: مراجعة أثمانه كلوات /الساعة؛
- ✓ الفصل التاسع: تجهيزات المفوض له.

يتضح من خلال موضوع الاتفاقية (ملحق للاتفاقية الأصلية المتعلقة بتدبير المطرح العمومي) أن جماعة فاس قامت بإبرام اتفاقية مع الشركتين الآفتي الذكر والمكلفتين بتدبير المطرح العمومي المراقب للنفايات الصلبة من أجل قيام الشركتين بإنتاج الطاقة الكهربائية من تلك النفايات Biogaz الغاز الطبيعي

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

تبعاً للملحق رقم 2 للصفحة رقم 2002/1 المبرمة بين الشركتين (المفوض لهما) الآنفتي الذكر والجماعة الحضرية لمدينة فاس (المفوض)، إذ بموجبها تعهدتا بتزويد المفوض المذكور بالطاقة الكهربائية المنتجة من قبل المفوض لهما، انطلاقاً من تسرب البيوغاز المنبعث من المطرح المراقب لمدينة فاس وحسب التعريفات المحددة في الفصل 5 من الاتفاقية.

وقد تم تجهيز محطة الإنتاج الكهربائي، بعدد من شأنه احتساب كمية الطاقة الكهربائية المنتجة.

كما تم إبرام اتفاقية بين الجماعة الحضرية لفاس والوكالة الجماعية لتوزيع الماء والكهرباء لمدينة فاس من أجل تدبير الطاقة المنتجة من المطرح العمومي، وتحويلها للشبكة العمومية للإنارة بمدينة فاس.

وقد حددت مدة الاتفاقية في خمس سنوات (5) قابلة للتجديد بواسطة ملحق اتفاقية جديد بين جماعة فاس والوكالة وبشروط جديدة تقنية ومالية للتزويد بالطاقة الكهربائية انطلاقاً من المطرح العمومي.

كما نصت الاتفاقية على أن إقامة تجهيزات استغلال المطرح في إنتاج الطاقة الكهربائية، تتم من طرف المفوض لهما وتحت مسؤوليتهما.

وحسب تصريح المهندس رئيس مصلحة الكهرباء بجماعة فاس، فإن تفويض تدبير مرفق إنتاج الطاقة الكهربائية انطلاقاً من الغاز الطبيعي المنبعث من المواد الصلبة بالمطرح العمومي المراقب لمدينة فاس، مكنت الجماعة من توفير 25% من المصاريف التي اعتادت دفعها للوكالة المكلفة بتوزيع الطاقة الكهربائية بمدينة فاس.

تجربة طموحة، ولا تكلف الجماعة أية مصاريف، بل بالعكس تساعد في المحافظة على البيئة، من خلال استغلال الطاقات الطبيعية غير المضرة بالصحة، والسهولة التدبير وتساهم بشكل فعال في ترشيد نفقات الجماعة وتحقيق الفائض المالي عند حصر السنة المالية وتخصيصه لأعمال التجهيز أساس التنمية والرفع من قيمة درجة استقلالها المالي.

فالجماعة بطريقة غير مباشرة أصبحت تنتج بعض حاجياتها من الطاقة الكهربائية وتبيعها للوكالة المستقلة الجماعية لتوزيع الكهرباء، وهكذا أصبحت الجماعة تؤسس لمصدر من مصادر تمويلها. ومن جهة أخرى وما دامت جماعة فاس مدينة للوكالة المعنية بفاتورات غير مؤدات، فبواسطة هذا المشروع تتم المقاصة بينهما، وبالتالي انخفضت فاتورات الكهرباء التي تؤديها الجماعة لفائدة موزعها أي الوكالة، وخفضت بالتالي من تقديرات اعتمادات ميزانية التسيير وبدأت تخطو على مسار ترشيد إنفاقها، وهذه من

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

حسنت اعتماد التدبير المفوض في مجال تنمية الموارد المالية الترابية كآلية من آليات تدبير استغلال المرافق العامة الترابية.

2- اعتماد التخطيط الاستراتيجي في التدبير

الجدير بالذكر، أن كل مجال ترابي هو نتاج لتفاعل الإنسان مع محيطه المتعدد الأبعاد والمستويات وأن كل دينامية هي ثمار للاستغلال الرشيد للموارد الترابية المحلية في مشاريع ترابية تنموية مخطط لها، تتم بإشراك حقيقي وفعال لكل الفاعلين المحليين الذين يختارون ويحددون مستقبل مجال عيشهم، ولعل هذا ما يعطي في الوقت الراهن للتخطيط الاستراتيجي أهمية كبرى في إعداد وتهيئة المجالات التي هي في تحول دائم جراء فعل الإنسان والطبيعة مما يحتم اعتماد أهم مبادئ الحكامة المالية لوضع استراتيجية قوية.¹

أ- التخطيط التنموي

يعد التخطيط التنموي أهم الآليات المنهجية والعملية والتقنية التي تتم بمقتضاها برمجة الأنشطة والتصرفات المالية للجماعات الترابية، وفق مقاربة استراتيجية توطر البرمجة المالية وإعداد وتنفيذ الميزانية المحلية.

فالتخطيط الاستراتيجي يسمح بالتالي ببرمجة المشاريع التنموية بناء على معطيات موضوعية وحاجيات ومتطلبات تنموية حقيقية، تؤدي إلى وضع أهداف ذات طابع شمولي تترجم إلى خطط عملية تنفيذية، وإعداد وتنفيذ هذه الخطط الإستراتيجية والتنموية يتم في واقع الأمر وفق مقاربة تشاركية تساهم بموجبها مختلف الفعاليات المحلية في تحديد الحاجيات وتدقيق المتطلبات التنموية، كما قد يتم الإعداد المادي لها وفق مقاربة تعاقدية تحدد المسؤوليات وآليات التدخل والتمويل بين المعنيين مباشرة بالتدبير التنموي المحلي.

فمبادئ التخطيط التشاركي تتقاطع مع قواعد المنهج التعاقدي، وإذا كانت الحكامة المالية تركز على أسس الشفافية والمسؤولية والمحاسبة، فإن التخطيط بمناهجه المختلفة تنسجم قواعدها تلك مع هذه الأسس وتتبنها شكلا ومضمونا، بل إن المحاسبة القانونية والسياسية تعد أهم مظهرات آثار كل من المنهج التعاقدي (على مستوى ضبط مسؤوليات الأطراف ونتائج تدخلها)، والمنهج التشاركي الذي يؤكد على إمكانية مساهمة الفاعلين وحتى السكان المحليين في تتبع التدبير التنموي ومحاسبة المدبرين المحليين على الأقل في إطار رقابة سياسية وإعلامية.

¹ عبد العلي الفيلالي: الجماعات الترابية بالمغرب بين الحكامة المالية وتجويد آليات الرقابة، مرجع سابق، ص. 67.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

فالجماعات الترابية تعتبر بالتالي الإطار الأمثل لاعتماد هذه المقاربات التنموية، على اعتبار أن المجالات المستهدفة بإعداد وتنفيذ المخططات والبرامج توجد ضمن المجالات الأساسية لنشاط الجماعات الترابية وممارستها لاختصاصاتها التنموية، فالأساس المالي يرتبط بالإطار المحلي للتنمية المستدامة أو السياق المجالي Spatial للتنفيذ المالي والتدبري للمخططات الإستراتيجية، وبالتالي تعد البرمجة المالية على مستوى المشاريع التنموية أهم الآليات التي تمكن الجماعات الترابية، على الأقل من الناحية النظرية، من تنظيم أدائها لعملها ومن حسن تنفيذ برامجها ومشاريعها الإستراتيجية التنموية، وهذا ما دفع البعض إلى اعتبار الجماعات الترابية بمثابة الإطار الأمثل للتنمية الاقتصادية ودفعها كهيئات تنموية إلى التركيز على رفع المستوى الاقتصادي والإنتاجي الذاتي وتمويل الاستراتيجيات التنموية " بمنطق المقولة " ومنهجية التخصص ومبادئ التخطيط الشمولي.

وعلى هذا الأساس يتأسس التخطيط الاستراتيجي على مجموعة مبادئ تجعل منه أداة تنموية فعالة، ويفترض بالتالي أن يشمل مجموع الآليات التدبيرية والتنظيمية للجماعات الترابية المبنية على المعطيات والبيانات المعبرة بشكل واضح عن الوضعية الحقيقية للجماعة الترابية وعن حاجياتها التنموية، وبالتالي يعد التخطيط التنموي أحد أركان التدبير الاستراتيجي المندرج في إطار مبادئ الحكامة المالية، بما تضمنه من برمجة مالية مؤسسة على قواعد استراتيجية.

إن التشخيص التشاركي يعتبر من أهم المراحل، والعمليات لنجاح وضمان استمرارية المشروع، لأن من خلال نتائجه يتم تحديد العوائق والحاجيات والأولويات التي يتم من خلالها إعداد أهداف وغايات وبرنامج العمل ككل وذلك من خلال التفكير مع السكان في حالاتهم ووضعيتهم وتنشيط وتسهيل الحوار الجماعي والتواصل بشكل عام حتى يتسنى للجميع التعبير عن آرائهم والمشاركة في أخذ القرار والالتزام به وتقاسم المعلومات والمسؤوليات. ويتم ذلك بتحديد الانتظارات، المشاكل والحاجيات المعبرة عنها أولاً، ولفهم أشمل لهذه المعوقات يجب ربطها وتحديد العلاقات فيما بينها على شكل شجرة المشاكل من جهة وعلاقتها مع عوامل بنيوية ووظيفية أخرى (ماذا لدينا من خيرات طبيعية وكيفية استعمالها...).

وبعد تحديد المعوقات والإمكانيات وفهم العلاقات التي تربطها وأسبابها وآثارها، نبحت عن الحلول وترجمتها إلى برنامج عمل مبني على التشاور والحوار يحظى بثقة السكان مما يجعلهم مستعدين ومعبئين ومتضامنين لإنجاز مشروعهم.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ب- المقاربة التشاركية

تعتبر المقاربة التشاركية مسلسلا ينخرط فيه الفاعلون المحليون الساكنة والمنظمات المنبثقة عنها بهدف المساهمة في تشخيص الجماعة من خلال تقديم المعلومات، والمشاركة في تحليل قضايا الجماعة ومشاكلها، بتعبيرهم عن وجهة نظرهم بخصوص مستقبل الجماعة وهو ما يساعد الفاعلين المحليين بالجماعة على حسم القرارات والخيارات والتحكيمات لهذه الرؤية المستقبلية.

إنها عملية تواصل مع السكان بطريقة تضمن اقتسام المعرفة والسلطة والمسؤولية على حل مشاكلهم لتحسين وضعيتهم المجتمعية.

وتتجلى أهمية المقاربة التشاركية ضمن التخطيط في:

- السماح بإغناء التفكير والتشخيص من خلال المعلومات المتنوعة والملموسة، وبتقييم تحاليل متنوعة للوضعية؛
- حث الفاعلين على التقارب لتطوير طرق التدخل القريبة أكثر من حاجيات وظروف عيش السكان بصورة شاملة؛
- إحداث ديناميكية تفاعلية محلية بين الفاعلين الاجتماعيين الاقتصاديين، لأنها تمكن من بلورة تصور مشترك لهؤلاء الفاعلين حول الوضع الحالي ومن التكامل الممكن تفعيله، مما يسمح بالتنمية المحلية.
- تساهم المقاربة التشاركية في تجاوز سلبيات طرق التدخل التقليدية والبيروقراطية، وضمان نجاح واستمرارية البرامج، وذلك من خلال:

- حرية التعبير والديمقراطية في اتخاذ القرار؛
- كسب الثقة في النفس؛
- الإحساس بالانتماء؛
- تأهيل الكفاءات؛
- إبراز القدرات الذاتية؛
- تحديد الحاجيات الأولوية والحقيقية للسكان؛
- استعمال الموارد المتوفرة والممكن تعبئتها بطريقة عقلانية؛
- الإدماج والتنسيق بين جميع المتدخلين.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ت- تبني التشخيص التشاركي في تحديد الحاجيات ذات الأولوية المحلية

التشخيص التشاركي للجماعة هو المرحلة الأولى الضرورية لإعداد مخطط تنمية الجماعة، بهدف بناء تصور واضح حول المجال من خلال تحديد مكامن قوته وضعفه، وإبراز التهديدات المطروحة عليه والفرص المتاحة له مما من شأنه أن يساعد على استخلاص المحاور الإستراتيجية لتنمية هذه الجماعة وذلك عبر مسلسل تشاركي وتشاوري بين مختلف الفاعلين المحليين.

وتتلخص الجوانب التي يجب تناولها خلال عملية التشخيص التشاركي للجماعة في:

- الموقع الجغرافي؛
- النشأة والتطور؛
- الخصائص الديمغرافية؛
- السكن؛
- الفقر؛
- التنشيط الاجتماعي والثقافي والرياضي؛
- التعليم والتكوين المهني؛
- الصحة؛
- النقل؛
- الأنشطة الاقتصادية والتشغيل؛
- التنظيم الاجتماعي والمجتمع المدني؛
- خريطة الفاعلين؛
- البرامج والمشاريع التي تستهدف الجماعة.
- ويتم إنجاز التشخيص التشاركي للجماعة عبر أربعة مراحل أساسية:
- الإعداد؛
- البحث الميداني؛
- معالجة وتحليل المعطيات؛
- عرض نتائج التشخيص التشاركي والمصادقة عليها.¹
-

¹ البرنامج الإقليمي لدعم قدرات أجهزة حكمة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بعمالة فاس مرجع سابق، ص.4-5-6. بتصرف بسيط

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ث- اعتماد التدبير المبني على النتائج والأهداف في إنجاز البرامج والمشاريع التنموية

تناط بالجماعة داخل دائرتها الترابية مهام تقديم خدمات القرب للمواطنات والمواطنين في إطار الاختصاصات المسندة إليها بموجب قانونها التنظيمي، وذلك بتنظيمها وتنسيقها.

فتقديم الخدمات تتم برمجته قبل إنزاله على أرض الواقع في ميزانية من المفروض أن تعد وتعتمد وتقدم بشكل صادق، وهي مقسمة إلى موارد ونفقات. وتنظيم وتنسيق تلك الخدمات التي تعد من صلاحيات المجلس التداولي للجماعة يجب أن يأخذ في تقديرات الميزانية شكل برامج ومشاريع أو عمليات.

فالمشرع المغربي من خلال المادة 157 من القانون التنظيمي للجماعات، أراد أن يقر نظاما جديدا وحكمة مبنية على التدبير المبني على الأهداف في وضع وتتبع وتقييم وإعطاء الحساب عن النفقات التي يقرها بالميزانية. وفي هذا السياق فقد أقر بأن البرنامج هو عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات، تقرر به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج والتي ستخضع لتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات.

وبذلك أصبح من الضروري على الإدارة عند تقديمها لمشروع من أجل التنفيذ، وجب إخضاعه لمبادئ وقواعد التدبير المبني على النتائج التي تحدد من يقوم بماذا ومتى وكيف، والاقتناع بجذواه بمؤشرات موثوق بها تبين حقيقة بلوغ الأهداف المرجوة من إنجاز المشروع، تؤازره خطة لتقييم وتتبع الأداء، وخطة لمواجهة المخاطر التي قد تأخر أو تأجل أو تغير مساره أو توقفه بالمرة، مع تبني التزامات الشركاء في إطار تعاقدية متوافق بشأنه.

فعلى مستوى ميزانية الدولة، تبنى مشروع إصلاح القانون التنظيمي للمالية منطق التسيير على أساس النتائج باعتباره أحج مكونات التدبير أو الإدارة بالأهداف الذي ظهر لأول مرة في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية في دولة الولايات المتحدة الأمريكية وشهد تطورا كبيرا على يد الفقيه "دروكر Drucker".

والأكيد أن هذا النوع من المنهجية في التدبير المالي المعتمد في بلادنا منذ سنة 2001 يزخر بعدة فوائد إيجابية من شأنه تفعيلها ضمان عدم تكرار الآثار السلبية التي تتركها الأساليب الأخرى كالموازنة التقليدية أو موازنة الأداء.¹

¹ يوسف الزوجال: قراءة نقدية في محاور مشروع القانون التنظيمي للمالية بالمغرب على ضوء المستجدات التشريعية، مرجع سابق، ص. 64.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

مع أن اختيار مشروع إصلاح القانون التنظيمي للجماعات في شقه المالي لهيكل الميزانية حول البرامج نابع أساسا من المزايا التي يتضمنها هذا النوع من التدبير المالي الحديث كأحدى أدوات نجاعة المالية العمومية والحكمة المحاسبية. إذ أن توجيه النفقة العمومية نحو منطق النتائج يعتمد على تحسين الموارد وترشيد النفقات كما هو الشأن في الميزانية التقليدية بينما يشبه الطريقة التي تتبع في إطار الميزانية الأداء يتعلق بالنفقات على وجه الخصوص لكنه يتميز عنها بالبحث عن البدائل وتحليلها قبل انتقاء أنسب الحلول.¹

صحيح، إذن بحكم الإمكانيات اللوجيستكية والموارد البشرية والمادية التي تتوفر عليها أجهزة الدولة أن نمط الميزانية المركزة على البرامج والأهداف يعتبر حاليا الطريقة المثلى نظرا لانسجامها مع مخططات السلطة الحكومية.² فحتى الجماعات الترابية على الرغم من ضعف إمكانياتها المادية والبشرية وبمساعدة من الدولة يمكنها أن توفر كل الوسائل الكفيلة بتطبيق وإنزال هذا النوع من التدبير الحديث على أرض الواقع، وجعله أساس التدبير ليس فقط على مستوى اعتماد الميزانية، بل على مستوى تركيب جميع المشاريع المراد إنجازها من قبلها Montage de projets.

وبهذا الصدد، نقترح أن يتم الاعتماد على الميزانية الصفرية بالموازاة مع هيكل الميزانية حول البرامج والأهداف لأن ليس هناك مانع في اعتقادنا للأخذ بهما معا، خصوصا أن الميزانية الصفرية تعتبر تكملة لميزانية البرامج وتقوم على أساس إجراء مراجعة مستمرة وتقييم شامل وتصحيح على المدى القصير لجميع البرامج والمشاريع التنموية المنفذة³ على مستوى الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة أو المجموعة.

3- ضبط وثائق التعمير وصلاحيات الوكالات الحضرية وتأهيل المجال القروي

يشكل مجال التعمير أهم مصدر من مصادر تمويل الجماعات الترابية، فهناك عدد كبير من الأوعية الجبائية مصدرها توجهات هذه الوثائق. فكلما تم ثمين مجالا من مجالات التراب كلما ارتفعت مردودية مصادر تمويل الجماعات الترابية. فعندما تدمج مناطق محيطة بالمدن داخل المدار الحضري، فإنها تلقائيا تخضع للتضريب المحلي. لكن مقتضيات هذه الوثائق لا تكفي لتحقيق الفعالية المالية للجماعات الترابية، بل لا بد من وضع سياسة محكمة لتدبير مساطر الرخص التي تسلمها الجماعات في مجال البناء والتعمير والتجزئات والتقسيمات والمجموعات السكنية، والعمل على تحقيق جودة أداء اللجان المكلفة بدراسة الطلبات، وخاصة الوكالات الحضرية وتحديد اختصاصاتها بشكل متوازن مع اختصاصات باقي

¹ يوسف الزوجال: قراءة نقدية في محاور مشروع القانون التنظيمي للمالية بالمغرب على ضوء المستجدات التشريعية، مرجع سابق، ص. 64.

² نفس المرجع، ص. 65.

³ نفس المرجع، ص. 65.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

المتدخلين في هذا المجال وخاصة المصالح المكلفة بالتعمير على مستوى الجماعات. ومن هذه التدابير ما تعلق بوضع وثائق تعمير مبنية على الاندماج والتعاقد والتشارك، وتأهيل دور الوكالات الحضرية في مجال التعمير وسياسة المدينة مع التركيز على الفعالية والمساواة بين المواطنين في دراسة الملفات والطلبات والسرعة في الأداء.

أ- وضع وثائق تعمير مبنية على الاندماج والتعاقد والتشارك وتأهيل المجال القروي

تلعب وثائق التعمير دورا مهما في خلق الثروة والاستثمار، التي تعد مرجعا أساسيا لمختلف مصادر التمويل الخاصة بالجماعات الترابية. فتدبير هذه الوثائق بحكمة رشيدة من شأنه أن يأهل المجال ليصبح أكثر إنتاجية وجاذبية. لكن يلاحظ أنه وللأسف منح المشرع للجماعات الترابية دورا محدودا في وضع واعتماد هذه الوثائق، وغلب سلطة الدولة والوكالات الحضرية من حيث إعدادها وتدبيرها ومراجعتها وتعديلها. فكثيرا من وثائق التعمير يتم إعدادها دون مراعاة القدرة التمويلية للجماعات الترابية خاصة الجهات والجماعات، مما يخلق لهذه الهيئات المحلية ارتباكاً على مستوى تدبير ميزانياتها. فإجازة تحميلات وثائق التعمير Les charges d'urbanisme يتطلب مبالغ باهظة من أجل تغطيتها، تفوق القدرة التمويلية للجماعات الترابية، وتثقل تحملاتها المالية، خاصة عند استصدار أحكام قضائية نافذة وملزمة الأداء ضد الجماعات في مقابل تلك المقتضيات التعميرية.

إن الحديث عن الجودة أو الإتقان الحضري، يتطلب سياسة تعميرية مندمجة تشاركية تأخذ بعين الاعتبار المخططات التنموية للجماعات الترابية، وتكون قابلة للتكيف مع تلك المخططات، وتخدم توجهاتها.

في فرنسا فعلا، يميز بين سياسة المدينة والسياسة الضرورية ضد تأثيرات " سوء التعمير mal urbain". فمنذ سنوات الثمانينات تم تطوير سياسات المدينة انطلاقاً من مشاريع إدماج أحياء السكن الاجتماعي (politique Habitat et vie sociale puis Développement social des quartiers). فبعد قانون التوجيه من أجل المدينة (LOV – 1991) والتي عبرت عن الإرادة في إقرار سياسة تنوع التعمير، تم وضع بعين المكان أدوات للبرمجة العملية متعددة الشركاء (الاتفاقيات Contrats) من أجل التهيئة الاجتماعية والمجالية لشروط السكن، وفق برامج مخطط لها مع الدولة والجهات، تم تحويلها اليوم إلى اتفاقيات الانسجام الاجتماعي.

ترتكز هذه السياسات على المبادرات وبنيات القرب، مع المراهنة على إعادة الاستثمار في المستودع العقاري الموجود. لكن تفاعل السياسات العمومية مع الدولة تمت إعادة مركزتها اليوم، بشكل

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

استثنائي تام وبكثافة في المعالجة الهيكلية للأحياء التي تعاني من صعوبات. فقد تم العمل على إعادة هيكلة 190 حي أولوي و340 أحياء أخرى مستهدفة، ونفس العدد فيما يخص البنايات ورد الاعتبار.

هذه السياسة تركز على تحريك استثنائي للموارد المالية. وإنجازها، والمقدر بأكثر من 40 مليار أورو مبرمجة على 10 سنوات ابتداء من 2004 وممولة من قبل الوكالة الوطنية لترميم العمراني ومساهمة الجماعات المحلية، ومساهمة المقاولات (1%)، صندوق الإيداع،¹

إن هذه الدراسة المقارنة تكشف لنا على أن تدبير المجال يبنى على التدبير التشاركي والمندمج أساسه الاتفاق، وأرضيته توزيع التكاليف المالية بحسب قدرة كل طرف، وهي السياسة التي يتعين اعتمادها عند وضع وثائق التعمير وسياسات المدينة وإعداد التراب ببلادنا، تحقيقا للفعالية والنجاعة لكل المخططات والتدخلات التعميرية التي تقوم بها الدولة أو بعض ممثليها على الصعيد المحلي، أو تلك التي تدخل في اختصاصات الجماعات الترابية حفاظا على التوازنات المالية لهذه الأخيرة وحسن تدبير المجال، أخذا بعين الاعتبار المبادئ الموجهة لإعداد التراب المتمثلة في :

- الحرص على تأمين التوازن بين المجالات، والمساواة بين المواطنين، مما يضع على عاتق الدولة تغطية مجموع التراب الوطني بالتجهيزات الأساسية والمرافق العمومية التي يستلزمها النشاط الاقتصادي.
- تنمية تنافسية المجالات: التي تقتضي تركيز المجهودات في ميدان التنمية على رصد المؤهلات التنافسية لمختلف المجالات الجهوية والمحلية، والعمل على تنميتها. وتعتبر هذه المهمة أساسا من مسؤولية الجماعات المحلية. فعليا – منفردة أو في إطار تكتلات منسجمة – أن تضع التصور الأمثل لتنميتها وأن تنجز، بدعم من الدولة، الأعمال الرامية إلى تدعيم تنافسية ترابها. وينطلق هذا التوجه من مبادئ أن الوحدة الوطنية تبنى على أساس الاعتراف بالتنوع وتثمين إمكاناته؛
- اندماج المجال الوطني: إذ مع توجه إعداد التراب نحو استغلال تنوع المؤهلات المحلية، فهو يرمي في الوقت ذاته إلى ضمان اندماج المجالات، من خلال تثمين الترابطات والتكاملات فيما بينها، وهو ما تتيحه أشكال الشراكة والتعاون بين مختلف مستويات الترابية المجالية.²

¹Maurice CARRAZ : Performance et droit : quels enjeux pour la ville ? Performance urbaine et droit à la ville. L'Harmattan, année 2010, P.27/28.

² الحوار الوطني حول إعداد التراب: مشروع الميثاق الوطني لإعداد التراب، مديرية إعداد التراب الوطني، ص. 26/25.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

فمن آثار وثائق التعمير، وخاصة المصادقة على تصميم التهيئة كونها تجعله مصدرا للالتزامات والقيود التي يفرضها، كما تحدد حقوق وواجبات الملاك العقاريين الذين يمتلكون أراضي أو عقارات داخل المجال¹ التي يغطيها هذا التصميم، فيصير مرجعا قانونيا لمنح الرخص وإنجاز الاستثمار ومصدرا من مصادر تمويل الجماعات الترابية بصفة عامة والجماعات بصفة خاصة، مما يستوجب إحاطته بعناية خاصة تجعل منه أساس التنمية وأرضية خصبة للرفع من القدرات المالية الترابية.

كما أنه في مجال تأهيل المجال القروي الناقص التجهيزات، يمكن اتخاذ مبادرات من أجل إعادة هيكلة الأحياء والدواوير الناقصة التجهيزات وتنظيمها تعميريا على غرار المبادرة التي جمعت مجلس جهة فاس مكناس بالوزارة الوصية على قطاع التعمير وإعداد التراب الوطني.

ففي مقال نشر في الأسبوعية " الإنماء " الصادرة تحت عدد 424 بتاريخ 3 دجنبر 2016، جاء فيه أنه " اعتبارا للعناية التي يوليها صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله وأعزه للعالم القروي وفي إطار هذا الاهتمام فقد ترأس كل من السيد ادريس مرون وزير التعمير وإعداد التراب الوطني والسيد محند العنصر رئيس مجلس جهة فاس مكناس عشية يوم الجمعة 2 دجنبر 2016 بمقر جهة فاس مكناس، لقاء تواصليا تم فيه التوقيع على اتفاقية " إطار للشراكة والتعاون، متعلقة بالمساعدة المعمارية بالعالم القروي داخل نفوذ تراب إقليم جهة فاس مكناس.

وقد أكد السيد ادريس مرون وزير التعمير وإعداد التراب الوطني في مداخلته كذلك، بأنه أمام هذه الوضعية وتدشيننا لمرحلة جديدة من هذا البرنامج، عملت الوزارة على إطلاق النسخة الثانية من برنامج المساعدة التقنية والمعمارية بالعالم القروي، على ضوء التوجهات المتمثلة بالأساس في عقد شراكات مع مجالس الجهات، قصد ضمان تحسين الإمكانات المتاحة ونجاعة المشاريع المقترحة، تحسيس الساكنة المستفيدة، مع توسيع العرض المقدم ليشمل إضافة إلى التصاميم المعمارية المجانية التصاميم الطبقرافية والتصاميم المرتبطة بالخرسانة وتصاميم إعادة هيكلة وتأهيل الدواوير وإنجاز تصاميم التجهيز التدريجي وكذا المواثيق المعمارية والمشهدية، وتوسيع قاعدة المستفيدين من البرنامج ليشمل كذلك ساكنة المجالات القروية الناقصة التجهيز المغطاة بوثائق التعمير المصادق عليها. كما أن هذه الاتفاقية ستمكن من تمويل البرنامج لمدة ثلاثة سنوات 2016-2018 بغلاف مالي قدره 12 مليون درهم، تتحمله مناصفة كل من وزارة التعمير وإعداد التراب الوطني ومجلس جهة فاس مكناس، وذلك في حدود أربعة ملايين درهم سنويا، وستعمل كل من الوكالات الحضرية لكل من فاس مكناس وتازة بتأطير ومراقبة وتنفيذ مختلف

¹ عبد الرحمان البكريوي: التعمير بين المركزية واللامركزية، الشركة المغربية للطباعة والنشر-الرباط، الطبعة الأولى 1993، ص. 120.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

العمليات من قبيل دراسة وإعادة هيكلة وتأهيل الأحياء الناقصة التجهيز، وإعداد تصاميم التهيئة التدريجية والمواثيق المشهدة والمعمارية والتصاميم الطبغرافية والتصاميم العمرانية والمعمارية وتصاميم الخرسانة، مع العمل على تقليص أجال منح الرأي المطابق من أجل الحصول على الرخص وتتبع مختلف الأوراش ومراقبتها.

إن تعميم مثل هذه الشراكة على الصعيد الوطني، من شأنه أن يساعد الجماعات على تحقيق ادخار مهم من خلال حلول الشركاء والأطراف فيها محلها في إنجاز أعمال إعادة هيكلة الدواوير والأحياء الناقصة التجهيزات، ووضع وثائق التعمير التي ستمكنها من ضبط تدبير المجال الذي سيشكل قاعدة أوعية جبائية مهمة تعد مصدرا من مصادر تمويلها. كما أن الادخار المحصل من خلال إعفاء ميزانياتها من تحمل مصاريف إنجاز تلك المشاريع أن يؤهلها لطلب قروض من صندوق التجهيز الجماعي لتمويل مشاريع تنموية يكون لها الوقع الكبير على تمويلها الذاتي.

ب- العمل على تحقيق فعالية وجودة تدخلات الوكالات الحضرية

إن التأخر في تسليم الرخص المتعلقة بالتعمير من شأنه أن يضعف القدرة الجبائية للجماعات ويعرقل السير العادي للاستثمارات، ويساهم في انتشار ظاهرة البناء العشوائي وبزوغ الأحياء الناقصة التجهيزات، مما يخلق للجماعات المعنية مشاكل من أجل إعادة الهيكلة والتي تتطلب مصاريف باهظة من أجل إنجازها والتي لا تسترجع منها الجماعات أي مبلغ.

فبالرجوع على سبيل المثال للظهير رقم 19.88 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.89.224 الصادر بتاريخ 13 جمادى الأولى 1413 الموافق ل 9 نونبر 1992، المحدث بموجبه الوكالة الحضرية وإنقاذ فاس، وخاصة الفصل 3 منه، فإن من مهام الوكالة أن تقدم المساعدة التقنية للجماعات الترابية في مادة التعمير والتهيئة وكذلك للفاعلين من القطاع العام والقطاع الخاص، مهمة نعتقد أنها إلزامية في حق أطر الوكالة، ويتعين تفعيلها بشكل يجعل المقاول أو المستثمر أو صاحب المشروع يحظى بالرعاية والمواكبة القانونية والتقنية سواء قبل أو أثناء دراسة المشروع أو في حالة طلب إدخال تعديلات على مكونات وماهية مشروعه.

من هنا يتعين على الوكالات الحضرية أن تخصص مصلحة للمواكبة التقنية والإدارية والقانونية للمشاريع المتعلقة بالتعمير والبناء، حتى ولو كانت بالأداء، المهم أن تمنح جميع التسهيلات والمساعدات لكي يخرج المشروع إلى حيز الوجود بأكبر سرعة ممكنة وبأقل تكلفة، بدل تحميل المهندس الممثل للوكالة في أشغال لجان دراسة طلبات الرخص، الاستجابة لكل الطلبات والاستفسارات وأعمال التوجيه والمواكبة

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

وحضور الاجتماعات الإدارية والتقنية ومراقبة مخالفات التعمير لوحده، بل يجب التخفيف عليه من خلال تلك المصلحة والتي يتعين تمكينها بكل الدعم ومنحها إمكانية التقرير في الطلبات بدل الإحالة على المهندس المذكور والاستئناس بما اتخذته من ملاحظات في ظل لجان الدراسات.

فالمواعيد التي تحددها القوانين والمراسيم التطبيقية في مجال التعمير والبناء والتجزيء، لوضع الرأي المطابق من قبل الوكالات الحضرية لا تحترم ويتم تجاوزها بكثير، مما ينعكس سلبا على إنجاز المشاريع المرتبطة بتلك المجالات في وقتها المناسب. مما يتعين معه إعادة صياغة أساليب الترخيص ونقل منح الرأي المطابق من الوكالات الحضرية للجماعات صاحبة الاختصاص الأصلي في ممارسة شرطة التعمير، والإبقاء على دور الوكالات الحضرية استشاريا وإعطاء دور للمحاكم الإدارية في مراقبة مشروعية القرارات المتخذة خرقا للتشريع المعتمد في هذا المجال.

فالترخيص الممنوح يجب أن يعتمد على حصول جميع الآراء المطابقة للمصالح المتدخلة في الترخيص، ونعتقد بأن رئيس الجماعة هو المؤهل للتصريح بحصول التوافق على منح الرخصة من عدمه، لكون المرسوم المتعلق بضابط البناء رقم 2.13.424 (24 ماي 2013)،¹ جعل مقر الشباك الوحيد يحدث لدى إدارة الجماعة التي يتجاوز عدد سكانها 50.000 نسمة وكذا على مستوى المقاطعات، فرئيس الجماعة هو من يقوم بجميع التدابير اللازمة لمنح الرخص من خلال أخذ الآراء والحصول على التأشيرات المقررة بموجب التشريعات والأنظمة الجاري بها العمل والتكفل بكتابة الشباك الوحيد، وتحرير محاضر اجتماعاته، وبالتالي التقرير بشأن إدراج بيان الموافقة في صلب المحضر، أساس منح الرئيس للترخيص. فالشباك الوحيد الموجود مقره بإدارة الجماعة أو المقاطعة هو الذي يسهر على إعداد القرارات الإدارية التي تعرض على توقيع رئيس مجلس الجماعة، نقاديا لإرساء مركزة الترخيص في يد الوكالات الحضرية اعتبارا لدورها الاستشاري وليس التقريري، خاصة وأن رئيس المجلس الجماعي هو المسؤول عن تنفيذ مقتضيات وثائق التعمير وإجراء المتابعات المرتبطة بالمخالفات المسجلة خرقا لمقتضياتها ومن تم يجب أن تعطى له صلاحية التقرير بشأن منح تأشيرة الرأي المطابق على التصاميم المتوافق بشأن ترخيصها.

من هنا نقول بأنه يتعين على إدارة الوكالات الحضرية أن تكون في خدمة الجماعات الترابية وراعية لمشاريعها وسندها في تطبيق مقتضيات قوانين التعمير، وداعمة لها في مجال تنمية الاستثمار،

¹ مرسوم رقم 2.13.424 (24 ماي 2013) صادر في 13 من رجب 1434 بالموافقة على ضابط البناء العام المحدد لشكل وشروط تسليم الرخص والوثائق المقررة بموجب النصوص التشريعية المتعلقة بالتعمير والتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والنصوص الصادرة لتطبيقها.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

بدل ممارسة التحكمية في مجال التدبير المعماري، وتكريس القطب الوحيد في القبول أو الرفض بمنح التراخيص، ورهن دور الجماعة ومبادراتها بسخاء وتساهل وتسامح واجتهادات أطر الوكالات الحضرية.

إلا أننا نتساءل عن الجدوى من حرمان الجماعات التي يقل عدد سكانها عن 50.000 نسمة من فتح شبك بمقر إدارتها، خاصة وأن القانون التنظيمي للجماعات ساوى بين الجماعات فيما يخص منح الصلاحيات وممارسة الاختصاصات؟

ثانيا- إقرار تدابير محسنة للأداء

من أجل تدبير جيد للميزانية الترابية لا يكفي توفر الجماعة الترابية على مصادر لتمويل وتغطية نفقاتها، بل لابد من التوفر على آليات تدبيرية تمكن من حسن التأسيس والاستعمال لهذه المصادر التمويلية والموارد المحصلة منها، ومن هذه التدابير نذكر ما يلي:

1- التحكم في الإنفاق المحلي

إن بناء تقديرات الميزانية على برامج محددة الأهداف والنتائج المراد تحقيقها، من شأنه أن يرشد الإنفاق المحلي ويساعد عند اتخاذ مقرر الموافقة على اعتماد معين من هذه الوثيقة على التحقق من جدوى التخصيص الإنفاقي، بحيث إذا لم يثبت للمجلس توفر الضمانات الكافية والقناعة التامة بخصوص هذا التخصيص فلن تتم الموافقة على إدراج أية نفقة ببند الميزانية التي لم تحصل للمجلس القناعة بجدواها، وبالتالي هذه الآلية ستساهم بإبعاد كل نفقة غير ذي جدوى ولا تحقق أهداف برنامج عمل الجماعة الترابية، لأن هذا الأخير يعتبر خطة الطريق لإنزال برامج التنمية لمجلس ما خلال مدة انتدابه، والأرضية التي تبنى عليها تقديم الحسابات عند تقييم حصيلتها. ومرد ذلك إلى ضرورة الالتزام بوضع الميزانية بشكل صادق مؤسس على مبادئ التدبير المبني على النتائج.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى وحتى في النفقات المبررة عند اعتماد مشروع الميزانية، يجب على الأمر بالصرف أن يرشد صرف الاعتمادات بالقدر الذي يحقق أفضل النتائج ويقلل التكاليف، خاصة في كل ما يتعلق بصرف ميزانية التسيير، كمصاريف استهلاك الهاتف والوقود والزيوت وقطاع الغيار، والاستقبالات، والالتزام باستعمال مساطر المنافسة عند البحث عن الممولين قدر المستطاع، واختيار أصحاب الجودة والقلّة في الأسعار، وتقديم خدمات إضافية، تشجع على التعامل معهم، كإعطاء المساعدات التقنية أو النقل بالمجان الخ... مما يساهم في خفض تكلفة السلع والخدمات، وبالتالي توفير بعض الأموال التي يمكن رصدها لمجالات الاستثمار وإنجاز البنيات التحتية.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

يلاحظ في كثير من حالات بعض الجماعات أن الفائض المالي المحقق في نهاية كل سنة مالية، لا يستعمل في مشاريع التنمية وإرساء البنيات التحتية الكفيلة بجلب الاستثمار وتقوية الرصيد العقاري للجماعات المحققة لهذا الفائض، بل يستعمل في تأدية مصاريف لا تحقق تلك الغايات، ك شراء السيارات الفخمة، أو تغطية بعض النفقات الجانبية والتي لم تخضع للمساطر القانونية نظرا لعدم توفر الاعتمادات الكافية لذلك حين طلبها، وبالتالي أصبحت ديننا على الأمر بالصرف، كمصاريف استقبال الضيوف أو الإنزال أو الإطعام في الفنادق. فالأجدر بتلك الأموال العامة المكونة لذلك الفائض أن تبرمج وفق توجهات التخطيط المالي المعتمد من قبل الجماعة عند بداية سنة انتداب المجلس (برنامج عمل الجماعة)، وتسخيره في المشاريع المسطرة له. وضعية يتعين التصدي لها بكل حزم وأي سلوك غير سليم يتعين القطع معه لكونه يرتبط بمال عام.

2- اعتماد رقابة عليا مواكبة لأداء الجماعات الترابية وتعمل باحترافية

الرقابة العليا على الأموال العامة في الاتجاه الأنجلوسكسوني تعهد إلى موظف سام في الدولة، حيث يمارس اختصاصاته الواسعة بصفة مستقلة عن السلطة التنفيذية خاصة. ونذكر في هذا السياق أن مكتب المراجعة الوطني في إنجلترا والمكتب العام للمحاسبات في الولايات المتحدة الأمريكية يقومان مقام الهيئة العليا للرقابة المالية في كلا البلدين باعتبارهما جهازين مستقلين متخصصين في الرقابة المالية وهما تابعان للسلطة التشريعية.

وعملا بالمنهج المقارن، وفي إطار محاولة المقاربة بين النموذجين المغربي والأنجلوسكسوني، فإننا نؤكد في هذا السياق غياب إن لم نقل انعدام أي تشابه أو تقارب بين النموذجين الأخيرين، إن على مستوى البنية التنظيمية وطريقة الاشتغال والعمل والاختصاصات أو على مستوى علاقة هذه الأخيرة المكلفة بالرقابة بالسلطات العامة للدولة ومحيطها السياسي والإداري.

ومع ذلك هناك من اعتبر اختصاص رقابة التسيير الذي يمارس المجلس الأعلى للحسابات مشابها أو قريبا من ممارسة التدقيق أو الرقابة في إطار النموذج الأنجلوسكسوني أكثر من اقترابها من رقابة التسيير بصيغتها التقليدية حول المشروعات أو المطابقة. إلا أننا لا نشاطره الرأي، حيث أن هذا النوع من الرقابة كانت تمارسه من قبل التجربة الفرنسية من طرف لجنة فحص حسابات المقاولات العمومية (C.V.C.E.P) والتي تم إنشاؤها سنة 1940 قبل أن تتولى محكمة الحسابات الفرنسية ممارسة هذا الاختصاص بمقتضى القانون لسنة 1976، ثم عهد الاختصاص بعد ذلك إلى اللجنة المركزية للتقضي

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ومردودية المصالح العمومية. Comité d'enquête sur le cout et le rendement والتي أصبحت تتولى مراقبة تكاليف

وتأسيسا عما سبق فإننا نستبعد أي تأثير للنموذج الرقابي المغربي بالاتجاه الأنجلوسكسوني، وهذا لا يمنع على المشرع المغربي الاستفادة من النماذج الثلاثة الرئيسية المكونة لهذا التوجه خاصة التجربة الكندية التي تعتمد على الرقابة الشاملة على الأموال العامة.¹

وفي نفس الاتجاه، ومن أجل تحقيق الفعالية في العمل الرقابي على المالية العامة بصفة عامة ومالية الجماعات الترابية بصفة خاصة، هناك عدة فرضيات وعوامل تستلزم تجويد أساليب ومناهج الرقابة العليا على تدبير الجماعات الترابية ومالياتها يمكن بإيجاز شديد ذكر منها العناصر الآتية:

- الاتجاهات الدولية الجديدة القاضية بدعم الحكم الجيد La bonne gouvernance وطنيا وجهويا اعتبارا للعلاقة العضوية والجدلية بين العولمة واللامركزية، ولقد أوضحت عدت تقارير صادرة عن منظمات دولية متخصصة كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، العلاقة السببية بين التنمية ودعم اللامركزية والشفافية؛
- الأزمة التنظيمية والإستراتيجية التي تعرفها الدولة في مجال الرقابة المالية وتجويد آليات تدخلها بصفقتها وظيفية إستراتيجية في مجال تقويم تدبير الشأن العام وتحسين أدائه وتطوير مردوديته والسيطرة على العيوب والاختلالات التي تكتنفه؛
- التطور المطرد لموارد الجماعات الترابية فضلا عن تنامي أساليب جديدة في تدبير الشأن العام كالتسيير المفوض ومستلزمات تنمية الاقتصاد المختلط.
- الرغبة الأكيدة لتجاوز بعض إكراهات التدبير المحلي والتي تكمن حاليا في حالات التنافي التي تميز آليات الرقابة السابقة والتحصيل للجماعات الترابية التي تعهد إلى القابض المحلي الذي يجمع بين وظيفتين متناقضتين، هناك من جهة الوظيفة الرقابية السابقة والوظيفة المحاسبية، استنادا إلى مقتضيات مراسيم المحاسبة العمومية للجماعات الترابية ومجموعاتها لسنة 2017، وهي مفارقة غريبة في مجال التدبير المحلي المغربي؛
- عدم قدرة المجلس الأعلى للحسابات الحالي على السيطرة على مراقبة التدبير المالي والإداري للجماعات الترابية جغرافيا وبشريا ووظيفيا بحكم مركزه الرقابة وتنوع

¹ مدني احميدوش: إشكالية الرقابة العليا على الأموال العمومية دراسة نظرية وتطبيقية، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال – الرباط، 2002/2001، ص. 186-187.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

وتعدد الاختصاصات وضعف اللوجيستيك المادي، وقلة الموارد البشرية وتعدد المساطر والإجراءات؛¹

- الارتقاء بالمحاكم المالية بالمغرب إلى مؤسسات دستورية استنادا إلى الفصل 147 إلى الفصل 150 من دستور 2011، وخصها بمهمة تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة، وزجر المخالفات المرتبطة بسوء تدبير المال العام من شأنه يعزز دولة الحق والقانون وتكريس مبادئ الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة. فما هي الشروط الكفيلة بتطوير أعمال الرقابة العليا المحلية (القضاء المالي) والإدارية الممارسة على الجماعات الترابية؟

أ- إقرار رقابة عليا على تدخلات الجماعات الترابية

فالرقابة والتدبير الجيد مبدئان منسجمان وغير متناقضين، بل إن الرقابة المالية تعد بدورها من مبادئ الحكامة المالية مما يفترض لهذه الآلية من ضبط للنشاط المالي المحلي وضمان احترام القانون والتسيير المشروع والعدل للشأن العام المحلي، وكذا نشر ثقافة الشفافية والمساءلة على مختلف مستويات التسيير المحلي والبرمجة المالية وتدبير التنمية المحلية.²

فعلى مستوى رقابة المحاكم المالية، فقد حصر قانون المحاكم المالية رقم 62.99 اختصاصات المجالس الجهوية في مجال الرقابة الممارسة على مالياتها في المجالات التالية:

- البت في حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية هذه الجماعات وهيئاتها ومراقبة تسييرها؛
 - ممارسة مهمة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالنسبة لكل مسؤول أو موظف أو مستخدم يعمل في الجماعات الترابية وهيئاتها؛
 - المساهمة في الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية وهيئاتها.
- إن المساهمة في الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية، يمتد إلى المواكبة التي يمكن لهذه الهيئات الرقابية أن تقدمها للجماعات الترابية وخاصة الأمرين بالصرف من أجل مساعدتهم على التنفيذ وفقا للمقتضيات القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل، وكذا في حدود الترخيصات التي تضمنتها الميزانية المعتمدة، سواء في جانب الموارد أو المصاريف.

¹ محمد حركات: دور المجالس الجهوية للحسابات في تفعيل التدبير الجيد للشأن العام المحلي، إستراتيجية وتنظيم الجماعات المحلية بالمغرب تحت إشراف محمد حركات، مجموعة البحث حول الاقتصاد الحضري والجهوي والبنية، جامعة محمد الخامس، السويسي، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط، 2002، ص.3-4. بتصرف

² عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص.387.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

لكن من أجل تحقيق الفعالية والنجاعة من التدبير السنوي للميزانية، نرى أنه من الأجدر ألا ينحصر دور هذه المجالس في المراقبة والمصاحبة فقط في مرحلة التنفيذ، بل يجب أن تمتد إلى إعداد المخططات التنموية (المخطط الجهوي للتنمية، برنامج عمل الجماعة والعمالة والإقليم) والبرمجة المتعددة السنوات، ومرحلة اعتماد الميزانية من قبل المجالس التداولية والتأشير عليها.

كما أنه بالنظر للتجارب التي اكتسبتها المجالس الجهوية للحسابات في أعمال الرقابة التي تمارسها على مالية الجماعات الترابية ومجموعاتها، وللمهارات والخبرات الجيدة التي اكتسبتها، ونظرا للطابع السياسي للمجالس المنتخبة، والتي في غالب الأحيان تترجم أعمالها ببرامج الأحزاب السياسية الممثلة لها، يجب أن يمتد مجال رقابتها لتقييم أشكال التدخل الاقتصادي الفعلي للجماعات الترابية¹.

كما أن هذا النوع من الرقابة على مالية الجماعات الترابية لا يجب أن يعطي الأولوية للتنفيذ المحاسبي والمالي للميزانية فقط، بل يجب بالتوافق مع مقومات الحكامة المالية الجيدة أن يقع على نوعية المساطر والمناهج المعتمدة من قبل الأجهزة الخاضعة لمراقبة القضاء المالي²، لأن عيوب المسطرة المتبعة في التدبير المالي قد تكون سببا في سوء تدبير المال العام عن غير قصد من الأجهزة القيمة عليه، وتكون النتائج سلبية على تقديرات الميزانية المعتمدة.

بالإضافة إلى تلك الآلية الرقابية القضائية، نرى من الضروري مساندة الجماعات الترابية على تعزيز وتقوية العمل بالرقابة الداخلية، والتتبع والتقييم الدوري لمختلف الأنشطة المالية للأجهزة الساهرة على تدبير موارد وأملاك ومرافق الجماعات الترابية، والعمل على تقييمها ونشر تقاريرها.

ب- اعتماد آليات تحديث الرقابة المالية ذات البعد الشمولي المندمج

إن تطور المجالات الرقابية يهم بالأساس شمول الآليات الرقابية في حد ذاتها، بالإضافة إلى الآثار القانونية والعملية، وكذا نتائجها المباشرة، مختلف أوجه النشاط المالي والبرامج التنموية المحلية التي تعتبر جوهر وأساس ممارسة الجماعات الترابية لمهامها واختصاصاتها، وهو ما يؤثر بشكل فعال في تطور الرقابة في حد ذاتها.

وإذا كانت الرقابة التي تختص بها السلطات المركزية، وخاصة الرقابة الإدارية، تعد من أكثر المجالات الرقابية مسا بالاستقلالية الإدارية والمالية للهيئات اللامركزية المنتخبة وبقدرتها التدبيرية

¹ نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص.93.

² Meryem ANNOUZ, le contrôle des finances locales au Maroc face aux impératifs d'une nouvelle forme de gouvernance locale performante, Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Faculté des sciences juridiques économiques et sociales de Fès Dhar Mehraz, Année Universitaire 2006-2007, P.153.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

لبرمجة الميزانية والمشاريع التنموية المحلية، فإن بروز أشكال وآليات رقابية حديثة ضمنها وفي سياقها أدى بشكل لا لبس فيه إلى إعادة النظر في هذه المسألة وأدى إلى تغليب الجانب التحليلي التقييمي على الجانب العقابي الصرف والذي ارتبط فترة طويلة بالتدخل المباشر في النشاط المالي المحلي من قبل هيئات تابعة للسلطات المركزية.

ومن ثم فإن من شأن اعتماد هذه الآليات الرقابية الحديثة أن يركز بشكل كبير على ضمان حسن سير الهيئة ككل عبر التركيز على تقييم العمل الإداري المالي وتحليل المعطيات المتعلقة بتدبير المشاريع التنموية ووضع تصورات واضحة للنشاط المالي المحلي في شموليته.

فهذه الرقابة تصبح إذن جزءا من الأنشطة العملية Actions opérationnelles ذات البعد الشمولي المندمج والذي يهتم مختلف جوانب النشاط التنموي المحلي، وتركز بالتالي على مجموعة من المبادئ والعناصر التي تكون أسسها وآليات اشتغالها:

- بيئة ومحيط الرقابة؛
 - عملية تحليل وتقييم مختلف المخاطر؛
 - جرد وتحديد مسبق للعمليات والأنشطة الرقابية مع تحديد لأهدافها ومجالاتها الفرعية؛
 - اعتماد تقنيات الإعلام والتواصل؛
 - قيادة الرقابة Pilotage وتنظيم مراحلها؛
 - إعداد لوحة القيادة Tableau de bord وتحليل معطيات الرقابة ونتائجها.
- وهذه الآليات الرقابية الحديثة بمبادئها وأسسها تشمل في واقع الأمر مجموعة من الأصناف الرقابية التي يمكن اعتبارها جزءا من هذه المنظومة الرقابية المتطورة نظير الافتحاص ورقابة التسيير، والتي تستهدف بالأساس مراقبة حسن استغلال الموارد في التدبير والتسيير المحلي ككل وتحليل المعطيات المتعلقة باندماج النتائج ومردودية المشاريع التنموية المحلية.

وعلى الرغم من استمرار هيمنة الرقابة التقليدية المركزة على المساطر وعلى التنفيذ التقني أو المحاسبي للميزانية، فإن التوجهات الحديثة تعطي أهمية متزايدة لمدارس إقرار وتنفيذ البرامج والمشاريع التنموية، وفي هذا الصدد تعتبر آليات التدقيق والافتحاص المعتمدة من أهم وسائل تحديث الرقابة، والتركيز بالتالي على التحليل والتقويم والمعالجة عوض المقاربة الزجرية والعقابية.¹

¹ عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص. 366-367.

كما تجدر الإشارة هنا إلى ضرورة الأخذ بالأشكال الجديدة في إطار ما يمكن تسميته بالرقابة الذاتية أو الداخلية وهي رقابة تؤثر مباشرة وبشكل جذلي في مضامين الرقابة الخارجية (le contrôle externe) وكذا في أشكال ممارستها. وتبعا لهذا التحليل فإن دراسة منظومة الرقابة في التدبير المالي¹ للجماعات الترابية تقتضي البحث في جدلية تقوية المراقبة الذاتية لهذه المؤسسات كأساس لإعادة النظر في فلسفة مضامين وأشكال الرقابة الخارجية عليها.² إن هذا النوع من الرقابة من شأنه أن يتولى مراقبة تكاليف ومردودية المصالح العمومية³ المحلية، بهدف ترشيد الإنفاق وحسن تدبيره، وتفادي التبذير وسوء التسيير.

ت- السهر على تفعيل القانون رقم 54.06 متعلق بإحداث التصريح الإجباري بالتملكات

إن التصريح الإجباري بالتملكات من قبل الهيئات المسؤولة عن التدبير المالي للجماعات الترابية أيا كانت صفتهم منتخبون أو موظفون بضرورة الامتثال إلى مقتضيات الوارد بالقانون رقم 54.06 المتعلق بإحداث التصريح الإجباري لبعض من منتخبي المجالس المحلية والغرف المعنية وبعض فئات الموظفين والأعوان العموميين بتملكاتهم، وذلك وفق المواد الواردة بهذا القانون على الشكل التالي:

1- تصريح الفئة المنتخبة

- ✓ يتعين على رئيس مجلس الجهة أو رئيس مجلس العمالة أو الإقليم أو رئيس المجلس الجماعي أو رئيس مجموعة الجماعات الحضرية والقروية أو رئيس مجموعة الجماعات المحلية أو رئيس مجلس مقاطعة أو رئيس غرفة مهنية ، أن يصرح ، داخل أجل ثلاثة أشهر الموالية للإعلان عن انتخابه ، بمجموع أنشطته المهنية والمهام الانتخابية التي يمارسها ، علاوة على المهمة المذكورة أعلاه ، والتملكات التي يملكها أو يملكها أولاده القاصرون أو يدبرها وكذا المداخل التي استلمها، بأية صفة من الصفات، خلال السنة السابقة للسنة التي تم انتخابه فيها.
- ✓ يجب على الملزم بالتصريح، في حالة انتهاء مهمته لأي سبب آخر غير الوفاة، أن يقوم بالتصريح المنصوص عليه أعلاه، داخل أجل ثلاثة أشهر يحتسب ابتداء من تاريخ انتهاء المهمة المذكورة.
- ✓ تشمل التملكات الواجب التصريح بها مجموع الأموال المنقولة والعقارات.
- ✓ يدخل على الخصوص في عداد الأموال المنقولة الأصول التجارية والودائع في حسابات بنكية والسندات والمساهمات في الشركات والقيم المنقولة الأخرى والتملكات المتحصل عليها عن طريق الإرث والعربات ذات محرك والاقتراضات والتحف الفنية والأثرية والحلي والمجوهرات.

¹ إدريس طاهري: التدبير المالي للجامعة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، 2013-2014، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، ص.188.

² نفس المرجع، ص.188.

³ مدني احميدوش: إشكالية الرقابة العليا على الأموال العمومية دراسة نظرية وتطبيقية، مرجع سابق، ص.187.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- ✓ يحدد بنص تنظيمي الحد الأدنى لقيمة الأموال المنقولة الواجب التصريح بها. يلزم المعني بالأمر بالتصريح كذلك بالمتلكات المشتركة مع الأغيار وكذا تلك التي يدبرها لحسابهم.
- عندما يكون كلا الزوجين ملزمين بتقديم التصريح المنصوص عليه أعلاه، يجب أن يقدم كل واحد منهما تصريحه على حدة وأن يقدم الأب التصريح الخاص بالأولاد القاصرين.
- ✓ يتعين الإدلاء بتصريح تكميلي وفق نفس الشروط بخصوص كل تغيير يطرأ على الممتلكات والمداخل والأنشطة المهنية للملزم ومهامه الانتخابية.
- ✓ يحدد لزوما التصريح المشار إليه في المادة 1 أعلاه كل سنتين في شهر فبراير.
- ✓ يودع التصريح بكتابة الضبط لدى المجلس الجهوي للحسابات ويسلم عنه فوراً وصل بالتسلم.
- ✓ يحدد نموذج التصريح ونموذج وصل التسليم بنص تنظيمي ينشر في الجريدة الرسمية.
- ✓ يوجه وزير الداخلية أو السلطة المفوضة من لدنه لهذا الغرض إلى رئيس المجلس الجهوي للحسابات المختص قائمة بأسماء الأشخاص المشار إليهم في البند 1 أعلاه وكذا التغييرات التي تدخل عليها داخل أجل شهر من تاريخ تسلمهم مهامهم، ويبلغ رئيس المجلس الجهوي للحسابات المختص السلطة التي أحالت عليه الأمر بقائمة بأسماء المصالح المتوصل بها تطبيقاً لهذه المادة وعند الاقتضاء بعدم إدلاء المنتخبين المعنيين بتصريحاتهم أو عدم تجديدها.

2- تصريح الفئة الموظفة (الموظفون والأعوان)

يخضع للتصريح الإجباري المنصوص عليه في المادة 4 بعده:

- الأشخاص المعينون في مناصبهم طبقاً للفصل 30 من الدستور؛
 - الموظفون والأعوان التابعون للدولة والجماعات المحلية والمنشآت العامة والهيئات الأخرى المخول لهم سلطة:
- (أ) الأمر بصرف النفقات وقبض المداخل أو ممارسة مهمة مراقب أو محاسب عمومي طبقاً لأحكام القانون رقم 99.61 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين؛
- (ب) تحديد وعاء الضرائب والرسوم وكل عائد آخر مأذون به بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل؛

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

(ج) قبض وتحصيل الضرائب والرسوم والعائدات والمداخيل والأجرة عن الخدمات المقدمة والمخصصة للدولة والجماعات المحلية والمنشآت العامة والهيئات الأخرى كما تم تعريفها في المادة الأولى من القانون رقم 00.69 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى؛

(د) الإذن بمنح امتياز أو بتقويت أو باستغلال ملك أو مرفق عمومي أو خاص تابع للدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العامة؛

(هـ) القيام بتدبير الأموال وحفظ القيم والسندات وتسلم الودائع والكفالات؛

(و) مهام المراقبة ومعاينة المخالفات لنصوص تشريعية وتنظيمية خاصة وزجر المخالفات المذكورة ؛

(ز) تسليم الرخص أو الإجازات أو الأذون أو الاعتمادات ؛

(ح) تسجيل أو تقييد امتياز أو حق عيني أو حق غير مادي.

- الموظفون والأعوان، غير أولئك المشار إليهم أعلاه، المكلفون بمهمة عمومية والحاصلون على تفويض بالإمضاء فيما يتعلق بالأعمال والإجراءات المشار إليها في البند 2 أعلاه أو بأعمال قد يكون لها أثر مباشر أو غير مباشر على المال العام.

تودع تصريحات الأشخاص المشار إليهم أعلاه لدى:

(1) المجلس الأعلى للحسابات إذا كان المصرح يمارس صلاحياته على مجموع التراب الوطني.

(2) المجلس الجهوي للحسابات بالنسبة للمصرح الذي يمارس صلاحياته داخل الحدود الترابية لجهة أو داخل إقليم أو عدة أقاليم أو عمالة أو عدة عمالات أو جماعة أو عدة جماعات خاضعة للاختصاص الترابي لنفس الجهة.

غير أن الموظفين المعيّنين بموجب ظهير شريف لممارسة المهام داخل الحدود الترابية المشار إليها أعلاه يقومون بإيداع تصريحهم بالامتلاكات لدى المجلس الأعلى للحسابات.

- يسلم عنه فوراً وصل بالتسلم.

- يحدد نموذج التصريح ووصل التسليم بنص تنظيمي ينشر في الجريدة الرسمية.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- يتعين على الأشخاص المشار إليهم أعلاه أن يصرحوا داخل أجل أقصاه ثلاثة أشهر الموائية لمباشرتهم لمهامهم، بمجموع أنشطتهم المهنية والممتلكات التي يملكونها أو يملكوها أولادهم القاصرون أو يدبرونها وكذا المداخل التي استلموها، بأية صفة من الصفات، خلال السنة السابقة للسنة التي باثروا فيها مهامهم.
- يجب على الملزم بالتصريح، في حالة انتهاء مهمته لأي سبب آخر غير الوفاة، أن يقوم بالتصريح المنصوص عليه أعلاه، داخل أجل أقصاه شهرين يحتسب ابتداء من تاريخ انتهاء المهمة المذكورة.
- تشمل الممتلكات الواجب التصريح بها مجموع الأموال المنقولة والعقارات.
- يدخل على الخصوص في عداد الأموال المنقولة الأصول التجارية والودائع في حسابات بنكية والسندات والمساهمات في الشركات والقيم المنقولة الأخرى والممتلكات المتحصل عليها عن طريق الإرث والعربات ذات محرك والاقتراضات والتحف الفنية والأثرية والحلي والمجوهرات.
- يحدد بنص تنظيمي الحد الأدنى لقيمة الأموال المنقولة الواجب التصريح بها.
- يلزم المعني بالأمر بالتصريح كذلك بالممتلكات المشتركة مع الأغيار وكذا تلك التي يدبرها لحسابهم.
- عندما يكون كلا الزوجين ملزمين بتقديم التصريح المنصوص عليه أعلاه، يجب أن يقدم كل واحد منهما تصريحه على حدة وأن يقدم الأب التصريح الخاص بالأولاد القاصرين.
- يتعين الإدلاء بتصريح تكميلي وفق نفس الشروط بخصوص كل تغيير يطرأ على الممتلكات والمداخل.
- يجدد لزوما التصريح المشار إليه في المادة 4 أعلاه كل ثلاث سنوات في شهر فبراير.
- توجه السلطة الحكومية التابع لها المصرح إلى رئيس مجلس الحسابات المختص قائمة بأسماء الموظفين والأعوان المشار إليهم أعلاه والتغييرات التي يمكن أن تدخل عليها.
- ويبلغ رئيس مجلس الحسابات المختص السلطة التي أحالت عليه الأمر قائمة بأسماء المصرحين المتوصل بها تطبيقا لهذه المادة، وكذا قائمة بأسماء الموظفين والأعوان العموميين الذين لم يدلوا بتصريحاتهم أو لم يجددوها.
- مع حرص المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات على تفعيل هذه المقتضيات تحقيقا لمبادئ تخليق الحياة العامة، وربط المسؤولية بالمحاسبة.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

المبحث الثاني- تأهيل منظومات مصادر تمويل الجماعات الترابية

التنمية الاقتصادية تحتاج إلى تمويل وهذا بدوره يحتاج إلى وسائل. ومن دون وسائل لا معنى للحديث عن الأهداف والإنجازات ولا مجال لتجسيدها في الواقع. من هذا المنطلق فإن تمويل التنمية الاقتصادية أصبح يحتل مكانة هامة في مجال الانشغالات اليومية للدول النامية¹ وهيئاتها على مستوى الجماعات الترابية.

والجماعات الترابية كالدولة، لها من الصلاحيات والاختصاصات بالقدر الذي تعجز معه كل الوسائل القانونية والمادية الموضوعة رهن إشارتها من أجل إشباعها.

إن تحقيق تدبير مالي جيد للجماعات الترابية، لا يمكن أن يتحقق في ظل الضعف الذي تعاني منه منظومات مصادر تمويلها، إذ من الضروري وضع القواعد الجوهرية لتطوير الجبايات المحلية والارتقاء بها إلى جعل الجماعات الترابية تتمتع باستقلال مالي حقيقي. ومن هنا تبرز أهمية إعادة النظر في مداخل الهيئات اللامركزية عبر تحسين الموارد الجبائية وغير الجبائية².

سنعالج هذا المبحث من حيث تأهيل منظومات مصادر تمويل الجماعات الترابية عبر (المطلب الأول) تأهيل منظومات مصادر التمويل الذاتي للجماعات الترابية، و(المطلب الثاني) تقوية التمويل الخارجي للجماعات الترابية ومراجعة مسطرة منح تسبيقات الخزينة.

المطلب الأول- تأهيل منظومات مصادر التمويل الذاتي للجماعات الترابية

تعتبر الموارد الجبائية أهم المداخل الأساسية التي تعتمد عليها الجماعات الترابية من أجل الاستجابة لمتطلباتها وحاجاتها وتحقيق تنمية محلية فعالة، وهي تنقسم إلى جزأين أساسيين:

الجزء الأول يهم الموارد المحولة من طرف الدولة إلى الجماعات الترابية، والجزء الثاني يهم الموارد الذاتية للجماعات الترابية³.

وما دام الاستقلال المالي للجماعات الترابية يبنى على أساس منظومات موارد ذاتية ذات المردودية المالية القارة والمستمرة والمتطورة، إلا أن تفعيلها بشكل جيد، يرتبط بشكل وثيق بتبني تدبيرها وفق آليات حكام مالية جيدة.

¹ عبد الإله طاهر: القانون الجبائي المغربي، مرجع سابق، ص 2.

² نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدييرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص 68. بتصرف

³ مرجع سابق، ص 69.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

فتحقيق فعالية منظومات تمويل الجماعات الترابية الذاتية لسد الخصاص المالي الذي يعد الاشكالية الرئيسية التي تحول دون تحقق التنمية الترابية، يتطلب العمل بشكل شمولي مندمج وتشاركي على إقرار إصلاحات تمتد إلى كل مصادر التمويل الذاتية، بدل الاقتصار على إصلاحات جزئية غالبا ما تهم الجانب الجبائي الذي ترتبط مردوديته بنوعية المساطر المعتمدة وجودتها، ومدى أهلية الملزم ودرجة نضجه وقناعته بأهمية الجباية في التعبير عن المواطنة الصالحة من خلال تقديمه لتصريحه الضرائبي بشكل صادق مع الأداء في الوقت المناسب. فالإصلاح يحتاج إلى إجراء دراسة تشخيصية متأنية، تحدد فيها نقط قوة النظام التمويلي المعمول به حاليا، ونقط ضعفه، وتحديد حجم ونوع التنمية التي تحتاجها الصلاحيات الموكولة لهذه الهيئات، لكي يتسنى تحديد في مقابل ذلك نوع الموارد ومنتوجها المالي الذي يجب أن يتوافق مع تقديرات نفقات تنزيل تلك الصلاحيات. فإقرار الصلاحيات وتوسيعها من خلال المراجعات المتتالية لأنظمة الجماعات الترابية مع إقرار لائحة موارد مالية محدودة من حيث النوع والعدد يجعلها تعدو سنة تلو الأخرى مستهلكة وغير قادرة على مسايرة التطورات المتسارعة للحاجيات العامة الترابية.

في هذا المطلب سنعالج آفاق التمويل الذاتي للجماعات الترابية من خلال فقرتين، الأولى وتهم عقلنة وتنقيح منظومات الموارد الذاتية للجماعات الترابية على مستوى الجماعات الترابية بصفة عامة، والفقرة الثانية وستتصل بتأهيل الجهات ماليا وتدييريا، نظرا للدور التنموي الذي يرتقب أن تلعبه الجهة في المستقبل بصفقتها قاطرة للتنمية والتطور الترابي.

الفقرة الأولى- عقلنة وتنقيح منظومات الموارد الذاتية للجماعات الترابية بصفة عامة

تخضع عملية تدبير الموارد الذاتية الجبائية وغير الجبائية الخاصة بالجماعات الترابية لمجموعة من النصوص، فمنها ما هو قار ومنها ما هو انتقالي، ومنها ما هو مشتت بين القوانين الخاصة بالدولة وما هو خاص بالجماعات الترابية ومجموعاتها، ومنها ما هو عصري ومنها ما يعود لفترة الحماية. وضعية تحتاج إلى ضبط وتنظيم وتجميع وملاءمة وتحيين ومراجعة وتعديل، حتى يتسنى تحقيق الفعالية المالية المؤسسة للموارد المالية الكافية لإشباع الحاجيات اليومية للسكان المحلية.

أولا- عقلنة وتنقيح منظومة الموارد الجبائية الذاتية

تأهيل منظومة مصادر تمويل الجماعات الترابية الجبائية الذاتية تمر عبر اتخاذ مجموعة من الإجراءات تهم بالأساس عقلنة الوعاء الجبائي، وتحسين أدوار اللجنة المحلية لتقدير الضريبة، وأعمال إحصاء المادة الخاضعة للضريبة، وغيرها من التدابير التي ترفع من المردودية المالية للجباية الترابية.

1- عقلنة الوعاء الجبائي

إن جعل الجماعات الترابية محور تحقيق التنمية، لا يمكن أن يستقيم إلا بتعزيز الموارد الذاتية لهذه الأخيرة وذلك عن طريق مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى عقلنة الموارد الجبائية الذاتية حيث يعتبر الوعاء الجبائي المحلي من أكثر الإشكالات التي لا يزال يعاني منها تدبير الشأن العام المحلي، حيث لا تزال مجموعة من المجالات لا يشملها هذا الوعاء، مما يستلزم إعادة النظر في هذا الوعاء وجعله مصدر تمويل للوحدات اللامركزية. وذلك عن طريق إقرار جبائية عقارية تدخلية قصد محاربة المضاربة العقارية وتجميد الأراضي، أو ما يسمى بالرأس مال العقاري وكذلك تطبيقها في الوسط القروي.¹

كما يمكن فرض ضريبة على الضيعات الفلاحية المتخصصة في إنتاج الخضروات والفواكه وكذا ضيعات تربية الحيوانات بجميع أنواعها (الماشية، الخيول، الدواجن، تربية النحل والطيور بجميع أصنافها...)، والتي يمكنها أن تمد الجماعات الترابية بموارد مهمة.

ينضاف إلى ذلك إمكانية تمكين الجماعات من نسبة من الرسوم المستخلصة من قبل الدولة عن المعاملات العقارية، وكذا تلك التي تستخلصها الوكالة الوطنية للمحافظة على الأملاك العقارية والخرائطية.

كما أنه في مجال الرسم المفروض على رخص البناء، ورخص الإصلاح والترميم، يتعين تجاوز تحديد سعر الرسم بناء على المساحة المغطاة، أو بحسب نوع البنايات (فردية، اقتصادية، إدارية)، لأن في ذلك نوع من عدم العدالة الجبائية، وغبن بالنسبة للجماعة المسلمة للرخصة، حيث أن الحقيقة يجب أن تبنى على أساس تكلفة الاستثمار الموظف في المشروع (يأخذ كذلك بعين الاعتبار القيمة التجارية للعقار المرتبطة بموقعة في خريطة الجماعة المعنية)، والمصرح به من قبل صاحب المشروع والمعد بتنسيق مع المهندس المعماري المكلف بوضع الرسومات والخرائط وتتبع تنفيذ المشروع.

كما أنه نتيجة لتطبيقات وثائق التعمير وتعديلها ومراجعتها وتمديد صلاحياتها الجغرافية، تستفيد بعض العقارات من تلك التدابير القانونية، بحيث ترتفع قيمتها التجارية، بدون تدخل من مالكيها. فهي تضيف قيمة مالية على القيمة الأصلية للعقار بدون إنفاق أية تكاليف من قبل أصحابها، وبالتالي لا ضرر في إدماج تلك القيمة المضافة ضمن الأوعية الجبائية الواقعة بتراب الجماعات المعنية بالأمر، ووضع مساطر ضمن الإصلاح الجبائي للجماعات الترابية تحدد كيفية استفادة الجماعات الترابية منها وخاصة على مستوى الموارد المالية الجبائية الخاصة بالجماعات.

¹ نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التنبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص. 71-72.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

كما يمكن إخضاع العديد من الورشات الصناعية للتضريب المحلي نتيجة تفكيك السيارات المستعملة بأحياء بيع " الخردة الصناعية " والأحياء الصناعية. مع الإشارة هنا أن الأحياء الصناعية التي تجمع فيها تلك الورشات لاتصل إليها فرق الإحصاء التابعة للجماعات المعنية، علما أنها تستغل الملك الجماعي العام بشكل مفرط وتلوث المجال بدون أن تساهم في مصاريف الصيانة التي تقوم بها الجماعات المعنية، خاصة وأن تلك الورشات تروج ثروات طائلة ولا تخلو مدينة ما بالمغرب من تلك الأحياء الصناعية التي تقلت من التضريب بدون موجب حق.

إقرار رسم عن تلوث البيئة، تخضع له جميع الورشات المزعجة والملوثة، انطلاقا من مصلح الدراجات النارية إلى أعلى هرم في الصناعات المتواجدة بدائرة نفوذ جماعة ما. كما يتعين تضريب جلب الماء من الآبار ومجاري المياه الطبيعية، بعد الحصول على التراخيص القانونية لاستغلال تلك المادة.

وفي نفس السياق، يلاحظ أن المغرب سائر في طريق تعميم الطريق السيار بمختلف مناطق المملكة، عملية سهلت نقل البضائع والأشخاص، وقصرت المسافات، وقللت من حوادث السير، إلا أن الجانب البيئي لم يؤخذ بعين الاعتبار من حيث الآثار السلبية لهذه المنشآت، فالطرق السيار تعمل على جمع عدد كبير من السيارات والشاحنات والدرجات والعربات، واستخلاص الواجبات في مقابل استعمالها من قبل السائقين، وبعد استيفاء تلك الحقوق تقوم بإفراغها على المدن المجاورة لها، بدون أن تساهم في إنجاز أو تمويل بعض المشاريع التي تتسبب في إتلافها السيارات القادمة من تلك الطرق وتمر عبرها، وتنتشر غازاتها السامة في فضاء الجماعة. لهذه الأسباب أضحي من الضروري أن تساهم الشركات القيمة على الطريق السيار بالمغرب في تعويض بعض الأضرار التي تنشأ نتيجة تدفق العربات العابرة لطرق الجماعات المجاورة المستقبلية وإحداث تجهيزات ذات البعد البيئي.

أمام هذا الوضع المتمثل في الخصائص المالي الذي تعيشه الجماعات الترابية بالمغرب ولتعزيز استقلالها المالي، ودعم اللامركزية، فإنه أصبح من الضروري القيام ببعض التدابير التي من شأنها أن تقوي وتدعم القدرة المالية للجماعات الترابية، لكي تساهم بشكل فعال في تنشيط الحياة المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا، وذلك من خلال ما يلي:

- إعادة النظر في مبدأ التبسيط الجبائي الذي جاء به القانون الجبائي رقم 47.06 وذلك بمراجعة عدد الرسوم المحلية (يلاحظ محدودية مبدأ التبسيط، على اعتبار أن عدد الرسوم المحلية من الناحية الواقعية هو أربعة وثلاثون 34 رسما محليا وليس 17 رسما)؛

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- العمل على التجميع الجبائي بدل التشتت، قصد التحكم في المادة الجبائية فرضا واستخلاصا (في إطار منظومة الجبائية الحالية، تم تكريس ظاهرة التشتت الجبائي خاصة بالنسبة للرسوم المحلية المستحقة لفائدة الجهات)؛
- الاهتمام بالعدالة الجبائية من خلال إعادة النظر في لائحة الإعفاءات التي تقرها المنظومة الجبائية السارية المفعول حاليا، لتفادي تفويت على الجماعات الترابية موارد مالية هي في أمس الحاجة إليها؛
- أخذ بعين الاعتبار الملزم بالجباية المحلية، وعدم إثقال كاهله، قصد مساعدته على تحمل الضغط الجبائي، وتشجيعه على النزاهة في التصريح بثروته؛
- تشجيع الملزم النزيه المؤدي للواجبات المستحقة في وقتها، بتمكينه من بعض الامتيازات الجبائية؛
- إعادة النظر في وسائل التواصل مع الملزمين، وتبسيط مساطر التبليغ والأداء؛
- إقرار العمل بالضريبة الإلكترونية، تصريحاً وأداءً ومنازعة؛
- تعميم تقنية الأسعار التصاعدية المناسبة للوضع الاقتصادي والاجتماعي المحلي؛
- توسيع سلطة المجالس التداولية في شأن التقرير في أسعار الرسوم المحلية؛
- رد الاعتبار للمواطنة الجبائية، بإرجاع إطلاق مصطلح الضريبة على الواجبات المستحقة بدون مقابل كالرسم المفروض على الأراضي الحضرية غير المبنية، لانعدام الخدمة لفائدة المرتفق المقدمة من قبل الجماعة؛
- التخفيف من سلطة الوصاية في مجال التأشيرة على مقررات المجالس التداولية بشأن تحديد أسعار الرسوم المستحقة لفائدة الجماعات الترابية؛
- الاعتراف للهيئات المحلية المنتخبة بسلطات مالية أكثر، كإعطائها سلطة جبائية تتمكن من خلالها فرض رسوم وضرائب محلية من جهة ومنح الإعفاءات الجبائية من جهة أخرى، وذلك وفق متطلبات التنمية المحلية ووفق السياسة الضريبية العامة للدولة، وكذلك الاعتراف لها بالردع الجبائي كوسيلة تستطيع من خلالها الجماعات المحلية فرض اقتطاعات جبائية إضافية على بعض الأنشطة أو الخدمات غير المرغوب فيها على صعيد التنمية المحلية والتي تتناقض واختيارات الهيئات المحلية نظرا للارتباط اليومي للإدارة المحلية بالواقع المحلي، فهي الأقدر من غيرها على تحديد احتياجاتها المالية، واختيار الأنشطة الاقتصادية والتجارية المرغوب فيها لخدمة التنمية المحلية.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- إعادة النظر في القواعد المنظمة للمالية المحلية لكون القواعد المطبقة على مالية الدولة لا يمكن تطبيقها على مالية الهيئات المحلية نظرا لأن الواقع المحلي يتطلب نوعا من المرونة.¹
- إقرار جزاءات بالنسبة للرسوم التي تتكلف الجماعات باستخلاصها على غرار تلك التي تقوم الدولة بجبايتها لصالح الجماعات الترابية (الحالة بالنسبة للرسم المهني ورسم السكن، حيث أن المشرع كان أشد حرصا على الرسوم ذات الامتداد الوطني) بغية حث الملزمين على النزاهة في التصريح الجبائي وحملهم على الأداء في الأوقات القانونية، تفاديا للتماطل أو التهرب الضريبي الذي يضعف المردودية الجبائية ويضخم الباقي استخلاصه، ويرفع من عدد النزاعات الجبائية.²

2- تحسين أداء اللجان المحلية لتقدير الضريبة

إن المقررات الصادرة عن اللجنة المحلية لتقدير الضريبة أثارت ولا زالت تثير العديد من الاختلالات الشكلية والموضوعية. وتداركها من شأنه أن يساهم في التقليل من القضايا المعروضة على المحاكم، إذ أن ضبط المساطر، وإجراء التوافقات على مستوى المنازعة الإدارية من شأنه أن يحل النزاعات في تلك المرحلة ويحقق التوازنات بين الملزم والإدارة. وبالتالي تحقيق المردودية الجبائية في وقتها وعدم تمديد مدة تحصيل مبالغها من خلال تمديد النزاع لردهات المحاكم، وزيادة أعباء الإدارة بتحرير المذكرات والأجوبة والردود، وشغل الموظفين عن مهام أخرى قد تجلب لها منافع إضافية بدل هدر الطاقات في تتبع الملفات المعروضة على القضاء. ومن أهم الإشكالات التي يثيرها عمل اللجان المحلية لتقدير الضريبة ما تعلق بوثيقة القرار الصادر عنها وتبليغ مقرراتها والتي يتعين تداركها بإجراءات شفافة ومبسطة.

أ- ضبط وثيقة القرار الصادر عن اللجنة المحلية لتقدير الضريبة

تتجلى وثيقة القرار في جانبين: الجانب الشكلي والجانب الموضوعي. فبالنسبة للجانب الشكلي لم يحدد المشرع شكلا للقرار الذي يجب أن تبلغه اللجنة للأطراف المتنازعة. ولهذا دأبت هذه الأخيرة على ابتكار مطبوعات خاصة تتضمن فحواه.

¹ عبد الحق المرجاني: حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية، مرجع سابق، ص. 93.
² سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية بالمغرب (على ضوء القانون 47.0)، مرجع سابق، ص. 149.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

وسواء كان هذا القرار عبارة عن وثيقة واحدة أو مرفقة بمحضر الجلسة فإنه من الضروري أن يحمل البيانات التالية:

- اسم اللجنة؛
- تاريخ انعقاد الجلسة؛
- أطراف النزاع؛
- موضوع المنازعة (نوع الضريبة أو الرسم والسنوات المعنية)؛
- التعليل؛
- منطوق القرار؛
- أعضاء اللجنة وتوقيعاتهم.

وقد كانت بعض اللجان تحرر محضر المداولة وتوقعه فتكلف المقرر بإعداد مطبوع القرار الذي لا يوقعه سوى الرئيس. إلا أن هذا الإجراء تصدت له المحاكم عندما لاحظت أن القرار المبلغ يجب أن يتضمن هو الآخر توقيع جميع أعضاء اللجنة مثلما تصدت كذلك للقرار الذي لا يحمل إلا منطوق دون أسبابه، كما يتضح في التعليل التالي:

" حيث يتبين من الفصل (الفصل 13 مكرر من مدونة التسجيل) إن تشكيل اللجنة من النظم العام وأن هذا التشكيل يتم حسب ما إذا تعلق الأمر بعقار واقع بمنطقة حضرية أو قروية...

وحيث كون مقرر اللجنة الوطنية المبلغ إلى الملزم، وهو المنطلق للطعن اقتصر على ذكر اسم رئيس اللجنة دون ذكر أسماء باقي الأفراد الذين يتشكل منهم الهيئة، ناقصا من البيانات الجوهرية ومانعا للمحكمة من مراقبة صحة تشكيل الهيئة وحرمانها للطاعن من حقوق الدفاع. الأمر الذي يكون معه المقرر باطلا..." ويضيف نفس الحكم:

" وحيث كون الرسالة الموما إليها أعلاه نموذج 46/مطل، المبلغة للطاعن لا تقوم مقام مقرر اللجنة إذ لا تتضمن أسباب القرار مما يكون معه التبليغ الحاصل بهذه الصفة غير قانوني..."

بالنسبة للجانب الموضوعي للقرار فقد أصبحت قرارات اللجان تصدر على شاكلة الأحكام الصادرة عن المحاكم أي أنها تتضمن جردا للوقائع ثم جردا للدفعات، والدفعات المضادة مع الإشارة إلى الوثائق المقدمة للجنة وأخيرا تعليل للقرار. وقد بدأ العمل بهذا الأمر منذ صدور قانون المالية ليكرس

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

هذا المنحى عندما نص في المادة 7 المعدلة للمادة 40 من الضريبة على الشركات ما يلي: " ويجب أن تكون مقررات اللجان المحلية مفصلة ومعللة".

لكن الذي يهمنا، أكثر، هو ذلك الموقف الذي يجب على اللجنة أن تتخذه أمام ما يحال عليها من نزاع. فقد مر بنا أن اللجان الضريبية وإن كان محرم عليها النظر في النزاع ذي الطابع القانوني فإنه من الصعب فصل ما هو قانوني عما هو تقني فيما يتعلق بالقضايا الضريبية. خاصة عندما يتعلق الأمر بنزاع حول المسطرة. فهل من الممكن للجنة أن تقرر عدم قبول طعن مرفوع لديها بسبب خرق المسطرة الضريبية؟ ألا يعتبر ذلك تدخل في القانون ويمنع عليها الخوض فيه؟

إن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء اعتبرت أن من حق اللجنة الوطنية أن ترفض طلب الإحالة إذا لم يكن معللاً تعليلاً كافياً. ولم تعتبر ذلك خوضاً في أمور قانونية بل اعتبرته من قبيل الإجراءات الضرورية لقبول الطعن، حيث عللت موقفها كالتالي:

" لكن حيث أنه بالرجوع إلى مقتضيات المادة 40 من قانون 24.86¹ فإنه يحرم على اللجنة الوطنية الخوض في تأويل أو تفسير نصوص قانونية. إذ ألزمها المشرع في هذه الحالة أن تصرح بعدم اختصاصها ومن جهة أخرى فإنه بالاطلاع على مقرر اللجنة المذكورة يتبين أنه قضى برد طعن الإدارة بسبب عدم تعليل عريضة طعنها. وهو ما لا يعتبر من المسائل القانونية التي يحرم عليها التعرض إليها...

وحيث أنه ظهر للمحكمة من خلال تصفحها لعريضة الطعن المقدمة من طرف الإدارة أنها وإن كانت تتضمن جرداً للوقائع، فإنها جاءت خالية من عرض الحجج والأسانيد التي تعتمد عليها لدحض مقرر اللجنة المحلية. وهو ما يشكل مخالفة لمقتضيات المادة 39 من قانون 86/24 المشار إليه أعلاه مما يكون معه الطعن في مقرر اللجنة الوطنية في غير محله الأمر الذي يستدعي التصريح برفضه...".²

ب- تبليغ مقررات اللجان المحلية لتقدير الضريبة

تحظى مسألة تبليغ مقررات اللجنة إلى الأطراف بأهمية قصوى. نظراً لضمان حق الإعلام الذي هو من الحقوق المعترف بها قانونياً لفائدة أي طرف في المنازعة الضريبية. ونظراً كذلك لأثار التبليغ على أجل الطعن أمام المحاكم. وقد ألزم المشرع جميع اللجان بأن تبليغ مقرراتها إلى الخاضع للضريبة أو الإدارة. وجعل القانون الضريبي مسألة تبليغ مقررات اللجان المحلية من اختصاص مفتش الضريبة وليس رئيس اللجنة.

¹ ظهير شريف رقم 1.86.239 صادر في 28 من ربيع الآخر 1407 (31 ديسمبر 1986) بتنفيذ القانون رقم 24.86 المتعلق بالضريبة على الشركات، الجريدة الرسمية عدد 3873 بتاريخ 21 أكتوبر 1987، ص. 67.

² عبد الغني خالد: المنازعات الجبائية " الرسوم المحلية"، مرجع سابق، ص. 33 إلى 36.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ولنا بعض الملاحظات الإضافية على المطبوعات المستعملة لتبليغ قرارات اللجان. ذلك أن بعض هذه المطبوعات تتضمن حيزا لتدوين منطوق القرار. وقد يؤدي ذلك أحيانا إلى اعتبار هذا المطبوع قرارا في حد ذاته. بينما لا تعتبر هذه النماذج سوى رسائل إخبار موقعة من طرف مفتش الضريبة ومرفقة بالقرار نفسه. كما يلاحظ كذلك أن بعضها يتضمن النص القانوني المنظم لعملية الطعن أمام هيئة عليا حتى يكون الملزم على بينة من أمره إن هو أراد ممارسة الطعن. لذلك نحبذ أن تتضمن كل المطبوعات النص الكامل المنظم للطعن ليتمكن الملزم من قراءة القرار قراءة سليمة.

3- تحسين تقنيات الإحصاء وتقدير التأسيس الضريبي

يلعب الإحصاء الضريبي دورا مهما في جمع المعطيات والبيانات المتعلقة بالمادة الخاضعة للضريبة، فجودته مرتبطة بجودة وفعالية العمل التضريبي. فكلما كانت عملية الإحصاء جدية ومضبوطة كلما سهل على الإدارة تدبير المنازعات وتبليغ الإشعارات.

كما أن تحديد القيمة الإيجارية للعقارات بشكل معقلن وحديث، يساهم في تحقيق المردودية الجبائية والعدالة الضريبية، ويزرع الثقة في أعمال إدارة الضرائب ويحفز الملزم على الأداء. وفي هذا السياق ومن أجل تحقيق الفعالية في هذا المجال نقترح بعض الحلول التي نرى اعتمادها ستكون لها انعكاسات إيجابية على مردودية الإدارة الجبائية ونفسية الملزم بالضريبة أو الرسم.

أ- تقدير أساس الضريبة بواسطة أعوان الإدارة

نسوق في هذا المقام أهم الرسوم التي تستند عليها الجماعات في مصادر تمويلها، خاصة الرسم المهني ورسم السكن الموكول أمر تدبيرهما لمديرية الضرائب لأهميتهما الجبائية ولكثرة الملزمين الخاضعين لمقتضياتهما.

- الرسم المهني

يعود الرسم المهني " ضريبة التجارة " لفترة الحماية، وهو رسم يستخلص لفائدة الجماعات الترابية ويشكل مردوده دعامة أساسية لماليتها، إلا أن جداوله تعاني العديد من الإكراهات خاصة على مستوى المدن المغربية العتيقة كفاس مثلا، إذ تتضمن جداول الإحصاء العديد من الأخطاء والتضريب المزدوج وعناوين غير كاملة وعناوين مجهولة، مع انتشار الخرب والدور المهجورة فتبقى التحملات والفصول المتعلقة بها مجرد نفخ في لوائح الاستخلاص يصرف فيها المال والوقت بدون مردود يذكر ونفس الشيء ينطبق على رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية. فتحيين الجداول ومراجعتها جذريا أصبحت من صميم الحكامة المالية وترشيد العمل المالي.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

تقدير أساس الضريبة بالنسبة للرسم المهني

يعود إنشاء ضريبة المهنة في المغرب إلى سنة 1920، وتعتمد في تقديراتها، منذ ذلك الحين، على عنصرين وهما: تصنيف المهن وتقدير القيمة الكرائية للعقارات المستعملة ووسائل الإنتاج المستخدمة لممارسة المهنة.¹

فإدارة الضرائب تفضل استعمال أسلوب التقويم المباشر الذي يفرض اعتماد القيمة الإيجارية العادية والمقدرة حالياً، وليس القيمة الإيجارية الغير عادية.

وإذا كانت هذه الطريقة الثانية معقولة لكونها تحقق نوعاً من العدالة بين الملزمين الذين يمسون إيصالات بسومة كرائية قديمة والملزمين الذين اكتروا مؤخراً محلاتهم بسومة كرائية مرتفعة، أو أولئك الذين يشتررون المحلات التي يزاولون فيها نشاطهم، فإنه يكون لزاماً على الإدارة أن تفضل اتباع طريقة التقدير المباشر المعتمد على التحيين قصد التسوية بين الملزمين.²

تصنيف المهن في الرسم المهني

في الحالات التي لا يحدد المشرع تصنيف مهنة ما حسب الجدول المحدد من قبل المشرع والذي يلعب دوراً في تحديد معامل سعر الضريبة، يتعين على الإدارة المركزية استصدار دورية مكملّة تضع من خلالها ترتيباً للمهنة المعنية باختيارها للصنف الأكثر ملاءمة لترتيب أعلى ضريبة.

- رسم السكن

رسم السكن يدخل في خانة الرسوم الإحصائية، قديم النشأة إلا أن مردوده المالي ليس في مستوى تطلعات الجماعات الترابية التي تعرف نمواً مضطرباً في مجال العمران وذلك بإدخال تحسينات على أساليب إحصائه من أجل ضبط البناءات والمعدات بشكل دقيق وعادل.

تحديد القيمة الكرائية بالنسبة لرسم السكن

إن إدارة الضرائب غالباً ما تركز في تقديراتها للقيمة الكرائية، بالنسبة للعقارات الخاضعة للضريبة الحضرية (ضريبة السكن حالياً)، على الشبكة المعدة بتقنية كبيرة من طرف مصالحها بمشاركة لجنة الإحصاء. لكن أسلوب التقدير المباشر هو الأسلوب المستعمل حين لا تستوعب الشبكة المذكورة بعض العقارات المتميزة مما يجعل المفتش يتخذ صفة الخبير العقاري الذي عليه أن يتبع طرقاً فنية دقيقة للوصول إلى الحقيقة.³

¹ عبد الغني خالد: المنازعات الجبائية " الرسوم المحلية"، مرجع سابق، ص.37.

² نفس المرجع، ص.38.

³ نفس المرجع، ص.40.

على الإدارة أن تتفادى في كثير من الحالات الاعتماد على المرجع العقاري Référentiel المعد من قبلها، لأنه يثير الكثير من النزاعات، لكونه كثيرا ما يقم بنايات لمقتضياته بشكل غير ملائم، إذ يرفع من قيمتها العقارية دون مراعاة خصوصيتها المعمارية وموقعها الجغرافي الاقتصادي، فتكون عرضة للتجاوز في التضريب. فقد تكون بنايات ذات جودة عالية بحي معين تجاورها بناية أو اثنين لا تتوفر على نفس المواصفات المعمارية وتقل عنها بكثير في القيمة التجارية، ويتم إخضاعها لنفس القيمة الكرائية اعتمادا على ذلك المرجع، الذي أسس على المعدل العام المحصل من خلال مجموع القيم الكرائية مقسوم على عدد البنائيات، وبالتالي أدمجت تلك البنائيات مع جارتها بدون أخذ بعين الاعتبار وضعيتها وخصوصيتها، مما يعتبر حيف في حق صاحبها، ونفس الشيء ينطبق على عقارات ذات قيمة وجودة تجارية وعقارية على قلة عددها تدمج ضمن بنايات أقل منها في المواصفات السالفة الذكر، وبالتالي تؤدي لإدارة الجباية مبالغ تقل بكثير عن المستحقات الحقيقية التي يتعين فرضها عليها.

4- رفع السر المهني عن الإدارة الجبائية المحلية وإقرار التصريح والأداء الإلكتروني

لقد أقر قانون مالية 2014 مجموعة من التدابير بهدف تعزيز القدرة التنافسية للمقولة، إقرار إجبارية الإدلاء بالإقرار والأداء بطريقة إلكترونية للضريبة بالنسبة للمهن الحرة، ومن أجل خفض تكلفة التدبير الإداري من خلال التقليل من الوقت المخصص لمعالجة الملفات وتعزيز الشفافية في مجال العلاقات بين الإدارة الجبائية والملزمين، أقر قانون المالية لسنة 2014 إلزامية الإدلاء بالإقرار والأداء بطريقة إلكترونية للضريبة بالنسبة للمهن الحرة. وسيتم تطبيق هذا التدبير وفق الشروط المحددة بنص تنظيمي. ومن حيث رفع السر المهني فقد أقره النص الآنف الذكر لفائدة الإدارات التالية:

- إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة؛
- الخزينة العامة للمملكة؛
- مكتب الصرف؛
- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.¹

إجراءات نتمنى أن تطل الإدارات الجبائية للجماعات الترابية، قصد تمكينها من توفير قاعدة معطيات جبائية تساعد في ضبط ملزميها وتتبع تطورات حياتهم الجبائية، حفاظا على مصلحة الجماعة الترابية، ومساهمة من الدولة في الرفع من فعالية الفرض الجبائي والاستخلاص، وبالتالي تقوية الاستقلال المالي لهذه الهيئات، خاصة الإجراء المتعلق بتمكينها من الاطلاع على الملفات الجبائية الممسوكة من قبل مديرية الضرائب والتسجيل والتمير بطريقة إلكترونية.

¹ قانون مالية 2014: مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية، العدد 22 مارس 2014، ص. 25.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ثانيا- آفاق تأهيل منظومة مصادر تمويل الجماعات الترابية غير الجبائية

تتشكل الموارد المالية الخاصة بالجماعات الترابية من موارد جبائية ذاتية وأخرى محولة لها من قبل الدولة من أجل مساعدتها على النهوض بصلاحياتها على الوجه المطلوب، وموارد أخرى ذات مصادر غير جبائية بدورها منها ما هو ذاتي كموارد استغلال ممتلكاتها ومساهماتها في شركات التنمية المحلية والإقليمية والجهوية، أو ناتجة عن تمويل استثنائي كالقروض.

وتعتبر ممتلكات الجماعات الترابية وخاصة الجماعات من مصادر تمويلها الأساسية إن أحسن تدبيرها وتمت عقلنة استغلالها.

1- العمل على ضبط ممتلكات الجماعات الترابية وترشيد استغلالها

من أجل ضمان تسيير المرافق العامة، فالسلطات الإدارية وأعوانها يحتاجون من أجل استغلالها أو لاستهلاكها إلى ممتلكات. فمجموع هذه الممتلكات هو الذي يكون ما نسميه بالممتلكات العمومية أو الملك الخاص للإدارة.¹

فمثل كل شخص معنوي، تتوفر الجماعات الترابية على ملك عقاري متنوع والذي يشكل دعامة مادية لكل الأنشطة المتخذة من قبل المنتخبين المحليين.

فقبل التطرق إلى أهم التدابير الممكن اعتمادها من أجل الرفع من الفعالية والمردودية المالية لممتلكات الجماعات الترابية، نود التنبيه إلى بعض الخاصيات والمعايير التي تساعد المهتم والباحث والدارس والفاعل المحلي في التمييز بين ما يدخل ضمن الملك العام وما يتعلق بالملك الخاص، عمليات تهدف تسهيل الإدراج ضمن سجلات الممتلكات، واستخلاص أكبر ما يمكن من الموارد المالية والخدمات من خلال الترتيب السليم والتخصيص الصائب لتلك الممتلكات والمحافظة عليها، ومن أهمها ما يلي:

فإذا كان الملك العام مخصص لغايات المصلحة العامة، فإن الملك الخاص مبدئيا مقتنى ومدير من قبل الإدارة من أجل منفعته العقارية والمالية.

فكثيرا من الممتلكات الخاصة منتجة للموارد لفائدة الإدارة إذا ما تم استغلالها بشكل معقلن ولهذا الهدف فهذه الأخيرة (الإدارة) تقوم بتدبيرها.

كما أنه لا يجب المغالاة فيما يخص هذه الصفة المتعلقة بالملك الخاص. فهذا في بعض الجوانب يتوافق مع اهتمامات المصلحة العامة (مثلا الفصل 6 من ظهير 17 أكتوبر 1921).

¹Mohammed EL YAAGOURI : LE Droit Administratif Marocain, op.cit.p.199.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

أولاً، بعض الأملاك من الملك الخاص مخصصة لمرافق عمومية محلية مثل البنايات الإدارية. ثانياً، الموارد المالية المدبرة من قبل الملك الخاص تودع في ميزانيات الجماعات الترابية (وحدة الصندوق). كما أن تدبير بعض الممتلكات من الملك الخاص تغلب عليها اعتبارات المصلحة العامة (مثل الغابات، الملك الخاص للدولة والذي تستغل الإدارة ليس فقط من أجل التوفر على موارد، ولكن أيضاً بسبب المنفعة التي تمثل الغابة لفائدة نظام المياه والظروف الجوية).

فإذا كان الملك العام يخضع لنظام المضمون واختصاصات القانون العام، فإن الملك الخاص يخضع لنظام قانوني للقانون الخاص.

فاحتلال الملك الخاص مثلاً من قبل الخواص، تعود بصفة عامة لقواعد القانون الخاص. فمسؤولية الإدارة عن تدبير ملكها الخاص هي مسؤولية القانون المدني.

هنا، فالمبدأ يتوفر على حدود، فيما يخص بعض النقط، فممتلكات الملك الخاص تخضع لقواعد القانون العام:

- فالملك الخاص مثل الملك العام لا يمكن حجزه؛
- يمكن للإدارة أن تنفذ على الملك الخاص أشغال عمومية بهدف المصلحة العامة (عقود الأشغال العمومية على الملك الخاص...)
- العقود المبرمة من قبل الإدارة حول تدبير أو استغلال الملك الخاص تكون أحياناً عقود إدارية إذا تضمنت شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص (عقود الامتياز، عقود الإيجار)؛
- اعتبار الموارد المالية للملك الخاص أموالاً عامة؛
- وأخيراً، قابلية الملك الخاص لإجراء عليه مسطرة نزع الملكية (أسلوب القانون العام).

أ- تبني قاعدة تخصيص الملك الخاص في ترتيبه ضمن ممتلكات الجماعات الترابية

الملك الخاص للجماعات الترابية ومجموعاتها يضم كل ملك غير مخصص رسمياً (طبقاً لمسطرة رسمية منصوص عليها من قبل الأنظمة الجاري بها العمل باستثناء بعض الحالات) للاستعمال العام أو لخدمة مرفق عام محلي.

والحالة الراهنة لواقع الأشياء، فإن غالبية ممتلكات تلك الهيئات مرتبة خطأ ضمن الملك الخاص ومسجلة في سجل الممتلكات الخاصة. يجب فقط تفحص سجل الأملاك الخاصة ممسوك من قبل الجماعات

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

والعاملات من أجل التعرف على هذه الحقيقة. في بعض الحالات، أملاك من نفس النوع (أسواق، أسواق حضرية مثلاً) مرتبة في نفس الوقت ضمن الملك العام والملك الخاص.

اللائحتان التاليتان، تعطيان أمثلة على أملاك مرتبة خطأ ضمن الملك الخاص وأملاك يمكنها أن ترتب ضمن الملك الخاص للجماعات الترابية.

ب- ضرورة مراجعة لائحة أملاك مرتبة خطأ ضمن الملك الخاص

- البنايات الإدارية (مقر الهيئة اللامركزية)؛
- المجزرة والمحجز؛
- المحطة الطرقية؛
- الأسواق الحضرية، الأسواق وأسواق السمك؛
- مركز الاستقبال،
- مركز المعاقين؛
- الخيريات؛
- المركبات الرياضية والملاعب الرياضية؛
- المسابح؛
- دار الثقافة، دار الشباب والنوادي النسوية؛
- المسرح، المكتبة؛
- مركز التكوين (العمالة)؛
- معهد الموسيقى؛
- المقابر؛
- المساحات الخضراء والطرق؛
- محطات وقوف السيارات؛
- المطارح العمومية.

ت- لائحة بعض نماذج ممتلكات قابلة لترتب ضمن الملك الخاص للجماعات الترابية

- القاعات السنمائية؛
- قاعات الحفلات والمهرجانات؛
- قاعات العروض؛

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- المحلات التجارية (الدكاكين، المحلات التجارية، المقاهي، المطاعم، الخ)؛
- المساكن (السكن الجماعي أو الفردي)؛
- الحمامات والرشاشات؛
- المخيمات والمخيمات بالعربات،
- البقع الصالحة للبناء أو غير المبنية (الواقعة بالمناطق السكنية أو المناطق الصناعية)؛
- المنقولات (تجهيزات المكاتب، مستودع السيارات ... الخ)؛
- الأسهم والسندات المنتجة للأرباح والفوائد؛
- المساهمة في شركات الاقتصاد المختلط أو غيرها؛
- وبصفة عامة كل ملك غير مخصص لاستعمال عمومي أو لخدمة مرافق عمومية محلية.¹

فمن الضروري، أن تشكل الممتلكات المنقولة والعقارية مصادر تمويلية مهمة لميزانيات الهيئات اللامركزية والمساهمة في تقوية استقلالها المالي. لكن للأسف، يمكن ملاحظة وبقوة على أن موارد الملك ضعيفة، بالمقارنة مع الحجم الكلي للموارد المحلية. هذه المعاينة تستخلص من قراءة الإحصائيات الرسمية والتدقيق في ميزانيات مختلف الجماعات الحضرية والقروية.²

2- ضرورة العمل على صيانة الممتلكات وحمايتها وتثمينها

لكن من أجل الاستغلال المعقلن لملك الجماعات المحلية، يتعين على المنتخبين المحليين أن تكون لديهم معرفة تامة ومضبوطة قدر الإمكان لممتلكاتهم المنقولة والعقارية وأن يتوفروا على الوسائل الضرورية للتدبير الأفضل للملك والاستغلال ذا مردودية، وذلك كما يلي:

- إجراء إحصاء مفصل للأموال وتخصيصها (بعد تصفيتها) القانوني كملك عام أو خاص؛
- مسك سجل الممتلكات ووثائق الاستغلال الأخرى، ويتعلق الأمر بلوائح وجدادات "الاستغلال".
- كما، يتعين على المنتخبين المحليين اختيار طرق الاستغلال المناسبة والملائمة لكل ملك على حده، وجعل الملك العام منتجا، بالجوء إلى ملائمة الأئمة والأتاي مع

¹Mohamed BOUJIDA : Le domaine privé des collectivités locales et de leurs groupements, op.cit. p.61.62.63.بتصرف بسيط.

²Mohamed BOUJIDA : l'exploitation rationnelle du patrimoine des collectivités locales, op.cit. p.75.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

قيمة الأملاك التي تم بيعها، كراؤها، تفويتها عن طريق الاستغلال، أو مستغلة عم طريق الامتياز أو الوكالة.

كما يمكن إثارة أن الجماعات الترابية في غالب الأحيان تمنح لأعمال تشييد البنايات وإنجاز التجهيزات أهمية كبرى على حساب أشغال صيانة الملك العقاري القائم. فإذا كان تشييد بناية يتم في وقت ليس بالطويل، فإن إهمال صيانة ملك عقاري قائم يمكن أن يؤدي إلى قدمه السريع والرفع من قيمة الصيانة والاستغلال. إقامة بنايات جديدة وصيانة تلك القائمة تمثلان العمليتان اللتان يتعين إنجازهما بالتوازي من أجل ضمان أفضل مردودية استغلال ملك الجماعات¹ الترابية.

من أجل تحقيق أفضل تدبير واستغلال للملك الخاص، فالبيع بالمزايدة العمومية يجب أن يضل القاعدة العامة حتى لو كان الثمن هزئلا. واستثناء، يمكن للجماعة الترابية أن تتجاوز هذه القاعدة في الحالات الخمس المنصوص عليها من قبل الأنظمة الجاري بها العمل، ويتعلق الأمر:

- بعد مزايدة سلبية؛
- تقديم عروض ناقصة (غير كافية) عن طريق مزايدة؛
- البيع لإدارات (البيع المباشر يمكن الترخيص به من طرف رئيس الحكومة بعد تأشيرة وزير المالية)؛
- البيع لمؤسسات الأعمال الاجتماعية ذات المنفعة العامة وكذلك للخواص الجوار؛
- عندما يشكل البيع المباشر منفعة خاصة للجماعة (الفصل 8 من ظهير 31 دجنبر 1921 والفصل 6 من مرسوم 1959).²

كما يتعين على الجماعات الترابية في حالات كراء ممتلكاتها الخاصة للغير، اللجوء إلى مسطرة المنافسة (المزايدة) من أجل ضمان الحصول على أفضل مردودية، وتقريبها من الثمن الواقعي (ثمن السوق (Prix du marché)).

على المستوى التشريعي، فنحن في حاجة، والحالة هذه، إلى توحيد نصي 1921 و1954 في إطار قانون ضابط لتنظيم الممتلكات العقارية لكل الوحدات الجماعية سواء كانت بلدية أو قروية، قانون جديد يتماشى مع رغبات المغرب الجديد.

فإصلاح كهذا ينبغي أن يشمل أساليب الحصول على الممتلكات لفائدة الجماعات، وكذا قواعد حمايتها، وذلك ضمن التصور التالي:

¹Mohamed BOUJIDA : l'exploitation rationnelle du patrimoine des collectivités locales, op.cit.p.75.

²Mohamed BOUJIDA : Le domaine privé des collectivités locales et de leurs groupements, op.cit. p. 67.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- ضرورة إيجاد ممتلكات كافية لصالح الجماعات الترابية؛
- ضرورة الطابع المجاني لعمليات اقتناء هذه الممتلكات؛
- ضرورة مشاركة الجماعات في عمليات التجهيز الاجتماعي-الاقتصادي؛
- ضرورة تحديد مسطرة المبيعات العقارية.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الضرورة الأولى ضرورة لمواجهة خطر المضاربات العقارية التي ينتجها عادة الخواص وأصحاب رؤوس الأموال، وضرورة كذلك لمواجهة أزمة السكن التي يعيشها المواطنون ذو الدخل المحدود،¹ وبأثمان تهدف تحقيق مصلحة عامة تتمثل في إسكان الطبقة الضعيفة في المجتمع، دون اعتبار لتحقيق هامش من الربح، كما أن وضع قطع أرضية بأثمان في متناول هذا الصنف من الشريحة الاجتماعية، يحفز على الطلب على رخص البناء واحتلال الملك العام بمواد البناء، مصدر جبائي هام من مصادر تمويل الجماعات، بخلاف المقاولات المتخصصة في إنجاز المساكن الاجتماعية، والتي تعفى من أداء واجب الحصول على هذا الصنف من الرخص.²

كما يتعين مساعدة الجماعات الترابية على التعرف على أملاكها وتحفيظها مع إقرار مجانية التحفيظ، وتقديم لها كل الدعم المادي والتقني لإنجاز ذلك، والتخلي لها بأثمان رمزية عن بعض الأملاك المتحوز بها من قبلها والتي ترجع ملكيتها أو الموضوعة تحت وصاية وزارة الداخلية، ووزارة الاقتصاد والمالية الوصية على أملاك الدولة، وقطاع التجهيز، والأوقاف، وقطاع الفلاحة والصيد البحري، وباقي القطاعات الحكومية التي لها صلة بهذا الموضوع، وتيسير عمليات نقل ممتلكاتها، على إثر التعديلات التي طالت أنظمتها القانونية، من ظهير 30 شتنبر 1976 للميثاق الجماعي 17.08 إلى القانون التنظيمي رقم 113.14 (ممتلكات المجموعات الحضرية مثلا التي لازالت لم يتم نقلها بعد لبعض الجماعات التي ورثتها على إثر تلك التعديلات)، وتمكينها من تثمين العقار المحاذي للشواطئ، واستثماره في إطار شراكات مع القطاع الخاص، وتنظيمه بتشريع خاص، يحفظ للجماعات حقها في هذا النوع من الملك، ويساعدها على استغلاله وفق أساليب التدبير الحديثة للمرافق العامة المحلية، وإنتاج الموارد المالية الضرورية لإقامة البنية التحتية الضرورية للتنمية.

كما يتعين إرفاق وثائق التعمير باتفاقيات تلزم الأطراف المتدخلة أو المعنية بتنزيل مقتضياتها بتنفيذ التزاماتها عند صدور النص التنظيمي لدخولها حيز النفاذ، لتفادي النزاعات مع المواطنين الذين يشكون من تنفيذ الإدارة لتوجيهات تلك الوثائق في شكل اعتداء مادي، أو حرمانهم من استغلالها أو إقرار

¹ عبد الواحد شعير: الممتلكات العقارية للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 73.
² المادة 52 من القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ارتفاقات مقيدة لحرية التصرف، بدون إجراء المساطر القانونية أو دفع التعويضات المقابلة لها، مما يبقى الجماعات على الخصوص في مواجهة مباشرة مع المتضررين أو في مواجهة الطلبات القضائية المسجلة ضدها، مما ينعكس سلبا على قدراتها التمويلية.

الفقرة الثانية- تأهيل مالية الجهة

تعتبر الجهات قاطرة التنمية، والاعتناء بتنمية مواردها المالية يعني تمكينها من الإمكانيات الضرورية للقيام بالصلاحيات الموسعة المنوطة بها على الوجه الأكمل، لكي يتسنى لها توزيع إشعاعها التنموي على باقي مكونات الجماعات الأخرى التابعة لها، وبالتالي تحقيق التنمية الجهوية الشاملة.

أولا- تدابير أساسية لتنمية الموارد المالية للجهة

ولا يجادل اليوم اثنان في أن السياسة الجهوية تعد الإستراتيجية الأساسية للتنمية والإقلاع السوسيو اقتصادي¹ ولبلوغ ذلك الهدف تحتاج الجهات إلى التمويل الكافي القار والمستمر.

وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، تتوفر الجهة لممارسة اختصاصها على موارد مالية ذاتية وموارد مالية ترصدها لها الدولة وحصيلة الاقتراضات.

ومن أجل ضمان ممارستها لاختصاصاتها، فقد نصت المادة 186 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، على أن الدولة ملزمة بأن ترصد موارد مالية قارة وكافية للجهات من أجل تمكينها من ممارسة الاختصاصات الذاتية المخولة لها بموجب هذا القانون التنظيمي، لكن للأسف يلاحظ أن الدولة لا ترصد للجماعات الترابية ككل إلا مبلغ 12% من ميزانيتها، حسب مداخلة ذ. عسو منصور نائب عميد كلية الحقوق بفاس خلال اليوم الدراسي حول الجهوية المتقدمة ليوم السبت 24 دجنبر 2016، ومن جهة أخرى كون غالبية الاعتمادات المخصصة من قبل الدولة لتغطية التراب الوطني توجه لكل من مناطق الدار البيضاء الرباط وطنجة. إن هذه الوضعية تحتاج إلى إعادة نظر، طبقا للتوجهات الملكية في خطابه السامي حول الجهوية، والذي حفظه الله، نبه إلى أن هناك تفاوت في وتيرة نمو الجهات، وضع يجب تداركه وتصحيحه، لكي تنعم كل جهات المملكة بحظها في التنمية.

هذا، وقد أقر دستور 2011 العديد من التدابير المالية، والتي تضمنتها مقتضيات الفصل 142 بالنص على أنه: " يحدث لفترة معينة ولفائدة الجهات صندوق للتأهيل الاجتماعي، يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات.

¹ نادية النحلي: الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي الجديد لسنة 2011، مرجع سابق، ص.13.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

يحدث أيضا صندوق للتضامن بين الجهات، بهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليل من التفاوتات بينها.¹

ومن بين الإصلاحات التي تضمنها القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، في مجال تنمية الموارد المالية للجهات:

1 – مقتضيات المادة 188 من القانون رقم 111.14 ما يلي: "... ترصد الدولة للجهات، بموجب قوانين المالية، بصفة تدريجية، نسبة محددة في 5% من حصيلة الضريبة على الشركات، 5% من حصيلة الضريبة على الدخل، و 20% من حصيلة الرسم على عقود التأمين تضاف إليها اعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021."

تبقى هذه التدابير المالية غير كافية بالنظر إلى حجم وتنوع الصلاحيات المنوطة بالجهات، خاصة ما تعلق بتطبيق مبادئ التفريع،¹ والتي تجعل الجهات مسؤولة عن تبني مطالب التنمية المحلية، بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى والتي توجد في وضعية صعوبات مالية وبشرية وتقنية تحول دون قدرتها على تنفيذ مشاريع تنموية. وعملا بمقتضيات المادة 4 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، تفيد بأن التنظيم الجهوي يرتكز على مبدأ التضامن والتعاون بين الجهات، وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى، من أجل بلوغ أهدافها وخاصة إنجاز مشاريع مشتركة. إن مسؤولية الجهة جسيمة، فيما يتعلق بإعداد برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وتنفيذها وتتبعها. فكل الصلاحيات تتطلب رصد موارد جد مهمة وقارة تضمن تحقيقها على أرض الواقع، بالنظر إلى شساعة الرقعة الجغرافية التي تمتد لها صلاحياتها التدبيرية، وحجم التحديات والمشاكل التي يتعين عليها مواجهتها وتلبيتها في إطار منسجم مع التوجهات العامة للسياسات العام للدولة، مع مراعاة اختصاصات باقي الجماعات الترابية الأخرى.

وطبقا للتوجهات الجديدة لدستور 2011، والقانون التنظيمي للجهات، أصبحت الجهات تتبوأ مكانة الصدارة في كل برامج التنمية وإعداد التراب، وبالتالي أصبحت قاطرة التنمية، وركزتها الأساسية. فنجاح باقي مكونات الجماعات الترابية بالمغرب، رهين بالإمكانات التي يتعين على الدولة رصدها للجهات، على مستوى القوانين والتي يتعين أن تكون ذات جودة تشريعية تواكب طموحات الجهوية المتقدمة، وتمكينها من موارد مالية تحقق استقلالها المالي، تؤطرها موارد بشرية مسؤولة كفاءة، تساندها

¹ المادة 4 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات « طبقا للفقرة الأولى من الفصل 140 من الدستور، وبناء على مبدأ التفريع، تمارس الجماعة الاختصاصات الذاتية المسندة إليها بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص المتخذة لتطبيقه. وتمارس أيضا الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة، والمنقولة إليها من هذه الأخيرة وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في الأحكام المذكورة. وطبقا للفقرة الثانية من الفصل 141 من الدستور، يتعين، عند نقل كل اختصاص من الدولة إلى الجماعة، تحويل الموارد اللازمة التي تمكنها من ممارسة الاختصاص المذكور.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

حكمة مالية جيدة، تبنى على قواعد الشفافية والترشيد المالي والتخطيط الاستراتيجي التشاركي، تقيمها رقابة مالية مواكبة وموجهة، تربط المسؤولية بالمحاسبة.

ولتحقيق هذه الأهداف، ونظرا ما للمال العام من دور أساسي في تحقيق الهدف الأساسي من العمل بالجهوية المتقدمة، وبأن تصبح الجهة مقاولة حقيقية جاذبة للاستثمار تنافسية بشرف مع كل الفاعلين الاقتصاديين، وخالقة للثروة ومحسنة لظروف اشتغال المقاولات، يتعين اتخاذ الإجراءات المالية والجبائية التالية:

- إعادة توزيع الموارد الجبائية بين الدولة والجهات، على غرار ما هو معمول به في عدد من الدول المتقدمة، والتي تمكن الجهات من الموارد الكافية للنهوض بالمهام المنوطة بها، كالدول الاسكندنافية التي تفوق اعتمادات الجماعات الترابية تلك التي تتصرف فيها الدولة؛
- إعادة توزيع اعتمادات الدولة بين الجهات بشكل متوازن، لا يغلب جهة على الأخرى؛
- تحول الجهة لمقاول تنافسية مع باقي الشركات والمقاولات النشيطة بالمملكة؛
- إعادة النظر في عائدات الرسم المفروض على الأرباح العقارية، وتوزيع عائداتها بين الدولة والجماعات الترابية، خاصة مع الجماعات، لكونها هي التي تتخذ التدابير التعميرية وتنجز البنيات التحتية التي ترفع من القيمة التجارية للعقارات، التي تعد أساس فرض ذلك الرسم، ولا تستفيد من مدخوله؛
- إقرار نسبة من عائدات الضريبة المفروضة على السيارات السنوية، لا تقل عن النصف، لكون العربات المعدة للنقل على الطرقات تظل تتحرك داخل المجال الحضري لغالبية المدن والمراكز الحضرية، والجماعات هي المسؤولة عن إنجاز البنية التحتية للطرق وتجهيزات تطبيق قانون السير على الطرقات، خاصة وضع المدارات والتشوير الأفقي والعمودي؛
- تمكين الجماعات الترابية من نسبة من عائد المخالفات والغرامات والجزاءات المترتبة على تطبيق قانون السير، لأنها المسؤولة عن تنظيم السير والجولان بداخل المناطق الحضرية، وكذا في مجال زجر مخالفات قانون التعمير لكون الاعتداء يمس مجالها، ويخالف أنظمتها التنظيمية؛

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- تمكين الجهات من اللجوء إلى سوق السندات الداخلية، ثم الخارجية فيما بعد، شريطة أن تستعد هذه الجهات لاعتماد نظام للتنقيط بالنسبة لإصداراتها، كما هو الحال بالنسبة للدولة؛
 - اتخاذ إجراءات حقيقية من أجل تعبئة أفضل للإمكانات الجبائية، وتعزيز عمليات التحصيل عن طريق توقيع اتفاقيات خدمات مع الدولة (الوعاء والتحصيل بالسعر الحقيقي) وتبسيط المساطر الرامية إلى تعزيز باقي الموارد الأخرى (المتعلقة بالأموال...)، وكذا تدبير جيد للخزينة؛
 - تزويد الجهات بالموارد البشرية الملائمة (كما ونوعاً)؛ وهذا شرط ضروري لضمان فعالية ونجاعة عمل الجهات¹ وباقي الجماعات الترابية الأخرى بصفة عامة.
- ومن آليات نجاح التضامن الترابي، الذي يعد ركيزة أساسية في أفق جهوية متقدمة تخلق الاستثمار وتنمي جاذبية مختلف مكوناتها، وتنشيط اقتصادها المنتج للموارد المالية لإقرار تنمية محلية مندمجة ومثمرة، تجعل من الجماعة مقولة حقيقية تعتمد على مواردها الذاتية في تلبية الحاجيات المتنوعة والمتطورة وتارة طارئة وغير منتظرة، ضرورة اعتماد آليات لمواكبة تحقق هذا التضامن عبر إقرار بعض تدابير المواكبة.

ثانيا- تدابير المواكبة لتنمية الموارد المالية للجهة

من أجل الزيادة في الفعالية المالية لمنظومة مصادر تمويل الجماعات الترابية وحكومتها المالية، يتعين في هذا المجال اتخاذ بعض التدابير التي تقوي قدرتها التمويلية خاصة على مستوى الجهات وتساعد على مجابهة الخصائص المالي، ويتعلق الأمر بما يلي:

1 - مقومات الرفع من القدرة التمويلية للجهات

ينبغي أن يعمل مشروع الجهوية المتقدمة الذي نحن بصدد ترسيخه في بلادنا حاضراً ومستقبلاً على تكريس مبدأ التضامن بين الجهات بهدف المساهمة في التخفيف من الآثار الناتجة عن تمركز الثروات، والتأخر المسجل في مجال التنمية، والتنوع الجغرافي وكذا الخصوصيات الديمغرافية للجهات، استثناساً بما تضمنته توصيات اللجنة الاستشارية للجهوية وفق ما يلي:

- الإبقاء على النظام الحالي لتحويل الموارد من الدولة إلى الجماعات الترابية، مع تعزيز آثاره الموازنة، الرامية إلى تحقيق الإنصاف؛

¹ إبراهيم الزيتوني: رهانات وآفاق الجهوية، على ضوء القانون التنظيمي للجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية. مجلة مسال للفكر والسياسة والاقتصاد. مطبعة النجاح الجديدة. الدار البيضاء. العدد 34/33 سنة 2015، ص. 113. بتصرف طفيف.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- دعم صندوق للتأهيل الاجتماعي بما يكفي من الموارد المالية؛
- تقوية موارد صندوق التضامن، والذي اقترحت اللجنة أن تخصص له في مرحلة أولى 10% من الموارد الجديدة التي ستمنح للجهات، بغرض إعطاء بعد ملموس وفوري لتطبيق مبدأ التضامن.

وتجدر الإشارة إلى أنه في ظل تفعيل المقتضيات المتعلقة بدعم القدرة التمويلية للجهات، فقد صدر مرسوم رقم 2.15.997 صادر في 18 من ربيع الأول 1437 (30 ديسمبر 2015) بتحديد معايير توزيع مساهمات الميزانية العامة للدولة بين الجهات، والذي أشارت مادته الأولى على أنه: "توزع، وفق المعايير التالية، مساهمات الميزانية العامة المرصدة للجهات بمقتضى قوانين المالية:

- 50% بالتساوي على الجهات؛
- 37,5% بناء على عدد سكان الجهة؛
- 12,5% بناء على مساحة الجهة".

من خلال قراءتنا لنسب توزيع الحصص بين الجهات من مساعدات الدولة المخصصة للجهات، والمقتطعة من الميزانية العمومية للدولة طبقا لما تقضي به المادة 30 من البند III من القانون المالي رقم 26.99 للسنة المالية 2000.1999 كما وقع تغييرها وتتميمها بالمادة 22 من قانون المالية رقم 70.15 للسنة المالية 2016،¹ لم تأخذ بعين الاعتبار عناصر الهشاشة والتهميش التي اعتمدت عليهما المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في تحديد الجماعات التي تستهدف ببرامجها، والتي تعاني الخصائص في البنيات التحتية. مؤشرات دالة، كان من اللازم على المرسوم الآنف الذكر أن يأخذها بعين الاعتبار في توزيع نسبة 50% من مساهمات ميزانية الدولة في موارد الجهات، بدل توزيعها بالتساوي فيما بين الجهات، خاصة وأن بعض الجهات تعيش معدلات نمو أقل بالمقارنة مع جهات أخرى.

2- تكريس التعاقد لتدبير العلاقة الدولة/الجهات

ترى اللجنة الاستشارية للجهوية أن التعاقد يعد من أفضل وسائل تدبير العلاقات بين الدولة والجهات فهو يمكن من مساءلة الفاعلين واستغلال الإمكانيات بشكل أمثل وتبسيط المساطر. وهكذا، وفي إطار مبدأ التعاقد، ستشكل الجهات حلقة وصل مع الدولة، من جهة، ومع باقي الجماعات الترابية، من جهة أخرى. وبذلك ستضطلع الجهة بمهمة تنسيق وتصميم وإتمام المقترحات المشتركة ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي قبل رفعها إلى الدولة.

ويتطلب هذا النهج التعاقدية، حسب اللجنة، توفر ثلاثة شروط:

¹ الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.150 بتاريخ 7 ربيع الأول 1437 (19 ديسمبر 2015).

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- ممثل وحيد للدولة؛
- وسياسة حقيقية للاتمرکز؛
- وإنشاء هيئة وطنية مستقلة مكلفة بتتبع وتقييم السياسات الترابية.

3 - العمل على تعزيز دور القطاع الخاص

في إطار الجهوية، يتعين على القطاع الخاص القيام بدور حاسم في تثمين المؤهلات وخلق الثروات. ولأجل ذلك، ترى اللجنة الاستشارية للجهوية أنه سيكون من الضروري التغلب على العديد من الإكراهات الهيكلية التي تعيق تنمية القطاع، وذلك من خلال تحسين مناخ الأعمال وتعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص على صعيد الجهة.

4 - إقرار النظام الجهوي للمعلومات الإحصائية

إن نجاح الإصلاح الجهوي المنشود يقتضي تحسين فعالية هذا النظام الوطني للمعلومات الإحصائية. وبهذا الخصوص، توصي اللجنة الاستشارية للجهوية بالعمل على إحداث نظام جهوي للمعلومات الإحصائية، كنظام فرعي للنظام الوطني للمعلومات الإحصائية، وذلك بغية الاستجابة للحاجيات المتعددة التي تتزايد مع تطور ديناميات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ولهذا الغرض، توصي اللجنة بالعمل على ضمان لا مركزية مساطر إعداد وإنتاج ومعالجة وتطوير الإحصائيات العمومية، بصفتها معطيات ضرورية لإعداد الاستراتيجيات التنموية المناسبة ورسم أهدافها وتتبعها وتقييمها.

5 - العمل على إدماج الجهوية ضمن إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية

ينبغي أن يدرج مشروع الجهوية ضمن مشروع إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية، الذي يرسخ مبدأ الفعالية في تدبير افتحاص السياسات العمومية، وذلك عبر إدراج البعد الجهوي في تقديم ميزانية الدولة، وعلاوة على ذلك، تؤكد اللجنة على ضرورة تكييف الإطار المنظم لمالية الجهات مع مقتضيات الجديدة للقانون التنظيمي لقانون المالية¹.

¹ إبراهيم الزيتوني: رهانات وآفاق الجهوية على ضوء القانون التنظيمي للجهات، مرجع سابق، ص 113-114. بتصرف طفيف

6 - الاقتداء ببعض التجارب المقارنة في مجال التنظيم الجهوي

ويتعلق الأمر ب:

- توضح التجارب الأجنبية في التنمية الجهوية، ذلك أن السياسات العمومية المحلية لا بد وأن تخضع لتقييم قبلي وآخر موازي وآخر بعدي لضمان النجاعة في التخطيط بحسب خصوصية الحاجات المحلية مما يسمح بترشيد النفقة، وتقويم الاعوجاج الذي يلزم تنفيذ أي مشروع؛
- ثم إن تقييم السياسات العمومية والمحلية قد احتاج إلى ما يسمى بالعقود – البرامج contrat-programme كوسيلة عمل قانونية بين الفاعلين المحليين لضمان تنزيل مبدأ المسؤولية والمحاسبة عن الأهداف المسطرة والتي لم يتم احترامها عند التسليم؛
- ولما كان الفاعل المحلي المنتخب قد لا يتقن هذه الآليات تم خلق مهنة المقيم الاستشاري في تقييم السياسات العمومية المحلية حيث يقوم بدور توجيهي أساسي في كافة مراحل العملية التنموية؛
- بل إن التجارب المتراكمة تتحدث اليوم عن ترابية السياسات العمومية في كل مجال على حدة، التعليم الصحة.. وغيرها، مما جر معه تبني نظام الوظيفة العمومية الصحية المحلية إلى جانب تلك المركزية؛
- وقد أصبحت الآن الجهات في الدول الرائدة في مجال الجهوية تتوفر على نظام معلوماتي اقتصادي خاص بالجهة de Système d'Information Economique de la région في إطار الجهوية الرقمية؛
- بل إن الممارسة الجهوية بلغت حد التنافس حول تحقيق الامتيازية في التخطيط والإنجاز وتفتقت عن نماذج امتيازية في هذا الباب Modèle d'Excellence ؛
- كما أدرجت في القوانين الحديثة مقتضيات تسمح للجهة بالسير أبعد مما رسمه لها القانون لأن الممارسة مرنة وعليها أن تستجيب للحاجيات المحلية حفاظا على مستلزمات اللعبة الانتخابية بينما يبقى النص جامدا لمدة معينة La Région prérogative d'aller au-delà de la loi ;
- وأفرزت التجارب المقارنة الحكامة الترابية بسمات خاصة يلزم أن تقعد لها أيضا النصوص الدستورية والتنظيمية؛
- ولا بد من وضع قواعد السلطة التنظيمية المحلية؛

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- تبني مقارنة الهندسة العمومية قانونيا les fondements juridiques de l'ingénierie publique;¹
- ويلزم أن يستحضر الدستور الجديد من خلال النصوص التنظيمية الواردة لائحتها في المادة 146 فلسفة وهدف الانتقال المرحلي من الدولة المركزية إلى دولة الجهات، فالفاعلون المركزيون مدعوون لتغيير عقلية الفعل السياسي المركزي إلى فعل سياسي مركزي من أجل الجهات بالأولوية، وسيلتها في ذلك قواعد الترابية الإدارية من حيث المساطر والتقنيات، ومن أهم نتائج هذا الانتقال القطع مع خلق الوكالات للتغلب على صعوبات الإدارة المركزية القطاعية، وإعادة هيكلة الدولة إداريا بناء على مبدأ التقطيع الترابي بدل قصر ذلك على وزارة الداخلية وحدها؛ الشرط الوحيد لتأسيس الشراكة والثقة والاقتسام الفعلي للسلطة ودفع الشريك المحلي إلى التطور في اتجاه إنتاج نخب محلية مؤهلة؛
- تبني المقاربة الاجتماعية للمشاريع المزمع تنفيذها محليا.²

المطلب الثاني- تقوية التمويل الخارجي للجماعات الترابية

من المعلوم أنه كل ما ارتفع حجم الموارد المالية المقبوضة كل ما ارتفع معدل إنجاز التنمية الترابية، ولذلك يتعين على الجماعات الترابية البحث عن كل الفرص التي تمكنها من جلب التمويل واستثماره في تقوية بنياتها التحتية، وتحقيق التنمية المستدامة، وعدم الاكتفاء بما تحصله من مواردها الذاتية، بل استغلال الإمكانات القانونية المسموح لها باتخاذها في كل المجالات، مع التركيز على الموارد المتأتية من القروض، سواء على المستوى الوطني أو الدولي وجعلها إحدى مقومات تقوية بنياتها التمويلية وتنميتها وتنويعها وتطويرها بشكل يقيها من الآثار السلبية التي ينتجها الخصائص المالي على مستوى تنفيذ المشاريع التنموية المسطرة في مختلف مخططات التنمية. كما يتعين على الدولة أن تجعل إمداداتها ومساعداتها المالية تبنى على أساس الحاجيات الحقيقية للجماعات الترابية المسطرة في مخططاتها التنموية والمصادق عليها من قبل ممثليها في شخص سلطات الوصاية، وأن يتم عكس تلك التدابير سواء على مستوى قانون مالية السنة أو على مستوى التدبير التشريعي من حيث مراجعة مقتضيات المنظمة للموارد الجبائية المحولة أو تلك المتعلقة بحصة الجماعات الترابية في جباية الدولة

¹La définition première de l'ingénierie publique recouvre " l'ensemble des plans et des études qui permettent de déterminer pour la réalisation d'un ouvrage ou d'un projet d'investissement, les tendances les plus souhaitables les modalités de conception les meilleurs, les conditions de rentabilité optimales, les matériels et les procédés les plus adaptés." (Définition du dictionnaire la rousse).

² نادية النحيلي: الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي الجديد لسنة 2011، مرجع سابق، ص. 20-21.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

بشكل يتناسب مع الصلاحيات الدستورية الجاعلة من الجماعات الترابية القاعدة التي ينبني عليها التنظيم الترابي بالمملكة.

كما يتعين على الدولة مراجعة المقتضيات المتعلقة بمنح التسبيقات المالية للجماعات الترابية عند بداية السنة المالية، والاقتداء في ذلك بما يجري في بعض التجارب المقارنة، والتي تمكن الجماعات الترابية من تدبير مالي جيد، تدابير داعمة لتحقيق استقلالها المالي، بحيث تتكفل الدولة بمنح الجماعات الترابية ما يناهز مجموع تحملات مداخلها، على أن تتخذ - أي الدولة - كامل التدابير من أجل تحصيل تلك التحملات، وبالتالي يسير الباقي استخلاصه في اتجاه الصفر بدل الارتفاع والتضخم كما هو الحال عليه في بلادنا.

يتألف التمويل الخارجي للجماعات الترابية في غالبيته من إمدادات ومساعدات الدولة المالية والقروض، والتي تحتاج إلى إعادة نظر في مساطر منحها والاستفادة منها بشكل يجعلها تحقق العدالة بين الجماعات، وتقوي بشكل متوازن قدراتها التمويلية أساس تحقيق تنمية شاملة على كل ربوع المملكة.

الفقرة الأولى- إعادة النظر في إمدادات الدولة ومعالجة الباقي استخلاصه

فعلى مستوى إمدادات الدولة، هذا النظام أبان على مجموعة من النواقص التي تستدعي تحديث وعقلنة هذه المداخل خاصة فيما يتعلق بعائد الضريبة على القيمة المضافة التي أبانت طريقة توزيعها عن عدم جدواها لكونها جد معقدة، مما يستدعي إعادة النظر فيها وفق معايير قانونية، تراعي نوع وحجم اختصاصات كل جماعة ترابية على حدة والاختصاصات المحتفظ بها للدولة ومؤسساتها،¹ واعتماد الحاجيات الأساسية التي تتطلبها كل جماعة ترابية وفق ما يتضمنه برنامج عمل الجماعة المستمد من التشخيص التشاركي الذي يسبق عملية التخطيط التنموي، والتي تفرز حجم الموارد الحقيقية التي تتطلبها التنمية خلال مدة انتداب المجلس التداولي، تبعاً لما نصت عليه القوانين التنظيمية وبالتالي جعل عملية التوزيع لتلك الحصص الجبائية المحولة من الدولة تساير في أهدافها المستجدة الرامية إلى إرساء حكمة مالية جيدة وتحقيق استقلال مالي حقيقي.

أولاً- مراجعة مساعدات الدولة المالية للجماعات الترابية

نتيجة للإصلاحات الضريبية التي عرفت أنظمتها الضريبية مع بداية الثمانينيات من القرن الماضي، وقصد مساعدة الجماعات الترابية على إنجاز برامجها التنموية، خصتها الدولة بحصة من ضرائب ميزانيتها العامة، في شكل مساعدات مالية لم تعرف التطور من تلك السنوات، على الرغم من

¹ نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التديرية وإكراهات الاستقلالية المالية، ص. 70.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

تنوع وتطور مجالات تدخل هذه الهيئات في كل المجالات التي تحتاجها الساكنة المحلية من خدمات القرب والشغل والبنيات التحتية والاستثمار، والتنشيط الرياضي والثقافي... إلخ، وضع يتطلب المراجعة الجذرية لأساليب منح تلك المساعدات، وتنويع مصادرها.

كما وسبق أن أشرنا، تبين دراسة التطورات البنوية للمالية المحلية خلال الفترة 2002-2014 زيادة مهمة في موارد الجماعات الترابية، منتقلة من 13.8 مليار درهم سنة 2002 إلى 31.9 مليار درهم سنة 2014، أي بمعدل سنوي بلغ في المتوسط 7.3%. كما تزايدت النفقات خلال نفس الفترة، حيث انتقلت من 11 مليار درهم إلى 31.6 مليار درهم.

وعلى الرغم من هذا التطور الملحوظ، لا تزال المالية المحلية تعرف بعض النقائص، حيث تعتمد الجماعات الترابية بشكل كبير على الدعم المالي المقدم من طرف الدولة،¹ والذي بدوره يحتاج إلى مراجعة حقيقية وفعالة ليطماشى مع الصلاحيات الموسعة لهذه الهيئات.

فالموارد المحولة والتي تشكل آلية للحد من التفاوت بين الجهات، فتمثل 60% من مجموع موارد الجماعات الترابية، لتصل إلى 20 مليار درهم سنة 2014 مقابل 7,8 سنة 2002، أي ما يعادل 8,2 كنمو سنوي متوسط. وتتكون هذه الموارد من 30% من مداخيل الضريبة على القيمة المضافة (89%) و1% من حصة الجهات من الضريبة على الشركات ومن الضريبة على الدخل (3,80%) ومن أموال المساعدات الممنوحة (7,6%).

علاوة على ذلك، بلغت موارد الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل 757 مليار درهم سنة 2014 مقابل 353 مليار درهم سنة 2005، أي بوتيرة نمو مهمة تصل إلى 8,9% في المتوسط السنوي. ويعزى هذا التطور إلى تحول بنية الموارد الجبائية لصالح الضرائب المباشرة وخاصة الضريبة على الشركات خلال السنوات الأخيرة.²

¹ ملف المالية المحلية في ظل الجهوية المتقدمة، مجلة المالية والاقتصاد والمالية، مجلة المالية، العدد 29 - يناير 2016، ص.5.
² ملف المالية المحلية في ظل الجهوية المتقدمة، مرجع سبق، ص.6.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

إن الإصلاح الضريبي لسنة 1985 والذي تضمن إجراءات من أجل تنمية موارد الجماعات الترابية عن طريق إقرار حصة 30 % من الضريبة على القيمة المضافة، بقيت المقتضيات المتعلقة بالتوزيع لم تتغير على الرغم من توسيع صلاحيات تلك الهيئات وارتفاع حجم التحويلات الملقاة على عاتقها، وتخلي الدولة عن العديد من المهام التي كانت في السابق من مسؤولياتها وألقت بها في سلة المنتخبين، دون مراعاة لانعكاسات هذا التحول في دور الدولة وعلاقتها بالجماعات الترابية على القدرة التمويلية لهذه الأخيرة في غياب تحقيق توازن بين حجم الصلاحيات (الذاتية، المنقولة، والمشاركة) والموارد المالية المقابلة لها؛ نظام مالي يفرز مجموعة اختلالات تستوجب تحسينه بالكيفية التي تجعله ذي فائدة أكبر¹.

ثانيا- معالجة معضلة الباقي استخلاصه

من أهم الإجراءات التي تساعد الجماعات الترابية على وقف تطور حجم الباقي استخلاصه، أن تتخذ الدولة إجراءات جدية من أجل وقف تضخم حجم الباقي استخلاصه، تتضمن تدابير تصالحية مع الملزمين، وإعطاء تحفيزات للمتطوعين من أجل أداء ما بذمتهم لفائدة ميزانيات الجماعات الترابية، وحذف كل الجداول التي يستحيل استخلاصها، وإدخال هيئة الأعوان القضائيين في هذه المهمة من أجل تسريع وتيرة الاستخلاص.

الفقرة الثانية- دعم اقتراض الجماعات الترابية

من أجل تمكين الجماعات الترابية من الولوج إلى القروض بشكل سلس ومبسط دون تمييز ما بين غنيها وفقيرها، ودون حاجة إلى إقرار شروط تعجيزية كما هو الحال الآن مع صندوق التجهيز الجماعي، وقصد تمكينها من تنويع مصادر اقتراضها، أضحي من الضروري اتخاذ مجموعة من الإجراءات التصحيحية سواء على مستوى المؤسسة المختركة للاقتراض أو على مستوى السوق البنكي الداخلي والخارجي.

أولا- تعزيز دور صندوق تجهيز الجماعات الترابية واعتماد استراتيجية جديدة

في الوقت الذي تعرف فيه الجماعات الترابية حاجيات ملحة في مجال التجهيز، برزت ظاهرة مقلقة تتعلق بنقص في نشاط صندوق التجهيز الجماعي تسبب فيه انخفاض في اللجوء إلى الاقتراض من طرف الجماعات² الترابية.

¹ نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص. 78.
² مجلة رسالة الجماعات المحلية، نشرة إخبارية تصدرها المديرية العامة للجماعات المحلية، العدد 3 - مرجع سابق، ص. 8.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

فمعلوم أنه تشكل القروض أحد الموارد الخارجية التي تغطي حاجيات الجماعات الترابية، خاصة في ميزانيات تجهيزها، وبحيث يعتبر صندوق التجهيز الجماعي المؤسسة الأصلية الوحيدة والمتخصصة في الاقتراض الجماعي، لكن لا تزال سياسة الاقتراض المحلي تعرف مجموعة من الصعوبات التي تستدعي إصلاحها.

وهكذا فإنه من اللازم اعتماد إستراتيجية جديدة خاصة بعد التطور الذي عرفه تدبير الشأن العام المحلي، ووضع إطار من شأنه تعزيز دور صندوق تجهيز الجماعات الترابية عن طريق مشاركته قدر المستطاع في الأطراف الأولى من المشاريع، هذا وسوف تمنح هذه الأداة كذلك آفاق واعدة إذا التزم الصندوق التزاما قويا بتشجيع اللجوء لهذه الأداة لدى الجماعات الترابية لمنحها آفاق حقيقية في إطار الحث على البرمجة.

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

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

كما يجب إحداث منسقين محليين سيشكلون دعامة أساسية لسياسة القرب المتبعة من طرف الصندوق لفائدة الجماعات الترابية وأداة مكملة لتسهيل وتسريع مسار التمويل ومن تم تحسين مستوى التمويل والاستثمارات المحلية لصالح المواطنين. كما أنه لا بد من تخفيض سعر الفوائد المترتبة على القروض.

ثانيا- ضرورة انفتاح الجماعات الترابية على السوق المالي الداخلي

من جهة أخرى وأمام ضعف الطاقة الاقتراضية لصندوق التجهيز الجماعي، فإنه قد أضحى من الضروري انفتاح الجماعات على السوق المالي الداخلي، أي انتقال سياسة الاقتراض الجماعي من قطب واحد "صندوق التجهيز الجماعي" إلى أقطاب متعددة لخلق نوع من المنافسة من جهة وتوسيع دائرة القروض من جهة أخرى. كما يجب في نفس السياق اعتماد وتطوير أسلوب الشراكة بين الجماعات الترابية والقطاع الخاص والمؤسسات البنكية من أجل تمويل مشاريع تنمية محلية تساهم في تطوير

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

النسيج الاقتصادي المحلي. وتجدر الإشارة إلى أن انفتاح الجماعات الترابية على السوق المالي يستدعي استيعابا محكما لمفهوم الاقتراض من جانب هذه الجماعات، والتي لا تزال تمارس الخلط بين القروض والإمدادات وتعتبر أهمية ثانوية لتطوير قدرتها على الاقتراض.¹

وفي هذا الإطار فإن اللجنة التحضيرية الأولى للمناظرة الوطنية الرابعة، قد سجلت أن نظام منح القروض الحالي يعرف عيوباً تؤثر سلباً على مبادرات الجماعات للاقتراض، وتعمق تحقيق مشاريع التنمية المحلية، وذلك راجع إلى قلة مصادر التمويل التي يعتمد عليها صندوق التجهيز الجماعي وإلى قلة أطره التقنية والمالية، الشيء الذي ينتج عنه تقليص الدور التمويلي لهذه المؤسسة لبعض المشاريع الخاصة ذات الطابع الاجتماعي والثقافي. كما سجلت هذه اللجنة ارتفاع نسبة الفائدة المترتبة عن منح القروض مما يؤثر على المبادرات المحلية للجوء إلى قروض صندوق التجهيز الجماعي، ولقد أوصت اللجنة بما يلي:

- ضرورة توسيع نطاق مصادر منح القروض وتشجيع الجماعات على الاستفادة من هذا المصدر التمويلي عن طريق إشراك المؤسسات المالية الوطنية في تمويل متطلبات التنمية المحلية؛
- توسيع نطاق المشاريع الممولة عن طريق القروض لتشمل التجهيزات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي؛
- تطويع مدة تسديد القروض ونسبة الفائدة المترتبة عن منح القروض للجماعات المحلية حسب طبيعة المشاريع الممولة وأصناف الجماعات المقترضة؛
- التعريف ببعض المشاريع النموذجية المنجزة من طرف بعض الجماعات كأسلوب لتحفيز المسؤولين الجماعيين على اللجوء إلى الاقتراض كوسيلة فعالة لتمويل مشاريع التجهيز الجماعي.²

كما أن الجماعات الترابية من أجل تمويل مشاريعها التنموية والرفع من حجم استثماراتها، ينبغي إذن أن تستغل إدخارها بتنسيق منهجي بين التمويل الذاتي والاقتراض، كما تم توضيحه في الدورية الوزارية عدد 57 (م ع ج م) بتاريخ 13 أبريل 2001/2000، إذ أن كل جماعة محلية تتوفر على سقف ادخار يقدر ب 40% بإمكانها مبدئياً الاستفادة من قرض يعادل حجمه حجم مواردها العادية.

¹ نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التديرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص. 75-76.
² عبد الحق المرجاني: حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية، مرجع سابق، ص. 91.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

هذا، وتعتبر التدابير التشجيعية التي أقامها صندوق التجهيز الجماعي بخفض سعر الفائدة ووضع نسب متغيرة للفائدة حافز للجوء إلى الاقتراض.

ومن أجل توضيح هذه الإمكانية المؤهلة للاستفادة من الاقتراض، سنأخذ مثالا للجماعة μ التي استطاعت خلال أربع سنوات تحقيق رصائد الادخار التالية:

جدول توضيحي لنموذج جماعة μ حققت رصائد الادخار

رصائد الإيدار بملايين الدرهم	2012	2013	2014	2015
الموارد العادية أ	345	390	410	430
النفقات العادية ب	322	352	370	380
الادخار ج = أ - ب	23	38	40	50
نسبة الادخار د = ج/أ	7%	10%	10%	12%
قدر الاقتراض $2 \times أ \times د / 40\%$	115	190	200	250

فمن خلال هذا المثال، يتضح بأن هذه الجماعة تعتبر في صحة مالية جيدة لأن ادخارها الخام عرف خلال الأربع سنوات ارتفاعا متتاليا يمكنها من تعبئة اعتمادات هامة لفائدة التجهيز. كما أن قدرتها على الاقتراض تضاعفت خلال هذه الفترة لتصل إلى 250 مليون درهم، أي ما يعادل خمس مرات حجم ادخارها الخام، و50% من حجم مواردها. وبفضل وضعيتها المالية وكذا نسبة ادخارها أضحى جليا أنه بإمكانها اللجوء بكل سهولة إلى الاقتراض.

وهكذا فإن التحكم في الدين لا يعني بتاتا بالنسبة للجماعات المحلية الحد من اللجوء إلى الاقتراض. فالجماعة التي تكون أقل مديونية من الجماعات الأخرى تعتبر في وضعية سليمة إذا كانت تحقق نفس الاستثمارات التي تحققها هذه الأخيرة. أما إذا كانت مديونيتها منعدمة أو ضئيلة في حالة انعدام الاستثمارات فهذا يعبر عن وضعية خمول وتقاعس.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

ولهذا، فإنه ينبغي على الجماعات الترابية عند لجوئها إلى الاقتراض لتمويل مشاريعها الاستثمارية، أن تتأكد بكل بساطة من أن كلفة القرض الممنوح يمكن تغطيتها بواسطة الموارد المقبلة.¹

إن المقاولات الخاصة المكلفة بتدبير مرفق عام محلي يمكنها بكل حرية الاتصال بالأبنك من أجل تمويل أشغال استغلال المرفق المعني؛ ونتساءل هنا لماذا الجماعات الترابية لا يمكنها الحصول على نفس الإمكانيات عندما تدبر مباشرة مرافقها العامة؟²

¹ مجلة رسالة الجماعات المحلية، نشرة إخبارية تصدرها المديرية العامة للجماعات المحلية، العدد 3، مرجع سابق، ص.8. بتصرف بسيط

² Abderrahmane HADDAD, les procédures budgétaires des collectivités locales, thèse en droit public, facultés des sciences juridiques économiques et sociales de Fès, soutenue publiquement le 11 novembre 2000, p363.

خاتمة الفصل الثاني من القسم الثاني

لقد حاولنا قياس وتحليل درجة ونسبة الاستقلال المالي للجماعات الترابية، من خلال تحليل درجة حضور الدولة وتحكمها في الجبايات المحلية وباقي مصادر التمويل الأخرى الذاتية والخارجية، وكيف يؤثر هذا الحضور والتحكم على الوضع المالي والإداري للجماعات الترابية، وذلك عبر السعي إلى الكشف عن المرتكزات التاريخية لهذا الحضور وثوابته، والعمل على رصد مختلف مظاهره في ضوء الإصلاحات التي قامت بها الدولة عبر محطات الإصلاح التي باشرتها سواء على أنظمة تسيير مجالسها التداولية أو مالياتها المحلية أو محاسبتها العمومية، فكانت النتيجة أن الجبايات المحلية مازالت تتميز بحضور قوي للسلطات العمومية المركزية واللامركزية في ظل الإصلاح الجبائي الجديد رقم 47.06، وهو ما يعني استمرار تحكم نفس البنيات السياسية والقانونية والإجرائية والرقابية أيضا في صناعة القرار السياسي الجبائي المحلي. ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة فلسفة النظام الجبائي ببلادنا، الذي تهيمن عليه نزعة التمرکز وهيمنة الخزينة العامة للدولة.¹

كما أن تعدد أنظمة تدبير أملاك الجماعات الترابية وتشتتها وقدمها وتعقد وتشد مساطر القروض ومركزتها في يد صندوق التجهيز الجماعي، وضعف الاهتمام بمجال الشراكة والتعاون، لا زالت ترخي بظلالها على هزلة الموارد المالية المحصلة منها.

ولعل نظام التحملات المتبع في تدبير الموارد المالية الموجهة للقباض الجماعي من أجل التحصيل، ساهمت بشكل كبير في ارتفاع الباقي استخلاصه، وجعلت ميزانيات هذه الأخيرة تبتعد عن الواقعية والصدق.

لقد بلغت مديونية الجماعات الترابية أرقاما قياسية، وهي في زيادة مضطردة، وتندر بوقوع أزمة بالنسبة لكثير من الجماعات التي صدرت في حقها أحكاما تلزمها بأداء مستحقات من أدى لها خدمة أو سلمها معدات أو قام لفائدتها بأشغال، أو ترامت له على ملك أو تسببت له في ضرر مقصود أو غير مقصود بهدف تحقيق مصلحة عامة محلية.

كل الجماعات الترابية وخاصة الجماعات تثقل كاهل ميزانياتها ديون متراكمة لسنوات وغير متحكم في تحديد الدائنين ولا حجم المبالغ ولا مواضيعها ولا تواريخ استحقاقها ولا في جدولة أدائها الزمني، فمبالغها تتراكم سنة تلو الأخرى، زيادة على الذعائر وصوائر التأخير عن الأداء، ولم تعط لها الأهمية من أجل محاولة ضبطها وتصفيتها، لأن أغلب المجالس تهتم بالتدبير اليومي للشأن العام الترابي

¹ هشام مليح: الدولة والجبايات المحلية، مرجع سابق، ص. 152. بتصرف.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

اعتبارا لكون مدة تدبيرها لهذه الشؤون مرتبطة بمدة الانتداب، أي أن وجودها على رأس الإدارة يكون مؤقتا وبالتالي لا مجال للتفكير في إيجاد حلول طويلة المدى، وينصرف اهتمامها فقط إلى الحلول الآنية التي تواكب مدة انتدابها، مما يراكم المديونية ويزيد من تفاقم المشاكل التي ستنتقل إلى المجالس المتعاقبة، وتبقى الجماعة هي المتضررة.

يشكل ضعف الموارد المالية للجماعات الترابية إحدى الأسباب الرئيسية لتبعية الجماعات للسلطة المركزية.

هذه التبعية تشدد بسبب غياب سلطة تفريرية ذاتية لدى الجماعات في مادة الموارد والنفقات، وكذا بثقل الوصاية القانونية والتقنية على مستوى إعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات.¹

إن الاستقلال المالي للجماعات الترابية ليس اعترافا وتنصيصا قانونيا فقط، بل ممارسة فعلية، واستشراف وضعيات محسنة له، تتوقف على اتخاذ مجموعة من التدابير الضرورية التنزيل، يأتي على رأسها ما يلي:

- ✓ تحديد تعريف واضح للاستقلال المالي للجماعات الترابية وأسس تحقيقه ومؤشرات قياسه؛
- ✓ تفعيل مبدأ التدبير الحر، وتوضيح أسسه ومقوماته، وتحديد حدود تدخل كل السلطات المعنية بتدبير الشأن العام الترابي؛
- ✓ إقرار مدونة الجماعات الترابية على غرار ما هو معمول به في بعض التجارب المقارنة؛
- ✓ مساهمة جميع مكونات المجتمع المغربي الفاعل في صياغة وبلورة الإطار التشريعي المنظم للانتخابات المحلية والمهنية؛
- ✓ اعتماد التقطيع الانتخابي الملائم (مشروع التقطيع الترابي ينبغي أن يعتمد على أسس ومعايير تراهن على تجاوز التحديات وإحداث توازنات ترابية بين المناطق الغنية والضعيفة وبالتالي خلق مجال جغرافي يمتاز بالتكامل والاندماج الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والثقافي)، مع وضع لوائح انتخابية عامة جديدة؛
- ✓ اعتماد البطاقة الوطنية في عملية إحصاء الناخبين، وتمكين جميع المغاربة إناثا وذكورا الذين وصلوا سن الرشد السياسي من هذه البطاقة، وتقريب الأجهزة التي توكل لها هذه المهمة من الناخبين خاصة أولئك الذين يقطنون في المناطق النائية؛²
- ✓ تمكين الجماعات الترابية من الموارد المالية وفق مخططاتها التنموية؛

¹ Abdallah HARSI : l'Organisation administrative, Publication de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, numéro 69, p.112.

² عبد اللطيف بكر: الجماعات الترابية وسؤال إصلاح السياسة الانتخابية، مرجع سابق، ص. 253.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

- ✓ تحديث النظام المحاسبي للجماعات الترابية وتقييم نتائج النفقات المحلية¹؛
 - ✓ إقرار وحدة الجهة المتدخلة في تدبير إثبات ديون الجماعات الترابية وتصفياتها وإعطاء الأمر بتحصيلها؛
 - ✓ تمكين الجماعات الترابية من سلطة جبائية محلية؛
 - ✓ توسيع قاعدة الوعاء الجبائي المحلي، من حيث توسيع المادة الخاضعة للتضريب المحلي، وتوسيع دائرة الأشخاص الخاضعين للتضريب المحلي² وتمكين الجماعات الترابية من تضريب عدد من المعاملات العقارية والأنشطة التي لا تخضع للجبايات المحلية؛
 - ✓ تحمل الدولة لمهمة تحصيل الديون العمومية للجماعات الترابية، وتمكينها من المبالغ المالية المتعلقة بها على الأقل في حدود 70% من تقديرات الميزانية عند فاتح يناير من كل سنة مالية؛
 - ✓ فتح باب الاقتراض للجماعات الترابية من سوق المال، وتمكين الجماعات الترابية من اللجوء إليه بأسعار تفضيلية؛
 - ✓ مراجعة شاملة لأنظمة تدبير ممتلكات الجماعات الترابية؛
 - ✓ تخلي الدولة عن بعض ممتلكاتها بالمجان لفائدة الجماعات الترابية، وتمكينها من تحفيظ ممتلكاتها بدون صوائر؛
 - ✓ تنمية شراكة وتعاون الجماعات الترابية للمساهمة في التمويل ووضع نظام للشراكة والتعاون؛
 - ✓ تحقيق الالتقائية بين برامج الدولة وبرامج الجماعات الترابية، وتمكين الإدارات اللامركزية من سلطة تقريرية؛
 - ✓ ترشيد الإنفاق المحلي، بحيث أن الجماعات الترابية مطالبة الآن بأن تضغط على النفقات وتحقيق فعالية كبيرة في أعمالها؛
 - ✓ الاهتمام بالموارد البشرية من حيث التأطير والتكوين والتحفيز؛
 - ✓ العمل على تكوين المنتخبين بشكل مكثف في بداية الانتداب، والمداومة عليه؛
 - ✓ دعم الإدارة الإلكترونية على مستوى تدبير إدارات الجماعات الترابية؛
 - ✓ تكريس الرقابة المالية الفعالة، والتشجيع على إقرار رقابة التدقيق والافتحاص الداخلي؛
 - ✓ تخفيف ثقل المراقبة الإدارية المفروضة على تدبير المالية المحلية.
- إن إحداث مركز جهوي للتكوين والتكوين المستمر لفائدة المنتخبين والأطر الإدارية والتقنية العاملة بالجماعات الترابية، من شأنه أن يرفع من الفعالية التدبيرية للقيمين على تدبير الشأن العام الترابي،

¹ نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص. 129.

² هشام مليح: الدولة والجبايات المحلية، مرجع سابق، ص. 100.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

وفق حكمة مالية تباشر على قواعد عصرية ومتطورة تتكيف مع التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية محليا وجهويا ووطنيا وفي المحيط الإقليمي للمغرب والدولي، تساير التوجهات الملكية الداعية إلى إصلاح إداري شامل مبني على نظام تنموي حديث مغاير لما هو عليه الحال والذي لم يعد يساير تطلعات المغاربة في الوقت الراهن.

خاتمة القسم الثاني

لقد تعددت مصادر تمويل الجماعات الترابية من حيث التنصيب القانوني، وتعددت كذلك المبادئ المؤطرة لحكامتها المالية، لكن على الرغم من هذا التنصيب القانوني، والتعدد في المصادر، تبقى السمة العامة لتدبير الشأن العام الترابي هو الخصائص المالي، والذي تسببت فيه مجموعة من الإكراهات والصعوبات، حتى أصبح الانطباع العام أن قدر هذه الجماعات الترابية هو الاعتماد الكلي على إمدادات ومساعدات الدولة وانتظار واقع حال اقتصادها وظرفيته.

إن التنمية على مستوى الجماعات الترابية أصبحت اختيارا عالميا لا رجعة فيه ومطلبا ملحا، غير أن تحقيقه رهين بتوفر الموارد المالية بشكل مستقل قار ومستمر ومتطور. مسألة تستوجب توفر مجموعة من الشروط ترتبط أساسا بتكريس حكمة مالية جيدة، ومنظومة مصادر تمويل فعالة.

مما لا شك فيه أن الحكامة تتصل بتطبيق اللامركزية واللامركز في الفضاء المحلي وتعزيز إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والمشاركة والشفافية. فالحكمة المحلية الرشيدة تتعزز بجملة من السياسات والمقومات السياسية والتمويلية والإدارية، والحكمة كونها آلية لتحسين وتدبير قطاعات الدولة ينبغي أن تتمحور حول النتائج التي توضع في إطار الأهداف المرجوة، خاصة بعد تحصيل المسؤولية للمشرفين على هذا التدبير ولأهداف محددة مسبقا ومنظمة بواسطة مؤشرات الفاعلية.

وبما أن الهدف من الحكامة هو التحسين ووضع آليات للتدبير الرشيد والجيد لمكونات الدولة وقطاعاتها فإن حقيقة الحكامة المالية المحلية شرط جوهري لا محيد عنه لتحقيق التنمية الشاملة للجماعة، وللحياد ككل وسبيل لتعزيز الديمقراطية التشاركية التي تفضي بدورها إلى تحديد الأهداف، وتحسم في مدى فاعلية تحقيقها كما تستدعي بالضرورة انخراط الفاعلين المحليين في مختلف مراحل إعداد وتنفيذ برامج التنمية.

حيث أنه بالرغم من التطورات الحاصلة على مستوى النصوص التشريعية الهادفة إلى تفعيل الحكامة المحلية وإدماجها في السياسات العمومية والتدبير على مستوى الجماعات الترابية، لا بد من تجاوز معيقات أساسية من قبيل حاجات الجماعات الترابية للإمكانيات والموارد المالية الضرورية وافتقارها للدعم وسلبات التقطيع الترابي ومركزية القرارات وسلطات الوصاية وتأهيل المنتخبين المحليين وكفاءة الإدارة الجماعية.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

وبما أن الجماعات الترابية والمجال الترابي عموما هو الفضاء الأمثل لطرح القضايا الجوهرية، ومنها الحكامة المحلية والتنمية المحلية لابد أن يمر عبر إيجاد حلول ناجعة لمعضلة الديمقراطية ومعوقات التنمية المحلية،¹ خاصة الجوانب المرتبطة بحل إشكالات التمويل الذي أصبحت نذرتة تشكل الهاجس اليومي لكل مستويات الجماعات الترابية، والتي تعاني الأمرين من توسيع الصلاحيات المحددة لها قانونا والتزاماتها تجاه ناخبها، وضعف الإمكانيات، مما يبقي برامجها ووعودها الانتخابية في نظر الناخب مجرد مطية لبلوغ كراسي المسؤولية، مما ينعكس سلبا على نسبة المشاركة في الاستحقاقات الترابية، ويوسع الهوة بين الناخب والمنتخب ويفقده الثقة في المؤسسات المتفرعة عن الاستحقاقات التي من المفترض أن يشارك فيها المواطن بكثافة وروح مواطنة صادقة، لكي يتمكن من خلالها التعبير عن طريق ممثليه عن حاجياته ورأيه في سبل إشباعها وتقييمها.

إن الدستور الجديد عمل على تجاوز مجموعة من الاختلالات التي كانت تعاني منها مؤسسات دستورية وإدارية في ظل الدساتير السابقة،² من حيث اعترف للجماعات الترابية بإمكانية المبادرة وفق مبدأ التدبير الحر بدلا من الاستقلال المالي والجبايي للجماعات الترابية، بل إن المادة 39 من دستور المملكة استبعدت أي احتمال لتمتع المجالس التداولية بحرية واستقلال في التأسيس الجبايي.³ مما يبقي الأنظمة الجبايئة الخاصة بالجماعات الترابية مرهونة بسياسة الدولة اتجاه هذه الوحدات الترابية، مما يكرس محدودية الأوعية الجبايئة المسموح لهذه الهيئات بإخضاعها للتضريب المحلي.

إن محدودية التمويل الذاتي للتنمية المحلية أصبحت تشكل أحد العراقيل الأساسية للاستقلال المالي في جانبه المحاسبي، أي قدرة الموارد الذاتية على تغطية نفقات التسيير، نظرا لكون الهيئات المحلية المنتخبة تفقد حرية اتخاذ القرارات ما دامت لا تتوفر على الوسائل المادية لتنفيذها.

كما أن هذه المحدودية تدفع الجماعات الترابية إلى اللجوء إلى الدولة للحصول على الأموال الكافية لتمويل مشاريعها وإنجاز مخططاتها، بل أنها تلجأ إلى هذه المساعدات لتضمن سيرها العادي وهذا الوضع يجعل من تجربة اللامركزية ببلادنا مجرد خطاب سياسي لا يستند على مبررات واقعية، نظرا

¹ عبد العلي الفيلالي: الجماعات الترابية بالمغرب بين الحكامة المالية وتجويد آليات الرقابة، مرجع سابق، ص. 68-69.

² التهامي بن احدث: الأنظمة الدستورية المقارنة، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - ظهر المهرز - فاس، السنة الجامعية 2014/2015.

³ A. OUHAJOU: L'autonomie financière des collectivités territoriales au Maroc et l'effectivité du principe de libre administration, publication centre marocain de la recherche et des études territoriales. Mrrakech, sous le thème Financement territoriale organise en 2014. Pub 2017.

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

لأن التجربة الديمقراطية المحلية ليست نصوصا قانونية، مهما كانت هذه النصوص بناءة وإيجابية، وليست نوايا يعبر عنها فقط، ولكنها قبل كل شيء إرادة ووسائل.¹

لهذا، وبغض النظر عن موقف المشرع الدستوري من الاستقلال الجبائي للجماعات الترابية، فإن عدم توفر الجماعات الترابية على الوسائل المادية التي تسمح لها بممارسة اختصاصاتها الممنوحة لها بمقتضى القوانين تجعلنا نشكك في مدى فعالية اللامركزية ببلادنا.

ومع ذلك وعلى الرغم من كل الاختلالات التي تعرضنا لها بالتحليل والدراسة ضمن هذا البحث، فالفرص كثيرة داخليا وخارجيا والطموح كبير لدى كل الفاعلين العموميين والخواص من أجل تحقيق لامركزية حقيقية، مما يتطلب مبدئيا الانخراط القوي للمسير² المركزي، واللامركزية ورؤساء الجهات ورؤساء العمالات والأقاليم ورؤساء الجماعات والمقاطعات، بشكل يحقق الالتقائية والتشاركية والانسجام والشفافية في تدبير الشأن العام الترابي عملا بما هو متوفر حاليا تشريعيا وبشريا ولوجيستيكيا، لتجاوز ولو نسبيا معوقات التمويل التنموي للجماعات الترابية.

إن القانون الجبائي والقانون التنظيمي للجماعات، وإلى جانبه كل من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم والقانون التنظيمي للجهات، لا يمكن أن يكون إلا عملا تنمويا، يتوخى بلوغ الحكامة الترابية في كل أبعادها ومستوياتها كمدخل للإصلاح بمفهومه الشامل. وهو ما يمكن أن يساهم في خلق شروط حقيقية للخروج من التخلف والأزمة المحلية، ولمواجهة الإكراهات ومجابهة التحديات المحلية والوطنية. إلا أن ذلك وفي المقابل يتوقف بالدرجة الأولى على التطبيق والممارسة، وما يمكن أن تفرزه من مشاريع وخطط جدية وتقان في بلوغ الأهداف المسطرة في النص القانوني، والتي قد يمكن من خلالها الوصول إلى بر الأمان، حيث نريد للجماعات بالخصوص والجماعات الترابية عموما أن تكون مستقبلا في المستوى المطلوب خطابا وقانونا وممارسة.³

¹ عبد الحق المرجاني: حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية، مرجع سابق، ص.70.

² Habib ANOUNE EL ASSILI : Thèse pour l'obtention du doctorat en sciences économiques, développement régional, régulation territoriale et partenariat international, l'exemple de la coopération Maroc Espagne pour le développement des régions du nord, faculté des sciences juridiques économiques et sociales Rabat-Agdal, p86.

³ عماد أبركان: قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات، مرجع سبق، ص. 148.147.

خاتمة عامة

ساهم سياق الأزمة الاقتصادية والاجتماعية، في مقابل الانفتاح السياسي من جهة، وعولمة الاقتصاد الليبرالي الجديد وسياسة التحرير في مقابل تنامي خطاب حقوق الإنسان والديمقراطية التشاركية وسياسة القرب والتنمية المستدامة من جهة ثانية، في تبني خطاب جديد حول التنمية.

فقد فرض هذان السياقان رهانات اقتصادية واجتماعية وسياسية على الدولة. فهي مطالبة اقتصاديا بتأهيل الاقتصاد وتحرير السوق بالانسحاب من المجال الاقتصادي وفسح المجال للرأسمال الخاص، خصوصا الأجنبي منه، وتقديم جميع التسهيلات والمحفزات له في جميع التراب الوطني، وتمكينه من أن يكون فاعلا في السياسة العمومية المحلية وفي التنمية الترابية.

أما اجتماعيا فهي مطالبة بمحاربة الهشاشة والفقر وتأهيل المجتمع، من خلال تنمية ترابية مستدامة، ومن خلال هيكلة ودعم الاقتصاد الموازي لاقتصاد السوق، وهو اقتصاد التضامن والتعاقد، من أجل الزيادة في المشاريع المدرة للدخل وتشجيع التشغيل الذاتي، عبر التعاونيات والجمعيات التنموية والمقاولات العائلية.

وهذا ما جعل الدولة مطالبة، سياسيا بالتخلي عن المقاربة المركزية في سياسات التنمية، التي تبنتها لأكثر من أربعين سنة، وتبني مقاربة جديدة في هذا المجال تتأسس على لامركزية القرارات والسياسات العمومية، التي لها علاقة بالتنمية الترابية، خصوصا سياسة التخطيط وإعداد التراب. ومطالبة كذلك بالانتقال من المقاربة الأمنية والضبطية للمجال إلى المقاربة التنموية للمجال. وهذا يقتضي سياسيا وقانونيا، خصوصا على المستوى الدستوري تبني سياسة اللامركزية الترابية في توزيع السلطة بين الدولة والجماعات الترابية، وتبني الديمقراطية والحكامة الترابية في التدبير العمومي المحلي، وتقاسم الموارد المالية معها.

يراد للجماعات الترابية في سياق هذا الخطاب إذن أن تنتقل من مجرد هيئات إدارية، تسهر على الإدارة اليومية لشؤون الساكنة المحلية إلى فاعل سياسي واقتصادي. سياسيا ستكون الجماعة الترابية مدخلا أو فضاء لمشاركة المواطنين في الحكم والسلطة. أما اقتصاديا فالمراد هنا هو أن تكون الجماعة

القسم الثاني إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية

الترابية فضاء لنجاعة اقتصاد التنمية، وطريقا لنجاعة سياسات الدولة الاجتماعية، للحد من الفوارق والاختلالات الاجتماعية، والمجالية، خصوصا على مستوى المدن¹.

ولتحقيق هذه الغايات، فلقد أصبح الوقت والظروف مناسبة لعقد مناظرة وطنية حول الجماعات الترابية في سياق تنزيل النموذج التنموي الجديد، تأخذ بعين الاعتبار ما تم تبنيه خلال انعقاد المناظرات الوطنية حول الجبايات والتي تتعرض في جانب منها إلى موضوع الجباية الترابية، وذلك بهدف وضع مدونة شاملة لكل قضايا الجماعات الترابية وأنظمتها.

إن إصدار مدونة اللامركزية والعمل بها، يعد ضرورة أنية وملحة لأجل إضفاء نوع من التناغم والانسجام في النصوص كما هو الحال في فرنسا،² CGCT تحمل عنوان "مدونة اللامركزية الترابية" تؤسس لاستقلال فعلي إداري ومالي للجماعات الترابية، حتى تتمكن من ممارسة صلاحياتها التنموية بالشكل الذي يتناسب مع استراتيجية التنمية المستدامة ببلادنا، ويتحقق بالتالي تدبير الشأن العام الترابي على ماهية حقيقية لمبدأ التدبير الحر.

¹ عبد القادر الخاضري: الجماعات الترابية بالمغرب من التسيير الإداري إلى تدبير اقتصاد التنمية" مقاربة قانونية وسياسية" المجلة المغربية للسياسات العمومية مجلة الحوار بين الجامعة والفاعلين، العدد 16، صيف 2015، ص. 122.121.
² نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص. 80.

الملاحق

الملاحق

الملاحق

ملحق رقم 1

استمارة

الجنس ☐ ذكر ☐ أنثى

السن: ☐ من 18 إلى 25 ☐ 26 إلى 35 ☐ 36 إلى 45

الحالة العائلية ☐ متزوج ☐ عازب ☐ حالة أخرى ☐ أطفال

مكان الإقامة: ☐ حضرية ☐ قروية

المستوى التعليمي ☐ ابتدائي ☐ إعدادي ☐ ثانوي ☐ جامعي ☐ تقني

الشواهد التقنية والفنية المحصل عليها: ☐ معاهد عمومية ☐ معاهد خاصة

هل لديك خبرة مهنية: نعم ☐ لا ☐

هل لديك رغبة في الجماعات نعم ☐ لا ☐

إن كان نعم هل تفضل الجماعة الحضرية ☐ القروية ☐

سبب رفض العمل بالجماعة ☐ مادي (الأجرة) ☐ التحفيز ☐ الترقية ☐ انتقال ☐

البنيات التحتية: السكن ☐ المواصلات ☐ الطرق ☐ الماء والكهرباء ☐ التعليم ☐

الصحة ☐ الرياضة ☐ الثقافة ☐ فرص الشغل ☐ التكوين المهني ☐

شكل البنيات المدبرة للجماعة ☐ (كون رئيس المجلس عنصر سياسي)

هل تفضل العمل في إطار الوظيفة العمومية بالجماعة: نعم ☐ لا ☐

هل تفضل العمل في إطار التعاقد نعم ☐ لا ☐

الملاحق

الملحق رقم 2

استمارة

الجهة.....

العمالة أو الإقليم.....

الجماعة حضرية قروية.....

المساحة.....

عدد السكان.....

المسافة الفاصلة بين الجماعة(المركز) ومقر العمالة أو الإقليم.....

عدد أعضاء المجلس..... ذكور..... إناث.....

المستوى الثقافي لرئيس المجلس مع ذكر التخصص إن أمكن:.....

.....

أهم البنيات التحتية المتواجدة بالجماعة(اقتصادية، تجارية، اجتماعية، ثقافية، رياضية،
إدارية....)(.....)

.....
.....
.....

تقديرات الميزانية

السنة 2015

مبلغ نفقات التسيير	مبلغ نفقات التسيير	مبلغ نفقات التسيير	مبلغ نفقات التسيير
مبلغ نفقات التسيير	مبلغ نفقات التسيير	مبلغ نفقات التسيير	مبلغ نفقات التسيير

لسنة 2016

مبلغ نفقات التسيير	مبلغ نفقات التسيير	مبلغ نفقات التسيير	مبلغ نفقات التسيير
مبلغ نفقات التسيير	مبلغ نفقات التسيير	مبلغ نفقات التسيير	مبلغ نفقات التسيير

الملاحق

السنة 2014

مبلغ نفقات التسيير	مبلغ نفقات التجهيز	مبلغ موارد التسيير	مبلغ موارد التجهيز

فائض الميزانية

لسنة 2015

مبلغ نفقات التسيير	مبلغ نفقات التجهيز	مبلغ موارد التسيير	مبلغ موارد التجهيز

عدد الأطر من السلم 5 للسلم 9	عدد الأطر من السلم 10 للسلم 11	عدد الأطر التقنية من السلم 5 للسلم 9	عدد المهندسون	عدد الأطباء

عدد الأطر المتوفرة على تخصص في المالية	عدد الأطر المتخصصة في تدبير المنازعات	عدد الأطر المتخصصة في تدبير الممتلكات

هل نظمت الجماعة امتحانات الكفاءة المهنية متى الأطر التي استفادت العدد الإطار الذي استفاد
 هل تتوفر الجماعة على السكن الوظيفي العدد

هل يستفيد أطر الجماعة وباقي الموظفين والأعوان من: التعويض عن الأعمال الشاقة والملوثة
 التعويض عن الساعات الإضافية الإذن بمتابعة الدروس في الجامعات ومعاهد التكوين

الملاحق

- هل هناك تحفيزات لفائدة الموظفين..... ما نوعها.....
- هل تمت أية عملية توظيف بالجماعة.....
- 2012.....2013.....2014.....2015.....2016
- عدد الأطر..... سنة التوظيف..... الإطار.....
- عدد الأطر..... سنة التوظيف..... الإطار.....
- عدد الأطر..... سنة التوظيف..... الإطار.....
- عدد الأطر..... سنة التوظيف..... الإطار.....
- شسيع المداخل هل استفاد من تكوين في تدبير مالية الجماعات.....
- عدد الموظفين بشساعة المداخل.....
- هل تتوفر الجماعة على هيكل تنظيمي.....
- هل خضع لموافقة المجلس..... مصادقة سلطة الوصاية.....
- هل تتوفر شساعة المداخل على هيكل تنظيمي.....
- هل يتم العمل بالرقابة الداخلية..... حدد الجهاز المنوط به مهمة التدقيق الداخلي.....
- حدد أهم الصعوبات التي يعاني منها الموظف:
- السكن.....
- التنقل.....
- المرض.....
- البعد عن العائلة.....
- وسائل النقل.....
- متابعة الدروس.....
- الترقية.....
- غياب التكوين.....
- صعوبة اندماج.....

الملاحق

العلاقة مع مدير الجماعة.....

العلاقة مع رئيس المجلس.....

العلاقة مع المجلس.....

العلاقة مع السلطة المحلية.....

العلاقة مع المرتفقين.....

وضعية بناية الإدارة.....

أهم الإكراهات التي يعاني منها مدير

المصالح:

.....
.....
.....

أهم المرافق المنتجة للموارد المالية:

الملك الخاص للجماعة وما نوعه (دكاكين، أراضي

فلاحية،.....

الملك العام للجماعة مشتملاته: أسواق أسبوعية، مجزرة عمومية، محجز عمومي، مرافق

أخرى.....

أهم الإكراهات والصعوبات التي تعاني منها الجماعة في مجال

الجبايات.....

.....
.....
.....

أهم الإكراهات والصعوبات التي تعاني منها الجماعة في مجال

الممتلكات.....

.....
.....
.....

أهم الإكراهات والصعوبات التي تعاني منها الجماعة في إنجاز مشروع معين:

عقاري.....

.....

الملاحق

تمويلي.....

.....

قانوني: (رفض سلطات الوصاية المصادقة...).

.....

.....

..

وضعية المحجز العمومي من حيث وصف

بنايته.....

.....

أسلوب تدبيره.....

إضافات

أخرى:.....

.....

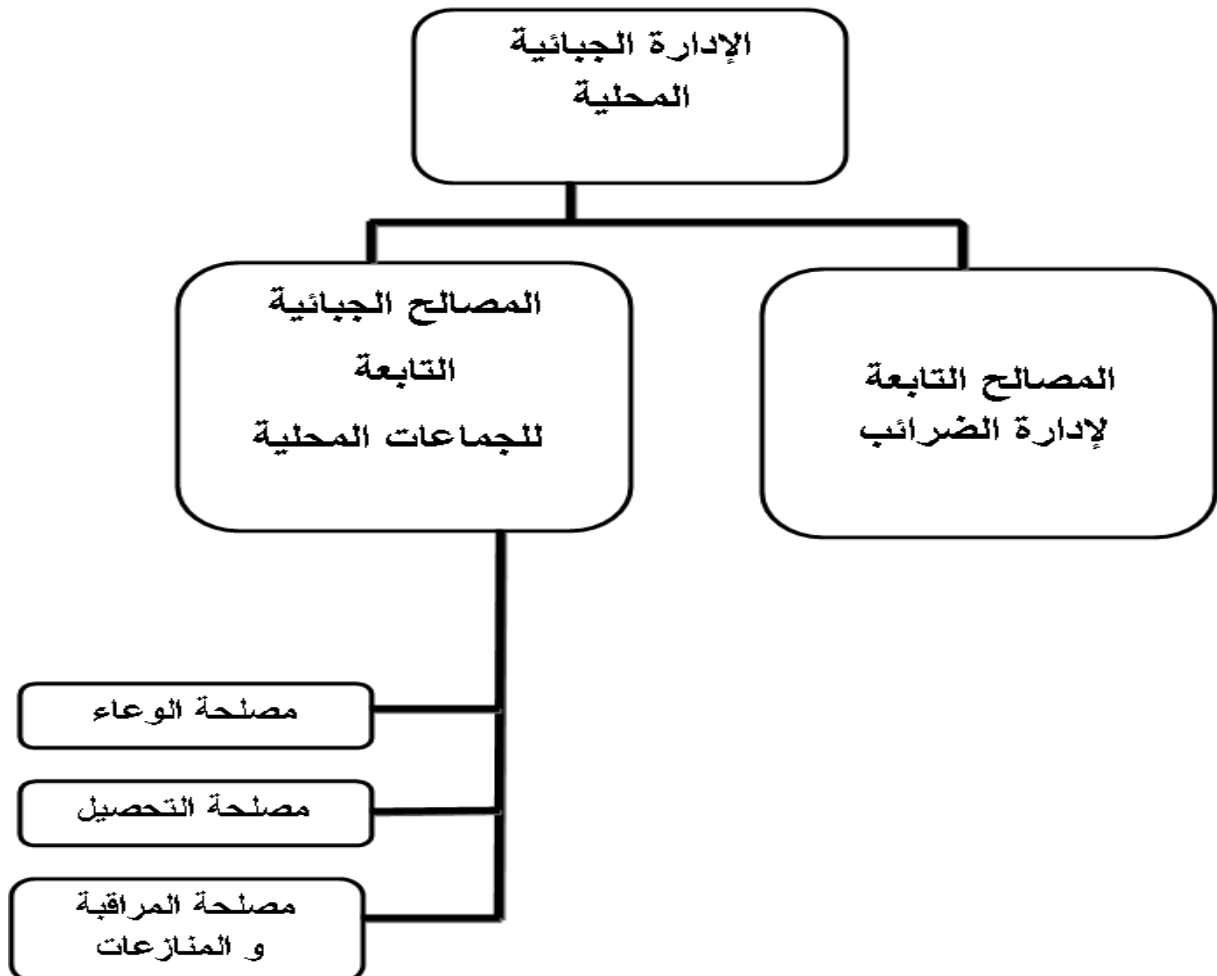
.....

الملاحق

الملحق رقم 3

رسم توضيحي لهيكلية الإدارة الجبائية الترابية على ضوء المقتضيات القانونية للقانون رقم

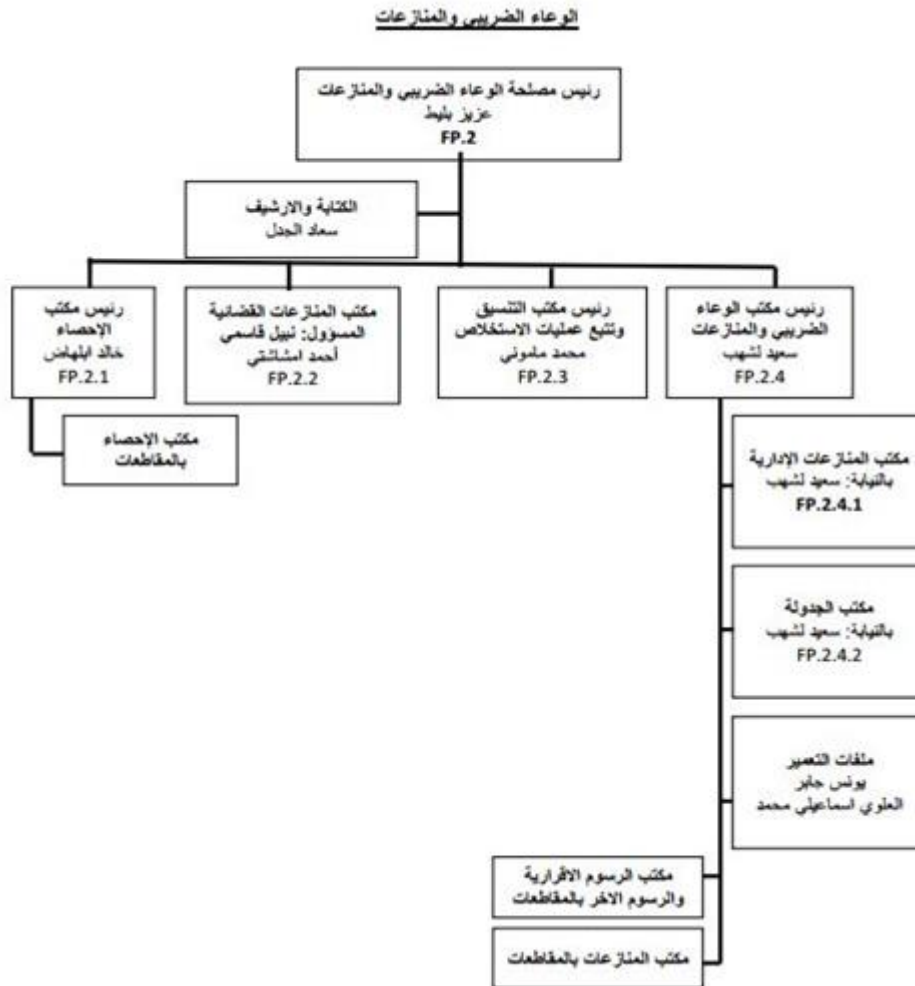
147.06

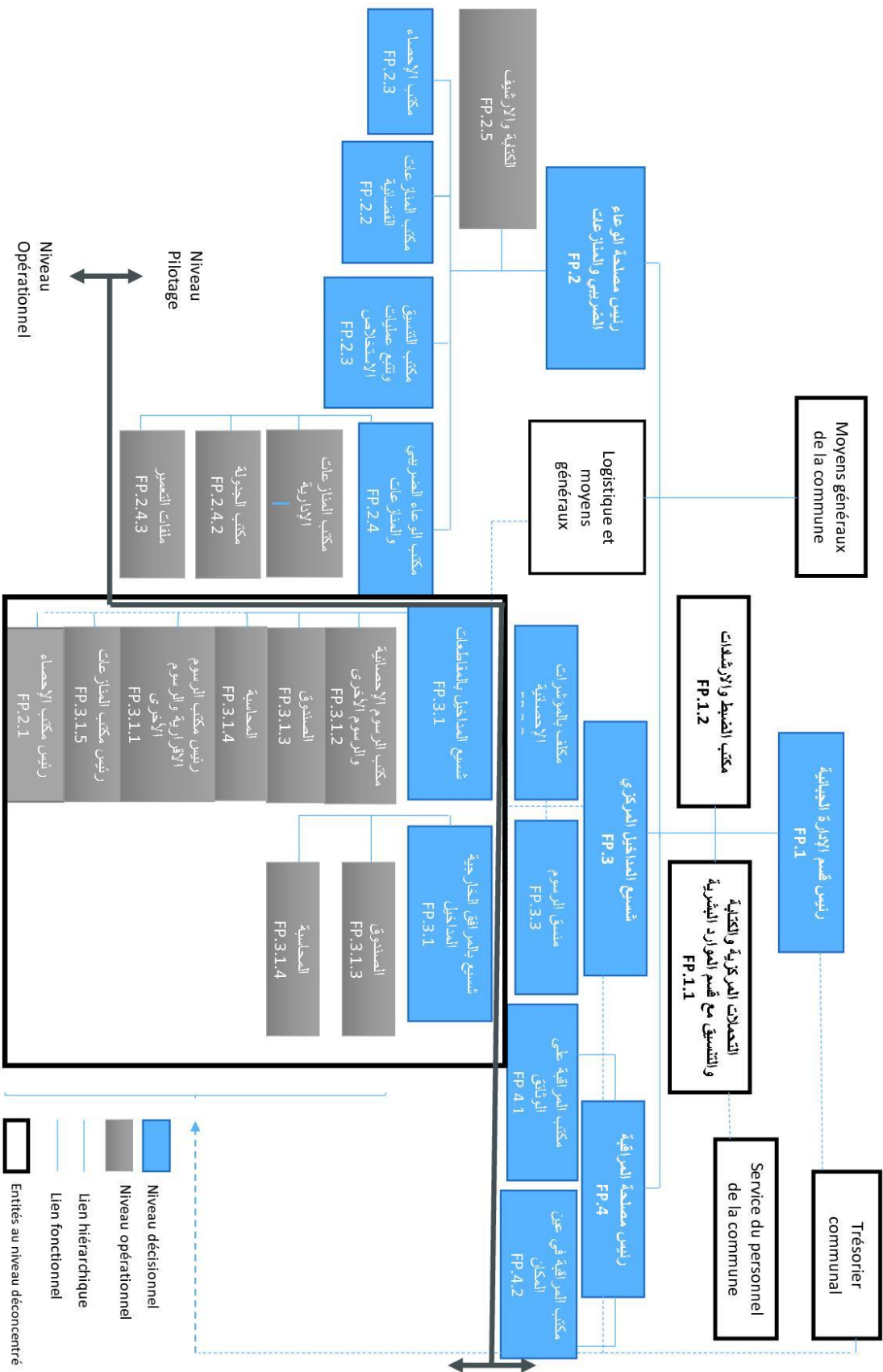


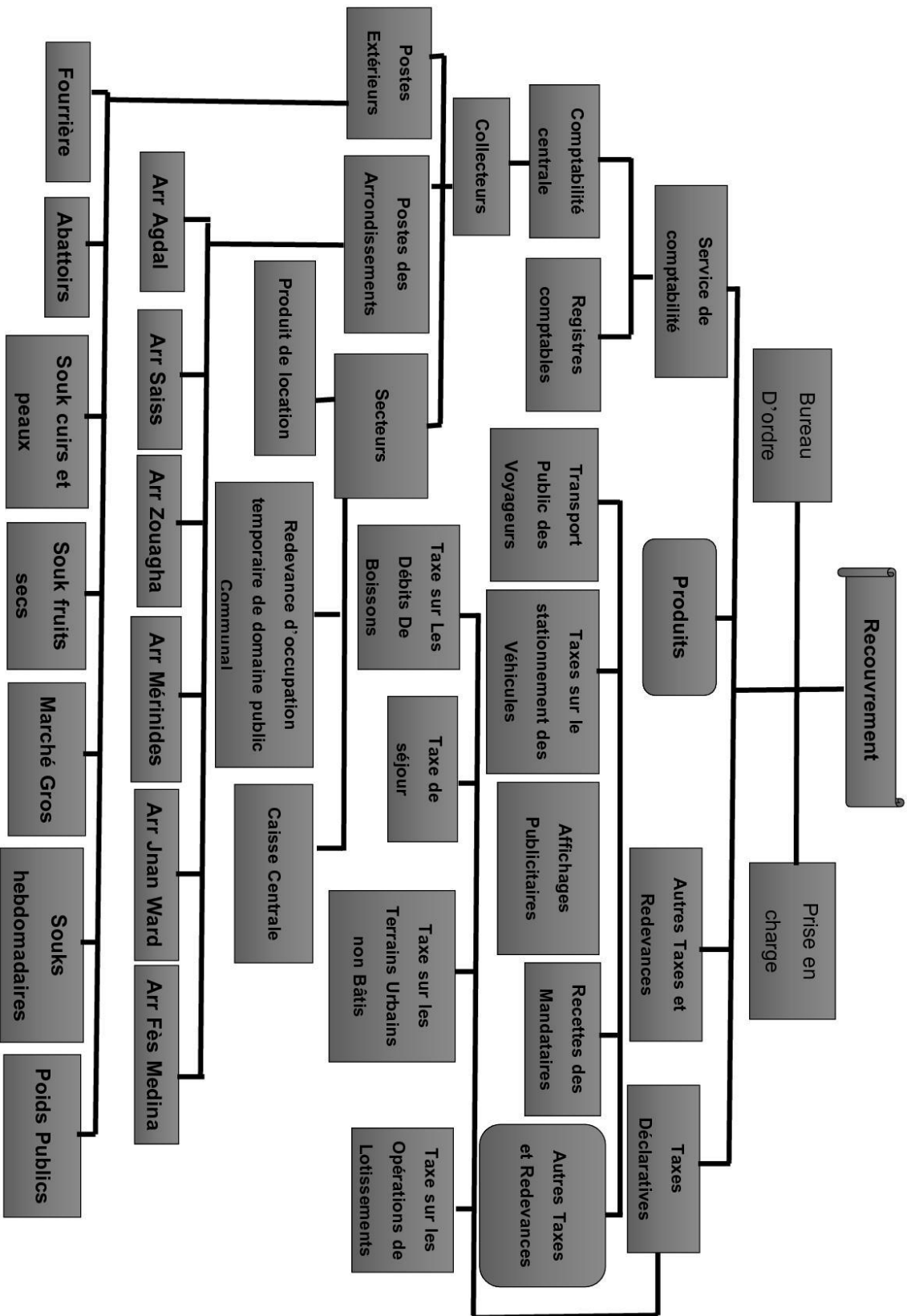
¹ سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية بالمغرب (على ضوء القانون 47.06)، ص. 123. بتصرف

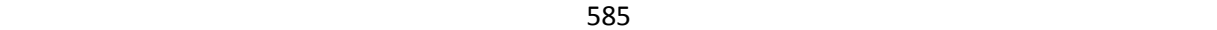
الملاحق

الملحق رقم 4









لائحة المراجع والمصادر

❖ مراجع باللغة العربية

- الكتب والمؤلفات
- التهامي بن احدثش: الأنظمة الدستورية المقارنة، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2014-2015.
- الطاهر التوفالي: المالية العامة والضرائب للسنة الثالثة قانون عام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية فاس، السنة الجامعية 2000/2001.
- المحجوب الدربالي: المنازعات الجبائية المحلية في ضوء المستجدات القانونية وآخر الاجتهادات القانونية، الطبعة الأولى 2015.
- العياشي محمد حدوش: طريقة في إعداد الأطروحة الجامعية في ضوء نظام مدارس الدكتوراه تقنيات البحث وضوابط الكتابة، مطبعة النجاح الجديدة – الدار البيضاء – العدد 66/C الطبعة الأولى 2012.
- المهدي بنمير: الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة الوراقة الوطنية مراكش، سنة 1994.
- المهدي بنمير: اللامركزية والشأن العام المحلي أية آفاق في ظل المفهوم الجديد للسلطة؟، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، من إصدارات المنتدى الجهوي لتنمية الجماعات المحلية وهيئاتها، العدد 8، سنة 2000.
- الهادي مقداد: السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى.
- أحمد حضراني: النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي والمقارن، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 22، سنة 2001.

- أحمد قيلش وآخرون: المساطر الجبائية المحلية الوعاء والتحصيل، سلسلة المعارف العلمية في الشرح العملي للمنظومة الجبائية، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، Imprimerie Safi Graphe، آسفي.
- أيمن عودة المعاني: الإدارة المحلية، كلية الأعمال الجامعة الأردنية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الأولى 2010.
- بوعلام السنوسي: قانون الوظيفة العمومية التابعة: - للدولة - للجماعات المحلية - للبرلمان والوظيفة العمومية المؤقتة، دار النشر المغربية 2013.
- زهير بونعماية: المدخل لدراسة العلوم القانونية، شعبة القانون الخاص، مسلك القانون الخاص-القسم العربي. السداسية الأولى- المجموعة ج- جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2016/2017.
- سعيد جفري وآخرون: جبايات الجماعات المحلية بالمغرب (على ضوء القانون 47.06)، الطبعة الأولى نونبر 2008، طوب بريس- الرباط - 2008.
- عبد الإله طاهر: القانون الجبائي المغربي، كلية الحقوق فاس، السنة الجامعية 2014/2015.
- عبد الرحمان البكريوي: التعمير بين المركزية واللامركزية، الشركة المغربية للطباعة والنشر-الرباط، الطبعة الأولى 1993.
- عبد العزيز أشريقي: الحكامة الترايبية وتدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، الطبعة الأولى.
- عبد القادر باينة: "مدخل عام لدراسة القانون الإداري"، الطبعة الثانية، 1990.
- عبد الكريم حيضرة: القانون الإداري المغربي النشاط الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، طبعة 2016.
- عبد اللطيف برحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 70، سنة 2011.

- عبد المجيد أسعد: مالية الجماعات المحلية بالمغرب، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء، يناير 1991.
- عبد الواحد القرشي: دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة بالمغرب دراسة عملية، سلسلة أريد أن أعرف، مطبعة النجاح الجديدة – الدار البيضاء-الطبعة الأولى 1432-2011.
- عبد الواحد شعير: الممتلكات العقارية للجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة فضالة – المحمدية، 1991.
- عسو منصور: المالية العامة، مطبعة النجاح الجديدة-الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1995.
- عسو منصور: قانون الميزانية العامة، مطبعة دار النشر المغربية عين السبع – الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2005.
- عمر اليعقوبي: محاضرات في المنهجية القانونية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ظهر المهرارز فاس، مسلك القانون، السادسة الخامسة، السنة الجامعية 2013/2012.
- كريم لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، الطبعة الثانية مزيده ومنقحة، العدد 10، سنة 2011.
- مجموعة تشييد دولة حديثة، تحت إشراف إدريس البصري: جبايات الجماعات المحلية وهيئاتها.
- محمد الأعرج: التدبير المفوض للمرافق العامة بالمغرب، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، خلية الأبحاث والدراسات الإدارية، العدد الثالث، طبعة سنة 2007.
- محمد الأعرج: القانون الإداري المغربي الجزء الأول، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 74 سنة 2011.
- محمد الأعرج: القانون الإداري المغربي الجزء الثاني، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 74 مكرر، سنة 2011.

- محمد الأعرج: الوجيز في التنظيم الإداري المغربي، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، طبعة 2012.
- محمد الأعرج: طرق تدبير المرافق العامة بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 101، مطبعة النشر المغربية/2013.
- محمد الأعرج: نظام العقود الإدارية وفق قرارات وأحكام القضاء الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، الطبعة الأولى، العدد 58/2005.
- محمد السنوسي معنى: مالية الجماعات المحلية بالمغرب التنظيم المالي المحلي، دار النشر المغربية-الدار البيضاء، طبعة 1993.
- محمد اليعكوبي: القانون الإداري المقارن، مطبعة المعارف الجديدة-الرباط، طبعة 2009.
- محمد بوجيدة: رخصة البناء، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دلائل التسيير، العدد 2، السنة 1996.
- محمد حركات: دور المجالس الجهوية للحسابات في تفعيل التدبير الجيد للشأن العام المحلي، إستراتيجية وتنظيم الجماعات المحلية بالمغرب تحت إشراف محمد حركات، مجموعة البحث حول الاقتصاد الحضري والجهوي والبيئة، جامعة محمد الخامس، السويسي، مطبعة المعارف الجديدة – الرباط، 2002.
- محمد عالي ادبيبا: إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 29، الطبعة الأولى، 2001.
- محمود شوراق: المنازعات الجبائية المتعلقة بربط الرسوم المحلية، دار أبي رقرارق للطباعة والنشر – الرباط، الطبعة الأولى 2014.
- مدني احميدوش: الوجيز في القانون الجبائي وفق آخر التعديلات، كلية الحقوق فاس، الطبعة الأولى 2008.

- مكايي نصير: تدبير مالية الجماعات المحلية، الطباعة والإخراج الفني: دار أبي رقرار للطباعة والنشر-الرباط، الطبعة الأولى 2011.
- مليكة الصروخ: التنظيم الإداري: دراسة مقارنة، طبعة 1431-2010.
- مليكة الصروخ: التنظيم الإداري، مطبعة النجاح الجديدة -الدار البيضاء، طبعة 2010.
- نجيب جيري: الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، مطبعة المعارف الجديدة-الرباط، الطبعة الأولى 2012.
- نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التديرية وإكراهات الاستقلالية المالية، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع-الرباط، الطبعة الأولى، 2015.
- هشام مليح: الدولة والجبائيات المحلية، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية، العدد 4، مطبعة الأمنية-الرباط، 2014.

■ المقالات

- الشكاري كريم: الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد والسياسة، العدد 34.33 / 2015.
- الهاشمي أبا سيدي: الحسابات الخصوصية المحلية ومساهمتها في التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة " مواضيع الساعة" العدد 2، سنة 1995.
- العربي بجيجة: القوانين التنظيمية الترابية ومبدأ التدبير الحر، مجلة مسالك في الفكر والاقتصاد والسياسة، مطبعة النجاح الجديدة،الدار البيضاء، العدد 34/33.
- إبراهيم كومغار: أي مستقبل للحكامة المحلية من خلال القانون التنظيمي للجماعات؟، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة – الدار البيضاء، العدد 34/33، سنة 2015.

- المصطفى منار: رهان الاستقلال المالي للجماعات المحلية وإكراهات الواقع، مجلة فكر العلوم الاقتصادية والقانونية والسياسية، العدد 2، سنة 2008.
- أحمد حضرائي: النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي والمقارن، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، دار النشر المغربية – الدار البيضاء، العدد 22-2001.
- أسعد عبد المجيد: الغابة كمورد مالي للجماعات القروية، مجلة المالية المحلية والاقتصاد الجهوي العدد 1، سنة 1995.
- أمين ركلمة: مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد وآفاق التطوير، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء - العدد 30/29، سنة 2015.
- ابراهيم الزيتوني: رهانات وآفاق الجهوية، على ضوء القانون التنظيمي للجهات. الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية. مجلة مسال للفكر والسياسة والاقتصاد. مطبعة النجاح الجديدة. الدار البيضاء. العدد 34/33 سنة 2015.
- بنجمة أحمد: واقع الوظيفة العمومية المحلية وآفاقها، مجلة المالية المحلية والاقتصاد الجهوي، العدد 1 سنة 1995.
- تشخيص الوضع الحالي للإدارة، الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء التجارب الأجنبية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 195، سنة 2008.
- جعفر علوي: تأهيل الموارد البشرية شرط اكتمال البناء اللامركزي بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 12، 2001.
- جواد النوحى: الأبعاد السياسية لسيرورة التدبير المفوض في المغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية بالمغرب، عدد مزدوج 89-98، مارس-يونيو 2011.

- رشيد السعيد: الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتمرکز الإداري بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مطبعة طوب بريس-الرباط، العدد 6، الطبعة الأولى 2010.
- رضوان زهو: التدبير الحر للشأن الترابي، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد. مطبعة النجاح الجديدة – الدار البيضاء، العدد 34/33. السنة 2015.
- رضوان زهو: الحكامة الترابية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة – الدار البيضاء، العدد 30/29، 2015.
- سيدي مولاي أحمد عيلا: مقارنة نقدية للقوانين التنظيمية الترابية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة – الدار البيضاء، عدد 34/33، سنة 2015.
- عبد الحق المرجاني: حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 3.2، سنة 1993.
- عبد الحق المرجاني: خصائص المالية المحلية، مجلة المالية المحلية والاقتصاد الجهوي، العدد 1، 1995.
- عبد العزيز الخبشي: بعض مظاهر تقنية التدقيق والرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 50، ماي – يونيو 2003.
- عبد القادر الخاضري: الجماعات الترابية بالمغرب: من التسيير الإداري إلى تدبير اقتصاد التنمية «مقاربة قانونية وسياسية»، المجلة المغربية للسياسات العمومية، مجلة الحوار بين الجامعة والفاعلين، العدد 16، صيف 2015.
- عبد اللطيف برحو: المرافق العمومية المحلية بين التدبير المفوض وشركات التنمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة والتنمية، عدد 104، سنة 2012.
- عبد اللطيف بكور: الجماعات الترابية وسؤال إصلاح السياسة الانتخابية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 13 خريف 2014.

- عبد الله حارسي: إشكالية تكوين المنتخب الجماعي والناخب في المغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 32، 2001.
- عبد الله حارسي: اللامركزية الإدارية بالمغرب مشاريع الإصلاح ومتطلبات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 32، السنة 2001.
- عبد الواحد شعير: الوضعية الحقوقية لممتلكات الجماعات المحلية بالمغرب، مجلة المالية المحلية والاقتصاد الجهوي، العدد 1، 1995.
- عماد أبركان: قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة – الدار البيضاء، العدد 34/33 السنة 2015.
- محمد أحبشان: المدينة والشأن العام المحلي بالمغرب، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة-الرباط، عدد 12، دجنبر 2000.
- محمد الأعرج: الجهوية المتقدمة: الآليات الأولية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 2010/6.
- محمد اليعكوبي: مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطب الملكية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد خاص 2011/71.
- محمد باهي: قراءة في القانون رقم 47.06 بتاريخ 30 نونبر 2007 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 101، نونبر- دجنبر 2011.
- محمد بوجيدة: تأملات حول مرفق المحجز العمومي الجماعي. منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 55.54، أبريل 2004.
- محمد يحيى: التطور الإداري بالمغرب: الجماعات المحلية نموذجا حصيلة العشرية الأولى من الألفية الثالثة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 91.90، يناير- أبريل 2010.

- مصطفى يحيوي: ملامح الجغرافية الانتخابية بالمغرب على ضوء شرعية تمثيل الأمة. دراسة مجالية للوائح الانتخابية: المجلة المغربية للسياسات العمومية، مجلة الحوار بين الجامعة والفاعلين، REMAPP، 2014.
- منية بلمليح: الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد خاص 71، سنة 2011.
- نادية النحلي: الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي الجديد لسنة 2011، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية، العدد 107، نونبر - دجنبر 2012.
- يوسف الزوجال: قراءة نقدية في محاور مشروع إصلاح القانون التنظيمي للمالية بالمغرب على ضوء المستجدات التشريعية، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة 6/2013.

- يونس مليح: الجبايات المحلية وسؤال الجهوية المتقدمة، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء، سنة 2015، العدد 30/29

■ المجلات

- النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية، دجنبر 2015، الصادرة عن الحزينة العامة للمملكة.
- رسالة الجماعات المحلية، نشرة إخبارية تصدرها المديرية العامة للجماعات المحلية، العدد رقم 3 - يوليوز - غشت - شتنبر 2001.
- مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية العدد 29 يناير 2016.

■ النصوص القانونية والتنظيمية

- الظهير الشريف رقم 1.02.25 الصادر في 19 من محرم 1423 (3 أبريل 2002) بتنفيذ القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين. الجريدة الرسمية عدد 4999 بتاريخ 2002/04/29 الصفحة 1168؛
- الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ دستور 2011؛

قائمة المراجع والمصادر

- الظهير المتعلق بالمحافظة على الطرق العمومية وشرطة السير والجولان كما تم تعديله وخاصة ظهير 19 يناير 1953 الذي ينص في فصله 22 الذي يسمح بإيداع السيارات المخالفة للسير بالمحجز أو في مرآب معين؛
- الظهير الشريف رقم 1.91.225 الصادر في 22 من ربيع الأول 1414 10 سبتمبر 1993 بتنفيذ القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية. جريدة رسمية، عدد، 4227 بتاريخ 3 نونبر، 1993، ص.2168؛
- الظهير الشريف رقم 1.15.62 صادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية؛
- الظهير الشريف رقم 1.97.03 صادر في 16 من رمضان 1417 (25 يناير 1997) بتنفيذ القانون رقم 9.96 القاضي بتنظيم الظهير الشريف الصادر في 24 من صفر 1337 (30 نوفمبر 1918) في شأن الاحتلال المؤقت للأماكن العامة؛
- الظهير الشريف رقم 1.58.008 الصادر في 4 شعبان 1377 موافق 24 فبراير 1958، بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية. كما تم تغييره وتتميمه؛
- الظهير الصادر في 23 مارس 1962 المتعلق بالرسوم البلدية منشور بالجريدة الرسمية عدد 2580 بتاريخ 6 أبريل 1962 ص.496؛
- الظهير الشريف رقم 1.59.413 صادر في 28 جمادى الثانية 1382 (26 نونبر 1962) بالمصادقة على القانون الجنائي، جريدة رسمية عدد 264 مكرر ب تاريخ 1962.6.5؛
- الظهير الشريف رقم 1.76.584 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها. الجريدة الرسمية عدد 3335 bis بتاريخ 1976.101.1، الصفحة.3034؛
- الظهير الشريف رقم 1.86.239 الصادر في 28 من ربيع الآخر 1407 (31 ديسمبر 1986) بتنفيذ القانون رقم 24.86 المتعلق بالضريبة على الشركات، الجريدة الرسمية عدد 3873 بتاريخ 21 أكتوبر 1987، ص.67.
- الظهير الشريف رقم 1.89.187 صادر في 21 من ربيع الآخر 1410 (21 نوفمبر 1989) بتنفيذ القانون رقم 30.89، يحدد بموجبه نظام للضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، الجريدة الرسمية عدد 4023 بتاريخ 1989/12/06 الصفحة 1573.
- الظهير الشريف رقم 1.97.03 صادر في 16 من رمضان 1417 (25 يناير 1997) بتنفيذ القانون رقم 9.96 القاضي بتنظيم الظهير الشريف الصادر في 24 من صفر 1337 (30 نوفمبر 1918) في شأن الاحتلال المؤقت للأماكن العامة؛

قائمة المراجع والمصادر

- الظهير المؤرخ في 17 صفر 1340 الموافق 19 أكتوبر 1921، والمغير بالظهير المؤرخ في 1 ربيع الأول 1356 الموافق ل 12 ماي 1937 الخاص بالأملاك البلدية كما وقع تغييره وتتميمه؛
- الظهير الشريف رقم 1.63.038 بتاريخ 02 مارس 1963 المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بمتصرفي وزارة الداخلية؛
- الظهير المؤرخ في 28 شوال 1373 الموافق ل 28 يونيو 1954 متعلق بممتلكات الجماعات القروية؛
- الظهير رقم 1.62.260 بتاريخ 12 نونبر 1963 المتعلق بالنقل بواسطة السيارات على الطرق؛
- القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14. الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)؛
- القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم 112.14. الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)؛
- القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات 113.14. الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)؛
- القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.25 بتاريخ 19 من محرم 1423 الموافق 3 أبريل 2002، كما وقع تغييره وتتميمه؛
- القانون رقم 1.59.169 بتاريخ 13 يونيو 1959، المتعلق بإحداث صندوق التجهيز الجماعي؛
- القانون رقم 31.90 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.92.5. المتعلق بإعادة هيكلة صندوق التجهيز الجماعي، الجريدة الرسمية عدد 4164 بتاريخ 19/08/1992، الصفحة 1014؛
- القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.195 بتاريخ 10 من ذي القعدة 1428 الموافق 30 نوفمبر 2007، كما وقع تغييره وتتميمه؛
- القانون رقم 39.07 بسن أحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.209 بتاريخ 16 من ذي الحجة 1428 الموافق 74 ديسمبر 2007؛

قائمة المراجع والمصادر

- القانون 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.75 لتاريخ 28 من محرم الموافق 3 ماي 2000، كما وقع تغييره وتتميمه؛
- القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.02.124 بتاريخ فاتح ربيع الآخر 1423 الموافق 13 يونيو 2002، كما وقع تغييره وتتميمه؛
- القانون رقم 79.00 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.269 الصادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) المتعلق بتنظيم العملات والأقاليم. الجريدة الرسمية عدد 5068 بتاريخ 21 نوفمبر 2002، ص.3490؛
- القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.09.02 بتاريخ 22 من صفر 1430 (الموافق 18 فبراير 2009)؛
- القانون رقم 1.63.273 الصادر بتاريخ 22 من ربيع الثاني 1383 (12 شتنبر 1963)، المتعلق بتنظيم العملات والأقاليم الصادر بتنفيذه القانون رقم 1.02.269 بتاريخ 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002، ص 3490؛
- القانون رقم 1.76.350، بتاريخ 25 رمضان 1396 (20 شتنبر 1976)، يتعلق بتنظيم مساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي؛
- القانون الإطار رقم 3.83 المتعلق بالإصلاح الضريبي والصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.83.38 الجريدة الرسمية عدد 3731 بتاريخ 2 ماي 1984؛
- القانون رقم 78.99 القاضي بإحداث المعهد العالي للإدارة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.344 صادر في 29 رمضان 1421 (26 ديسمبر 2000)؛
- القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297 بتاريخ 25 رجب 1423 الموافق 3 أكتوبر 2002؛
- القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.09.02 الصادر في 22 من صفر 1430 الموافق 18 فبراير 2009؛
- المرسوم الملكي رقم 401.67 بتاريخ 13 ربيع الأول 1387 (22 يونيو 1967) بسن نظام عام للمباريات والامتحانات الخاصة بولوج أسلاك ودرجات ومناصب الإدارات العمومية، جريدة رسمية عدد 2852 بتاريخ 28 يونيو 1967)، ص.1429؛

قائمة المراجع والمصادر

- المرسوم الملكي رقم 66-172 المؤرخ في 22 أكتوبر 1966 الخاص بتحصيل ديون الجماعات المحلية وهيئاتها
- المرسوم الملكي رقم 66.848 بتاريخ 5 غشت المتعلق بسير سيارات النقل الخاص للبضائع (الفصول 7-8-9-12)؛
- المرسوم المؤرخ في 25 رجب 1378 الموافق لـ 4 فبراير 1954 محدد لكيفية تسيير ممتلكات الجماعات القروية؛
- المرسوم المتعلق بتدبير الملك البلدي بتاريخ 4 فبراير 1954؛
- المرسوم 2.93.412 بتاريخ 13 جمادى الأولى 1414 (29 أكتوبر 1993)، أحدثت بموجبه المدرسة الوطنية للإدارة جريدة رسمية عدد 4233 بتاريخ 15 دجنبر 1993 ص.2511؛
- المرسوم رقم 2.77.738 بتاريخ 13 شوال 1397 (27 شتنبر 1977) بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 3387 بتاريخ 28 شتنبر 1977 كما وقع تنميته وتعديله؛
- المرسوم رقم 2.02.349 بتاريخ 27 من جمادى 1423 (7 أغسطس 2002) المتعلق بتحديد السن الأقصى للتوظيف ببعض أسلاك ودرجات الإدارة العمومية والجماعات المحلية؛
- المرسوم رقم 2.09.441 بتاريخ 8 فبراير 2010، المتعلق بتنظيم لمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها؛
- المرسوم رقم 2.15.995 بتاريخ 30 ديسمبر 2015¹ المتعلق بتحديد لائحة الجماعات التي تتوفر على مديرية عامة للمصالح الجريدة الرسمية عدد 6431 بتاريخ 18 يناير 2016؛
- المرسوم رقم 2.16.316 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجماعة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة تطبيقاً لأحكام المادة 185 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6482 بتاريخ 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016)؛
- المرسوم رقم 2.92.832 بتاريخ 14 أكتوبر 1993 المتعلق بتطبيق القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير؛
- المرسوم رقم 2.16.317 بتاريخ 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) والمتعلق بتحديد كفايات تحضير القوائم المالية والمحاسبية المرفقة بميزانية الجهة. المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6482 بتاريخ 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016)؛

قائمة المراجع والمصادر

- المرسوم رقم 2.17.449 بتاريخ 4 ربيع الأول 1439 الموافق 23 نونبر 2017، المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها؛
- المرسوم رقم 2.17.450 بتاريخ 4 ربيع الأول 1439 الموافق 23 نونبر 2017، المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للعمالات والأقاليم ومجموعاتها؛
- المرسوم رقم 2.17.451 بتاريخ 4 ربيع الأول 1439 الموافق 23 نونبر 2017، المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات؛
- الرسالة الملكية السامية إلى السيد الوزير الأول بتاريخ 30 جمادى الأولى 1414 (15 نونبر 1993) جريدة رسمية عدد 4233 بتاريخ فاتح رجب 1414 (ديسمبر 1993) ص.2444؛
- الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى الوزير الأول في موضوع التدبير اللامركز للاستثمار الدار البيضاء، 2002.09.01؛
- قرار لوزير الداخلية بشأن وضع قانون أساسي لوكلاء أسواق بيع الخضر والفواكه وأسواق السمك الكائنة بدائرة الجماعات الحضرية وكذا وضع نظام خاص بتلك الأسواق؛
- قرار وزير الداخلية المؤرخ في 1 أكتوبر 1965 المحدد لأسعار حقوق المحجز لتوحيدها على المستوى الوطني؛
- القرار الوزاري رقم 512.14 الصادر بتاريخ 18 فبراير 2014 والقرار رقم 1901.15 الصادر بتاريخ 28 ماي 2015 والمتعلقان بتفويض الإمضاء في ميدان الموارد البشرية للجماعات الترابية؛
- قرار جبائي عدد 05 بتاريخ 16 غشت 2016، متعلق بجماعة فاس؛
- دورية رقم 1690 بتاريخ 17 أكتوبر 2016، صادرة عن المديرية العامة للجماعات المحلية مديرية المالية المحلية، تضمنت إشارات إلى التدابير التي اتخذتها الوزارة الوصية على الجماعات الترابية من أجل ضمان تدبير محكم للاختصاصات المنوطة بالجماعات الترابية، وتعلقت بالتدابير ذات التوجه العام في إعداد الميزانية، والتوجهات الضابطة لإعداد الميزانية؛

- دورية وزير الداخلية عدد 408/م.م.م بتاريخ 22 فبراير 1992. حول تطبيق إصلاح نظام الجبايات المحلية؛
- دورية الوزير الأول عدد 209.د المؤرخة في 26 ماي 1976 والمتعلقة أساسا بتحديد مبالغ التعويضات الممنوحة إلى مالكي العقارات مقابل تخليهم عنها لفائدة الإدارة.
- دورية حول إعداد ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2017؛
- دورية رقم 226 بتاريخ 18 يوليو 2009 حول تشكيل لجنة الصفقات العمومية الخاصة بالجماعات الحضرية والقروية؛
- دورية عدد D5225 حول الإجراءات الخاصة بتفويض مهام رئيس المجلس الجماعي إلى نوابه؛
- دورية عدد 129 بتاريخ 28 غشت 2002 حول إعفاء المنعشين العقاريين من الضرائب والرسوم والحقوق المستخلصة لفائدة الجماعات المحلية؛
- دورية عدد 288 حول تطبيق مقتضيات القانون 30.89 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية وهيئاتها، صادرة عن وزير الداخلية؛
- دورية عدد 43 بتاريخ 28 يوليو 2016 حول تنظيم إدارات الجماعات، صادرة عن وزير الداخلية؛
- دورية وزير الداخلية (مديرية الجماعات المحلية، مديرية التخطيط والتجهيز)، عدد 11842 د بتاريخ 5 فبراير 2013، الموجهة للسادة ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم، بشأن تأهيل الأسواق الأسبوعية؛
- منشور الوزير الأول تحت عدد 5 و.ع. بتاريخ 28 ماي 2003، يفيد بمنع توظيف الأعوان المؤقتين والمياومين والعرضيين بالإدارات العمومية؛
- منشور وزير الداخلية عدد 49 بتاريخ 26 يناير 1996 يحدد معايير توزيع حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة؛
- منشور الوزير المنتدب لدى الوزير الأول المكلف بالشؤون الإدارية عدد 16 بتاريخ 27 رجب 1417 (9 دجنبر 1996)؛
- منشور الوزير المكلف بتحديث القطاعات العامة تحت عدد 5 بتاريخ 28 ماي 2003؛
- منشور الوزير الأول رقم 1067 بتاريخ 6 ربيع الأول 1424 موافق 8 مايو 2003؛

قائمة المراجع والمصادر

- منشور الوزير المكلف بتحديث القطاعات العامة رقم 6 و.ع. بتاريخ 1 ربيع الثاني 1424 الموافق 2 يونيو 2003؛
- رسالة جوابية بمثابة منشور عدد 691 بتاريخ 04 أبريل 2016 صادر عن المديرية العامة للجماعات المحلية حول تدبير الموارد البشرية.
- مذكرة وزارة الداخلية إلى عمال العملات والأقاليم تحت عدد 224 بتاريخ 22 فبراير 1977. تلقتها مذكرة تحت عدد 358 بتاريخ 12 مارس 1977 وجهت لرؤساء المجالس الجماعية تحت إشراف العمال بوجوب فصل مصالح الإدارة الجماعية عن مصالح السلطة المحلية.
- تقارير دراسات وثائق رسمية
- البرنامج الإقليمي لدعم قدرات أجهزة حكمة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بعمالة فاس دليل على التخطيط الحضري التشاركي SANAD.
- التقرير الخاص حول مراقبة تسيير الجماعة القروية سميوم الملف عدد 2014-05. م.ت الصادر عن المجلس الجهوي للحسابات مراكش، يونيو 2014.
- التقرير الخاص حول مراقبة تسيير الجماعة القروية سيدي عيسى الركراكي الملف عدد 2014-12. م.ت الصادر عن المجلس الجهوي للحسابات مراكش، يونيو 2014.
- اللامركزية في أرقام، طبعة 2015، إصدارات المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية.
- الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2011، إصدارات المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية.
- الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2009، إصدارات المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية.
- الجماعات المحلية في أرقام، طبعة 2003، إصدارات المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية.
- الحوار الوطني حول إعداد التراب: مشروع الميثاق الوطني لإعداد التراب، مديرية إعداد التراب الوطني.

- إدريس الأندلسي: تقرير تشخيصي الشفافية والتدبير الجبائي بالمغرب، في إطار مشروع ترانسبرانسي المغرب المتعلق بالوصول للمعلومة وشفافية النظام الجبائي وذلك بدعم من منظمة أوكسفام OXFAM، يونيو 2015.
- Institut de la Méditerranée الحوكمة الإقليمية والإقليمية في الحوكمة Palais du Pharo- 58 Boulevard Charles Livon – 13007 Marseille.
- دراسة حول إعادة هيكلة الأسواق الأسبوعية واحترافية تدبيرها، التقرير النهائي، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية موضوع دورية وزارة الداخلية رقم D11842 بتاريخ 5 فبراير 2013.
- دليل أملاك الجماعات المحلية: وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، الطبعة الأولى 2009.
- دليل منتخبي الجماعات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، نشرة المديرية العامة للجماعات المحلية، 2016.
- محمد حركات: دور المجالس الجهوية للحسابات في تفعيل التدبير الجيد للشأن العام المحلي، استراتيجية وتنظيم الجماعات المحلية بالمغرب تحت إشراف محمد حركات، مجموعة البحث حول الاقتصاد الحضري والجهوي والبيئة، جامعة محمد الخامس، السويسي، مطبعة المعارف الجديدة – الرباط، 2002.

■ أطروحات

- إدريس طاهري: التدبير المالي للجامعة بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، 2014.2.13
- بوشعيب الزيات: النظام العالمي الجديد وانعكاساته على المالية العامة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، شعبة العلوم السياسية وحدة التكوين والبحث المالية العامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، 2001-2002.

- حورية المرصي: موارد الجماعات المحلية ودورها في التنمية «الجماعات المحلية بالجهة الشرقية كنموذج»، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة القانون الإداري والعلوم الإدارية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، 2004/2003.
- شلال زهير: " آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة " أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، سنة 2013.2014.
- عبد العلي الفيلاي: الجماعات الترابية بالمغرب بين الحكامة المالية وتجويد آليات الرقابة، مرجع سابق.
- علي مزون: "نفقات الدولة بين تطوير القدرات التدبيرية للأميرين بالصرف وتكريس نظام المراقبة الترابية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ظهر المهرارز-فاس، 2015-2016.
- محمد أشمال: واقع النظام الجبائي المحلي بالمغرب وشروط تأهيله، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، 2013-2014.
- محمد البقالي: تدبير الشأن العام المحلي بين إدارات الدولة والجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة القانون الإداري والعلوم الإدارية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، 2006-2007.
- محمد سكلي: التدبير المالي العمومي بالمغرب ومتطلبات الحكامة المالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط 2011/2012 .
- محمد عسلي: التدبير المالي العمومي بالمغرب ومتطلبات الحكامة المالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-أكادال-الرباط، 2011/2012.

- مدني احميدوش: إشكالية الرقابة العليا على الأموال العمومية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال – الرباط، 2001-2002.

■ رسائل جامعية

- بنمير المهدي: التجربة المالية الجماعية لبلدية مراكش، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، 1985-1988.

- عبد السلام شهبون: المنازعات الجبائية وإشكالية عدم التوازن بين طرفيها، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ظهر المهرز - فاس، 2008/2009.

- عبد الناصر بن فارس: الجبايات الجماعية، أي دور لشساعة المداخل في تنمية تحصيل الجبايات الجماعية؟ (شساعة مداخل جماعة فاس نموذجاً)، تقرير البحث الميداني لنيل دبلوم الماستر، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، سنة 2011-2012.

- عبد الواحد عسلي: مالية الجهة وإشكالية التنمية الجهوية -جهة فاس بولمان كنموذج- بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، 1999 / 2000.

- محمد بنزغيدية: القانون 47.06 نحو حكامه جبائية محلية، رسالة لنيل دبلوم ماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، 2009-2010.

- يونس باقس: الجبايات المحلية بين دوافع الاستقلال المالي ومتطلبات التنمية المحلية، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، سنة 1999-2000.

■ جرائد

- أسبوعية الإنماء عدد 424 بتاريخ 3 دجنبر 2016.
- جريدة أخبار اليوم عدد 1949 بتاريخ 06 أبريل 2016.
- جريدة الصباح العدد 4967 بتاريخ 6 أبريل 2016.
- جريدة شباب العرب عدد 271 بتاريخ 17 إلى 30 يونيو 2016.

❖ مراجع باللغة الفرنسية

■ **OUVRAGES**

- Abdallah HARSI : L'Organisation administrative, publication de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, collection Manuels et Travaux, numéro 69, 2006.
- Abdelaziz EL-EL GHALI, la fiscalité locale et le développement local, Approche prospective liens et interdépendances, première édition, Imprimerie MAPRINT- Salé, 2007.
- Fadma TOUFIK : Les Grands Services Publics, Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Faculté DES Sciences Juridiques, Economiques et Sociales Fès, année universitaire 2015/2016.
- Les finances des Collectivités Locales dans les Etats du Maghreb, sous la direction de M Amal MECHERFI, Imprimerie El Maarif Al jadida - Rabat, 2011.
- Maurice CARRAZ : Performance et droit : quels enjeux pour la ville ? Performance urbaine et droit à la ville. L'Harmattan, année 2010.
- Michel BOUVIER et autres : Finances Publiques. LGDJ LEXTENSO éditions. 13^e édition.
- Michel BOUVIER : les finances locales, Systèmes collectivités locales, L.G.D.J. LEXTENSO éditions, 14^e édition, 2011.

- Mohamed EL YAAGOUBI: Droit Administratif Marocain, tome deuxième, Imprimerie Arrissala-Rabat, année 1992.
- Mohamed FAKIHI, La Commune rurale au Maroc la décentralisation à l'épreuve étude de cas : la commune de Sebaa Rouadi, Librairie Dar Assalam Rabat, 1ere édition 2015.
- Mohamed HARRAKAT .Finances publiques et Droit budgétaire, Imprimerie Al Maarif Al Jadida- Rabat, 3é édition revue et augmentée, 2006.
- Mohammed EL YAAGOUBI: réflexions sur la démocratie locale, Imprimerie Al Maarif Al Jadida-Rabat, 2007.
- Mohammed HAJJI : Droit et pratique des services publics au Maroc de la concession à la gestion déléguée, 1ère édition 2007, Imprimerie Al Maarif Al Jadida- Rabat- 2007.
- Mostapha FEKRI : La Police Administrative. Théorie et applications. Collection Nouvelles Pistes. Edition Espace Art et Culture, 2009.
- Vincent HOFFMANN -MARTINOT: Finances et pouvoir local l'expérience allemande, photocomposition et mise en pages DIGI France (Paris), Achevé d'imprimerie en octobre 1987 sur les presses de l'imprimerie Laballery 58500 Claecy, octobre 1987.
- **ARTICLES / COLLOQUES / RAPPORTS, JOURNEE D'ETUDES**
 - A.OUHAJOU : L'autonomie financière des collectivités territoriales au Maroc et l'effectivité du principe de libre administration, publication centre marocain de la recherche et des études territoriales. Marrakech, sous le thème Financement territoriale organisé en 2014. Pub 2017.

- Abderrahmane HADDAD: Les prévisions budgétaires des collectivités locales au Maroc, REMALD, numéro 60, 2005.
- Abderrahim IFRIQUE : Pour une politique de recouvrement plus active, Al khazina,. Revue de la Trésorerie Générale du Royaume, n°3, Juillet 2004.
- Ahmed EL ALLALI : La répression pénale de la fraude Fiscale au Maroc : Un vœu, Revue Marocaine de l'Administration locale et du Développement, numéro double, 105.106, Octobre 2012.
- Ali SEDJARI : Partenariat public-privé et gouvernance future : les enjeux socio-politiques d'une mutation annoncé. L'Harmattan, 2005.
- Amal MCHERFI : Quelle gouvernance pour le développement des zones arides au Maroc, publications de la Revue Marocaine d'Administration Locale et Développement, 2004, n°46.
- La cohérence des Finances Publiques au Maroc et en France. Actes du 5^e colloque international de Rabat sous la direction de Michel BAUVIER, L.G.D.J, L'extenso éditions, Paris Cedex, 2012 .
- Les finances des Collectivités Locales dans les Etats du Maghreb, sous la direction de M Amal MECHERFI, Imprimerie El Maarif Al jadida - Rabat, 2011.
- Mohamed HAKAKAT : le concept de gouvernance au Maroc : signification et pertinence, Publication de la Revue Marocaine d'audit et de développement série « Management stratégique », n°5, 2004.
- Mohamed HAKAKAT : Le piège de la gouvernance, Revue Marocaine d'audit et de développement, Décembre 2004, n°19.
- Mohamed EL YAAGOUBI : La notion de Partenariat ; Revue de Droit et d'Economie, n°23, décembre 2007.
- Mohamed BOUJIDA: l'exploitation rationnelle du patrimoine des collectivités locales la Revue Marocaine D'Administration Locale et de Développement, numéro.9, octobre 1994.

- Mohamed BOUJIDA : Le domaine privé des collectivités locales et de leurs groupements, Remald, numéro double 14 et 15,1996.
- **Circulaires.**
- Instruction du Ministre des Finances relative au fonctionnement des règles de dépenses et de recettes de l'Etat du 26 Mars 1969.
- **THESES**
- Abderrahmane HADDAD : les procédures budgétaires des collectivités locales, thèse en droit public, facultés des sciences juridiques économiques et sociales de Fès, soutenue publiquement le 11 novembre 2000.
- El houssin BOUAZZAOUI, Les moyens de financement des collectivités locales, Thèse de Doctorat en Droit Public, Faculté des sciences juridiques économiques et sociales de Fès.
- Fatima ZIDOURI: Thèse pour l'obtention du Doctorat en Droit Public, de la Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales Fès, Décembre 2004.
- Habib ANOUNE EL ASSILI : Thèse pour l'obtention du doctorat en sciences économiques, développement régional, régulation territoriale et partenariat international, l'exemple de la coopération Maroc Espagne pour le développement des régions du nord, faculté des sciences juridiques économiques et sociales Rabat-Agdal.
- Meryem ANNOUZ : le contrôle des finances locales au Maroc face aux impératifs d'une nouvelle forme de gouvernance locale performante, Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Faculté des sciences juridiques économiques et sociales de Fès Dhar Mehraz, Année Universitaire 2006-2007.
- Mohamed MESMOUDI, la gouvernance publique au MAROC, du contrôle des finances publiques à l'évaluation des politiques publiques, faculté des sciences juridiques économiques et sociales de Fès, année 2016-2017.

▪ **SITES WEB**

- <https://www.tgr.gov.ma/wps/portal/TousBulletins?m=Loi%20de%20finances%20et%20Budget>
- https://www.hcp.ma/downloads/RGPH-2014_t17441.html
- <http://www.elections.ma/elections/communales/resultats.aspx#>
- <http://www.pncl.gov.ma/GestionLocale/Partenaires/Pages/%D8%B5%D9%86%D8%AF%D9%88%D9%82-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%AC%D9%87%D9%8A%D8%B2-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%A7%D8%B9%D9%8A.aspx>
- http://www.fec.org.ma/Page_Ar_P.aspx?id=2
- <http://www.indh.ma/index.php/ar/gouvernance-et-financement/au-niveau-regional>
- <http://www.pncl.gov.ma/QuiSommesNous/Pages/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AF%D9%8A%D8%B1%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9-%D9%84%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%84%D9%8A%D8%A9.aspx>
- <http://www.pncl.gov.ma/Publication/Statistique/Pages/default.aspx>
- <https://www.finances.gov.ma/ArMa/pages/tgr.aspx>

الفهرس

الفهرس

رقم الصفحة	العنوان
3	مقدمة عامة
18	القسم الأول- تشخيص تطبيقات أسس الاستقلال المالي للجماعات الترابية
20	الفصل الأول- الحكامة المالية الترابية: الآليات والنتائج
23	المبحث الأول- واقع الموارد البشرية والتقسيم والتنظيم الإداريين
25	المطلب الأول- وضعية الموارد البشرية المسيرة للجماعات الترابية
25	الفقرة الأولى- وضعية المنتخب
25	أولا - مؤهلات المنتخب
36	ثانيا- تجربة تكوين المنتخب
40	الفقرة الثانية- نظام موظف الجماعات الترابية
40	أولا- الإطار القانوني للوظيفة العمومية بالجماعات الترابية
48	ثانيا- التوزيع النوعي للموظفين
57	- المطلب الثاني- واقع التقسيم والتنظيم الإداريين
57	الفقرة الأولى- وضعية التقسيم الإداري
57	أولا- تشخيص الوضعية الراهنة للتقسيم الجماعي
59	ثانيا - التقطيع الترابي في ظل المخطط الخماسي 2012/2008
60	الفقرة الثانية- الطرق المعتمدة في هيكلة إدارات الجماعات الترابية

الفهرس

62	أولا- اختصاصات مجالس الجماعات في تنظيم الإدارة
62	ثانيا- التنظيم الهيكلي لإدارة الجماعة على ضوء القانون التنظيمي رقم 113.14
74	المبحث الثاني- مساطر تدبير الميزانية وأعمال الرقابة
75	المطلب الأول- أنظمة تدبير الميزانية
75	الفقرة الأولى- إجراءات الميزانية والتخطيط المالي
75	أولا - تطبيقات الإجراءات المتعلقة بالميزانية
132	ثانيا - تدابير التخطيط المالي
137	الفقرة الثانية- أساليب تدبير الشراكة والتعاون والمرافق العامة
137	أولا- بنية شراكة وتعاون الجماعات الترابية
149	ثانيا- تطبيقات تدبير المرافق العامة الترابية
180	المطلب الثاني- أساليب الرقابة على الميزانية
181	الفقرة الأولى- تطبيقات مبدأ إقرار المسؤولية والفصل في المهام
181	أولا- تطبيقات مبدأ إقرار مسؤولية الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
184	ثانيا- أهمية وآثار تنزيل مبدأ الفصل في المهام بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
187	الفقرة الثانية- بعض أوجه الرقابة والتدقيق على ميزانيات الجماعات الترابية
188	أولا- تقنية التدقيق والرقابة الممارسة على تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية
205	ثانيا- الافتحاص أو التدقيق الداخلي

الفهرس

208	خاتمة الفصل الأول من القسم الأول
212	الفصل الثاني- تطبيقات منظومات مصادر تمويل الجماعات الترابية
217	المبحث الأول- تطبيقات منظومة مصادر تمويل الجماعات الترابية الجبائية ونتائجها
218	المطلب الأول - أسس تطبيقات المنظومة الجبائية الذاتية
219	الفقرة الأولى- الجبايات الجماعات الترابية على ضوء الدوريات التطبيقية والقانون رقم 47.06
220	أولا- وضعية جبايات الجماعات الترابية على ضوء الدوريات التطبيقية
225	ثانيا- جبايات الجماعات الترابية على ضوء القانون رقم 47.06
227	الفقرة الثانية- مكونات منظومة مصادر التمويل الذاتية الجبائية
227	أولا- الرسوم المدبرة من طرف مصالح المديرية العامة للضرائب
236	ثانيا- الجباية المدبرة من قبل المصالح الجبائية للجماعات الترابية
247	المطلب الثاني- مظاهر تطبيقات ونتائج المنظومة الجبائية المحولة
247	الفقرة الأولى- مظاهر تطبيقات المنظومة الجبائية المحولة
248	أولا- الإطار القانوني لمنظومة الجباية المحولة
250	ثانيا- أسلوب توزيع وحصيلة الجباية المحولة
254	الفقرة الثانية- نتائج تشخيص تطبيقات المنظومة الجبائية للجماعات الترابية
256	أولا- رصد نقط قوة وضعف منظومة الجماعات الترابية الجبائية
257	ثانيا- النتائج المالية لتطبيقات المنظومة الجبائية وموقعها في الحصيلة العامة

الفهرس

262	المبحث الثاني- الوضعية التطبيقية لمنظومة مصادر تمويل الجماعات الترابية غير الجبائية
262	المطلب الأول- التطبيقات والنتائج المالية لمنظومة ممتلكات الجماعات الترابية
263	الفقرة الأولى- الإطار القانوني لمنظومة ممتلكات الجماعات الترابية
263	أولا- النظام القانوني للأملاك الجماعية
274	ثانيا- أساليب تدبير ممتلكات الجماعات الترابية
286	الفقرة الثانية- الحصيلة المالية لممتلكات الجماعات الترابية
286	أولا- الموارد المالية المحصلة من رخص احتلال الملك العام مؤقتا
287	ثانيا- الموارد المالية المحصلة من استغلال الملك الخاص
289	المطلب الثاني- بعض نماذج التمويل الخارجي.
289	الفقرة الأولى- سياسات القروض الممنوحة للجماعات الترابية
290	أولا- قروض صندوق التجهيز الجماعي
293	ثانيا- مسطرة استفادة الجماعات الترابية من قروض صندوق التجهيز الجماعي
297	الفقرة الثانية- التمويل عن طريق الإعانات والمساعدات العمومية وتفعيل مبدأ التفريع
297	أولا- إمدادات الدولة المالية للجماعات الترابية وآثارها
298	ثانيا- برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ودورها في تمويل المشاريع الترابية
306	ثالثا- تفعيل مبدأ التفريع "نموذج من جماعة فاس"
319	خاتمة الفصل الثاني من القسم الأول
321	خاتمة القسم الأول

الفهرس

- 324 القسم الثاني- إكراهات وآفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية
- 326 الفصل الأول- إكراهات تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية
- 326 المبحث الأول - إكراهات تحقيق فعالية آليات الحكامة المالية
- 327 المطلب الأول- إكراهات التنظيم الإداري
- 328 الفقرة الأولى- إشكال التقطيع الترابي والبنية التحتية بالعالم القروي والجغرافية الانتخابية
- 328 أولا- إشكال التقطيع الترابي في ظل الجهوية المتقدمة
- 329 ثانيا- إشكالات ضعف البنية التحتية بالعالم القروي وإكراهات الجغرافية الانتخابية
- 337 الفقرة الثانية - إكراهات تنظيم الإدارة
- 338 أولا- مظاهر قصور الجهاز الإداري الوطني والمحلي وموارده البشرية
- 352 ثانيا- الإكراهات المرتبطة بالهيكل التنظيمي للإدارة وإجراءاته
- 363 المطلب الثاني- إكراهات تدبير الميزانية وإجراءاتها
- 364 الفقرة الأولى- إكراهات تدبير الميزانية
- 364 أولا- إكراهات تدبير وثيقة الميزانية
- 367 ثانيا- الإكراهات المرتبطة بالإجراءات المواكبة لتنفيذ الميزانية
- 383 الفقرة الثانية- إكراهات تحقيق فعالية أعمال الرقابة والتفتيش
- 384 أولا- آثار انتفاء الرقابة السياسية وإكراهات الرقابة الإدارية
- 393 ثانيا- حدود رقابة القضاء المالي
- 395 المبحث الثاني- إكراهات تحقق الفعالية المالية لمنظومات مصادر التمويل الترابي

الفهرس

- 396 المطلب الأول- صعوبات تحقيق فعالية منظومة مصادر التمويل الجبائية
- 397 الفقرة الأولى- إكراهات تفعيل المنظومة الجبائية
- 397 أولا- إكراهات التأسيس الجبائي وتبعاته
- 413 ثانيا- صعوبات تدبير المنازعات وارتفاع الضغط الجبائي
- 418 الفقرة الثانية- إكراهات تحقيق المردودية المالية في مجال التعمير والشرطة الإدارية
والجبائية
- 418 أولا - الصعوبات المرتبطة بتطبيقات أنظمة التعمير والشرطة الإدارية
- 423 ثانيا- الإكراهات المرتبطة بالتشريع الجبائي
- 431 المطلب الثاني- صعوبات تحقيق فعالية منظومة مصادر التمويل غير الجبائية
- 432 الفقرة الأولى- عيوب تدبير منظومة الممتلكات العقارية والغابوية
- 432 أولا- عيوب منظومة الأملاك العقارية للجماعات الترابية
- 435 ثانيا - تراجع موارد الملك الغابوي للجماعات
- 436 الفقرة الثانية- ثغرات سياسات الاقتراض والشراكة والتعاون
- 436 أولا- صعوبات سياسة الاقتراض
- 438 ثانيا- ضعف اهتمام الجماعات الترابية بأهمية الشراكة والتعاون
- 442 خاتمة الفصل الأول من القسم الثاني
- 444 الفصل الثاني- آفاق تحقق الاستقلال المالي الفعلي للجماعات الترابية
- 447 المبحث الأول- إقرار آليات حكامه مالية جيدة
- 449 المطلب الأول- ضبط التنظيم الإداري

الفهرس

- 449 الفقرة الأولى- اعتماد التقسيم الترابي المبني على الجهوية المتقدمة وضبط النظام الانتخابي
- 449 أولا- اعتماد التقسيم الترابي المبني على الجهوية المتقدمة
- 451 ثانيا- ضبط الأسس الانتخابية
- 459 الفقرة الثانية- تأهيل الإدارة
- 459 أولا- تبني مبادئ تدبير الإدارة الحديثة
- 473 ثانيا- تأهيل إدارة الدولة ومأسسة علاقتها بالجماعات الترابية
- 477 المطلب الثاني- ضبط وثيقة الميزانية واعتماد سياسات محققة للفعالية المالية
- 477 الفقرة الأولى- ضبط وثيقة الميزانية والإجراءات المواكبة لها
- 478 أولا- ضبط وثيقة الميزانية
- 486 ثانيا- ضبط الإجراءات المواكبة لوثيقة الميزانية
- 506 الفقرة الثانية- اعتماد سياسات محققة للفعالية المالية
- 506 أولا- اعتماد سياسات رافعة للمردودية المالية
- 523 ثانيا- إقرار تدابير محسنة للأداء
- 533 المبحث الثاني- تأهيل منظومات مصادر تمويل الجماعات الترابية
- 533 المطلب الأول- تأهيل منظومات مصادر التمويل الذاتي للجماعات الترابية
- 534 الفقرة الأولى- عقلنة وتنقيح منظومات الموارد الذاتية للجماعات الترابية بصفة عامة
- 534 أولا- عقلنة وتنقيح منظومة الموارد الجبائية الذاتية
- 544 ثانيا- آفاق تأهيل منظومة مصادر تمويل الجماعات الترابية غير الجبائية

الفهرس

550	الفقرة الثانية- تأهيل مالية الجهة
550	أولا- تدابير أساسية لتنمية الموارد المالية للجهة
553	ثانيا- تدابير المواكبة لتنمية الموارد المالية للجهة
557	المطلب الثاني- تقوية التمويل الخارجي للجماعات الترابية
558	الفقرة الأولى- إعادة النظر في إمدادات الدولة ومعالجة الباقي استخلاصه
558	أولا- مراجعة مساعدات الدولة المالية للجماعات الترابية
560	ثانيا- معالجة معضلة الباقي استخلاصه
560	الفقرة الثانية- دعم اقتراض الجماعات الترابية
560	أولا- تعزيز دور صندوق تجهيز الجماعات الترابية واعتماد استراتيجية جديدة
561	ثانيا- ضرورة انفتاح الجماعات الترابية على السوق المالي الداخلي
565	خاتمة الفصل الثاني من القسم الثاني
569	خاتمة القسم الثاني
572	خاتمة عامة
574	الملاحق
586	لائحة المراجع
610	الفهرس