



الرقم الترتيبي:.....

مركز دراسات الدكتوراه: العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية والشرعية والتدبير
تكوين الدكتوراه: القانون العام
الحقل المعرفي: القانون العام
التخصص: القانون العام
المختبر: الدراسات الاستراتيجية والتحليل القانونية والسياسية
أطروحة لنيل الدكتوراه

الاستقلال المالي للجماعات بالمغرب: الحدود والرهانات

تحت إشراف الأستاذ:

د. عبد السلام أوحجو

إعداد الطالبة الباحثة:

إقبال بورقادي

تاريخ المناقشة:

2023/01/13

أعضاء لجنة المناقشة:

الصفة	مؤسسة الإنتماء	الإطار	أعضاء لجنة المناقشة
رئيسا ومشرفا	كلية الحقوق فاس	أستاذ التعليم العالي	د. عبد السلام أوحجو
مقررة	كلية الحقوق فاس	أستاذة التعليم العالي	د. زبيدة نكاز
مقررا	كلية الحقوق فاس	أستاذ مؤهل	د. محمد أشمالال
عضوا	كلية الحقوق فاس	أستاذ مؤهل	د. إدريس طاهري
مقررة	كلية الحقوق تطوان	أستاذة التعليم العالي	د. مارية بوجدانين

السنة الجامعية:

2023-2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فَتَعَالَى اللَّهُ الْمَلِكُ الْحَقُّ

وَلَا تَعْجَلْ بِالْقُرْآنِ مِنْ قَبْلِ أَنْ

يُقْضَىٰ إِلَيْكَ وَحْيُهُ

وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا

صدق الله العظيم

سورة طه، الآية 114

كلمة شكر

بعد شكري لله عز وجل الذي أعانني على إنجاز هذا العمل بالرغم من مصاعب الحياة وانشغالاتها، أتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى أستاذي الفاضل الدكتور عسو منصور الذي كان لي خير دليل طوال فترة إنجازي لهذه الأطروحة.

كما أوجه شكري إلى الأستاذ الفاضل الدكتور عبد السلام أوحجو الذي قبل الإشراف على هذه الأطروحة ورئاسة لجنة مناقشتها.

كما أتقدم بالشكر لأعضاء اللجنة المحترمين الذين تفضلوا علي بقبول مناقشة هذه الرسالة فأنتم أهل لسد خللها وتقويم معوجها.

لا يفوتني أن أقدم شكري وامتناني لأعضاء إدارة الكلية الذين لم يدخروا جهدا في مساندتي وخاصة الأستاذة حكيمة لغريم.

ثم أثني كلمة شكر وامتنان لكل من ساعدني في إنجاز هذا البحث وإمدادي بالمعلومات والمعطيات والإحصائيات التي غذيت بها موضوع أطروحتي، وأخص بالذكر السيد عزيز نفيس والسيد يوسف مصطفى وهم موظفون بالقسم المالي بجامعة فاس. والسيد حسن النايبي وهو رئيس قسم بالخزينة العامة للمملكة.

شكرا أساتذتي جميعا بفضل الله وفضلكم استطعت اليوم أن أصل لهذا المستوى العلمي الأكاديمي.

وشكرا لكل من ساندني من قريب أو بعيد لإنهاء أطروحتي.

إهداء

إلى التي أنارت لي طريق حياتي، ومنها استمدت قوتي واعتزازي بذاتي، إلى الشامخة التي علمتني أن لا مستحيل مع الإرادة.

إلى ينبوع المحبة والعطاء أُمي الحبيبة الحاجة فاطمة المصباحي شفاها الله وأطال في عمرها، وجزاها عني خير الجزاء.

إلى أبي حبيبي، نور عيني وسندي في الدنيا، إلى الذي علمني أن لا يأس مع الحياة ولا حياة مع اليأس، إلى من أفتقد حرارة تصفيقه بإنجازي في هذه اللحظة، إلى أبي الحبيب الحاج مولاي علي بورقادي.

إلى رفيق دربي، إلى الذي أشعر بجانبه بأمان الدنيا واطمئنان النفس، إلى الذي ساندني ماديا ومعنويا طول مسيرتي العلمية، وكان لي خير الوئيس، إلى زوجي الحبيب عبد الرحمان بنيس.

إلى أبنائي أحبتي، فلذات كبدي، إلى الذين اقتطعت من وقتهم الكثير ولطالما قصرت اتجاههم لأجل إتمام دراستي.

إلى أحبائي كمال، حمزة، كنزة وسلمي.

إلى الذين أشعر بجانبهم أنني من أسعد السعداء، إلى الذين أشد بهم أزرى وأشركهم في أمري أخوتي الأعزاء غزلان، منصف، حاتم، لمياء، سيدي محمد، حياة، كوثر وجيهان، عافاهم الله من كل شر.

إلى كل عائلتي وأصدقائي وأحبائي وزملائي وزميلاتي.

إلى كل من ساندني من قريب أو بعيد في إنجاز هذا العمل.

إلى العلم... ورواده... وطلابه.

إليكم جميعا أهدي ثمرة جهدي.

الطالبة الباحثة إقبال بورقادي.

لائحة المختصرات

ص : الصفحة
ص.ص. : من الصفحة إلى الصفحة

Liste des abréviations

Doc.	: document
RFDA	: Revue française de droit et d'administration
AMSE	: Association marocaine de sciences économiques
IDHEAP	: Institut de hautes études en administration publique
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le développement
MPCE	: Ministère de la planification et de la coopération externe
RMAD	: Revue marocaine d'audit et de développement
REMALD	: Revue marocaine d'administration locale et de développement
PUF	: Presse universitaire de France
TGR	: Trésorier général du Royaume
DESA	: Diplôme des études supérieures approfondies
Rejma	: Réseau des juristes maghrébins
CNC	: Conseil national du commerce
GID	: Gestion intégrée des dépenses
GIR	: Gestion intégrée des revenus

مقدمة عامة:

تشكل اللامركزية الترابية في عصرنا الحديث صرحا في البناء الديمقراطي العام للدولة، فتشعب مهام الدولة وتكاثر مسؤولياتها أدى إلى التخلي عن جزء من مهامها ووظائفها الإدارية إلى هيئات لامركزية تتقاسم معها مسؤوليات تدبير شؤون السكان المحليين في مختلف المجالات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية.

وقد حقق هذا الأسلوب الإداري العديد من الإيجابيات، من أبرزها إحقاق الديمقراطية من خلال إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم على المستوى المحلي، إلى جانب تعزيز سياسة القرب، وتسريع وتيرة اتخاذ القرارات المحلية، ولكن أهم الإيجابيات التي حققها التدبير اللامركزي للشؤون المحلية هو الحد من سلبيات البيروقراطية، وتخفيف الضغط الإداري والتنموي عن المركز.

ولعل نجاح معظم الدول التي أخذت بأسلوب اللامركزية الإدارية كنهج لتدبير شؤونها المحلية لم يأت من فراغ، وإنما كان نتيجة توفير الظروف الملائمة لهذا النجاح من خلال نصوص قانونية واضحة، عملت على تنظيم الأدوار بين الدولة وهيئاتها اللامركزية بشكل دقيق وأسست القواعد الأساسية التي تقوم عليها دعائم اللامركزية.

وقد سلك المغرب نفس الاتجاه، فعمد منذ الاستقلال إلى تبني سياسة اللامركزية، فكانت اللبنة الأولى سنة 1960 من خلال ميثاق التنظيم الجماعي⁽¹⁾ الذي وضع الأساس التشريعي لإقرار مبدأ اللامركزية الإدارية في المغرب.

وأمام محدودية التجربة الجماعية في ظل الميثاق الأول، تدخل المشرع وأصدر ميثاقا جماعيا جديدا في 30 شتنبر 1976⁽²⁾ الذي وسع من اختصاصات وصلاحيات

¹ - الظهير الشريف رقم 1.59.315 بتاريخ 23 يونيو 1960 المتعلق بتنظيم المجالس الجماعية، (الجريدة الرسمية عدد 2487 بتاريخ 24 يونيو 1960).

² - الظهير الشريف رقم 1.76.84 بتاريخ 5 شوال 1396 الموافق لـ 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، (الجريدة الرسمية عدد 3335 مكرر بتاريخ 1976/10/01).

المجالس الجماعية ومنحها استقلالا إداريا وماليا بهدف تلبية حاجيات المواطنين وتحقيق التنمية على الصعيد المحلي.

وبصدور هذا الميثاق الجماعي، أصبحت الجماعات⁽³⁾ تضطلع بمجموعة من المهام والاختصاصات، فأسندت إليها مسؤوليات تنمية جمة وواسعة، فلم يعد دور الجماعات محدودا في إنجاز الوثائق الإدارية وتقديم خدمات القرب للسكان، بل تعدى ذلك ليشمل تحقيق أهداف ومهام التنمية المحلية، عن طريق إشراك الجماعة في المجالات الاقتصادية والتنمية.

إلا أن التحديات التي فرضتها العولمة والتنافسية والتي تطلبت وجود مؤسسات قوية على الصعيدين المركزي واللامركزي، حذت بالمشروع المغربي أن يعمل على إلغاء ظهير 30 شتنبر 1976 بواسطة قانون التنظيم الجماعي 78.00⁽⁴⁾ الذي قام من خلاله المشرع بتوضيح وتوسيع اختصاصات المجالس الجماعية، فجعلها تشمل اختصاصات متعددة، متعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والمالية والتعمير وإعداد التراب وتنظيم الأملاك الجماعية والمرافق والتجهيزات العمومية المحلية والنظافة والصحة والبيئة والأعمال الاجتماعية والثقافية... بالإضافة إلى اختصاصات أخرى قابلة للنقل من طرف الدولة، واختصاصات استشارية.

إلا أن هذه التجربة لم تعمر كثيرا نتيجة الانتقادات التي وجهت للقانون 78.00، ليصدر بعد ذلك القانون 17.08⁽⁵⁾ المعدل والمتمم للقانون السابق ليجعل الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث هي المسؤولة المباشرة عن الشأن العام المحلي بكل تجلياته.

³ - الجماعات هي التعريف الذي خص به المشرع المغربي الوحدات اللامركزية المندرجة ضمن ما يسمى بالتنظيم الجماعي تميزا لها عن باقي الجماعات الأخرى، و"الجماعات هي وحدات ترابية داخلية في حكم القانون العام وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتنقسم إلى جماعات حضرية وجماعات قروية"، الفقرة 1 و2 من الفصل الأول من الظهير الشريف رقم 1.76.584 بتاريخ 5 شوال 1396 الموافق لـ 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، الجريدة الرسمية عدد 3335 مكرر بتاريخ 6 شوال 1396 الموافق لفتح أكتوبر 1976، ص. 3026.

⁴ - القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297 الصادر في 25 من رجب 1423 الموافق لـ 3 أكتوبر 2002، (الجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 2002/11/21).

⁵ - القانون رقم 17.08 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.153 الصادر في 22 من صفر 1430 الموافق لـ 18 فبراير 2009.

وقد تعزز النظام اللامركزي في المغرب بموجب دستور 2011⁽⁶⁾ الذي خص بابا كاملا منه للجهات والجماعات الترابية الأخرى، لترقي الجماعة إلى مكانة دستورية تحظى بالأهمية القانونية، باعتبارها وحدة مستقلة إداريا وماليا وفاعلا أساسيا لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على الصعيد المحلي.

إلا أن مجرد الاعتراف القانوني للجماعات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يبقى غير ذي أهمية من دون تمكين هذه الجماعات من الوسائل الكفيلة لتحقيق هذا الاستقلال المالي، لذلك فقد كان لابد من تمكين الجماعات من مالية مستقلة تستطيع بواسطتها تنفيذ الأدوار والاختصاصات المنوطة بها، حتى تصبح جماعة متطورة ومسايرة للتغيرات السريعة التي تحدث على المستوى الوطني والعالمي، هذا التطور الذي أصبح يقتضي، ليس فقط نصوصا قانونية منظمة ولا وسائل مالية مؤطرة للعمل الجماعي، إنما أيضا يقتضي توفر الوعي التام بضرورة تغيير العلاقة التي تربط الدولة بمحيطها السوسيو-ثقافي⁽⁷⁾ وهو ما سيشكل انطلاقة لتصور جديد لمفهوم التنمية الترابية التي أصبحت تنطلق من القاعدة وليس العكس.

وفي خضم هذه الإصلاحات صدرت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية التي اعتبرت بمثابة مداخل أساسية لتقييم واستشراف أفق تجربة اللامركزية بالمغرب، وخاصة القانون التنظيمي رقم 113.14⁽⁸⁾ المتعلق بالجماعات أي الجماعات كمستوى ثالث من مستويات الجماعات الترابية، والتي عمد بعض الباحثين إلى تسميتها بالجماعات القاعدية تمييزا لها عن الجماعات الترابية الأخرى⁽⁹⁾.

⁶ - الدستور المغربي لسنة 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 من شعبان 1432 الموافق لـ 29 يوليوز 2011، (الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق لـ 30 يوليوز 2011).

⁷ - المقصود بالمحيط أو المجال السوسيو-ثقافي، هو ذلك الحيز الترابي للجماعة الذي تتموقع فيه الساكنة بمختلف أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

⁸ - القانون التنظيمي رقم 113.14، المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق لـ 7 يوليوز 2015، (الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 06 شوال 1436 الموافق لـ 23 يوليوز 2015).

⁹ - أطلق بعض الباحثين اسم "الجماعات المحلية القاعدية" تمييزا لها عن باقي الجماعات الأخرى، انظر مقال الأستاذ عبد السلام المصباحي، "الدور الجديد للجماعات المحلية القاعدية"، في أشغال ندوة مستقبل الجماعة المحلية على ضوء مشروع إصلاح الميثاق الجماعي، يومي 3-4 دجنبر 1999، ص. 89.

وقد كان لتأسيس مالية محلية إلى جانب مالية الدولة ومالية باقي أشخاص القانون العام، دور مهم في تمكين الهيئات اللامركزية من تدبير الشؤون المحلية بطريقة مستقلة وذلك بغرض تخفيف العبء عن الدولة التي أصبحت تجد صعوبة في احتواء وتدبير مختلف الملفات الوطنية والمحلية، إلا أن هذا التأسيس جاء كمرحلة لاحقة سبقتها عدة مراحل كانت بمثابة محاولات لتأسيس مالية محلية قادرة على استيعاب النفقات المحلية وتصريف أمور الساكنة، هذه المراحل يمكن تقسيمها إلى ثلاثة مراحل أساسية؛ مرحلة ما قبل الاستعمار وإبانه، ومرحلة الاستقلال.

لقد كان نظام الحكم في المغرب قبيل الاستعمار نظاما مركزيا، حيث كانت السلطة المركزية هي التي يعتمد عليها في تنظيم شؤون القبائل التي كان يترأسها آنذاك شيخ أو زعيم يهتم بتنظيم الأمور المالية للقبيلة، إما بصيغة تضامنية كالزكاة أو عن طريق فرض بعض الأتاوات من أجل تأمين الحاجيات المشتركة للساكنة، وكانت السلطة المركزية تعين قائدا من أجل تحقيق الأمن داخل القبيلة وتأمين الطرق والمسالك، وكان هذا القائد يفرض على القبيلة، إذا كانت السلطة المركزية في حاجة إلى تمويل، توفير جزء من مداخيلها لفائدة هذه الأخيرة مقابل تقديمها خدمات للقبيلة كحماية الثغور وضمان الأمن العام بصفة عامة، في حين كانت المداخل غير الجبائية عبارة عن فوائد احتكار المخزن لبعض البضائع التجارية كالكبريت ومداخل أملاك المخزن المدنية والمناطق التابعة لها، وقد اختلفت التطبيقات في تقدير أسعار هذه المداخل وذلك حسب اختلاف المناطق، وكانت هذه المداخل تخصص لتغطية نفقات يسهر على صرفها أمين المستفاد وتتعلق كلها بالتنسيق والتجهيزات المحلية.

وفي سنة 1908 كانت أول تجربة دستورية في المغرب على شكل محاولة لمجموعة من الشباب المغاربة الذين تلقوا تكوينات قانونية في الخارج، فحاولوا تأسيس دستور مغربي كان يتطرق في مواده من 12 إلى 34 الحق في المساواة في التكاليف، أي أن كل مواطن كان عليه دفع ضرائب للدولة بصفة متساوية، وقد تم بالفعل نشر هذا المشروع في جريدة "لسان المغرب" بمدينة طنجة سنة 1909، قبل أن يتم إجهاضه من

طرف المستعمر الفرنسي الذي عمل على فرض ترسانته القانونية على الأراضي القانونية، بحيث بدأنا نرى في السنة الثانية من الاستعمار بوادر للحديث عن أول ميزانية محلية سنة 1913، والتي كانت قائمة على موازنة بين المداخل والنفقات وقد بدأ تطبيقها بشكل فعلي في المدن والحوضر الكبرى مثل الرباط، الراشيدية، قصر السوق، أزمو، تادلة، مكناس...، ثم قام المستعمر بعد ذلك بتشكيل لجنة للإصلاح المالي لأن الدولة كانت حينها منهكة اقتصاديا، وكان على المستعمر البحث عن وسائل تمويلية، أولا من الخزينة العامة للدولة، بواسطة فرض ضرائب، وثانيا من الجماعات عن طريق فرض رسوم وأتاوى على الساكنة من أجل تمويل خزينته، أي خزينة المستعمر.

وبصدور ظهير فاتح أبريل 1913 للمحاسبة البلدية، بدأ مفهوم المالية المحلية يتبلور ثم صدر ظهير 22 يوليوز 1916 الذي حدد الرسوم والحقوق البلدية كالرسم المفروض على الحافلات والرسوم المفروضة على توزيع الماء والتطهير، وقد تمت الإشارة لأول مرة في هذا الظهير على أن الرسوم لا يمكن أن تحدث إلا بواسطة ظهير، ثم صدر بعد ذلك ظهير 27 مارس 1917 الذي عمد إلى خلق رسوم بلدية أخرى كالرسم المفروض على السيارات والعربات والرسم المفروض على الكلاب، وأمام احتياجات المدن المتزايدة وضعف الموارد المحلية وعدم كفاية المداخل الجبائية لتغطية العجز تطلت الدولة عن بعض مواردها الضريبية كالضريبة الحضرية والضريبة المهنية لتستفيد منها ميزانيات البلديات، فصدر ظهير 1918 المتعلق بالضريبة الحضرية ثم ظهير 1920 الذي أحدثت على إثره الضريبة المهنية على جميع المهن، وكانت المداخل البلدية مقسمة إلى ثلاثة أنواع؛ المداخل العادية، المداخل الاستثنائية والمداخل الإضافية. وشملت هذه الموارد كل المساهمات في حصة عائدات الضريبة على المعاملات، الضريبة الحضرية، الضريبة المهنية، الرسوم على العروض السينمائية والمسرحية، رسوم مقابل خدمات البلدية، الموارد المتأتية من التوزيع الذي تقوم به الدولة بالنسبة لبعض الضرائب كالضريبة على البنزين، مداخل الأملاك البلدية والقروض والهبات. ومن أهم الرسوم

التي فرضت على البلديات في فترة الاستعمار حق الحافر⁽¹⁰⁾ وحق الأسواق⁽¹¹⁾ وحق الكرجومة⁽¹²⁾، والرسوم على الاحتفالات الليلية وضريبة الترتيب التي كانت تفرض على الفلاحين صغارا وكبارا والتي أرهقت هؤلاء الأخيرين فتم إلغاؤها بعد خروج المستعمر سنة 1961.

لم يعرف النظام الجبائي أو المالي خلال فترة الحماية تطورا في اتجاه استقلالية مالية البلديات، وقد ظهر ذلك من خلال توزيع الرسوم والضرائب بين الدولة والبلديات إذ كان نصيب هذه الأخيرة ضعيف جدا مقارنة مع الرسوم التي استحوذت عليها الدولة.

ومع فترة الاستقلال ظهر ما يسمى بالعهد الملكي، الذي كانت فيه الدعوة إلى إنشاء مجالس محلية في ظل الاستقلال، فبدأ التنظيم المالي للجماعات يعرف إصلاحات قانونية مهمة، بدءا من ظهير 23 يونيو 1960 الذي كان يأخذ بمبدأ ثنائية الميزانية المتمثلة في ميزانية التسيير وهي الميزانية الأصلية، وميزانية التجهيز وهي عبارة عن ميزانية إضافية، ثم بعد ذلك صدر ظهير 1962⁽¹³⁾، ثم ظهير 1963 الذي جاء بمجموعة من الأداءات البلدية منها ما هو إجباري كالضريبة على العربات ذات المحرك والضريبة المتعلقة بصيانة وتنظيف الأزقة...، ومنها ما هو اختياري كالرسم على الإغلاق المتأخر والرسم على محال بيع المشروبات وعلى قاعات السينما...، إلا أنه مع محدودية هذه التجارب صدر ظهير 22 فبراير 1973 بمثابة قانون يتعلق بالرسوم المحلية⁽¹⁴⁾، وبعده ظهير 1976⁽¹⁵⁾ الذي اعتبر آنذاك ثورة قانونية كبرى بالإضافة للرسوم الخاص لسن نظام المحاسبة للجماعات المحلية وهيئاتها⁽¹⁶⁾، كل هاته القوانين وأخرى⁽¹⁷⁾ عملت على

¹⁰ - حق الحافر هو حق الدخول من أبواب المدن، حيث كانت المدن في تلك الفترة مسيجة بأسوار فمن كان يريد الدخول عليه أداء حق الحافر.

¹¹ - حق الأسواق هو رسم يدفعه كل من أراد الدخول إلى الأسواق أثناء فترة فرض هذا الرسم.

¹² - حق الكرجومة هو رسم يتعلق بالذبح في المجازر.

¹³ - مصدر سالف الذكر.

¹⁴ - الظهير الشريف رقم 1-72-241، في 22 فبراير 1973 بمثابة قانون يتعلق بالرسوم المحلية، (الجريدة الرسمية عدد 3151 بتاريخ 21 مارس 1973)، ص. 837.

¹⁵ - مصدر سالف الذكر.

¹⁶ - المرسوم رقم 2.76.576 يتعلق بسن نظام المحاسبة للجماعات المحلية وهيئاتها، بتاريخ 30 شتنبر 1976، الجريدة الرسمية رقم 3335 بتاريخ 1 أكتوبر 1976، ص. 3039.

إدخال مجموعة من الإصلاحات على التدبير المالي الجماعي وخاصة على مستوى الميزانية، حيث انتقلت من ميزانيتين الأولى للتسيير والثانية للتجهيز إلى ميزانية واحدة مقسمة إلى جزئين جزء متعلق بالتسيير والآخر بالتجهيز.

وموازاة مع التغييرات التي لحقت بالميزانية الجماعية وميزانية الجماعات المحلية عامة، أصدر المشرع مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية كانت عبارة عن ظواهر متعلقة بضرائب ذات طابع محلي⁽¹⁸⁾ ساعدت على تطوير العمليات المالية للجماعات كالقانون 45.08⁽¹⁹⁾ المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها والذي اعتبر بمثابة النص المؤطر للمالية الجماعية قبل أن يتم إلغاؤه وتعويضه بالقانون التنظيمي 113.14 الذي صدر بمعية قوانين تنظيمية أخرى منظمة للجماعات الترابية.

لكن هذه الإصلاحات بالرغم من أهميتها إلا أنها لم تكن كافية من أجل مواكبة التطور الحاصل على مستوى متطلبات الجماعات، خاصة مع تزايد الحاجيات اليومية للساكنة، فانطلق على إثر ذلك مسلسل إصلاح النظام الجبائي المحلي، الذي عانى منذ الاستقلال مشكلة الحضور القوي للدولة، وهو ما حال دون تشكيل الجباية المحلية كأداة حقيقية لتحقيق الاستقلال المالي للجماعات وخدمة تنميتها الاقتصادية والاجتماعية، فالنظام الجبائي في صيغته الحالية هو وليد عدة إصلاحات وتطورات كان الهدف منها، نهج سياسات جديدة كمحاولة للخروج من الأنماط التقليدية للتسيير العمومي بالعودة إلى المحلي، وضخ دم جديد للجماعات بإعطائها فرص حقيقية لتحمل مسؤولية الأعباء المحلية.

ثم الظهير الشريف رقم 584-76-1 في 30 شتنبر 1976 والمتعلق بسن نظام المحاسبة للجماعات المحلية وهيئاتها السالف ذكره.

¹⁷ - المرسوم رقم 2.76.577 بتاريخ 30 شتنبر 1976 الخاص بمراقبة صحة الالتزام بالنفقات المتعلقة بالجماعات المحلية وهيئاتها، الجريدة الرسمية عدد 3335، بتاريخ 1 أكتوبر 1976، ص. 3052.

¹⁸ - أحمد حضارني، "النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي والمقارن"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 22، 2002، ص. 29.

¹⁹ - القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية بمجموعاتها، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.09.02 الصادر في 22 صفر 1430 الموافق لـ 18 فبراير 2009، (الجريدة الرسمية عدد 5711 الصادرة في 27 صفر 1430 الموافق لـ 23 فبراير 2009).

وعلى إثر انطلاق مسلسل المطالبة بإصلاح النظام الجبائي المحلي، ظهرت أولى بوادر الاستجابة له من خلال المناظرة الوطنية الأولى للجماعات المحلية المنعقدة بمراكش 24 دجنبر سنة 1977 والتي نادى في توصياتها بضرورة إصلاح النظام الجبائي المحلي يقصد تنمية الموارد الجبائية المحلية وتعزيزها⁽²⁰⁾، فصدر القانون الإطار لسنة 1984 الذي رسم ملامح جديدة للإصلاح الضريبي من أجل النهوض بالموارد المالية للجماعات، والعمل على استمرارها، حيث أقر رصد جزء من حصة الضريبة على القيمة المضافة لفائدة الجماعات⁽²¹⁾.

لكن سرعان ما ظهرت قوانين أخرى لدعم وتعزيز الموارد الجبائية مثل القانون 30.89⁽²²⁾ الذي اعتبر آنذاك محطة مهمة لتعزيز ودعم الموارد الجبائية المحلية، ومن بعده القانون 47.06⁽²³⁾ المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، الذي حاول تبني مواصفات الأنظمة الجبائية الحديثة وتجاوز الثغرات التي اعترت المنظومة الجبائية السابقة⁽²⁴⁾.

إلا أنه وبالرغم من المستجدات التي جاء بها قانون 47.06 إلا أنه لم يكن كافيا لمواكبة المستجدات القانونية والدستورية التي عرفتة اللامركزية بالمغرب، فتم إصدار سنة 2017 مرسوما جديدا يتعلق بنظام المحاسبة العمومية لدى الجماعة⁽²⁵⁾ وهو مرسوم جاء كبديل لمرسوم المحاسبة العمومية الصادر في يناير 2010⁽²⁶⁾ بغرض تعزيز ونظام المحاسبة العمومية للجماعات، ومع بروز النقاش حول الجهوية المتقدمة والتعديل

²⁰ - المناظرة الوطنية الأولى حول الجماعات المحلية، دجنبر 1977، ص.ص. 191-192.

²¹ - حسن بريح والمصطفى حطاب، "مسلسل الإصلاح الجبائي المحلي وإشكالية الاستقلال المالي للجماعات الترابية"، سلسلة أريد أن أعرف، العدد 11، نشر صوماديل، سنة 2014، ص. 13.

²² - القانون رقم 30.89 المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.89.187 الصادر في 21 من ربيع الآخر 1410 الموافق لـ 21 نونبر 1989، (الجريدة الرسمية عدد 4023، الصادرة في 06 دجنبر 1989).

²³ - القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.195 الصادر في 30 نونبر 2009، (الجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 3 ديسمبر 2007).

²⁴ - عرض وزير الداخلية حول مشروع قانون الجبايات المحلية أمام لجنة الداخلية واللامركزية والبنيات الأساسية بمجلس النواب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص قانونية، العدد 184، سنة 2008، ص. 26.

²⁵ - المرسوم رقم 2.17.451 صادر بتاريخ 23 نونبر 2017 بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، (الجريدة الرسمية عدد 6626 الصادرة بتاريخ 11 ربيع الأول 1439 الموافق لـ 30 نونبر 2017)، الذي سيدخل حيز التطبيق في فاتح يناير 2018، غير أن أحكامه ستظل سارية المفعول، بصفة انتقالية إلى حين تعويضها طبقاً لأحكام هذا المرسوم السالف الذكر.

²⁶ - المرسوم رقم 209.441، الصادر في 17 من محرم 1431 الموافق لـ 3 يناير 2010، بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها، (الجريدة الرسمية 8511، 8 فبراير 2010).

الدستوري لسنة 2011، عملت الدولة على إعادة النظر في وحدتها الترابية بشكل عام ليس فقط على مستوى توزيع اختصاصات بل أيضا على مستوى المقاربات المعتمدة في التدبير المحلي وذلك عبر تجاوز المقاربات الكلاسيكية في تدبير الميزانيات الجماعية والمحلية، وإيجاد بدائل لتمويل وتطوير قدرتها المالية مع الاهتمام بالوسائل والنتائج والأهداف، فأصدرت القوانين التنظيمية للجماعات التي تبنت من خلالها آليات الحكامة المالية كطريق لتجاوز الاختلالات والمعوقات التي تعاني منها الجماعات الترابية عامة والجماعات بشكل خاص، وفي هذا السياق صدر مؤخرا قانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية والذي جاء لتغيير وتتميم القانون رقم 47.06، فقد كان قانون 07.20 بمثابة خطوة مهمة تهدف إلى تحقيق هدفين أساسيين؛ يتمثل الهدف الأول في الزيادة في بعض المداخل الجماعية وإن كانت بنسب بسيطة إلا أنها ستساهم بطريقة أو بأخرى في الرفع من المردودية الجبائية لدى الجماعة، والهدف الثاني يكمن في دعم الطبقات الفقيرة من الساكنة المحلية بواسطة تخفيف الحمل الضريبي عنها نظرا للظروف القاهرة التي اجتاحت البلاد في أواخر 2019، وهو هدف اجتماعي بطبيعته⁽²⁷⁾.

ولعل هذا القانون يعتبر مرحلة أولية في إصلاح الجبايات المحلية، في انتظار تفعيل منظومة جبائية محلية مستوعبة لجميع النقائص الكائنة على مستوى الجبايات والرسوم التي تستفيد منها الجماعة.

وتعتبر مالية الجماعة المؤشر الأكثر أهمية لقياس درجة استقلالية هذه الأخيرة ونجاعة عملها، فهي أداة تمويل أو تنفذ بها السياسات والمشاريع التنموية، وتترجم بها المجالس المنتخبة برامجها السياسية على أرض الواقع، فالتدبير الديموقراطي للشأن العام لا يقاس فقط بحجم الاختصاصات الممنوحة للجماعات وإنما يقاس بحجم الموارد المستحقة لهذه الأخيرة حتى تستطيع تكريس استقلالها المالي والإداري من جهة، وتعزيز تدخلاتها العمومية من أجل تحقيق التنمية من جهة أخرى، وهو ما جعل السلطات

²⁷ - يتعلق الأمر بجائحة كوفيد 19، وهي ظاهرة مرضية اجتاحت المغرب والعالم في أواخر سنة 2019.

العمومية تعمل على تدعيم الاستقلال لهذه الوحدات اللامركزية من خلال تعزيز منظومتها المالية.

وتستفيد الميزانية الجماعية أيضا من بعض الموارد، بالإضافة إلى الموارد الجبائية وهي موارد عبارة عن موارد استثنائية مثل القروض الجماعية وبعض المداخل الأخرى المحصل عليها عن طريق عقود الشراكة ودخول الأملاك الجماعية... غير أن القسم الأهم الذي تعتمد عليه الجماعة في تمويل اختصاصاتها خاصة التجهيزية، هو ذلك المتعلق بالإمدادات المركزية، لذلك عملت الدولة على فرض حصص من الضرائب الوطنية لفائدة الجماعات، بالإضافة إلى إمدادات ومساهمات مالية أخرى تحولها الدولة بقصد إنجاز مشروع أو مشاريع معينة على أرض الجماعة.

غير أن استقلال الجماعة بميزانية مستقلة لا يمكن أن يستقيم إلا مع استقلال مواردها جبائية كانت أو غير جبائية، وهو تصور يعكس لنا العلاقة بين الدولة والجماعات على اعتبار أن هذه الأخيرة في واقع الحال هي المغذي الرئيسي للميزانية الجماعية، ولعل علاقة الترابط والارتهان هاته كثيرا ما تعيق مسلسل تطوير الاستقلال المالي لدى الهيئات اللامركزية والجماعات على وجه الخصوص.

وإذا الوثيقة الدستورية نصت في مضامينها على أصناف الموارد المالية للجماعات، بين ما هو ذاتي وما هو مرصود من قبل الدولة، وتلك المحولة بناء على الاختصاصات المنقولة، إلا أن المشرع لم يميز بين هذه الأصناف من حيث الأهمية بل اكتفى فقط بالإشارة إلى أن المصادر التمويلية للجماعات يجب أن تحدد بقانون تنظيمي بصفة خاصة.

كما أشار دستور 2011 إلى بعض المبادئ التي توفر، مبدئيا، أرضية للاستقلال المالي، مع الاستعانة بآليات مساعدة من قبيل التضامن والتعاون والتعاقد للحد من التفاوتات في القدرات التمويلية التي لازالت تعاني منها غالبية الجماعات المغربية، مع إن تحقيق ذلك على الصعيد الواقعي يبقى مرتبط بحيثيات أخرى، منها ما هو واضح وجلي يتبين لنا من خلال الممارسة العملية التي أبانت عن مدى الشح الذي تعاني منه المداخل

الجبائية وغير الجبائية للجماعة، ومنها ما هو مرتبط بمدخل أخرى تتعلق غالبيتها بالناحية التدبيرية والرقابية... وهي ما سوف نتطلع لاستكشافه في مضامين هذا البحث.

وفي نفس السياق، ومنذ الإعلان عن القوانين التنظيمية للجماعات فإن الملاحظ أن هذه الأخيرة لم تعكس بصفة واضحة مقومات تحقيق مطلب الاستقلال المالي، ولم تتضمن أي اجتهادات متعلقة بالنسبة لتحديد مكانة الموارد الذاتية مقارنة مع باقي المصادر التمويلية التي تستفيد منها الجماعة، بل اقتصر على محاولة تدقيق حجم الموارد المرصودة من طرف الدولة بأن تكون قارة وكافية بموجب قوانين المالية⁽²⁸⁾، دون أي اجتهاد على مستوى حجم الموارد الذاتية، وإن كان هذا الأمر يعتبر مرتكزا أساسيا من مرتكزات التدبير الحر، مما يعني غياب أية آلية، لاسيما بسند قانوني، لضبط عبارة الموارد الذاتية من حيث علاقتها بالموارد الإجمالية.

ومن جانب آخر عملت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات على إعمال مبدأ التفريع الذي يؤسس بوضوح الأدوار والاختصاصات بين الجماعات الترابية وفق معايير جديدة منها ما هو ذاتي يمارس بما يمكن للجماعة القيام به في حدود الموارد المتوفرة لديها، في حين أن الاختصاصات المشتركة مع الدولة فهي تشمل تلك الاختصاصات التي يتبين أن نجاعة ممارستها تكون بشكل مشترك بينها وبين الدولة إعمالا لمبدأ التمايز والتدرج، أما بالنسبة للاختصاصات المنقولة فهي تتم في سياق ما يسمح بتوسع الاختصاصات طبقا لمبدأ التدرج كذلك.

أما من الناحية الرقابية وعلاقتها بالاستقلال المالي فمن ضمن المستجدات التي جاءت بها القوانين التنظيمية للجماعات، وهي عبارة عن وضع مقومات للرقابة الذاتية (المراقبة الداخلية، الافتحاص، التقييم)، وإمكانية تشكيل لجنة للتقصي حول مسألة تهم تدبير شؤون الجماعة، ومنها بطبيعة الحال شؤون التدبير المالي، مع تعزيز فكرة التنسيق بين المؤسسات الرقابية من المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية

²⁸ - الفصل 141 من دستور 2011.

والعمل على تكريس مسألة الإحالة على القضاء عبر تفعيل دور المجالس الجهوية للحسابات في ردع الاختلالات الكائنة على مستوى تقارير التدقيق المالي الجماعي...

بالرغم من الطابع الإيجابي لهذه المستجدات التي تتلاءم مع محتوى العمل اللامركزي ومع مطلب الاستقلال المالي، إلا أن حذف الحساب الإداري كآلية من آليات المراقبة الداخلية يشكل لا محال، وكما سنرى لاحقا، خرقا واضحا واستبعادا جليا للرقابة السياسية التي كان يمارسها المجلس التداولي الجماعي.

بناء على ما سبق، وفي ظل التراكمات الإيجابية التي حققها التنظيم اللامركزي بالمغرب إلا أن أجراً هذا التنظيم من الناحية الواقعية لم يحقق لحد الآن كل دلالته معانيه، ومنها معنى الاستقلال المالي باعتباره أهم مقاييس الحكم على نجاح الخيار اللامركزي، فبين المقاربة العمومية في التعامل مع فكرة الاستقلال المالي للجماعات من قبل دستور 2011 بالاكْتفاء بالإحالة على مبادئ يشكل هذا الاستقلال أحد مرتكزاتها، والتنزيل المحتشم لهذه الفكرة على مستوى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية والجماعات بشكل خاص، يبقى الأمل معلقاً من خلال مسلسل الإصلاح الذي ستظل المطالبة به قائمة، وإن كانت بؤادر هذا الأمل لن تتجاوز السقف الذي حددته الوثيقة الدستورية والقوانين التنظيمية للجماعات، لذلك فإن أي محاولة للإصلاح ينبغي أن تشمل كل المقاربات القانونية والتدبيرية والرقابية... للعمل الجماعي حتى تصبح الجماعات قادرة فعلاً على تحمل المسؤوليات الملقاة على عاتقها وتستطيع التحول من جماعة تصريف الأمور الإدارية والوثائق الرسمية إلى جماعة مقولة وحكيمة في جو من الاستقلال التام.

السياق العام للموضوع:

يكتسي الخيار اللامركزي بالمغرب عمقا تاريخيا من خلال التجارب التي شهدتها في هذا المجال، والتي توفر أرضية مساعدة على تقييم حقيقة هذا الخيار لاسيما من خلال مرتكز الاستقلال المالي، فضلا عن التحولات التي يعرفها بلدنا عبر بوابة الوثيقة الدستورية والقوانين التنظيمية للجماعات⁽²⁹⁾ باعتبارها مداخل معززة للتجربة اللامركزية في ظل ورش الجهوية المتقدمة في بلادنا.

وبذلك يمكن القول بأنه إذا كانت الدولة قوية بمركزيتها فإنها أكثر صلابة بانفتاحها على محيطها⁽³⁰⁾، ويتجسد هذا المحيط من خلال الجماعات الترابية بشكل عام والجماعات "القاعدية" بشكل خاص باعتبارها النواة التي تنطلق منها معظم المشاريع التي لها ارتباط مباشر بالسكان المحلية من جهة، وباعتبارها أيضا مسرحا للممارسة الديمقراطية الترابية عبر مشاركة الساكنة في اتخاذ القرار على الصعيد المحلي من جهة أخرى.

لقد كان لهذا التحول العميق في الدور الذي أصبحت تلعبه الدولة التي تحولت من منطق التسيير والتوجيه إلى منطق الشريك والمساهم في التنمية الترابية، بالغ الأثر على مستوى تنزيل الخيار اللامركزي بالمغرب، غير أنه لاستكمال هذا التنزيل كان لابد من الوقوف على عدة صعوبات قد تحول دون التنزيل الصحيح لهذا الخيار، وهي صعوبات مرتبطة بالاستقلال المالي للوحدات اللامركزية، هذا الاستقلال الذي شكل ولازال يشكل محطة نقاش بين مختلف الفاعلين القانونيين والسياسيين سواء على المستوى الوطني أو المحلي، على اعتبار أن الجماعات هي وحدات لامركزية خاضعة للقانون العام وتنمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، ولكن هذا الاستقلال يبقى رهينا بتوفر الوحدات على مجموعة من المرتكزات القانونية والمالية والإدارية والبشرية ما يجعلها

²⁹ - محمد حيمود، "الاستقلال المالي للجماعات الترابية بالمغرب بين المضامين الدستورية وانتظارات التنزيل التشريعي، دراسات مقارنة"، أشغال الأيام المغاربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة يومي 17-18 أبريل 2015، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص. 53.

³⁰ - مصطفى منار، "دور الجباية في تحقيق التنمية المحلية بالمغرب"، المجلة المغربية لأنظمة القانونية والسياسية، العدد 6، 2005، ص. 27.

قادرة على تدعيم استقلالها المالي والتدبري على حد السواء، فاستقلالية التدبير لا تستقيم إلا باستقلالية في التمويل والعكس صحيح، إلا أن مبدأ الاستقلال المالي للجماعات الوقوف عند المؤشرات الدالة عليه، لنستعين بها في رصد وتقييم واقع الاستقلال المالي لدى الجماعات بالمغرب.

الإطار المفاهيمي:

إن الاستقلال المالي لدى الجماعات بالمغرب لا يرتبط فقط بالنصوص القانونية ولا باستقلالية الذمة المالية للجماعات والهيئات الترابية، وإنما يرتبط بعناصر أخرى يتعين توفرها للانتقال من المفهوم الضيق للاستقلال المالي إلى مفهوم أوسع وأشمل.

وعليه فإن أساس الاستقلال المالي للجماعات هو وجود ذمة مالية مستقلة عن مالية السلطة المركزية مالية تستطيع بواسطتها هذه الهيئات اللامركزية من ممارسة مهامها، ما يعني أنه لا يمكن الحديث عن لامركزية حقيقية دون وجود استقلال مالي لهذه الهيئات.

وبالنظر إلى الاستقلال المالي للجماعات أو للهيئات اللامركزية عامة، نلاحظ أن هناك غياب لمفهوم واضح ومحدد للاستقلال المالي، فهو مفهوم متغير ونسبي، فمفهوم الاستقلال المالي في المغرب ليس كمثله بالنسبة للدول الأوروبية كألمانيا أو فرنسا أو إسبانيا...، وليس كما هو عليه الأمر في البلدان العربية كسوريا وتونس... فهو يختلف من دولة لأخرى ويتأثر بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية من دولة لأخرى.

ومن جهة أخرى فإن الاستقلال المالي للجماعات قد يكون استقلالا كلياً أو قد يكون جزئياً، كما يمكن أن يكون منعماً، فهو مفهوم مرتبط باختلاف الدول وأنظمة الحكم التي تنهجها، ومن هنا يمكن الحديث عن الاستقلال المالي كمبدأ له ارتباط بنظام الحكم في دولة معينة.

لقد تعددت المداخل التي يمكن أن نحكم بها عن وجود استقلال مالي لدى الهيئات اللامركزية من عدمه، فهناك من ينظر إليه من منظور مالي صرف، وهناك من يتناوله من منظور وظيفي.

إلا أن تناول الاستقلال المالي من منظور مالي صرف هو منظور غير مجدي، على اعتبار وجود عناصر أخرى تؤسس لماهية الاستقلال المالي للوحدات الترابية، وإذا تناولنا الاستقلال المالي من منظور وظيفي فنجد هذا المفهوم يربط الاستقلال المالي للجماعات بالمهام والاختصاصات التي تمارس هذه الأخيرة، ومدى تخويلها الوسائل المادية اللازمة لممارستها، بل إن التركيز على هذه الجوانب الشكلية البحتة يجعل مناقشة الاستقلال المالي نفسه في سياق الموارد المالية المتاحة للجماعة ولمدى درجة استقلالية هذه الموارد على المستوى القانوني⁽³¹⁾.

ولعل بعض الأنظمة المقارنة على سبيل المثال، عندما تنص في قوانينها على الاستقلال المالي فهي تربطه من جهة بالشخصية المعنوية أو الاعتبارية، وهو ما يفيد تدبير الشؤون الجهوية والترابية بشكل مستقل إداريا، ومن جهة ثانية بالتمويل الترابي⁽³²⁾، أي وضع مجموعة من المصادر التمويلية ذات الطابع الجبائي والتي تكون قد تنازلت عنها الدولة لفائدة هيئاتها اللامركزية رهن إشارة وتصرف هذه الأخيرة.

إن الحديث عن الاستقلال المالي من هذا المنطلق يجعله مرتبطا بالجانب الوظيفي الصرف، وهو ما يغيب الجانب التنموي لدى الهيئات الترابية.

إلا أن هناك أنظمة أخرى عززت من مفهوم الاستقلال المالي لدى الهيئات اللامركزية، فبالإضافة إلى التركيز صراحة في دساتيرها على الاستقلال المالي لهذه الهيئات، فهي أقرت تشريعات تسائر هذا التوجه، بل وتحافظ عليه مقابل التضييق على العمل الرقابي أو مجالات تدخل السلطات المركزية.

³¹ - عبد اللطيف بورحو، "مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 97، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2016، ص. 270.

³² - محمد علي أديبا، "إشكالية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية بالمغرب: نحو مقاربة أكثر واقعية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 29، 2001، ص.ص. 36-37.

وفي هذا السياق فإن إسبانيا على سبيل المثال، عملت على دسترة الاستقلال المالي للوحدات الترابية بشكل عام⁽³³⁾ وأقرته ضمن قوانينها التنظيمية⁽³⁴⁾ وعملت على توضيح مفهومه ومرتكزاته، بل وجعلت المحكمة الدستورية تعمل على حمايته ضد أي خرق أو تجاوز⁽³⁵⁾.

وعلى سبيل المثال لا الحصر، نجد النظامين السويدي والألماني من أكثر التشريعات الأوربية دعما للاستقلال المالي والتأكيد عليه⁽³⁶⁾، في حين أن النظام الفرنسي الذي نستمد منه نسقنا القانوني، يؤكد أن الاستقلال المالي يتزاوج مع الشخصية المعنوية⁽³⁷⁾، غير أنه لا يفصل في العناصر المحققة لهذا الاستقلال باستثناء ما يرتبط بالموارد المالية والاستقلال الجبائي.

وارتباطا بهذا المفهوم فإن الاستقلال المالي يعبر من جهة عن وجود ميزانية مستقلة ووجود ذمة مالية ذاتية للجماعة وتمتعها بموارد خاصة ومصادر تمويلية مستقلة عن المالية العمومية، وهذا ما يجعل تحديد مضامين هذا الاستقلال المالي ذا أولوية في فهم أسس هذا الاستقلال وواقعه وإشكالياته، كما يتطلب من جهة أخرى إيجاد مجموعة من الضمانات المتعلقة بتطويره وجعله أساسا للممارسة اللامركزية وللتنمية الترابية أيضا.

إن تناول العناصر المفاهيمية للاستقلال المالي لدى الهيئات المركزية بشكل عام، ولدى الجماعات بشكل خاص، يعتبر من أهم أدوات فهم مدلولاته وعناصره وآليات اشتغاله، غير أن هذا الأمر لا يعتبر كافيا بمجرد مناقشة التعاريف القانونية والمفاهيم

³³ - الفصل 156 من الدستور الإسباني، 29 دجنبر 1978.

³⁴ - انظر: القانون التنظيمي رقم 8 المتعلق بتمويل الجماعات المستقلة بإسبانيا، الصادر في 22 سبتمبر 1980، والفصل 13 من الدستور الإسباني لسنة 1980.

³⁵ - Ley organica 8/1980, 22 septiembre 1980, en tema de financiamiento de las comunidades autonomas, n° 236, 1980/10/1.

³⁶ - Sinopsis articulo constitucional 13/1992 : www.elderecho.net.com
« la autonomia financiera supone en palabras del tribunal constitucional, « la propia determinacion y ordenacion de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones ».

³⁷ - محمد علي أديبا، مرجع سابق، ص. 36.

³⁷ - Article n° 1, du code des collectivités territoriales françaises, loi n° 95-034/AN-RM 12 avril 1995, <http://www.legifrance.gov.fr>

المصطلحية، لذلك فإن الأمر يتطلب ضبط قواعد ومرتكزات الاستقلال المالي باعتباره إحدى الجوانب الأساسية المرتبطة بالنظام اللامركزي وفهم آلياته وبالتالي تطويرها وترسيخها³⁸.

بالنظر للنصوص التشريعية والتنظيمية المغربية لم تتضمن أية مقتضيات تتعلق بتحديد الأسس المفاهيمية والمصطلحية للاستقلال المالي لدى الجماعات⁽³⁹⁾، فعندما نتناول النصوص التنظيمية المتعلقة بالجماعات نجدها تقتصر، في هذا المجال، على إيراد عبارة التدبير الحر، وبأن الجماعات "تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي" دون أي شرح أو تفصيل لهذا الاستقلال وتعيين حدوده ومجالاته.

بل إن المقتضيات المنظمة لمالية الجماعات ولنظام المحاسبة المطبق عليها لم تهتم بدورها بمسألة تعريف 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 وحدوده وآثاره⁽⁴⁰⁾.

وإذا كان الدستور المغربي والقوانين التنظيمية للجماعات قد نصت على مبدأ التدبير الحر باعتباره آلية من آليات اشتغال الجماعات، فإن حادثة هذا المصطلح لم تسمح بوجود اجتهادات فقهية وأكاديمية متعلقة به، فإن مسألة تعريف الاستقلال المالي حظيت باهتمام كبير من لدن فقهاء القانون، لذلك فقد حاول هؤلاء الفقهاء وضع مجموعة من المقاربات لهذا الاستقلال فبعضهم عرفه بحرية المبادرة الممنوحة للجماعات قصد وضع البرامج التنموية وإصدار قرارات بشأنها وتنفيذها، وهناك من ربط الاستقلال المالي بالوضعية المالية التي توجد عليها الجماعة مع تخويل الحق لهذه الأخيرة في تدبير العمليات المالية والمحاسبية المرتبطة بها⁽⁴¹⁾.

³⁸ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 27.

³⁹ - نفس الأمر بالنسبة للنصوص التنظيمية المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم. باعتبارها مستويات أخرى من الجماعات الترابية بالمغرب.

⁴⁰ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 272.

⁴¹ - محمد بومدين، "دور البلديات في رفع المستوى الصحي للسكان وتحقيق التنمية"، دراسة مقدمة في مؤتمر العمل البلدي الأول، مركز البحرين للمؤتمرات، مارس 2006، ص. 4، أورده عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 273.

وبمقابل ذلك نجد اتجاها آخر يفصل بين عناصر وحيثيات هذا التعريف، ويضع مستويات لمسألة تدقيقه تبدأ من الجانب العضوي الصرف، وتنتهي بالجانب الوظيفي للهيئات اللامركزية لممارسة الاختصاصات ذات الطابع الترابي، فيجعل بالتالي ممارسة الاختصاصات المالية من قبل هيئات لامركزية ترابية تتم وفق مقاربة متناسقة بين الاستقلال المالي والاستقلال الإداري على أساس قاعدة تخويل هذه الهيئات كامل الصلاحية وحرية التدخل حسب الإمكانيات المالية المتاحة والملائمة لممارسة هذه الاختصاصات وتدبير الشؤون والمشاريع التنموية⁽⁴²⁾.

ومن جهة أخرى ذهب العديد من الباحثين في مجال اللامركزية الترابية إلى تعريفات أخرى تركز على مضامين النشاط المالي أكثر مما تهتم بالجانب المصطلحي الصرف، على اعتبار أن الاستقلال المالي هو بمثابة القدرة على تدبير التكاليف بواسطة الموارد الذاتية الجبائية، وما يعاب على هذا المفهوم أنه ربط الاستقلال المالي بالاستقلال الجبائي، أي بلامركزية الموارد الجبائية.

إلا أن ربط مفهوم الاستقلال المالي بالقدرة على التمويل الذاتي الجبائي هو مفهوم ناقص، فوجود استقلال جبائي لا يعني بالضرورة وجود استقلال مالي وإن كان يعتبر مؤشرا من أهم مؤشرات.

وإذا كانت بعض المدلولات تلامس جانبا من جوانب الاستقلال المالي من حيث مفهومه ودلالاته، إلا أن هناك جوانب أخرى تدخل ضمن مدلول الاستقلال القانوني من الناحية المنهجية والهيكلية، على اعتبار أن الجماعات القادرة على توفير موارد مالية ذاتية، جبائية وغير جبائية، هي مؤشر من المؤشرات القوية على الاستقلال المالي للجماعات، كما أن حرية هذه الجماعات في تقرير سياساتها المالية وبرامجها التنموية دون تدخل من السلطة المركزية، إلا في حدود مراقبة الشرعية⁽⁴³⁾، يعتبر كذلك عنصرا

⁴² - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 27.

⁴³ - الفرق بين الشرعية والمشروعية؛ في كثير من الأبحاث والدراسات القانونية والسياسية نجد أن هناك مزج بين معنيين مختلفين في الاصطلاح القانوني، فنجد بعض الفقهاء وكتاب القانون يرون أن للشرعية والمشروعية معنى واحد... وهذا الرأي يحتاج إلى تحليل بسيط من الناحية القانونية لكي يستقيم المعنى ويصبح أكثر وضوحا، فالشرعية هي مسألة ضمن إطار سياسي وتعني حيازة الأمر على الشرعية أي إكثابه الإطار القانوني لصيغة عمل معينة قد تكون

مهما من عناصر تحقيق الاستقلالية المالية لهذه الجماعات أو هذه الهيئات اللامركزية، ومن هذا المنطلق فإن عناصر الاستقلال المالي لا بد أن ترتبط بمدلولات هذا الاستقلال وأهدافه وآثاره، وإذا كانت الميزانية الترابية "الجماعية" تعتبر أهم تجليات تطبيق مبدأ الاستقلال المالي للجماعات فإن هذا الاستقلال لا يقتصر على وجود هذه الوثيقة المالية والمحاسبية، ولا يكمن فقط في قدرة الجماعات على برمجة مشاريعها الترابية، ولا يقتصر على وجود نظام جبائي في حد ذاته، كما لا يمكن أن يتمثل فقط في القدرة على التمويل الذاتي نفسه⁽⁴⁴⁾.

وأمام هذا التعدد في المفاهيم فإن لتعريف الاستقلال المالي للهيئات اللامركزية عند الفقيه Pierre La lumière⁽⁴⁵⁾ أثر كبير وجامع لمفهوم ودلالات الاستقلال المالي للوحدات اللامركزية، فقد انطلق هذا الفقيه من مجموعة من المؤشرات التي تمكن من القول بوجود أو انعدام الاستقلال المالي لهذه الوحدات وهي مرتبطة بـ:

- مدى توفر الهيئات الترابية على موارد ذاتية كافية تغنيها عن اللجوء للمصادر التمويلية للسلطة المركزية؛
- مدى توفرها على سلطة تحديد مداخلها وجباياتها (أي تحديد نوع مواردها)؛
- مدى إمكانية الجماعات، كهيئات ترابية أخرى، وحريتها في ضبط واختيار نفقتها؛
- حرية الجماعات في اتخاذ القرارات المتعلقة بإعداد وتنفيذ الميزانية الترابية (وهنا الميزانية الجماعية)؛
- حرية الجماعات في تدبير الفائض أو العجز في الميزانية وبرمجته؛

سياسية أو إدارية أو اقتصادية، أي ضمن إطار قانوني، ولذلك يقال أن الإدارة شرعية لأنها تحوز الإطار القانوني الصحيح للمفهوم دون أي علاقة بالقاعدة القانونية. أما المشروعية فهي العلاقة القانونية التي تختص بالقانون والقرارات والتعليمات... فرجال القانون يصفون القرار بأنه مشروع أي أنه جاء طبقاً لمبدأ المشروعية والذي يعرفه أهل القانون بأنه توافق القاعدة القانونية الأدنى للقاعدة الأعلى وعدم مخالفتها شكلاً وموضوعاً... وفي حالة حصول مخالفة يصاب القرار بعيب عدم المشروعية ويدخل ضمن نطاق القرار المعيب.

⁴⁴ - محمد علي أديبا، مرجع سابق، ص. 36.

⁴⁵ - هو عالم فرنسي وفقيه في القانون والسياسة، تقلد عدة مناصب بدءاً من مفتش للضرائب ثم أستاذ في كلية القانون بجامعة بوردو الفرنسية، ثم انتقل إلى عضو في لجنة لخبراء المالية ليتحول إلى ناشط اشتراكي وعضو في البرلمان الأوروبي (1979-1984)، أصدر مجموعة من الكتب في مجال السياسات العمومية والمحلية، وكان لكتاباته أثر كبير على الباحثين في مجال المالية والسياسات العمومية.

- مدى وحجم الرقابة الممارسة من طرف السلطة المركزية على مالية الجماعات، وهل تتم هذه الرقابة بواسطة أجهزة رقابة داخلية خاصة بالإدارة الترابية (الرقابة الموازية)، أو تتم مباشرة من قبل السلطة المركزية⁽⁴⁶⁾.

وبالنظر إلى هذه المؤشرات ومدى حضورها في النظام اللامركزي يمكن القول بوجود أو عدم وجود استقلال مالي للهيئات اللامركزية.

ولعل هذا التعريف الذي جاء به Pierre La lumière يعتبر تعريفا شاملا لكل النقاط التي يمكن أن تحدث تأثيرا مباشرا على درجة استقلال المؤسسات اللامركزية في أي دولة من الدول التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، سواء كان استقلالا ماليا أو تدبيريا، على اعتبار أن هناك قاسما مشتركا بين كل هذه المؤشرات السالفة الذكر، وهو يتمثل في سلطة اتخاذ القرار، بمعنى أن الانتقال من المفهوم الضيق إلى المفهوم الواسع للاستقلال المالي يعني، في نهاية الأمر الانتقال من استقلالية التسيير *autonomie de gestion* إلى استقلالية اتخاذ القرار *autonomie de décision*، أي أنه لا يكفي بأن تكون للوحدة الترابية اللامركزية استقلالية في التسيير المالي عبر تخصيص واستعمال الموارد المالية، بل يتعين أن تحظى أيضا بسلطة تحديد وخلق هذه الموارد، نفس الاستقلالية تظل مطلوبة بخصوص القرارات المرتبطة بالميزانية والتعامل مع الفوائض^{(47) (48)}.

إذا كانت التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الترابي هي الهدف، فإن الاستقلال المالي للوحدات الترابية هي الوسيلة لتحقيق هذا الهدف.

⁴⁶ - Fatima Zidouri, « L'autonomie financière locale. Leurre au réalité », In Remald n° 83, novembre-décembre 2008, p. 103.

⁴⁷ - الفائض في الميزانية هو جمع فوائض، ويصطلح عليه كذلك "بالادخار الخام" وهو نوعان، فائض في الجزء الأول من الميزانية (ميزانية التسيير) وهو عبارة عن خصم مجموع النفقات من مجموع المداخل، وتخصيص مبالغ نفقات التسيير الملتزم بها والتي يتم ترحيلها للسنة الموالية، ويتم التعامل مع الفائض كنفقة مؤداة من ميزانية التسيير وتسجل في مداخل الجزء الثاني من الميزانية.

أما فائض الجزء الثاني من الميزانية (ميزانية التجهيز) فهو مجموع الأموال المرحلة في ميزانية التجهيز (قبل إضافة فائض الجزء الأول) مخصوم منه مجموع الاعتمادات المبرمجة والتي يتم ترحيلها عبر الاعتمادات المرحلة مما يسمح بحصر الفائض الغير مبرمج، فيضاف لفائض الجزء الأول.

⁴⁸ - محمد حيمود، مرجع سابق، ص. 55.

لقد حاول المغرب من خلال منظومته القانونية، كفالة الاستقلال المالي للهيئات المحلية، وخاصة لدى الجماعة، وذلك بهدف تجاوز الاختلالات التي عرفتھا الممارسة المالية التي باتت تتميز بعدم مسايرتها للتطور الحاصل على مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية...، حيث اعتمد دورها على المجالات الإدارية بينما ظلت تدخلاتها التنموية جد ضعيفة ومحدودة، خصوصا على مستوى الجماعات الصغرى أو الجماعات التي تعتمد على موارد ذاتية هزيلة.

وتستفيد الجماعات من مصادر تمويلية متعددة ومتنوعة، تتكون من عائدات الضرائب والرسوم التي تستخلص لفائدتها، وعائدات الأملاك والملك الغابوي بالإضافة إلى مداخيل أخرى، وتعتبر هذه المصادر المتنوعة بمثابة الأداة التي تمول بها الميزانية الجماعية بشقيها التسييري والتجهيزي. إلا أن الموارد ذات الطبيعة الجبائية تعتبر من أهم الركائز التي تعتمد عليها الميزانية الجماعية⁽⁴⁹⁾، بالإضافة إلى بعض المصادر التمويلية التي تعتمد عليها الميزانية الجماعية.

ولعل الموارد الذاتية جبائية كانت أو غير جبائية هي نقطة الانطلاق الأساسية لتمويل الميزانية الترابية عامة وميزانية الجماعة على وجه الخصوص، وأداة لتحقيق الاستقلال المالي المنشود.

لذلك فإن مطلب الاستقلال المالي الجماعي أصبح يتوقف على عدة مرتكزات قانونية ومالية وتنظيمية...، حتى يستطيع إثبات نفسه كمركز أساسي لصيق بالشخصية الاعتبارية لدى الجماعات المغربية، وكآلية من الآليات القانونية لتعزيز النظام اللامركزي بالمغرب.

وإذا كانت الجماعة تملك مبدئيا الاختصاص العام في التدبير المالي لتحقيق التنمية المحلية، فإن استقلالها على المستوى المالي والتدبيري للميزانية الجماعية يبقى رهينا

⁴⁹ - تنص المادة 174 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات على ما يلي: "تشمل موارد الجماعة على حصيلة الضرائب والرسوم المأذون بها للجماعة في تحصيلها طبقا للتشريع الجاري به العمل...".

بتوفر عدة آليات ومحددات ومقتضيات قانونية وعملية من أجل تحقيق التنمية وهذا الاستقلال.

كما أن توسيع مجالات التدخلات الجماعية ليشمل مبادئ أساسية وكبرى، يتطلب توفرها على مجموعة من الوسائل المالية بالموازاة مع هذه الاختصاصات الجديدة، على اعتبار أن كل اختصاص جديد أو توسيع لاختصاص ما يصاحبه بالضرورة توفير وسائل مادية أكبر لممارسة هذا الاختصاص.

إن الاستقلال المالي لدى الجماعات لا يتوقف بمجرد توفرها على الموارد الذاتية والتمويلية لتنزيل اختصاصاتها، وإنما يتوقف أيضا على مدى قدرتها على ممارسة هذه الاختصاصات بشكل يضمن لها الحرية في اختيار مخططاتها وإعداد وتنفيذ برامجها التنموية.

ولعل المشرع المغربي قد أكد أن الجماعات الترابية عامة تتوفر على كامل الحرية في ممارسة اختصاصاتها تطبيقا لمبدأ التدبير الحر الذي نص عليه دستور 2011⁽⁵⁰⁾.

إن اعتراف المشرع المغربي بحرية المجالس الجماعية في ممارسة اختصاصاتها في نظر بعض الدارسين يبقى رهينا بمدى قدرة المجالس الجماعية على ممارسة مهامها دون تدخل السلطة الرقابية أو "سلطة الوصاية"، وإلا فسوف تفقد الجماعة جزءا من استقلالها من جراء هذه التدخلات المركزية.

وأمام هذه الوضعية، ومن خلال تشخيصنا للواقع المالي والتدبيري الذي تعيشه الجماعة، يتبين لنا حجم المعوقات التي تعاني منها المالية الجماعية، وهو ما أدى ببعض الباحثين إلى التفكير في آليات قانونية وأخرى تدبيرية من أجل تعزيز مكانة الاستقلال المالي لدى هذه الهيئات اللامركزية.

وقد أثمر هذا التفكير عن اقتراح مجموعة من المقومات المالية والآليات التدبيرية التي من شأنها دعم الاستقلال المالي لدى الجماعات.

⁵⁰ - الفصل 132 من دستور المملكة لسنة 2011

لقد أصبح الواقع يتطلب إعادة النظر في تدبير الشأن العام بكل تجلياته وصعوباته، فتحقيق الاستقلال المالي لدى الجماعة أصبح متوقفا على خلق آليات قانونية تضمن للجماعات موارد مالية كافية لتدبير اختصاصاتها من جهة، واعتماد رقابة مالية معقنة، تكون بمثابة رقابة مواكبة وتوجيه وتأطير للسياسات العمومية داخل السياق المحلي، وذلك من خلال تخفيف الضغط الرقابي الممارس على الجماعات من طرف سلطة المركزية وترك هامش من الحرية لهذه الأخيرة لممارسة اختصاصاتها وتحقيق التنمية المحلية وفق ما يقتضيه التنزيل السليم لمبدأ التدبير الحر وتدعيما لمبدأ الاستقلال المالي والإداري للجماعة باعتبارها وحدة ترابية مستقلة لا تقل أهميتها عن باقي الوحدات الترابية الأخرى، وبالتالي فهي تملك من الحرية ما يؤهلها للمشاركة في مسلسل التنمية المحلية والوطنية التي تنطلق من القاعدة إلى أعلى الهرم وليس العكس، ومن هنا تبرز لنا أهمية دراسة الاستقلال المالي باعتباره مبدأ لصيق بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والتدبري للجماعات بالمغرب.

أهمية الموضوع:

تتجلى أهمية الموضوع في الدور الاستراتيجي الذي يحتله النظام المالي في تحقيق الاستقلال المالي لدى الجماعات المغربية، وذلك من خلال القدرة على تمويل المشاريع والسياسات التنموية الترابية.

وتتجلى أهمية الموضوع أيضا في الكشف عن الاختلالات البنيوية التي تتسم بها المنظومة المالية للجماعات، سواء تعلق الأمر بالمنظومة الجبائية المحلية أو بالمنظومة التمويلية للجماعات بشكل عام، باعتبارها تمثل العمود الفقري للاستقلال المالي لهذه الأخيرة.

كما وتكمن أهمية الموضوع في محاولة تفعيل دستور 2011 الذي جاء بقواعد حديثة للتدبير الترابي (التدبير الحر)، وذلك انسجاما مع التوجه الإصلاحية الجديد

والمتمثل في تبني المغرب لخيار الجهوية المتقدمة ومواكبة المتغيرات التي جاءت بها القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات وخاصة القانون التنظيمي رقم 113.14.

وتتجلى أهمية هذا البحث في كشف النقاب عن عيوب التدبير المالي للإدارة الجماعية، ومنها العيوب المتعلقة بثقل الرقابة المفروضة على مالية الجماعات، والتي تعتبر بدورها معيقا من معوقات التنمية الترابية، والتي تحدث أثرا مباشرا على نسبة الاستقلال المالي لدى الجماعات، ومن ثم وجب الوقوف على هذه الاختلالات والتفكير، بناء على المعطيات والاستنتاجات المتوصل إليها، في إيجاد آليات قانونية لمعالجة هذه الاختلالات وفق مقاربة تدبيرية قوامها حكمة مالية وترابية قادرة على استيعاب الاختصاصات الجماعية المتزايدة، وضمان مستوى أكبر من استقلالية هذه الهيئات اللامركزية سواء على المستوى الإداري أو على المستوى المالي.

ومن جانب آخر فإن أهمية موضوع الاستقلال المالي الجماعي يتجلى في راهنيته سواء على مستوى الإرادة السياسية أو على مستوى البحث العلمي، ومن هنا تأتي الأهمية العلمية والعملية لموضوع الاستقلال المالي للجماعة، إذ لا تكاد تخلو المنابر الإعلامية والندوات واللقاءات العلمية من تناول موضوع الجماعات واستقلاليته في تدبير المشاريع التنموية باعتبار هذه الجماعات فاعلا تنمويا قويا يساند الدولة في تنزيل سياساتها العمومية وطنيا ومحليا.

الحقيقة أن هذا الموضوع استوفى سنوات البحث كاملة إلا أن هذا الوقت لم يؤثر سلبا على الموضوع، بل كان عاملا مهما يصب في صالح البحث، نظرا للمعطيات القانونية الجديدة التي صدرت متواترة أثناء فترة إعدادة، خصوصا في المادة الضريبية، حيث تم التطرق لها ودراستها سواء في متن البحث أو في التوصيات المضمنة في خاتمته.

كما أن للمعطيات الواقعية التي زامنت فترة إعداد البحث والتي تتمثل في الظروف الاستثنائية التي عاشها المغرب بسبب جائحة "كوفيد 19"، أثر كبير بالنسبة لبيان كيفية

تدبير الميزانية الجماعية في هاته الفترة، وهو ما شكل إضافة ساعدت على إبراز مدى تأثير استقلالية الجماعات سواء من الناحية التمويلية أو من الناحية التدبيرية.

أسباب اختيار الموضوع:

إن اختيار موضوع "الاستقلال المالي لدى الجماعات بالمغرب: الحدود والرهنات" كان اختيارا قائما على اعتبارات ذاتية وموضوعية:

• **الاعتبارات الذاتية:** تكمن في ميلنا المستمر إلى الاطلاع على مستجدات التدبير الترابي والمحلي وخصوصا الشق المتعلق بالتجهيز، والسبب راجع إلى طبيعة التكوين الذي تلقينته خلال مساري الجامعي من خلال دراستي في مسلك الماستر المتخصص في قانون تدبير وتسيير الجماعات الترابية، الذي درست من خلاله مواد علمية وقانونية مرتبطة ارتباطا وثيقا بالجماعات الترابية وبالشأن الترابي عامة، كما أن موضوع الاستقلال المالي هو موضوع يستفز الباحث بالتعمق أكثر فأكثر داخل مجال مركب مليء بالصعوبات سواء على مستوى النصوص القانونية أو على مستوى الممارسة العملية، بالإضافة إلى أنه بالرغم من وجود عدة كتابات في الموضوع إلا أنه يبقى لكل باحث وجهة نظر ومقاربة ذاتية للموضوع لاسيما وأن الساحة الوطنية والترابية عاشت ولا زالت تعيش على وقع إصلاحات قانونية مهمة تحث الباحث إلى محاولة دراستها ومقارنتها مع الممارسة العملية.

• **الاعتبارات الموضوعية:** وهي تكمن في محاولة مواكبة النقاش العمومي الذي يعرفه التدبير العام الترابي، وخصوصا بعد صدور دستور 2011 الذي شكل مرحلة فاصلة في تعزيز المكانة القانونية للجماعات، من حيث المستجدات المهمة التي جاء بها في مجال التدبير المالي الترابي ومن تم التدبير المالي للجماعة التي هي موضوع البحث الذي تناولته بالدراسة والتحليل.

بالإضافة إلى تزامن هذا البحث مع صدور القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية التي تسعى إلى تنزيل المبادئ الدستورية المنظمة للجماعات من جهة، ودعم

القدرات التمويلية للميزانية الجماعية من جهة ثانية، وتعزيز الاستقلال المالي والتدبري الجماعي من جهة ثالثة.

إن موضوع "الاستقلال المالي لدى الجماعات بالمغرب" يكتسي أهمية خاصة لأنه موضوع شائك ومتشعب، لا يمكن الاكتفاء بتناوله من الناحية القانونية أو المؤسساتية فحسب وإنما يظل مفتوحا على عدة جوانب، كما أن معالجة هذا الموضوع تقتضي تحديد المفاهيم الرئيسية له والتي بدونها لا يمكن فهم مضمون وحل إشكالاته وعلى رأسها مفهوم الاستقلال المالي والتدبري للجماعات.

تحديد إشكالية الموضوع:

مما لاشك فيه أن المجال المالي يشكل بعدا جوهريا من أبعاد الاستقلال المالي لدى الجماعة ومعيارا أساسيا لقياس مدى تطور ونضج النظام اللامركزي في المغرب، فالموارد المالية تعد وسيلة فعالة لتمويل النفقات وإنتاج الموارد والخدمات، وتحريك عجلة الاقتصاد المحلي، والأداة الرئيسية لتحقيق التنمية على الصعيد الترابي والوطني، كما تلعب دورا رئيسيا لتحقيق استقلالية هذه الجماعات إن كان على الصعيد الإداري أو على الصعيد المالي.

وانطلاقا مما سبق، يمكن طرح إشكال أساسي يتمحور حول: ما مدى قدرة الجماعات على تحقيق استقلالها المالي في ظل الإكراهات المالية والتدبرية التي تعرفها على مستوى ميزانياتها؟

هذه الإشكالية الرئيسية تحيلنا إلى مجموعة من الفرضيات، نطرحها على الشكل التالي:

- ما هو واقع الاستقلال المالي للجماعات المغربية؟
- هل الموارد المالية الذاتية للجماعة كافية لتمويل الاختصاصات المحلية وتحقيق استقلال مالي على مستوى الجماعة ؟

- ألا يتطلب الاستقلال المالي تمكين الإدارة الجماعية من الوسائل المالية الكفيلة لتحقيق هذا الاستقلال؟
- هل يكفي التنصيص القانوني على الاستقلال المالي لتحقيقه أم أن هناك معيقات تحول دون ذلك؟ وإذا كان كذلك ما هي هذه المعيقات؟
- ما هي المعوقات القانونية والواقعية التي تحول دون تكوين الشخصية المالية المستقلة بالجماعة؟ وما هي السبل لتجاوزها؟
- هل يمكن التحكم في القرارات المالية الجماعية بدون تحقيق استقلال مالي جماعي؟ وبمعنى آخر هل يمكن تحقيق استقلال مالي بدون تحقيق استقلال إداري؟
- هل اللاتمرکز المالي يمكن أن يساهم في الاستقلال المالي الجماعي؟
- ما هي السبل الكفيلة لتحقيق الاستقلال المالي لدى الجماعات؟
- ما هي الآليات المعززة للاستقلال المالي والإداري للجماعات؟

مناهج التحليل:

- إن طبيعة الموضوع المتعلق بالاستقلال المالي لدى الجماعات بالمغرب يفرض اتباع مناهج متعددة من أجل الإلمام بكل جوانبه، لذلك سوف نعتمد على المناهج التالية:
- **المنهج التاريخي:** من خلال تتبع السياق التاريخي لتطور المنظومة المالية والجبائية المحلية بالمغرب.
 - **المنهج البنوي:** وذلك من خلال التطرق للبنية المالية المحلية بكل تفاصيلها، بغرض إلقاء الضوء على المصادر التمويلية لدى الجماعة كمدخل أساسي لتشخيص الوضع المالي الجماعي، والكشف عن نواقصه وتحديد ما وبالتالي إيجاد حلول مناسبة للتصدي لها.
 - **المنهج الاستنباطي:** وذلك من خلال الاستدلال التنازلي الذي يتم عبر الانتقال من الدراسة الكلية للموضوع الأساسي وهو الاستقلال المالي لدا الجماعات وصولاً إلى

الجزئيات المتفرعة عنه، وذلك بغية الوصول إلى معرفة شاملة ونتائج واضحة بشأن موضوع الدراسة، وهو أمر سيساعد على إيضاح أهم الجوانب المتعلقة بالاستقلال المالي للجماعات، سواء من حيث البنية القانونية أو المالية أو التدبيرية.

• **المنهج النمطي:** وهو منهج يعتمد على المقاربة القانونية، وذلك من خلال دراسة مختلف المقتضيات التشريعية والقانونية المنظمة للمالية الجماعية، وجميع النصوص القانونية ذات الصلة، مثل القوانين المنظمة للجماعات واختصاصاتها والقوانين المتعلقة بالمالية الجماعية والمحاسبة العمومية، وتلك المتعلقة بالمحاكم المالية...، بل وحتى بعض القوانين التي صدرت بصفة استثنائية ومستعجلة بناء على الظروف التي كانت تعيشها البلاد خلال جائحة كوفيد 19، مع دراسة وتحليل المعطيات التي تحيلنا على استنتاج مختلف الأسباب والمعوقات التي تؤثر على الاستقلال المالي لدى الجماعات المغربية.

كما سيتم توظيف تقنية الإحصاء بهدف توضيح وتفسير بعض النتائج المحصل عليها في الدراسة، وتحليلها ومقارنتها وتأويلها وفق ما تقتضيه القوانين المنظمة للجماعات، وهو ما يساعد على اختزال زخم المعلومات والبيانات بواسطة جداول ومؤشرات إحصائيات وأحيانا خطاطات توضيحية، وذلك كله بهدف تيسير عملية تناولها ومعالجتها واتخاذ القرارات الناجعة بهدف الحكم على تطورها أو إخفاقها وبالتالي إيجاد السبل الكفيلة لمعالجتها.

• **المنهج المقارن:** وذلك من خلال التطرق في صلب الموضوع إلى بعض التجارب الناجحة في القوانين المقارنة من أجل الاستفادة من نجاحاتها وأخذ الوسائل الناجعة التي يمكن تطبيقها على جماعاتنا من أجل تعزيز مكانتها وقدرتها التدبيرية والتمويلية في أفق تحقيق استقلالها المالي المنشود.

خطة البحث:

لم يكن من السهل حصر إشكالية الاستقلال المالي لدى الجماعات منذ الوهلة الأولى إلا بعد دراسة متأنية وتحليل دقيق للموضوع من مختلف زواياه، خصوصا مع بروز معطيات وقوانين جديدة في مجال التدبير الترابي والجماعي بشكل خاص، وهي معطيات

صعبت من حصر الموضوع وتقسيمه تقسيما مناسباً مع حجم المعطيات المتعلقة به، لذلك، ومن أجل الإلمام بكل جوانب هذا البحث سنتطرق له من خلال المحاور الرئيسية التالية:

القسم الأول: واقع الاستقلال المالي لدى الجماعات

القسم الثاني: آفاق تعزيز الاستقلال المالي للجماعات

القسم الأول:

واقع الاستقلال المالي للجماعات

إن تعدد وزيادة أدوار الجماعات الترابية في كل التجارب التي تأخذ بنظام اللامركزية أدى إلى اعتماد آليات لضمان قدر كاف من الاستقلال المالي الذي يمكن هذه الجماعات من تدبير الموارد المالية التي من خلالها تستطيع القيام بالأدوار المنوطة بها على أكبر قدر من الحرية.

وتعتبر اللامركزية الإدارية ليست فقط متسع من الحريات اللازمة للهيئات المحلية لاتخاذ القرارات التي تهم تدبير الشؤون المحلية، إنما تتطلب أيضا إعطائها السلطات والإمكانات المالية وتعزيز بنياتها المالية والإدارية للقيام بالمهام المنوطة بها على الوجه المطلوب⁽⁵¹⁾، لذلك فإن وجود إدارة جماعية مستقلة إداريا وماليا لا يمكن أن يتحقق واقعا وعمليا إلا من خلال منظومة مالية جماعية مستقلة وميزانية خاصة بهذه الوحدات اللامركزية حتى تتمكن من التصرف بحرية وفق الاختصاصات المنوطة بها، وتعبئة الميزانية الجماعية في شقيها المتعلقين بالمدخل والنفقات، باعتبارهما يجسدان أهم العمليات التي تكون المالية المحلية موضوعا لها⁽⁵²⁾ وأساسا لتنزيل المشاريع التنموية واقعا على أرض الجماعة.

لقد عرف تدبير الشأن العام المحلي بالمغرب تطورا ملحوظا نتج عنه تجديد منظومته القانونية، لذلك فإن المشرع المغربي اعترف للجماعات، باعتبارها وحدات لا مركزية تقوم بالوظيفة التنموية بدورها المحوري من أجل النهوض بالشأن العام المحلي واستعملت من أجل ذلك مجموعة من الوسائل القانونية⁽⁵³⁾ حتى أصبحت الجماعات قطبا للتنمية ومحركا أساسيا للدورة الاقتصادية الترابية، بل وأصبحت شريكا، إلى جانب الدولة والقطاع الخاص، في كل القرارات الوطنية⁽⁵⁴⁾.

⁵¹ عبد الواحد القرشي، "التنظيم الإداري المغربي"، مطبعة الأمنية، الرباط، 2016، ص. 23.
⁵² محمد جيمود، "الاستقلال المالي للجماعات الترابية بين مضامين الدستور 2011 وانتظارات التنزيل التشريعي، القانون الدستوري للجماعات الترابية- دراسات مقارنة"، أشغال الأيام المغربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغربية يومي 17 و18 أبريل 2015 بشراكة مع كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي الرباط وبتعاون مع مؤسسة هانس سدايل الألمانية، مطبعة المعارف الجديدة الرباط 2015، ص. 54.
⁵³ نور الدين السعدني، "الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية- دراسة تحليلية"، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى، 2015، ص. 11.
⁵⁴ محمد بن طلحة الدكالي، التقرير التمهيدي لأعمال اليومين الدراسي المنظمين من طرف المجلة المغربية للإدارة والتنمية في 17 أبريل 2003، كلية الحقوق- الرباط- أكادال، المنشور بهذه المجلة، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 44، 2003، ص. 17.

لذلك، فإن التنظيم الجماعي أصبح آلية تدبيرية، تندرج ضمن استراتيجية تخطيطية شمولية ومتكاملة تشمل كل المجالات والقطاعات، بكل ما تحمله هذه الاستراتيجية من أهداف وخلفيات ورهانات⁽⁵⁵⁾.

ومن أجل تحقيق هذه الاستراتيجيات والوصول إلى الأهداف المرجوة وطنيا ومحليا، فقد قطع التدبير العام المحلي عدة أشواط في طريق التفرد بنظام إداري ومالي مستقل.

لقد مرت الجماعات عبر محطات تاريخية وقانونية أدت إلى تعبير واضح في أدوارها إداريا واقتصاديا واجتماعيا، حيث تحولت من مجرد وحدات إدارية محلية تنفذ سياسات واستراتيجيات وطنية تحت وصاية مركزية صارمة، دون الأخذ بعين الاعتبار الخصائص الجغرافية والمادية والبشرية لهذه الجماعات، إلى وحدات لا مركزية قائمة الذات، تتوفر على شخصية قانونية⁽⁵⁶⁾ وذمة مالية مستقلة⁽⁵⁷⁾ بل وشريكا أساسيا للدولة في تنزيل مشاريعها ومخططاتها التنموية وطنيا ومحليا.

هذا الدور الجديد والمهم للجماعات، أصبح يتطلب المزيد من الاستقلال المالي والإداري لهذه الأخيرة حتى تتمكن من تنفيذ اختصاصاتها التدبيرية واتخاذ قرارات تتلاءم مع خصائص واحتياجات الساكنة المحلية، الأمر الذي لا يتأتى إلا عبر توفير موارد كافية تتمكن من خلالها الجماعات الانتقال من الدور التسييري إلى الدور التنموي عبر انخراطها في مشاريع اقتصادية كبرى تذر على التراب المحلي أموالا كافية لتغذية ميزانيتها في شقيها المتعلقين بالتسيير والتجهيز.

وبالفعل لقد اتجه المشرع إلى دسترة الوضعية القانونية للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث باعتبارها جماعات مستقلة تتوفر على استقلال مالي وإداري وعلى شخصية معنوية، ومن أولى نتائج هذا الاستقلال، هو استقلالها بذمة مالية مع كل ما يترتب عنها من آثار قانونية وعملية.

⁵⁵ - نفس المرجع، ص. 16.

⁵⁶ - دستور المملكة المغربية، الباب التاسع، الفصل 135، الفقرة الثانية.

⁵⁷ - نفس الدستور، الباب التاسع، الفصل 141، الفقرة الأولى.

ويعتبر هذا المعطى عنصرا أساسيا في تناول النظام المركزي ذاته، على اعتبار أن القدرة على اتخاذ القرارات المالية وتنفيذها بشكل مستقل عن السلطة المركزية يتطلب، بالضرورة، وجود هيئات لامركزية تتمتع بالاستقلال المالي، وتتوفر على هيئات تقريرية وتنفيذية مؤهلة لإقرار المقتضيات المالية، والأمر بتحصيل الجبايات الترابية والأمر بصرف نفقاتها⁽⁵⁸⁾.

إن الذمة المالية تفرض ترتيب حقوق وإقرار واجبات ذات طبيعة مالية على الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها، وخصوصا بالنسبة للجماعات "القاعدية"، التي هي موضوع دراستنا في هذا البحث، وفي هذه الحالة فإن هذه الأخيرة تبقى مطالبة بتحقيق التوازن بين القدرة الواقعية على تحقيق هذه العمليات المالية، وبالتالي الحصول على موارد مالية لتغذية ميزانيتها، وبين قدرتها على تدبير شؤونها المحلية، وعلى حرية اختيارها للحيثيات المتعلقة بنشاطها التدبيري وكيفية تنزيله وإقراره.

ومن هذا المنطلق فإن الجانب التمويلي هو الأساس المادي لممارسة الاختصاصات الموكولة للجماعات الترابية بشكل "حر"⁽⁵⁹⁾.

انطلاقا من كل ما سبق، يتضح لنا بأن الاستقلال المالي يتلزم بشكل مادي ووظيفي مع الاستقلال الإداري، ويشكلان دعامتين أساسيتين للامركزية الترابية، ومهما كانت الصلاحيات القانونية الممنوحة للجماعات، ومهما تعددت اختصاصاتها، فإن عدم توفرها على الوسائل المالية لتنزيل هذه الاختصاصات، يجعل من ثنائية الاستقلال المالي والإداري للجماعات غيز ذي معنى، ومبدأ الاستقلال المالي فارغ من كل محتوى.

لقد نظم القانون المغربي اختصاصات ومهام للجماعات، سواء من حيث التسيير الإداري أو من حيث التجهيز التنموي، ومن أجل تحقيق هذه المهام، أفرد المشرع المغربي عدة وسائل قانونية من ضمنها توفر الجماعات على ذمة مالية مستقلة تستمد مواردها من

⁵⁸ - « Appui à la décentralisation et la gouvernance locale dans les pays tiers », Rapport de la commission européenne, pub Europ Aid, Doc, Réf n°2, Janvier 2007, p. 139.

⁵⁹ - محمد علي أدبيا، "إشكالية الاستقلالية المالي للجماعات المحلية بالمغرب: نحو مقاربة أكثر واقعية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 29، 2001، ص. 225.

ضرائب ذاتية وأخرى محولة من طرف الدولة، بالإضافة إلى مصادر تمويلية أخرى، وذلك لتوفير رصيد مادي قادر على تحقيق التنمية المستدامة والاستجابة لمتطلبات وحاجيات الساكنة وتقديم خدمات القرب للمواطنين في كل مناحي حياتهم اليومية.

ولعل هذه المصادر التمويلية التي تعتمد عليها الجماعات في تغذية ميزانيتها هي موارد مدبرة من طرفها، وموارد مدبرة من طرف الدولة لفائدتها، ومصادر تمويلية استثنائية مثل الإمدادات والقروض وبعض الموارد ذات طبيعة اقتصادية...، والهدف الأساسي من توفير هذه الموارد هو تحقيق الاستقلال المالي بالدرجة الأولى، وتحقيق التنمية في شتى المجالات بالدرجة الثانية.

ومن هنا نتساءل عن مدى كفاية هذه الموارد لتحقيق هذه الغاية؟ وهل هناك معوقات تحول دون تحقيق الاستقلال المالي الجماعي؟ وما هي هذه المعوقات؟ وبمعنى آخر، هل النقص الذي قد تعرفه الجماعات على مستوى الموارد قد يؤثر على استقلالها وعلى استقلالية قراراتها المتعلقة بالجماعة؟

للإجابة عن هذه التساؤلات سنتناول هذا القسم من خلال فصلين، نتطرق في (الفصل الأول) للتعرف على واقع الاستقلال المالي للجماعات، من خلال التعرف على المصادر التمويلية التي تعتمد عليها الجماعات من أجل إنجاز مشاريعها وإدارة شؤونها بطريقة مستقلة، ليتبين لنا من خلال (الفصل الثاني) أن هناك معوقات قد تحول دون تحقيق هذا الاستقلال المنشود.

الفصل الأول: مصادر التمويل الجماعي

إن الاستقلال المالي للجماعات يتجسد من خلال الوسائل المالية المتاحة لها لتغطية نفقاتها التسييرية والتجهيزية بغاية تحقيق التنمية المحلية، الأمر الذي لا يمكن أن يتأتى إلا من خلال موارد مالية ذاتية يتم إقرارها وتنفيذها وفق مساطر وقواعد قانونية مالية ومحاسبية دقيقة، وتتربع الجبايات على رأس هذه الموارد وتعتبر المصدر الأساسي الذي تتغذى عليه ميزانية الدولة والهيئات اللامركزية على حد السواء، وهذه الموارد الجبائية تنقسم إلى قسمين؛ موارد جبائية مدبرة من طرف الدولة لفائدة الجماعات، وأخرى تدبرها الجماعات بطريقة ذاتية، بالإضافة إلى بعض الرسوم والأتاوى التي لازالت تستفيد منها الجماعات بمقتضى بعض القوانين الجبائية المحلية، وهو ما سنتطرق له من خلال (المبحث الأول) من هذا الفصل.

كما تتوفر الجماعات على موارد أخرى استثنائية تستعين بها على تمويل ميزانيتها (المبحث الثاني)، وهي موارد غير جبائية متأتية عن الدخول المالية للأملاك الجماعية بمختلف أصنافها، وموارد مالية عبارة عن تحويلات الدولة من الضرائب الوطنية، وبعض الإمدادات المالية التي تعمل الدولة على تخصيصها لتمويل الميزانية الجماعية، خصوصا في الشق المتعلق بالتجهيز، بالإضافة إلى الاقتراض كأسلوب تمويلي قد تنهجه الجماعة لتغطية الخصاص المالي الذي قد تتعرض له أثناء تمويل تنميتها المحلية.

ولعل هذه الموارد الذاتية ذات الطبيعة الجبائية، أو غير الجبائية تبقى الغاية منها على وجه الأساس هو توفير أكبر نسبة من الاستقلال المالي لدى الجماعة، حتى تستطيع بالتالي تحقيق استقلالياتها الإدارية في تمويل برامجها وتنميتها على المستوى المحلي.

المبحث الأول: الموارد الجبائية كمصدر لتمويل الميزانية الجماعية

يعتبر النظام الجبائي المحلي أهم عنصر من عناصر تحقيق الاستقلال المالي لدى الجماعات باعتباره يتضمن أهم الضرائب والرسوم التي تساهم، بغض النظر عن كفايتها، في تطعيم الميزانية الجماعية وتوفير الموارد الكفيلة لتغطية نفقاتها وتمويل استثماراتها الترابية بشكل مستقل.

لذلك فإن ضرورة توفر هذه الموارد المالية، وخاصة ذات المصدر الجبائي، من شأنه إعطاء السلطة الفعلية للجماعات وهيئاتها المنتخبة من أجل القيام بدورها في مجال خدمة المواطن⁽⁶⁰⁾ لأنها تذر على هذه الوحدات الترابية سيولة مالية من أجل التسيير والتدبير والتجهيز والاستثمار والادخار والتنمية⁽⁶¹⁾.

ونظرا لأهمية الجبايات المحلية ضمن المنظومة المالية الجماعية، لا بد من إلقاء نظرة حول تنظيم وتدبير هذه الجبايات وذلك من أجل معرفة مدى مساهمتها وأهميتها داخل النسق المالي المحلي.

تعرف الضريبة المحلية بأنها واجب مالي تفرضه الدولة أو الوحدة الترابية بصفة إلزامية في نطاق الوحدة الترابية دون مقابل، وذلك بهدف تحقيق منفعة عامة، وتستفيد من مدخولها الإدارة المحلية⁽⁶²⁾ وهي أيضا تخصيص أصناف محددة من المداخل الجبائية والضريبية وتنازل الدولة عنها لفائدة الجماعات، وهي بذلك، بمثابة دعم قانوني لهذه الوحدات اللامركزية من أجل إرساء نوع من الاستقلال المالي المبني على التمويل الذاتي⁽⁶³⁾.

⁶⁰ - المحجوب الدربالي، "جبائية الجماعة الترابية، دراسة تحليلية في ضوء تقرير المجلس الأعلى للحسابات وآخر اجتهادات القضاء الإداري"، سلسلة مواضيع حول الجماعات الترابية، عدد 1، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2016، ص. 25.

⁶¹ - نجيب المصمودي، "الجماعات الترابية بالمغرب بين مقومات التسويق الترابي ورهان التنمية المحلية المندمجة"، سلسلة الحكامة الترابية ودراسة السياسات، العدد الأول، مطبعة الخليج العربي، تطوان، 2014، ص. 53.

⁶² - نفس المرجع، ص. 188، 189.

⁶³ - عبد اللطيف بورحو، "مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 97، الطبعة الثانية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، سنة 2016، ص. 281.

وتتمثل الجبايات الجماعية في رسوم مدبرة من طرف الجماعات (المطلب الأول) وأخرى مدبرة من طرف الدولة لصالح هذه الجماعات (المطلب الثاني)، وهي رسوم منظمة بمقتضى قانون 47.06 الذي طالته بعض التعديلات بمقتضى القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية الذي جاء كتمم للقانون الجبائي 47.06 السالف الذكر، والذي ستبقى مقتضياته سارية المفعول بمعية القانون 07.20، كما أن المادة 174 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات ينص على ما يلي: "تشمل موارد الجماعة على حصيلة الضرائب والرسوم المأذون للجماعة في تحصيلها طبقا للتشريع الجاري به العمل..."⁽⁶⁴⁾.

كما أن هناك مداخيل جبائية أخرى تستفيد منها الجماعات وهي عبارة عن حقوق وأتاوى مرتبطة بأنشطة مختلفة، وهي منظمة بمقتضى قانون 39.07، بالإضافة إلى بعض الرسوم والأتاوى المرتبطة بأنشطة مختلفة وهي رسوم منظمة بمقتضى قانون 39.07 وإن كانت لا تتخذ طابعا جبائيا إلا أنها لازالت تصنف ضمن قائمة الرسوم الذاتية التي تستفيد منها الجماعات والتي تلعب دورا لا يستهان به في تمويل الميزانية الجماعية.

ويروم هذا التقديم لمختلف الموارد الجبائية المحلية لتسليط الضوء على مختلف المداخيل المالية ذات الطابع الجبائي، حتى نتمكن من الإجابة على التساؤل الآتي:

هل تعتبر الموارد المالية ذات المصدر الجبائي كافية لتمويل ميزانية الجماعات؟ أم أن هناك مصادر أخرى للتمويل الجماعي؟ وهل هذه المصادر التمويلية قادرة على سد حاجيات التمويل لدى الجماعة وبالتالي تحقيق استقلالها المالي؟ أم أن هذه المصادر لازالت تنسم بالضعف وقلة المردودية؟ وهو ما قد يؤثر سلبا على نسبة استقلالها المالي؟

⁶⁴ - القانون التنظيمي رقم 113.14، المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق لـ 7 يوليوز 2015، (الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 06 شوال 1436 الموافق لـ 23 يوليوز 2015).

المطلب الأول: الرسوم (المبررة من طرف الجماعات)

تتكلف المصالح الجبائية التابعة للجماعات بتدبير مجموعة من الرسوم، وقد شكلت هذه الإدارة محط اهتمام بعد الإصلاح الجبائي المحلي الأخير والذي واكبه اعتماد مقاربة جديدة تهدف إلى توضيح بنيتها وطريقة عملها، إذ تم تقسيمها إلى ثلاث مصالح، (مصلحة المراقبة والمنازعات، مصلحة التحصيل ومصلحة الوعاء)، إلا أن ما يعاب على هذه المبادرة أنها لم تعمم بل اقتصر على عدد محدود من الجماعات⁽⁶⁵⁾.

وتقوم هذه المصالح بتدبير مجموعة من الرسوم، ومن ضمن المستجدات التي أتت بها قانون 47.06 بخصوص تغيير بعض مظاهر السلطة الجبائية لأسعار عدد من الرسوم التي كانت محددة أصلا في مستويات قصوى، بحيث أصبحت في ظل القانون الجبائي الحالي بأسعار دنيا وقصوى يعود للجماعات أمر تحديد سقفها وفق هذين الحدين تبعا لوضعيتها، فهناك حاليا رسوم محلية بأسعار تتراوح بين حد أدنى وحد أقصى، وفي مقابل ذلك لم يعد عدد الرسوم المحددة بأسعار ثابتة بنص القانون 47.06 ولا بمقتضى القانون 07.20⁽⁶⁶⁾ المتمم والمغير للقانون 47.06 والقانون 39.07⁽⁶⁷⁾ وبالتالي أصبح القانون الجبائي المحلي يشمل قائمة طويلة من الرسوم والأتاوى والحقوق، بما في ذلك، العديد من الضرائب القديمة التي تم تحديثها وتحديث أدائها⁽⁶⁸⁾.

ومن خلال استقراء النصوص القانونية المنظمة للرسوم المحلية، يمكن القول أنها مرتبطة بقطاعات متنوعة، إلا أنه يمكن التمييز بين صنفين رئيسيين من الرسوم؛ الأولى منظمة بمقتضى القانون 47.06 (الفرع الأول) المغير والمتمم بمقتضى القانون 07.20 والصنف الثاني منظم بمقتضى القانون رقم 39.07 (الفرع الثاني).

⁶⁵ - المحجوب الدريالي، "جبايات الجماعات الترابية"، مرجع ساق، ص. 60.

⁶⁶ - الجدير بالإشارة أن القانون 07.20 لا يعتبر بمثابة قانون آخر لمالية الجماعات الترابية وإنما يتعلق الأمر بقانون واحد جاء مكملًا ومعدلاً لبعض مقتضيات القانونية المضمنة في القانون 47.06.

⁶⁷ - القانون رقم 39.07 المتعلق بأحكام انتقالية فيما يتعلق بالرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات الترابية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.902 الصادر في 16 من ذي الحجة 1428 الموافق لـ 27 ديسمبر 2007، (الجريدة الرسمية عدد 5591 بتاريخ 31 دجنبر 2007).

⁶⁸ - Les collectivités locales au Maroc, publication générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur, 2001, p. 25.

الفرع الأول: الرسوم المدبرة بمقتضى القانون المنظم للجبايات المحلية

سنتطرق من خلال هذا الفرع إلى دراسة الرسوم المدبرة من طرف الجماعات وذلك بمقتضى القانون 47.06 المنظم للجبايات المحلية، كما تم تنميته بمقتضى القانون 07.20 وهي رسوم ذات طابع عقاري (الفقرة الأولى) وأخرى ذات طابع تجاري وسياسي وخدماتي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الرسوم المحلية ذات الطابع العقاري

يعتبر العقار مادة مهمة للاقتطاع الجبائي، نظرا لكونه مادة قارة تساعد الإدارة الجبائية على فرض ضرائبها بكل دقة، ما يمكنها من موارد مالية تستطيع بناء عليها وضع مخططاتها بشكل واضح.

كما أن فرض الضرائب على العقار، يعتبر كذلك وسيلة لتوجيه هذا القطاع نحو الأهداف المتوخاة من المخططات الترابية⁽⁶⁹⁾.

سنقوم بتفصيل هذه الرسوم المحلية التي يعود أمر تدبيرها لشساعة المداخل بالجماعة أو لدى المحاسب العمومي المكلف بالتحصيل، حسب التعديل الأخير الذي تضمن قانون 07.20. وهي رسوم نظمها المشرع، كما سبقت الإشارة، ضمن قانون 47.06 الذي تم تعديله وتنميته بمقتضى قانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية وهي الرسوم على الأراضي الحضرية غير المبنية والرسوم على عمليات البناء وتجزئة الأراضي.

أما الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية فهو من الرسوم الإحصائية التي نضمها المشرع في الباب الخامس، المواد من 39 إلى 49 من قانون رقم 47.06 المنظم

⁶⁹ - إدريس البصري، "الوجيز في الجبايات المحلية وهيئاتها"، مجموعة "تشبيد دولة حديثة"، المطبعة الملكية بالرباط، 1994، ص. 169.

للجبايات المحلية، وكذا بمقتضى نفس المواد من القانون 07.20 المعدل والمتمم للقانون 47.06 السابق الذكر⁽⁷⁰⁾.

وتدخل هذه الضريبة في مجال الشؤون التقنية ضمن باب السكنى والتعمير من الميزانية المحلية، وهي استمرار للضريبة السنوية على الأراضي الحضرية غير المبنية التي تم إنشاؤها بواسطة قانون المالية لسنة 1978، وألغيت سنة 1983 للتقليل من ظاهرة تجميد الأراضي الصالحة للبناء ومحاربة المضاربة العقارية⁽⁷¹⁾.

ينص الفصل 91 من القانون رقم 30.89⁽⁷²⁾ المتعلق بالجبايات المحلية أن سعر الرسم المفروض على الأراضي الحضرية غير المبنية تحدد نسبته بالمتر مربع من مساحة الأرض، ويشمل كل الأراضي الواقعة داخل الجماعات بالمراكز المحددة المتوفرة على وثيقة التعمير⁽⁷³⁾، وكذا المحطات الصيفية والشتوية ومحطات الاستشفاء بالمياه المعدنية، والمناطق المشمولة بتصميم التهيئة⁽⁷⁴⁾.

أما فيما يتعلق بالأسعار فهي تحدد بناء على عملية التمييز بين منطقة العمارات ومنطقة الفيلات والسكن الفردي وبعض المناطق الأخرى⁽⁷⁵⁾.

أما من حيث الأشخاص الخاضعين للرسم⁽⁷⁶⁾ فإنه يفرض على مالكي الأراضي وإن لم يكن المالك معروفا فإن الرسم يُفرض على حائز العقار، وإذا تعلق الأمر بملكية مشاعة، يفرض الرسم على الملكية كاملة إلا إذا طلب كل واحد من الملاك فرض الرسم على حصته فقط، وحتى في هذه الحالة يلزم، على وجه التضامن، كل الملاك بمبلغ الرسم كاملاً.

⁷⁰ - الفقرة الأولى من المادة الأولى من القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

⁷¹ - عبد المجيد أسعد، "مالية الجماعات المحلية بالمغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1994، ص. 164.

⁷² - القانون رقم 30.89 المتعلق بالضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.89.187، بتاريخ 21 نونبر 1989، (الجريدة الرسمية عدد 4023 بتاريخ 06 دجنبر 1989).

⁷³ - القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.31، الصادر في 15 من ذي الحجة 1412 الموافق لـ 17 يوليوز 1992، (الجريدة الرسمية عدد 4159 بتاريخ 14 محرم 1413 الموافق لـ 15 يوليوز 1992).

⁷⁴ - لقد تم التوسيع في مجال فرض هذا الرسم ليشمل محطات الاستشفاء بالمياه المعدنية والمناطق المشمولة بتصميم التهيئة، وذلك بمقتضى قانون 07.20 الجديد والمتعلق بجبايات الجماعات الترابية، والهدف من هذا المقتضى هو توسيع المداخل المتأتية عن هذا الرسم لفائدة الجماعة.

⁷⁵ - ينص الفصل 92 من القانون رقم 30.89 المتعلق بالجبايات المحلية على ما يلي: منطقة العمارات: من 4 إلى 20 درهم للمتر المربع، منطقة الفيلات والسكن الفردي والمناطق الأخرى من 2 إلى 12 درهم للمتر مربع، وهذه الأسعار لم يطرأ عليها أي تغيير في القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

⁷⁶ - المادة 40 من القانون رقم 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى القانون 07.20.

وقد تضمن القانون 47.06 مقتضيات جديدة في مجال تصفية الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية بالمقارنة مع القانون السابق 30.89، وهي نفسها المضمنة في القانون 07.20، حيث اعتمد سعرا تتمكن من خلاله الجماعة الرفع من دخل هذا الرسم من جهة، ومنح الهيئات اللامركزية سلطة جبائية محلية من خلال تحديده حدا أقصى وأدنى لهذا الرسم ومنحها سلطة تحديد قيمة الرسم⁽⁷⁷⁾ وهو ما تم التنصيص عليه في المادة 168 من القانون المذكور.

يعتبر الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية من الرسوم السنوية التي تؤدي عن السنة بأكملها، باعتبار الحالة التي يوجد عليها في فاتح يناير من سنة فرض الرسوم⁽⁷⁸⁾ ويؤدي الرسم لدى شسيع المداخل قبل فاتح شهر من كل سنة⁽⁷⁹⁾.

ومن المستجدات التي أتى بها القانون الجديد في مجال تحصيل هذا الرسم أنه لم يعد يعتمد فقط على عملية الإحصاء بل أصبح يعتمد كذلك على عملية إقرار الملزمين⁽⁸⁰⁾.

ويرجع اعتماد الإقرار إلى جانب الإحصاء الذي كان معتمدا في القانون السابق 30.89⁽⁸¹⁾ إلى تسهيل مأمورية الجماعة في إصدار الضرائب ولتلافي بعض الأخطاء التي قد تحدث أثناء عملية الإصدار المتعلق بالأوامر بالاستخلاص⁽⁸²⁾.

بالرغم من أهمية الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية في بنية الرسوم المحلية، وبالرغم من الارتفاع الملحوظ الذي شهده في السنوات الأخيرة، إلا أن مردوديته لازالت تتميز بالضعف بسبب مشاكل عدة لازالت تحد من فعاليته، وهي تتعلق بصعوبة وضع تصور عام حول هذه الضريبة وتنفيذ مقتضياتها على أرض الواقع، وبالرغم من أن المشرع حاول من خلال قانون 07.20 توسيع مداخيل هذا الرسم من خلال تقييده للإعفاء

⁷⁷ - المحجوب الدريالي، "جبايات الجماعات الترابية"، مرجع سابق، ص. 65.

⁷⁸ - المادة 44 من القانون رقم 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

⁷⁹ - المادة 46 من القانون رقم 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

⁸⁰ - والفرق بين الإحصاء والإقرار هو كون الأول تقوم به لجنة مختصة حدد تشكيلاتها القانون 47.06، من أجل تحديد الفئة الخاضعة للرسوم المعنية بهذه العملية.

أما الإقرار فهو نموذج مهين وفق بيانات دقيقة ومضبوطة يتم تعبئته من طرف الملزم لتمكين الإدارة من معرفة المادة الخاضعة للضريبة بكل دقة، انظر أحمد قيلش، مرجع سابق، ص. 95.

⁸¹ - المادة 93 من القانون رقم 30.89.

⁸² - انظر مذكرة التقديم العامة لمشروع القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، عدد 184، سنة 2008، ص. 173.

المؤقت بالنسبة للأراضي الغير مبنية التي يصعب ربطها بشبكة الماء والكهرباء حيث أضاف عبارة "يصعب"، وذلك من أجل إلزام المخاطب بالضريبة بالأداء أو الإدلاء بما يثبت هذه الصعوبة⁽⁸³⁾، إلا أن هذا الرسم مازال يعرف مجموعة من الصعوبات نذكر منها:

- ضعف على المستوى التنظيمي حيث توجد صعوبات على مستوى تحديد هوية الملاك العقاريين مما لا يسمح في بعض الأحيان بإصدار أوامر التحصيل؛
- وجود بعض حالات الالتباس التي تعتبر عائقا أمام تحديد الوعاء، والتي تخص بالأساس كيفية منح الإعفاءات المؤقتة (مفهوم المنطقة)، وشروط تسليم الشهادات الإدارية، (مفهوم ترخيص التهيئة والتنمية، أو الترخيص التعديلي...)
- ضعف الأسعار الحقيقية المعتمدة اعتبارا لتطبيق السعر الإسمي على المساحة، مما يحوله إلى رسم خاص دون أي ارتباط بالقيمة العقارية الحقيقية للأراضي المعنية ويحد بالتالي من تطور مردوديته⁽⁸⁴⁾؛
- كثرة الإعفاءات الدائمة والمؤقتة التي تحد من نطاق تطبيق الرسم وتقلص من تعبئة الإمكانات الجبائية المرتبطة به⁽⁸⁵⁾.

⁸³ - المادة 42 من القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

⁸⁴ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات المتعلق بالجبايات المحلية، ماي 2015، ص. 76.

⁸⁵ - لقد أتى قانون 07.20 بمجموعة من الإعفاءات الجديدة في هذا الصدد نذكرها على الشكل التالي:

• الأراضي غير المبنية المخصصة لاستغلال مهني أو فلاحي، كيفما كان نوعه في حدود خمس مرات مساحة الأراضي المستغلة؛

• الأراضي التي يصعب ربطها بإحدى شبكات توزيع الماء والكهرباء من خلال محضر لجنة تضم ممثل الجماعة - الوكالة

الحضرية - الهيئة المكلفة بتدبير الماء والكهرباء - تحت رئاسة عامل الإقليم أو من ينوب عنه؛

• الأراضي داخل المناطق الممنوع فيها البناء أو المخصصة للتجهيزات الأساسية؛

• الأراضي موضوع رخصة البناء لفترة ثلاث سنوات؛

• الأراضي موضوع رخصة التجزئة؛

• 3 سنوات للأراضي < 20 هكتار؛

• 5 سنوات للأراضي 100 < ... < 20 هكتار؛

• 7 سنوات للأراضي 250 < ... < 100 هكتار؛

• 10 سنوات للأراضي 400 < ... < 250 هكتار؛

• 15 سنة للأراضي ... < 400 هكتار.

غير أنه بعد مرور الأجل المذكور فإن الملزم الذي لم يتمكن من إنهاء أشغال البناء وأشغال التجزئة بنسبة تفوق 50% ملزم بأداء الرسم المستحق عن فترة الإعفاء مع أداء الذعائر والغرامات وفي 1 يناير من كل سنة إلى أن يتم بلوغ 50%.

يتم إثبات إنهاء أشغال البناء أو نسبة إنجاز أشغال التجزئة والحالة التي توجد عليها الأرض بمحضر لجنة تضم الجماعة وهيئة توزيع الماء والكهرباء والوكالة الحضرية والعمالة والإقليم.

كل هذه الصعوبات وغيرها تجعل من مردودية الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية جد متواضعة بشكل يضعف من مساهمته في تحقيق الهدف من فرضه، ألا وهو تشجيع الاستثمار والحد من عمليات المضاربة.

وفي نفس الإطار، فإن عدم تحديد عمليات الإحصاء يطرح صعوبة في تحديد الملزمين بهذا الرسم، فما فوق 62% من الجماعات لا تقوم بعمليات الإحصاء⁽⁸⁶⁾.

سننتقل إلى أن الحديث عن قطاع البناء الذي يعتبر من أهم القطاعات التي تعمل على تحريك الرواج الاقتصادي، ونظرا لما يمكن أن تتحمله الجماعات من نفقات متنوعة ومتعددة مرتبطة بتوسيع البناء والإسكان وتجزئة الأراضي التي يقوم عليها هذا البناء، فقد كان من الضروري مساهمة القائمين بعمليات البناء المساهمة في هذه النفقات وذلك بواسطة رسم اصطلح عليه الرسم على عمليات البناء.

كما أن الحاجة المتزايدة لهذا البناء المنظم والمجهز، وتهافت العديد من المقاولات على هذا القطاع، أملى على المشرع الجبائي أن يُضمن قانون الجبايات المحلية⁽⁸⁷⁾ تضريب عمليات التجزئة وذلك بالتنصيص على كل المقتضيات الفنية المنظمة لهذا الرسم.

إن الرسم على عمليات البناء وعمليات تجزئة الأراضي تدخل ضمن صنف الرسوم العقارية التي تستفيد منها ميزانية الجماعات، فما هو مجال تطبيق هذين الرسمين؟ وما هي أهم الخطوط العريضة التي يمكن توضيحها حتى نتعرف على هذين الرسمين وبالتالي معرفة الصعوبات التي تعترى مردوديهما؟

لقد نظم المشرع الرسم على عمليات البناء في القانون رقم 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية⁽⁸⁸⁾، حيث أن هذا الرسم لم

⁸⁶ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات، ماي 2015، مرجع سابق، ص. 77.

⁸⁷ - يتعلق الأمر بقانون الإصلاح الجبائي 89.30 في بابيه الثلاثون، المواد 168 إلى 174، أو في القانون 47.06 المنظم للجبايات المحلية والمعدل لقانون 89.30 في المواد 57 إلى 63 من الباب التاسع، والذي لم يطرأ عليه أي تغيير في القانون 07.20 الذي صدر مؤخرا والمتعلق بجبايات الجماعات الترابية الذي جاء معدلا ومتمما لمقتضيات القانون رقم 47.06.

⁸⁸ - المواد 50 إلى 56 من القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

يكن جديدا بل كان مطبقا في ظل القانون السابق (أي القانون رقم 30.89) وكذا بمقتضى المادة الرابعة من ظهير 23 مارس 1962⁽⁸⁹⁾ إلا أن هذا لا يقلل من أهمية المستجدات التي جاء بها هذا القانون خصوصا فيما يتعلق بتقوية سلطات الهيئات المنتخبة في تحديد سعر هذا الرسم.

ويأتي الرسم على عمليات البناء في الرتبة الثانية بعد الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية من حيث الأهمية، إذ ارتفعت حصته في بنية الرسوم المحلية المدبرة من طرف الجماعات من 26.4% سنة 2013 إلى 30% سنة 2014، حيث قدرت مداخله ب 705 مليون درهم⁽⁹⁰⁾، فيما ازدادت هذه النسبة بشكل ملحوظ خلال الخمس سنوات الأخيرة بالمقارنة بالمداخل الجبائية التي تستفيد منها الميزانية الجماعية.

يفرض هذا الرسم على عمليات البناء وإعادة البناء وتوسيع المباني كيفما كان نوعها، وعمليات الترميم التي تستوجب الحصول على رخصة البناء⁽⁹¹⁾، وكذا عمليات تسوية البنايات غير القانونية⁽⁹²⁾، إلا أن أهم مستجد جاء به القانون 07.20 يتعلق بالرسم على "الهدم" الكلي أو الجزئي لبناية من البنايات، حيث جعل نسبة هذا الرسم ما بين 500 إلى 1000 درهم⁽⁹³⁾، وتؤدي أثناء تسليم رخصة الإصلاح أو رخصة الهدم، بالإضافة إلى أن هذا القانون أكد على أن جميع الحالات لا يمكن أن يقل مبلغ الرسم المستحق بالنسبة لعملية من عمليات موضوع رخصة البناء أو تسوية البنايات غير القانونية عن 1000 درهم، وهو يعتبر إجراء من شأنه تعزيز المداخل الجماعية المتأتية عن هذا الرسم.

كما يمكن حسب القانون 07.20 أداء هذا الرسم لدى شبيع المداخل أو المحاسب المكلف بالتحصيل.

⁸⁹ أحمد حضرائي، "النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي، والمقارن"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 22، الطبعة الأولى 2001، ص. 129.

⁹⁰ تقرير المجلس الأعلى للحسابات، مرجع سابق، ص. 131.

⁹¹ المادة 50 من القانون 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

⁹² الفقرة 2 من المادة الأولى من القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

⁹³ المادة 50 من نفس القانون.

وقد ألزم المشرع على كل من يستفيد من رخصة البناء أن يؤدي هذا الرسم، ما عدا حالات الإعفاء المنصوص عليها في المادة 52 من القانون 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 وخاصة المادة 59 المتعلقة بالعفاءات⁽⁹⁴⁾.

ويعرف الرسم على عمليات البناء بعض النقائص أوردها المجلس الأعلى في تقريره المتعلق بالجبايات المحلية، وتحدد أهم المعوقات فيما يلي: ⁽⁹⁵⁾.

- مجال الإعفاءات الواسع والذي يضيع على الميزانية الجماعية أموالا مهمة⁽⁹⁶⁾؛
- عدم تطور الحد الأعلى لسعر هذا الرسم منذ 1990 مما خلق تراجعا كبيرا في مردوده الفعلي، باعتبار الارتفاع المضطرد للأسعار من جهة، وانخفاض الوعاء العقاري القابل للبناء من جهة أخرى؛
- غياب تحديد مفهوم "البناء من الصنف "القروي"؛

⁹⁴ - حالات الإعفاء المنصوص عليها في المادة 52 من القانون 47.06، والتي لم يطرأ عليها أي تغيير في قانون 07.20 المكمل والمعدل للقانون 47.06:

- المساكن الاجتماعية المشار إليها في المادة 92 من المدونة العامة للضرائب؛
- المساكن من الفئة القروية المتواجدة بالجماعات القروية؛
- وكالة الإسكان والتجهيز العسكري المحدثة بمرسوم القانون 2.94.498؛
- العصبة الوطنية لمحاربة أمراض القلب والشرابين المحدثة بمقتضى الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.77.334؛
- مؤسسة الحسن الثاني لمحاربة داء السرطان المحدثة بمقتضى الظهير الشريف بمثابة قانون 1.77.335؛
- مؤسسة محمد السادس للتضامن؛
- مؤسسة الشيخ زايد بن سلطان المحدثة بمقتضى الظهير الشريف بمثابة قانون 1.93.228؛
- مؤسسة محمد السادس للنهوض بالأعمال الاجتماعية للتربية والتكوين المحدثة بمقتضى القانون رقم 00/73؛
- المكتب الوطني للأعمال الجامعية والثقافية المنظم بالقانون رقم 00181؛
- جامعة الأخوين بإفران المحدثة بمقتضى الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.93.227؛
- بنك المغرب بالنسبة للبنائيات المخصصة لصك الأوراق والقطع النقدية؛
- البنك الإسلامي للتنمية طبقا للاتفاقية الصادر الأمر بتنفيذها بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.77.4؛
- البنك الإفريقي للتنمية طبقا للظهير الشريف رقم 163.216؛
- الشركة المالية الدولية طبقا للظهير الشريف رقم 1.62.145؛
- وكالة بيت مال القدس الشريف طبقا لاتفاق المقر الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.99.330؛
- الشركة الوطنية للتهيئة الاجتماعية، بالنسبة لنشاطها المتعلق بعمليات بناء السكن الاجتماعي لبرنامج النسيم المتواجد بجماعتي دار بوعزة والخاصة بإعادة إيواء سكان المدينة القديمة بالدار البيضاء؛
- شركة سلا الجديدة؛
- وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لعمالات وأقاليم شمال المملكة المحدثة بالقانون رقم 6/95؛
- وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لأقاليم جنوب المملكة المحدثة بالمرسوم رقم 2.02.645؛
- وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لعمالات وأقاليم الجهة الشرقية للمملكة المحدثة بقانون 08/12؛
- وكالة تهيئة ضفتي أبي رقراق المحدثة بموجب القانون 16.04؛
- وكالة الإسكان؛
- المقاولات المتواجدة بالمنطقة الحرة بميناء طنجة بالنسبة للعمليات التي يتم إنجازها داخل هذه المنطقة والمنظمة بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.61.426.

⁹⁵ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات، ماي 2015، ص. 78.

⁹⁶ - لقد تم إضافة "الأوقاف العامة" إلى لائحة الإعفاءات من أداء الرسم على عمليات البناء كمقتضى جديد ضمن قانون 07.20، وقد طال هذا الإعفاء حتى الرسوم المتعلقة بتجزئة الأراضي التابعة للجماعة.

- الاستعمال المفرط لتراخيص الترميم (المحدد مبلغه بين 100 و 500 درهم) عوض تراخيص البناء، وهو ما تم تغييره بمقتضى قانون 07.20 المتعلق بالجبايات المحلية، كما أشرنا سابقاً⁽⁹⁷⁾.

ويبقى المجهود المبذول للرفع من مردودية هذا الرسم دون جدوى مادام أن الموارد التي تشكلها تبقى على غرار الرسم على عمليات تجزئي الأراضي، كما سنرى لاحقاً، جد ضعيفة، فقد بلغ مردود الرسم على عمليات البناء خلال سنة 2012 ما قدره 722 مليون جهة لينخفض سنة 2013 إلى 720 مليون درهم، ليصل إلى أدنى مستوياته سنة 2014 بنسبة 705 مليون درهم⁽⁹⁸⁾.

والجدير بالذكر أن هذا الرسم سجل بعض الانتعاش في مداخله خلال سنوات 2015، 2016، 2017 و 2018 مقارنة مع الرسوم الأخرى المدبرة من طرف الجماعة، وذلك راجع لجودة عملية الإحصاء والمتابعة في تلك الفترة⁽⁹⁹⁾، إلا أنه عاد لينتخس من جديد بفعل تداعيات جائحة "كوفيد-19" والركود الاقتصادي الذي صاحبها⁽¹⁰⁰⁾.

ويوجد نوع آخر من الرسوم ذات الطبيعة العقارية، وهو رسم غالباً ما يأتي اسمه مقرون بالرسم على عمليات البناء، وهو الرسم على عمليات تجزئة الأراضي وهو رسم منظم بمقتضى المواد 57 إلى 63 من القانون 07.20، ويفرض على عمليات تجزئة الأراضي التي تقع داخل دوائر الجماعات الحضرية والمركز المحدد فقط دون الجماعات القروية، وكذلك المحطات الشتوية ومحطات الاستشفاء بالمياه المعدنية، ويفرض على مجموع التكلفة الحقيقية لإنجاز الأشغال بما تشمله من تجهيز وتطهير وكهربة الأرض

⁹⁷ - الفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

⁹⁸ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات، مرجع سابق، ص. 84.

⁹⁹ - لقاء مع السيد: عزيز نفيس، مسؤول عن قسم المالية بجماعة فاس، تاريخ اللقاء 2021/11/10، مقر جماعة فاس.

¹⁰⁰ - لقد عرف المغرب على غرار دول العالم أواخر سنة 2019 ظهور جائحة مرضية تسمى بـ"كوفيد-19" أثرت على الاقتصاد العالمي والوطني، بحيث أصبح منحنى الاقتصاد الوطني والميزانية العمومية في انخفاض خطير بسبب تداعيات هذه الجائحة وهو ما أثر سلباً على المداخل الجبائية عامة.

المراد تهيئتها، كما تم احتسابها عند تهيئة الأشغال دون احتساب الرسم على القيمة المضافة⁽¹⁰¹⁾.

وتتراوح أسعار هذا الرسم بين 3% و 5% من الكلفة الإجمالية لأشغال التجهيز عوضا عن السعر الأقصى المحدد في 5% المنصوص عليه سابقا⁽¹⁰²⁾ وتضاف إلى النسبة السابقة الذكر، الضريبة على القيمة المضافة المفروضة على عمليات التجزئة بسعر 20% مما يزيد العبء الضريبي على هذا القطاع، بحيث يصبح خاضعا لاقتطاع ضريبي تراكمي بسعر يتراوح بين 23% و 25%.

وإذا كان هذا العبء الضريبي مقبولا سنة 2008، في سياق 14% للضريبة على القيمة المضافة على الأشغال العقارية، فقد أصبح حاليا يشكل ثقلا أكبر على تكلفة البناء، فضلا على انعكاساته السلبية على المستوى الاقتصادي⁽¹⁰³⁾ وعلى انسجام النظام الضريبي بشكل عام.

وبالرغم من اتسام هذا الرسم بسهولة تحديد وعائه، وتحصيله الذي لا ينطوي على صعوبات، بحيث أن المسطرة الإدارية في منح التراخيص وتسلم الأشغال تبقى رهينة بأداء هذا الرسم، إلا أن منتوج هذا الرسم لازال يعرف تراجعا كبيرا خصوصا خلال السنوات الأخيرة، إذ تراجع معدله من زائد 16,4% سنة 2012 إلى زائد 4,4% سنة 2013 ثم إلى ناقص 23,3% سنة 2014، ومثلت مداخيل هذا الرسم البالغة 260 مليون درهم خلال 2013 و 200 مليون درهم خلال سنة 2014، ما يقارب 10% من المداخيل الإجمالية للرسوم المدبرة من طرف الجماعات⁽¹⁰⁴⁾.

أما بالنسبة لسنوات 2015 و 2016 وإلى غاية 2020 فإن الانخفاض الطفيف في معدلات ارتفاعه لم تغير من كونه لازال يتميز بالضعف الذي يمكن أن نرجعه لعدة أسباب منها:

¹⁰¹ - المادة 60 من القانون رقم 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

¹⁰² - تقرير المجلس الأعلى للحسابات، مرجع سابق، ص. 79.

¹⁰³ - نفس التقرير، ص. 78.

¹⁰⁴ - نفس التقرير، ص. 132.

- انخفاض تكلفة الصيانة المؤدى عنها (المتوسط 67 درهم للمتر المربع)، وبالتالي عدم إعطاء الأمر بالتحصيل؛
- عدم تطبيق الرسم على التجمعات السكانية؛
- عدم دفع ما تبقى من الرسم حين الاستلام المؤقت لتجزئة (البقعة الأرضية)، نتيجة عدم مراجعة أو مراقبة البيانات المدلة بها، بالإضافة إلى عدم اعتماد الجماعة على التخزين المعلوماتي وهو ما يُصعب عملية المراقبة⁽¹⁰⁵⁾.

أما بخصوص السنوات الأخيرة فقد كان لجائحة "كوفيد-19" أكبر أثر سلبي على مردودية هذا الرسم نظرا لعدم قدرة الملزمين على أداء ما عليهم من التزامات ضريبية.

إن أمر تحسين مردودية الرسم على عمليات تجزئة الأراضي يتطلب اعتماد عدة تدابير قانونية وتنظيمية حتى تتمكن المصالح الجماعية من رفع اللبس عن العديد من النقاط التي لازالت تحول دون التطبيق السليم لشروط تحصيل وتصفية هذا الرسم.

وإذا كانت هذه الرسوم ذات الصبغة العقارية تنسم بالضعف وقلة المردودية، فإن هناك رسوم أخرى تستعين بها الجماعات لأجل إغناء ميزانياتها، وهي رسوم ذات طبيعة تجارية وخدمائية، فما هي هذه الرسوم؟

الفقرة الثانية: الرسوم المحلية ذات الطابع التجاري والسياحي والخدمات

لا تقل الرسوم المحلية ذات الطابع التجاري والسياحي والخدمات أهمية عن الرسوم العقارية، فهي تشكل موردا ماليا مهما للجماعات، ومن أجل معرفة مدى أهمية هذه الرسوم داخل المنظومة التمويلية لدى الجماعة، ارتأينا الوقوف من خلال هذه الفقرة على نوعين من الرسوم، يتعلق الأمر بالرسوم ذات الطابع التجاري ورسوم أخرى ذات طابع سياحي وخدمي.

¹⁰⁵ - أحمد قيلش، "المنظومة الجبائية المحلية بين إشكالية التنازع وحركية التقاضي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق، الدار البيضاء، 2000-2001، ص. 46.

تعتبر الرسوم المرتبطة بالأنشطة التجارية تلك الرسوم التي تكتسي طابعا تجاريا والتي تستفيد منها الميزانية الجماعية، ونذكر منها الرسم على النقل العمومي للمسافرين والرسم على استخراج المواد من المقالع.

فأما الرسم على النقل العمومي للمسافرين فهو من الرسوم التي تم إحداثها أول مرة في القانون رقم 89.30، والذي كان معروفا بالرسم المفروض على استغلاله رخص سيارات الأجرة وحافلات النقل العام للمسافرين⁽¹⁰⁶⁾.

وقد أبقى عليه المشرع في القانون 47.06 المتمم والمعدل بمقتضى قانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، تحت مسمى الرسم على النقل العمومي للمسافرين، وهو من الرسوم المرتبطة بقطاع النقل العام⁽¹⁰⁷⁾.

يفرض هذا الرسم على نشاطات سيارات الأجرة وحافلات النقل العمومي للمسافرين على أساس المجال الترابي لاستغلالها⁽¹⁰⁸⁾ أي على خدمات النقل العام المقدمة للعموم، بهدف تجاري، بُغية نقل المسافرين وهو رسم منصوص عليه بمقتضى الظهير 1.63.260 الصادر بتاريخ 12 نونبر 1963 المتعلق بالنقل بواسطة سيارات الأجرة⁽¹⁰⁹⁾.

ويؤدي هذا الرسم من قبل مالكي هذه السيارات أو الحافلات أو مستغليها في حالة عدم معرفتهم⁽¹¹⁰⁾.

أما فيما يتعلق بأساس فرض الرسم فإنه يُفرض على مزاولة نشاط النقل العمومي للمسافرين باعتبار أصناف العربات المخصصة لذلك⁽¹¹¹⁾ نظرا لاختلاف مداخل وأصناف هذه العربات.

¹⁰⁶ - سعيد جفري، هشام مليح، "التشريع الجديد للجبايات المحلية بالمغرب"، مجلة السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، عدد 131، ص. 35.

¹⁰⁷ - انظر المواد 77 إلى 82 من القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

¹⁰⁸ - أحمد حضرائي، "النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي والمقارن"، مرجع سابق، ص. 266.

¹⁰⁹ - الظهير الشريف رقم 1.63.260 بشأن النقل بواسطة السيارات عبر الطرق الصادر بتاريخ 12 نونبر 1963، (الجريدة الرسمية عدد 2667 بتاريخ 6 دجنبر 1963).

¹¹⁰ - المادة 84 من القانون رقم 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى القانون 07.20.

¹¹¹ - المادة 85 من نفس القانون.

ويؤدي هذا الرسم لدى شسيع المداخل الجماعية التي يتم استغلال العربة داخل نطاقها الترابي أو الجماعة التي يوجد بها نقطة انطلاق العربة، أو لدى المحاسب العمومي المكلف بالتحصيل أو بطريقة إلكترونية⁽¹¹²⁾.

يتميز الرسم على النقل العمومي للمسافرين يضعف مردوديته بحيث لا يمثل إلا 1% من المداخل الإجمالية للرسوم المدبرة مباشرة من طرف الجماعات، فيما عرف طفرة نوعية خلال سنة 2013 بتسجيله نسبة بلغت نحو 52%.

وبالرغم من ذلك فإن مداخله، انتكست من جديد خلال سنة 2014 لتصل إلى انخفاض نسبة 3%⁽¹¹³⁾. ونفس الشيء بالنسبة لسنوات 2015، 2016، 2017، 2018 و2019.

ومن بين الملاحظات المتواترة في هذا الإطار، عدم ضبط الوعاء الكامل لهذا الرسم من طرف الإدارة الجماعية، ويعزى ذلك لغياب التنسيق بين المصالح الإدارية الخارجية وعدم استعمال الحق في الحصول على المعلومات ذات الصلة⁽¹¹⁴⁾ حيث أبرزت المجالس الجهوية للحسابات باستمرار، الفارق الكبير بين عدد رخص سيارات الأجرة من الصنف الأول والصنف الثاني المدلى به من طرف العمالات، والعدد المعتمد من طرف المصالح الجماعية في تحديد وعاء هذا الرسم⁽¹¹⁵⁾.

أما بخصوص الرسم على استخراج مواد المقالع فهو رسم ذو طابع إقرارى، منظم بمقتضى القانون 47.06، المتمم بمقتضى القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية⁽¹¹⁶⁾، المواد 90 إلى 96 من هذا الأخير.

¹¹² - المادة 96 من نفس القانون.

¹¹³ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات، مرجع سابق، ص. 99.

¹¹⁴ - نفس التقرير، ص. 134.

¹¹⁵ - نفس التقرير، ص. 135.

¹¹⁶ - لقد جاء القانون 07.20 بمقتضيات مكملة ومتممة لما جاء في القانون 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية، إلا أن أحكام القانون الأخير تبقى سارية المفعول بمعية القانون 07.20.

يفرض هذا الرسم على استخراج مواد المقالع، وذلك بفرض رسم كل ربع سنة على كل أنواع المواد المستخرجة من المقالع الموجودة بتراب الجماعة الترابية كيفما كان نوعها، سواء كانت هذه المقالع في ملكية الدولة، أو في ملكية الخواص⁽¹¹⁷⁾.

يعتبر الأشخاص المرخص لهم باستغلال المقالع، وكذا استغلال الرمل، الجارف من البحر والوديان ملزمين بأداء هذا الرسم تلقائيا لدى شسيع المداخل⁽¹¹⁸⁾ الجماعي أو لدى المحاسب العمومي المكلف بالتحصيل، على أساس طبيعة وكمية المواد المستخرجة.

وتوزع عائدات الرسم على استخراج مواد المقالع من طرف المصلحة المكلفة بالتحصيل بتحديد 90% لفائدة الجماعات و10% لفائدة الجهة التابع لها المقلع، وهو معطى جديد من حيث المدة الزمنية، حيث أن قانون 89.30 كان قد حدد مدة فرض الرسم على سنة، أما في ظل القانون الحالي فقد حددها في ربع سنة.

وقد أدرك المشرع حجم الصعوبات التي يعرفها تطبيق هذا الرسم، خصوصا المتعلقة بمراقبة الكميات المستخرجة، لذلك فقد عمد إلى إحداث لجنة إقليمية لمتابعة قضايا المقالع مرفق بكناش التحملات النموذجي، وتعتبر الجماعة عضوا في هذه اللجنة التي لها كافة الصلاحيات الخاصة لمتابعة الترخيص بفتح المقالع ومراقبة استغلالها، واتخاذ العقوبات الجزائية في حق مستغليها، وذلك بقصد تجاوز وملا الفراغ الذي خلفه المشرع عند معالجته لهذا الرسم، سواء في قانون الإصلاح الجبائي 98.30، أو في القانون المنظم للجبائيات المحلية 47.06⁽¹¹⁹⁾، وحتى التعديلات التي طرأت عليه بمقتضى القانون رقم 07.20 لم تتضمن أي إضافة تهدف إلى تعزيز مداخل هذا الرسم.

وبالرغم من كل هذه المعطيات، إلا أن هذا الرسم، لازال يعرف، في تحصيله عدة خروقات وتجاوزات والتي ترتبط أساسا بعدم ضبط التصريحات المتعلقة بالكميات المستخرجة، وما يؤكد ذلك هو التفاوت الكبير بين المعطيات المتوفرة لدى الجماعات

¹¹⁷ - دليل الجبائيات المحلية، سلسلة دليل المنتخب، المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، الطبعة الأولى، 2009، ص. 17.

¹¹⁸ - المادة 96 من القانون 47.06 المتمم والمعدل بمقتضى القانون 07.20 المتعلق بجبائيات الجماعات الترابية.

¹¹⁹ - أحمد قيلش وعبد الغني حدوش، مرجع سابق، ص. 121.

حول هذا الرسم وتلك المتوفرة لدى المصالح التابعة لوزارة التجهيز، وكذا وكالات الأحواض المائية⁽¹²⁰⁾.

وترجع أسباب هذه الوضعية، في جزء منها، إلى ضعف المراقبة الميدانية للمقالع، وإلى عدم تعبئة المعلومات المتوفرة لدى الأغيار⁽¹²¹⁾.

وقد عرف مردود الرسم على استخراج مواد المقالع تطورا تراجعيا، إذ انتقل من زائد 12,3 سنة 2012 إلى 0,6% سنة 2013، ثم إلى ناقص 20,4% سنة 2014، بحيث بلغ منتوج الرسم، خلال 2015 ما مجموعه 140 مليون درهم، بما يمثل 6,8% من المداخل الإجمالية للرسوم المدبرة مباشرة من طرف الجماعات⁽¹²²⁾.

ونفس الانخفاض في نسبة هذا الرسم يمكن تسجيله خلال آخر سنتي 2018، 2019 بسبب الركود الاقتصادي الذي عرفته معظم الجماعات المغربية بسبب حالة الطوارئ التي منعت معظم المستثمرين من استئناف الأشغال المتعلقة بهذا الرسم وهو ما أثر على مردوديته.

ننتقل الآن للحديث عن نوع آخر من الرسوم وهي الرسم عن المياه والرسم المتعلق بمجال بيع المشروبات.

فأما الرسم الأول فهو منظم بمقتضى القانون 47.06 كما جاء تنميته بواسطة القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، وهو رسم يستحق على المياه المعدنية داخل الجماعات، من حيث المجال الترابي، وهو رسم يفرض على المؤسسات التي تستغل ينابيع المياه المعدنية أو مياه المائدة وتعدّها للاستهلاك⁽¹²³⁾⁽¹²⁴⁾.

¹²⁰ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات، مرجع سابق، ص. 134.

¹²¹ - نفس التقرير، ص. 134.

¹²² - نفس التقرير، ص. 134.

¹²³ - دليل الجبايات المحلية، مرجع سابق، ص. 15.

¹²⁴ - المادة 78 من القانون 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية المعدل والمتمم بمقتضى القانون 07.20.

ويؤدى مبلغ الرسم تلقائيا كل ربع سنة قبل انصرام الشهر الموالي لكل ربع سنة، ويستخلص من طرف وكيل مداخل الجماعة التي يقع بها موقع استغلال الينبوع أو البئر⁽¹²⁵⁾.

وبالرغم من أن هذا الرسم لا يشكل صعوبات فيما يتعلق بتحديد وعائه وتصفيه مبالغه، بحيث يتميز بنوع من الشفافية بالنظر إلى مجال تطبيقه المضبوط بشكل جيد، وكذا إلى جودة مستوى التنظيم الذي يتميز بها المستغلون لهذا القطاع⁽¹²⁶⁾ إلا أن مردودية هذا الرسم تبقى ضعيفة حيث لم تتجاوز 87 مليون درهم سنة 2014 بمعدل 3,7% من المداخل الإجمالية للرسوم المدبرة ذاتيا من طرف الجماعات⁽¹²⁷⁾ مما يتطلب إعادة النظر في سعر هذا الرسم خصوصا في ظل وجود شركات كبرى تستحوذ على استغلال منابع المياه.

إذا كانت هذه هي أهم الخطوط العريضة للرسم المتعلق بالمياه المعدنية ومياه المائدة، فماذا عن الرسوم المفروضة على مجال بيع المشروبات؟

يعتبر الرسم على محال بيع المشروبات من الرسوم ذات الطبيعة التجارية، وهي منظمة بمقتضى قانون 46.07 من المواد 64 إلى 69، ضمن أحكام الباب الثامن، وهو يطبق على كل محال لبيع المشروبات، والتي تستهلك فيه هذه المشروبات كالمقاهي والحانات وقاعات الشاي⁽¹²⁸⁾.

ويُحتسب الرسم على محال بيع المشروبات على أساس المداخل التي يُحققها مشغلو هذه المؤسسات الخاضعة للرسم والمتأتية من بيع المشروبات التي تستهلك في عين المكان الذي تُباع فيه، وذلك دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة⁽¹²⁹⁾.

¹²⁵ - دليل الجبايات المحلية، مرجع سابق، ص. 15.

¹²⁶ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات، مرجع سابق، ص. 134.

¹²⁷ - نفس التقرير، ص. 134.

¹²⁸ - المادة 64 من القانون 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية.

¹²⁹ - المادة 65 من نفس القانون.

ويعود سلطة تحديد سعر هذا الرسم للجماعات وفق خصوصيات كل جماعة، فيما تتولى المصالح الجبائية التابعة لهذه الجماعة مسؤولية استخلاص الرسم.

وقد بلغ منتوج الرسم على محال بيع المشروبات سنة 2013 ما مجموعه 161 مليون درهم، وسنة 2014 ما نسبته 155 مليون درهم وهو ما يمثل 6% من المداخل الإجمالية للرسوم المدبرة من طرف الجماعات⁽¹³⁰⁾، فيما سجلت السنوات 2019، 2020، 2021 أكثر النسب انخفاضا نظرا لحالات الإغلاق التام والجزئي الذي فرضته تداعيات جائحة "كوفيد-19" التي عصفت بالبلاد والتي أحدثت آثارا سلبية على المداخل المتأتية من هذا الرسم خصوصا وأنه يعتمد أساسا على المحال الترفيهية والسياحية.

وتظل هذه النسب ضعيفة وتبني الدور المحدود لهذا الرسم مقارنة مع باقي الرسوم المسيرة ذاتيا من طرف الجماعات، بالرغم من أن مجال تطبيقه عرف توسعا كبيرا في السنوات الأخيرة.

ومن أهم العوامل الأخرى التي تحول دون تحقيق مردودية كافية لهذا الرسم تذكر:

- عدم وجود جرد شامل ومُحِين لأصحاب المقاهي والحانات وقاعات الشاي، وبصفة عامة، لكل بائعي المشروبات التي يستهلك في عين المكان؛
- ضعف مستوى مراقبة وتتبع التزامات الخاضعين للرسم والمرتبطة بإيداع الإقرارات، وكذا يفرض العقوبات على المخالفين للمقتضيات القانونية؛
- ضعف استعمال التدبير المعلوماتي المتعلق بضبط وعاء الرسم والتحكم فيه بشكل جيد.

وتجدر الإشارة أن هناك رسم آخر تستفيد منه الجماعات ومكلفة بتدبيره، وهو الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية، وهو منظم بمقتضى المواد 70 إلى 76 من القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

¹³⁰ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات، مرجع سابق، ص. 132.

ويقصد بالمؤسسات السياحية، كل مؤسسات الإيواء والفنادق أو الشقق المجهزة وكذلك الأندية الخاصة والنزل والقرى السياحية ودور الضيافة وكل المؤسسات التي لها صبغة سياحية يستفيد منها ملاكها بواسطة استئجارها، وينص القانون 07.20 على ضرورة إدماج بعض أصناف مؤسسات الإيواء السياحي مثل النوادي الفندقية والرياضات والمنازل المؤجرة للسياح، وكذلك دور الضيافة، وباقي أشكال الإيواء الأخرى⁽¹³¹⁾، فيكون المالكين لهذه الأصناف السياحية المخصصة للإيواء ملزمين بأداء رسم الإقامة بها لدى الجماعة التابع لها مقر المؤسسة السياحية موضوع استخلاص الرسم أو لدى المحاسب العمومي المكلف بالتحصيل كل ربع سنة، وهو إجراء جديد تمت إضافته بمقتضى القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

ويؤدى هذا الرسم عن كل شخص، وعن كل ليلة وفق الأسعار المحددة قانونا وحسب أصناف مؤسسات الإيواء السياحي⁽¹³²⁾.

ويعتبر هذا الرسم من الرسوم الإقرارية الذي تحدد فيه أسعار الرسوم حسب الشروط المنصوص عليها⁽¹³³⁾، وبالرغم من أن المشرع قد وسع مجال تطبيق هذا الرسم، حيث تمت إضافة دور الضيافة وقصور المؤتمرات... وجميع المؤسسات السياحية التي تضمها القانون رقم 61.00 المتعلق بالمنشآت السياحية، إلا أن مردود هذا الرسم يتميز بالضعف، حيث سجل سنة 2012 انخفاضا وصلت نسبته إلى 12,4%، وبالرغم من الانتعاش الذي حققه لاحقا خلال سنتي 2013 و2014 حيث وصل إلى نسبة ارتفاع يقدر بـ 10% إلا أن ذلك لا يُعد كافيا، خصوصا وأن نسبة نمو هذا الرسم عرفت خلال الفترة الممتدة من 2011 إلى 2013 ما قدره 4,7% أي أقل من سنة نمو القطاع السياحي الذي ناهز 13,3%⁽¹³⁴⁾.

¹³¹ - المادة 73 من قانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

¹³² - أحمد قيلش وعبد الغني حدوش، "بنية المنظومة الجبائية المحلية"، سلسلة المعارف العملية في الشرح العلمي للمنظومة الجبائية، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، 2013، ص. 141.

¹³³ - المادة 168 من القانون 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية..

¹³⁴ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات، مرجع سابق، ص. 134.

وتعود الأسباب التي تحد من تطور نسبة الموارد المتأتية من هذا الرسم الى ما يلي:

- كثرة الإعفاءات⁽¹³⁵⁾، خصوصا تلك التي تهم مقصورات التخميم، وخاصة الأجنبية منها، والتي يطول مقامها داخل المغرب، ويكثر عددها، وبالمقابل فهي معفاة من الرسوم الواجبة للجماعات على ملاك هذه المقصورات التي توجد فوق ترابها، وبالتالي فإن الجماعات وبالخصوص الجماعات القروية تحرم من عائد هذا الرسم؛
- عدم قدرة السلطات الجبائية على مراقبة مدى صحة التصريحات المدلى بها من طرف الملزمين بأداء هذا الرسم.

كما أن افتقار الإدارة الجماعية للعنصر البشري المؤهل للقيام بعمليات المراقبة والتتبع، يجعل من عملية استخلاص الرسوم وتحسين مردوديتها، هي العامل الأساسي الذي من شأنه حرمان الجماعة من تحسين مردودية هذا الرسم والنتيجة هي ضياع مداخل مهمة على جماعة هي في أمس الحاجة إليها.

ويبين الجدول أسفله مدى الضعف في بعض الموارد المدبرة ذاتيا من طرف الجماعات بمليون درهم:

الجدول رقم 1: الموارد المدبرة ذاتيا من طرف الجماعات برسم سنوات 2012-2014

الرسم	2012	2013	2014
الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية	831	1121	795
الرسم على عمليات البناء	722	720	705
الرسم على عمليات تجزئة الأراضي	249	260	199
الرسم على مجال بيع المشروبات	138	161	155
الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية	149	178	197
الرسم على استخراج مواد المقالع	174	175	439
الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة	90	84	87
الرسم على النقل العمومي للمسافرين	21	32	22

المصدر: تقرير المجلس الأعلى للحسابات الخاص بالجبايات المحلية، ماي 2015.

¹³⁵ - وتجدر الإشارة أن القانون رقم 07.20 تضمن إعفاءا جديدا من أداء هذا الرسم لفائدة الأطفال دون سن الثانية عشر.

وإذا كان هذا الانخفاض في نسبة الموارد الجبائية التي تدبرها الجماعة بالنسبة لسنوات 2012، 2013 و2014، فإن نفس الشيء يمكن ملاحظته بالنسبة للسنوات المتعاقبة، حيث ظلت هذه الرسوم تعرف انخفاضا ملحوظا خصوصا في الثلاث سنوات الفارطة، ابتداء من 2019، 2020 و2021، ويعزى ذلك إلى ظروف الجائحة التي تحدثنا عنها سابقا، وبسبب العفو الضريبي الذي اتخذته الدولة كإجراء لتخفيف الضغط على الملزمين.

ويوضح الجدول الآتي نموذجا لجماعة فاس التي لازالت ميزانيتها تعاني من الضعف المتعلق بالمدخلات الجبائية المدبرة ذاتيا، حيث ظلت هذه النسبة تنخفض سنة بعد أخرى بدءا من سنة 2016 إلى غاية متم سنة 2020⁽¹³⁶⁾.

**الجدول رقم 2: مداخيل الرسوم المحلية المدبرة من طرف جماعة فاس بمليون درهم
دون احتساب المداخيل الأخرى برسم سنوات 2016-2020**

السنة المالية	مداخيل الرسوم المدبرة من طرف الجماعة (برسم القانون رقم 47.06)
2016	165 843 362 98
2017	184 750 714 38
2018	168 007 725 34
2019	156 361 741 38
2020	130 251 092 84

المصدر: جدول تركيبي اعتمادا على معطيات وثيقة ميزانية فاس.

وعلى العموم، تعتبر الموارد المستخلصة من الرسوم المدبرة من طرف الجماعات ضعيفة إلى حد كبير، مما يجعل الاعتماد عليها بشكل كلي، أمرا مستحيلا، لذلك وجب على القائمين على تدبير وتحصيل هذه الرسوم العمل على توسيع وعائها، والحرص على تحصيلها طبقا لقواعد صارمة ومحددة، إذ أن معدل الباقي استخلاصه الخاص بهذه الرسوم عرف تطورا ملحوظا خلال السنوات الأخيرة.

¹³⁶ - وثيقة المعطيات المالية والمحاسبية المتعلقة بمدخلات ميزانية التسيير لجماعة فاس خلال الفترة 2016-2020.

بالإضافة إلى الرسوم السالفة الذكر، هناك رسوم أخرى تستفيد منها الهيئات اللامركزية، وهي عبارة عن حقوق ومساهمات وأتاوى أبقى عليها القانون 39.07 ولا زالت تستفيد الجماعات من إيراداتها.

الفرع الثاني: المساهمات والأتاوى المنظمة بمقتضى القانون 39.07

أمام الفسيفساء الذي كانت تعيشه الجبايات المحلية، والتعدد الكبير في مختلف الضرائب والرسوم المحلية المستحقة للجماعات المحلية بموجب القانون الجبائي المحلي رقم 30.89 وضعف مردودية وفعالية، واستمرار المشاكل القانونية والتنظيمية بهذا القانون، كلها عوامل أدت بالمشروع المغربي إلى إعادة هيكلة المنظومة القانونية للنظام الجبائي المحلي⁽¹³⁷⁾ من خلال الاستغناء عن الحقوق والأتاوى والمساهمات التي لا تكتسي طابعا جبائيا⁽¹³⁸⁾ من النص الجبائي المحلي الجديد رقم 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 في حين تم الاحتفاظ بموجب القانون 39.07⁽¹³⁹⁾ والقاضي باستمرار تطبيق أحكام القانون 30.89 فيما يخص المقتضيات المتعلقة ببعض الحقوق والمساهمات والأتاوى، وهي إيرادات وإن كانت لا تكتسي صبغة جبائية إلا أنها تدرج ضمن الرسوم التي تستفيد الجماعات من مداخيلها مستحقة تستفيد منها الجماعات وتعتمد عليها في تغذية جزء من ميزانيتها كالرسم على الاحتلالات المؤقتة للملك العمومي الجماعي (الفقرة الأولى) ورسوم أخرى تستفيد منها الميزانية الجماعية (الفقرة الثانية) بموجب القانون رقم 39.07.

¹³⁷ - كريم لحرش، "تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والادارة المحلية، عدد 10، طوب بريس، الرباط، ط 2، سنة 2011، ص. 110.

¹³⁸ - من أهم الرسوم المحذوفة: الرسم على المشاهد الرسم على الباعة المتجولين في الطرق العامة، الرسم على الفتح المبكر والاغلاق المتأخر، الرسم على الدراجات النارية التي يفوق حجم محركها 125س، الرسم على تقسيم الأراضي الرسم على تذاكر دخول المهرجانات الرياضية والمساح الخاصة الرسم على مؤسسات التعليم الخاصة...

¹³⁹ - ظهير شريف رقم 1.07.209 صادر في 16 من ذي الحجة 1428 بتنفيذ القانون رقم 39.07 بسن أحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية (الجريدة الرسمية بتاريخ 20 ذي الحجة 1428 موافق لـ 31 ديسمبر 2007).

الفقرة الأولى: الرسم على الاحتلالات المؤقتة للملك الجماعي العام

لقد تطرقت العديد من القوانين لتنظيم رسوم الاحتلالات المؤقتة، قبل أن يستقر على صياغتها الحالية في ظل القانون الجديد، ويعتبر ظهير 30 نوفمبر 1918 النص الأساسي لشغل الملك العام للجماعات، وعلى الرغم من كل التفاصيل التي جاء بها هذا القانون، فقد اعترته العديد من الثغرات والغموض من الناحية التطبيقية، ثم جاء ظهير 1976 وبعده قانون 30.89 متضمنا لمجموعة من الأحكام المنظمة لعمليات شغل الأملاك الجماعية العامة، وخاصة في الباب المتعلق بالرسوم المستحقة عنها، أو الأغراض المتوخاة من شغل هذا الملك الجماعي العام.

وعليه، ستتضمن هذه الفقرة مجموعة من النقاط الموضحة للإطار القانوني لهذا الرسم، سواء من حيث مجال تطبيقه، أو من حيث الملزمين بأدائه، على أساس أن هناك نوعين من الرسوم التي تؤدي عن شغل الملك الجماعي العام، وذلك حسب الغرض من شغل هذا الملك، فشغل الملك الجماعي العام ينقسم إلى شقين: شغل الملك الجماعي مؤقتا لأغراض البناء أو شغل الملك الجماعي مؤقتا، لأغراض تجارية أو صناعية أو مهنية أو بمنقولات وعقارات ترتبط بممارسة أعمال تجارية أو صناعية.

فأما الرسم على احتلال الملك الجماعي لأغراض البناء، فمجال تطبيقه هو كل حالات الاحتلال المؤقت للملك الجماعي العام لغرض إيداع مواد البناء، والتي عددها المشرع في المادة 180 من قانون الإصلاح الجبائي على سبيل المثال لا الحصر، بدليل أنه استعمل في هذه المادة: "أو بغير ذلك مما يترتب عليه شغل الملك العام الجماعي" وهو ما يفيد ترك المشرع الباب مفتوحا لاعتبار كل نوع من أنواع الاحتلال المؤقت للملك الجماعي العام وله علاقة بالبناء يدخل ضمن الحالات التي يحكمها هذا الفصل⁽¹⁴⁰⁾.

كما أن النص جاء بهذه الصيغة من أجل سد أي ثغرة تأويلية تسمح بالمطالبة بالإعفاء من أداء هذا الرسم، فالنص صريح في عدم تمتع أي من الملزمين بهذا الرسم بالإعفاء منه.

¹⁴⁰ - أحمد قبيلش وعبد الغني حدوش، مرجع سابق، ص. 147.

يفرض الرسم على شغل الملك الجماعي العام لغرض البناء على كل متر مربع من المساحة المشغولة، والملزم هو من تعود له صلاحية تحديد المساحة المشغولة، في إقراره، إلا أن الإدارة الجبائية انتزعت هذه الصلاحية، فيما بعد من الملزم وأعطت لنفسها حق تحديد المساحة المشغولة في ظل غياب أي سند قانوني يجيز لها ذلك، فهو مجرد تقليد اتبعته أغلب الجماعات الترابية.

ويبقى للإدارة كامل الصلاحيات الممكنة لمراقبة مدى احترام الملزم للمساحة المرخص له بها لشغل الملك الجماعي.

أما بالنسبة للسعر فقد ترك المشرع أمر تحديده للجماعات مع ضرورة الاحتفاظ بالسعر الأقصى⁽¹⁴¹⁾، في إقراراتها الجبائية على أن لا يتجاوز النسبة المحددة من طرف المشرع.

يؤدي هذا الرسم كل ثلاثة أشهر، إلا أن الجماعات لا تحترم هذه المدة فتعتمد إلى فرض الرسم على السنة. بكاملها أو على نصفها، مبررة ذلك بغياب الإمكانيات المادية والبشرية لمراقبة احترام الملزم للمدة القانونية⁽¹⁴²⁾.

أما فيما يتعلق بالرسم المفروض على الملك الجماعي العام مؤقتا بمنقولات أو عقارات، فإن مجال تطبيقه تتعلق بمزاولة أنشطة ذات طابع صناعي أو مهني أو تجاري⁽¹⁴³⁾.

ويخضع لهذا الرسم كل مستفيد من رخصة شغل الملك الجماعي العام بصورة مؤقتة⁽¹⁴⁴⁾ وبناء على المساحة المشغولة من هذا الملك، ويؤدي عن كل ربع سنة إلى المحصل الجماعي⁽¹⁴⁵⁾.

¹⁴¹ - المادة 182 من القانون رقم 30.89 المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها.

¹⁴² - أحمد قيلش وعبد الغني حدوش، مرجع سابق، ص. 149.

¹⁴³ - المادة 185 من القانون رقم 30.89 المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها.

¹⁴⁴ - المادة 186 من نفس القانون.

¹⁴⁵ - المادة 188 من نفس القانون.

وتنص المادة 189 من القانون رقم 30.89 المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، على أن هذا الرسم يطبق على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا بواحد أو أكثر من المنقولات أو العقارات إذا كانت من مكملات النشاط التجاري أو الصناعي أو المهني الذي يزاوله صاحب الشأن بصورة رئيسية داخل محله المخصص لذلك.⁽¹⁴⁶⁾

ويخضع لهذا الرسم كل المستفيدون من الرخص من أجل شغل الملك العام بصورة مؤقتة، أي كان الغرض من هذا الاحتلال المؤقت.

بالرغم من أهمية عائدات هذين الرسمين المتعلقين بشغل الملك العام الجماعي، إلا أن عائداتهما تبقى قليلة مقارنة مع باقي الأتاوى الأخرى، فقد بلغت مداخيلهما ما مجموعه 424 مليون درهم، أي ما نسبته 25.7 من مجموع الأتاوى⁽¹⁴⁷⁾، وهو ما جاء به تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015.

وترجع أسباب هذا الضعف إلى وجود صعوبات لضبط عمليات الاحتلال المؤقتة للملك الجماعي، بحيث أن التراخيص المسلمة من طرف السلطات الجماعية في هذا الصدد، لا تغطي كل المساحات المشغولة فعليا⁽¹⁴⁸⁾ بالإضافة إلى عدم القدرة على تحديد هوية الأشخاص المستفيدين من هاته الرخصة.

كما يوجد تصور آخر على مستوى ضبط المساحات المشغولة فعليا والتي غالبا ما تفوق تلك المرخص بها.

لقد أكد تقرير المجلس الأعلى للحسابات المتعلق بالجبايات المحلية سنة 2015 أن تطبيق هذين الرسمين يعرف الكثير من التجاوزات على مستوى تطبيق الغرامات المساوية لثلاثة أضعاف مبلغ الرسم بالنسبة للحالات التي تتجاوز فيها المساحة المشغولة لتلك المرخص بها.

¹⁴⁶ - المحجوب الدربالي، مرجع سابق، ص. 139.

¹⁴⁷ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، ص. 136.

¹⁴⁸ - نفس التقرير، ص. 136.

وأخيرا فإن غياب تفعيل دور الشرطة الإدارية التابعة للجماعات فيما يتعلق بضبط حالات شغل الأملاك الجماعية بدون ترخيص وتطبيق العقوبات بشأن المخالفين من شأنه تفریط هذه الجماعات في إيرادات مالية مهمة ومفيدة لميزانياتها.

الفقرة الثانية: رسوم مرتبطة بأنشطة مختلفة

إن قراءة المواد المتعلقة بالحقوق والأتاوى والمساهمات التي تضمنتها أحكام بعض الأبواب التي مازالت سارية المفعول والمنصوص عليها في المادة الفريدة من القانون رقم 39.07، تبين أن هناك رسمين لهما علاقة بالعقار⁽¹⁴⁹⁾ ويتعلق الأمر بكل من الرسم على إتلاف الطرق ومساهمة أرباب العقارات المجاورة للطرق العامة في نفقات تجهيزها وتهيئتها.

وهناك نوع آخر من الرسوم المنظمة بمقتضى هذا القانون، وهي رسوم لها علاقة ببعض الأنشطة المتنوعة التي يكون تراب الجماعة وعاء لها، كالرسوم المفروضة على المجازر والأسواق وغيرها...

فأما الرسوم العقارية المنظمة بمقتضى قانون 39.07 فهي عبارة عن مساهمة أرباب العقارات المجاورة للطرق العامة في نفقات تجهيزها وتهيئتها والتي تتحملها ميزانية الجماعة المساهمة في هذه النفقات، ويعتبر هذا الأداء الجبائي الوحيد المخصص للجزء الثاني من الميزانية⁽¹⁵⁰⁾.

مثل بناء الطرق وتهيئة الأرصفة والتطهير بالقنوات إذ يكون على أرباب العقارات المجاورة للطريق العام تحمل مصاريف إقامة الطرق وتزفيتتها على امتداد المسافة التي تقع عليها واجهة العقار⁽¹⁵¹⁾، كما عليهم تحمل مصاريف تهيئة الرصيف ومجاري المياه

¹⁴⁹ - دليل الجبايات المحلية، مرجع سابق، ص. 25.

¹⁵⁰ - أحمد قيلش وعبد الغني حدوش، "بنية المنظومة الجبائية المحلية"، مرجع سابق، ص. 165.

¹⁵¹ - المادة 77 من القانون رقم 89.30 المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها.

المجاورة للعقارات المذكورة أعلاه⁽¹⁵²⁾ وكذا المساهمة في المصاريف الناتجة عن التطهير بالقنوات.⁽¹⁵³⁾

وتؤدي هذه المساهمات في شكل أقساط سنوية، أو بأقساط يحددها مقرر صادر عن رئيس الجماعة المعنية وفق الشروط المحددة قانونا، كما أن هناك نوع آخر من الرسوم المرتبطة بالعقار، والمنظمة بمقتضى قانون 39.07 وهو الرسم المترتب عن إتلاف الطرق، إذ يتعين على كل شخص تسبب بإلحاق ضرر أو تلف بالطريق بالتابع للنفوذ الترابي للجماعة الحضرية أو القروية، فإن هذه الأخيرة تقوم بإصلاح التلف إلا إذا كان التلف ناتجا عن ضرر ألحقه شخص بهذا الطريق، كتسريب مياه على جنبات الطريق، فإنه يساهم في عملية الإصلاح وفقا للشروط التي حددها القانون⁽¹⁵⁴⁾.

والحقيقة أن هذه الرسوم تثير العديد من الإشكالات تتعلق بتحديد نسبة المسؤولية عن فعل الغير في إحداث إتلاف الطرق⁽¹⁵⁵⁾، إذ أن المشرع قد عمم الخضوع لهذا الرسم على كل الأشخاص المعنوية، وبالتالي تكون مسؤولية أداء الرسم ملقاة على كل هذه الأشخاص المعنوية أو الطبيعية، دون الهيئات الترابية التي لا تبرز مسؤوليتها إلا عند مقاضاة الخاضع لرسم الإدارة المحلية أمام القضاء.

ويتم احتساب الرسم على إتلاف الطرق⁽¹⁵⁶⁾ بعد أن يتم تحرير محضر بشأن ذلك من قبل مهندسين مختصين معينين من طرف الأمر بالصرف انطلاقا من المعاينة التي يقوم بها هؤلاء الأعوان.

أما باقي الرسوم المحلية فهي تشمل باقي الرسوم غير الإقرارية التالية:

- الرسم على تصديق الإمضاء أو الإمضاء بالتطابق؛
- الرسوم المفروضة على الذبح في المجازر؛

¹⁵² - المادة 78 من نفس القانون.

¹⁵³ - المادة 79 من نفس القانون.

¹⁵⁴ - المادة 40 من نفس القانون.

¹⁵⁵ - أحمد قيلش وعبد الغني حدوش، "بنية المنظومة الجبائية المحلية"، مرجع سابق، ص. 170.

¹⁵⁶ - المادة 41 من القانون رقم 89.30 المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها.

- الرسم الإضافي المفروض لفائدة المشاريع الخيرية على الذبح في المجازر؛
- الرسوم المقبوضة في الأسواق والأماكن البيع العامة؛
- رسم المحجز؛
- الرسوم المفروضة على وقوف العربات المعدة للنقل العام للمسافرين؛
- رسم الحالة المدنية؛
- الرسم المفروضة على البيع في أسواق البيع بالجملة وأسواق بيع السمك⁽¹⁵⁷⁾.

كل هذه القائمة من الرسوم، بالرغم من أهميتها داخل النسق التمويلي الجماعي إلا أن مداخلها تتميز بالضعف وعدم الاستقرار، ولا يمكن الاعتماد عليها في تمويل الميزانية الجماعية.

فقد بلغت مداخل هذه الرسوم بالنسبة لجماعة فاس على سبيل المثال ما قدره 55 051 606 90 مليار درهم خلال سنة 2016 فيما انخفضت لتصل إلى حدود 37 835 378 12، وهو ما يبينه الجدول التالي⁽¹⁵⁸⁾:

الجدول رقم 3: مداخل جماعة فاس من الحقوق والمساهمات والأتاوى المنظمة بمقتضى القانون رقم 39.07 برسم سنوات 2016-2020 دون احتساب الموارد الأخرى

السنة المالية	مداخل جماعة فاس من الحقوق والمساهمات والأتاوى المنظمة بمقتضى القانون 39.07
2016	55 051 606 90
2017	28 342 880 06
2018	459 652 785
2019	59 969 485 41
2020	37 353 78 12

المصدر: جدول تركيبي اعتمادا على معطيات الميزانية الجماعية لمدينة فاس.

¹⁵⁷ - دليل الجبايات المحلية، مرجع سابق، ص. 25.

¹⁵⁸ - وثيقة المعطيات المالية والمحاسبية المتعلقة بمداخل ميزانية التسيير خلال الفترة 2016-2020.

والملاحظ أن المداخل المتأتية عن هذه الرسوم تأثرت كذلك بالوضعية الاقتصادية المتضررة بسبب تداعيات جائحة كورونا وهو ما أثر بشكل واضح على هذه الرسوم خلال السنوات الأخيرة.

يتبين لنا من خلال ما سبق، أن الرسوم والأتاوى التي تستفيد منها الجماعات، سواء تلك المنظمة بمقتضى القانون 47.06 أو تلك المستحقة بمقتضى القانون 390.7، تبقى هزيلة وغير كافية لتدعيم مالىتها، لذلك، فإن رسوما أخرى تعتمد عليها الجماعة في تمويل ميزانيتها وهي رسوم تدبرها الدولة لصالح الجماعات.

المطلب الثاني: الرسوم المدبرة من طرف الدولة لفائدة الجماعات

الرسوم المدبرة من طرف الدولة، أو الرسوم المدبرة بالإنابة، هي رسوم تستخلص من طرف المديرية العامة للضرائب، وهي رسوم محلية بطبيعتها استنادا إلى التنظيم الفني لها في قانون 47.06⁽¹⁵⁹⁾ المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

وتدبير هذه الرسوم من طرف مديرية الضرائب مفاده هو أن هذه الجهة هي التي خول لها القانون صلاحية إحصاء وربط وعاء كل من الرسم المهني ورسم السكن والرسم على الخدمات الجماعية، والخزينة العامة⁽¹⁶⁰⁾، هي من تعمل على تحصيل واستخلاص عائدات هذه الرسوم وتحويلها لفائدة الجماعات.

ويعزى إسناد هذه السلطة التحصيلية للضرائب للخزينة العامة للمملكة، نظرا للكفاءة التي تتمتع بها عبر شبكة من الموظفين والقابضين الأكفاء الذين يضعون خبرتهم تحت التصرف عن طريق تقديم المشورة والدعم اللازمين للجماعات، علاوة على تميز الخزينة

¹⁵⁹ - أحمد قيلش وعبد الغني حدوش، "بنية المنظومة الجبائية المحلية"، مرجع سابق، ص. 82.

¹⁶⁰ - تستفيد الميزانية العامة للدولة من نسبة 2% على كل من الرسوم التالية: الرسم المهني، الرسم على السكن والرسم على الخدمات الجماعية وذلك مقابل تدبيرها لهذه الرسوم حيث تقوم المديرية العامة للضرائب بعملية الإحصاء وربط الوعاء والتحصيل كما يقضي بذلك القانون الجديد رقم 07.20 المتعلق بالجبايات المحلية.

العامة للضرائب في مجال تحديث إجراءات المحاسبة والتحليل المالي وإعداد لوحات القيادة فيما يتعلق بالمجال الضريبي والمالي على العموم.

ثم إن الجماعات، في ظل إمكاناتها المحدودة في مجال الإحصاء والتحليل المالي والمحاسبي، لازالت لم ترقى لمستوى أداء المصالح التابعة للمديرية العامة للضرائب.⁽¹⁶¹⁾

الفرع الأول: الرسم المهني

يعتبر الرسم المهني أو ما كان يصطلح عليه من قبل بالضريبة المهنية (الباتانتا) وهو من أقدم الضرائب المشكلة للبنية الجبائية المحلية، ويعتبر الرسم المهني من الضرائب المباشرة التي وسع المشرع من نطاق تطبيقها مقارنة مع المجال الذي كانت تطبق فيه الضريبة المهنية وهو ما سنتطرق إليه من خلال (الفقرة الأولى) من هذا الفرع، على أن نتناول في (الفقرة الثانية) أساس فرض الرسم المهني وتصفيته.

الفقرة الأولى: مجالات تطبيق الرسم المهني

يشكل الرسم المهني أحد الرسوم المهنية التي تقوم مصالح الدولة بتدبيرها لفائدة الجماعات، ولم يغير القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية من نطاق تطبيق الرسم المهني فقد ظل يخضع لهذا الرسم الأشخاص الذاتيون والمعنويون ذوو جنسية مغربية أو أجنبية يزاولون في المغرب نشاطا مهنيا، والصناديق المحدثة بنص تشريعي أو باتفاقية وغير متمتعة بالشخصية المعنوية والمعهود بتسييرها إلى هيئات خاضعة للقانون العام أو الخاص⁽¹⁶²⁾.

¹⁶¹ - أمين ركلمة، "مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد وأفاق التطوير"، مجلة مسالك عدد 29.30 بعنوان الجماعات الترابية الجهوية المتقدمة ورهان الحكامة الجيدة، ص. 54.

¹⁶² - المادة 5 من القانون 47.06 المنظم للجبايات المحلية، المتمم بمقتضى القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

إضافة إلى ذلك، فقد عمد القانون 07.20 إلى تطبيق الأنشطة المهنية حسب طبيعتها وفق طبقات قائمة المهن في ملحق هذا القانون على إعادة ترتيب للمهن، في ثلاثة أصناف عوض تسعة، مما يسهل عملية تحديد وعاء هذا الرسم.

وتتم عملية ربط الضريبة بواسطة مصلحة الضرائب التابعة لوزارة المالية، حيث أن القانون يخول لموظفي إدارة الضرائب إحصاء جميع المنشآت والمؤسسات التي تزاوّل نشاطا يخضع لنطاق الضريبة ولطبيعة الأماكن التي تزاوّل فيها الأنشطة والقيمة الكرائية لتلك الأماكن⁽¹⁶³⁾، ولنوع التجارة أو الصناعة أو الحرفة... وتقوم مصلحة التحصيل بتوزيع حصيلة الضريبة المهنية على الجماعات التي يفرض الرسم داخل مجالها الترابي بنسبة 87% و 11% لفائدة غرف الصناعة و 2% لفائدة الميزانية العامة للدولة برسم تكاليف التسيير⁽¹⁶⁴⁾.

ويعفى بعض الأشخاص من دفع هذه الضريبة بصفة دائمة أو مؤقتة أو يستفيدون من تخفيض دائم⁽¹⁶⁵⁾.

فبالنسبة للأشخاص الذين يستفيدون من الإعفاء الدائم والكلي فقد حددتهم مدونة تحصيل الديون العمومية⁽¹⁶⁶⁾، أما بالنسبة للأشخاص الذين يستفيدون من الإعفاء الكلي المؤقت لكل نشاط مهني جديد ثم إحداثه طيلة خمس سنوات ابتداء من تاريخ الشروع في مزاولة، النشاط موضوع الرسم.

وحسنا فعل المشرع حينما حدد فترة ومكان فرض الرسم مقارنة مع المقتضيات التي كانت مطبقة قبل الإصلاح الجبائي الأخير، وهكذا، فإن الرسم يفرض في المكان الذي

¹⁶³ - أحمد الرازي، "الجماعات المحلية أداة لتحقيق التنمية: الجماعة الحضرية لسوء الأربعاء نموذجا"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية الحقوق أكادال، الرباط، الموسم الجامعي 2001-2002، ص. 244.

¹⁶⁴ - المادة 11 من القانون 07.20 بتغيير وتنظيم القانون رقم 47.06.

¹⁶⁵ - محمد أشمّلال، "واقع النظام الجبائي المحلي بالمغرب وشروط تأهيله"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، السنة الجامعية 2013-2014، ص. 71.

¹⁶⁶ - المادة 6 من القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.175 الصادر في 28 محرم 1421 الموافق 3 ماي 2000 (الجريدة الرسمية عدد 48000، 28 صفر 1421 الموافق لفتح يونيو 2000).

توجد به المحل أو المنشآت المهنية الخاضعة للرسم⁽¹⁶⁷⁾، ويتعين على الأشخاص الذين لا يوفرون على محال أو منشأة مهنية تعيين موطن ضريبي لاجل هذا الغرض.

وقد ألزم المشرع المغربي الملزمين بأداء الرسم المهني بجملة من الواجبات تتجلى في⁽¹⁶⁸⁾ التسجيل في جدول الرسم المهني، حيث يتعين على الملزمين بوضع إقرار بالتسجيل في جدول الرسم المهني لدى المصلحة المحلية للضرائب التابع لها مقره الاجتماعي أو مؤسسته الرئيسية أو موطنه الجبائي داخل أجل أقصاه ثلاثين يوما التي تلي تاريخ مزاولة النشاط، وذلك وفق مطبوع نموذجي تعدده الإدارة وبناء على الإقرار يسلم لكل ملزم رقم تعريف.

كما يتعين على الملزمين الذين يمسون محاسبة أن يدلوا بإقرار إجمالي يبين بالنسبة لمل مؤسسة مستغلة للأراضي والمباني والتجهيزات والتهيئات والمعدات والأدوات في تاريخ اقتنائها وتاريخ اشتغالها وتركيبها، والمكان الملحقة به وثمان تكلفتها وذلك داخل أجل أقصاه 31 يناير من السنة الموالية لسنة الشروع في مزاولة النشاط.

ويجب على الخاضعين للرسم المهني إشهار رقم تعريفهم بالرسم داخل كل مؤسسة يزاولون فيها نشاطهم، ويجب تعليق هذا الإعلان بصورة واضحة في مكان يسهل الاطلاع عليه، كما يتعين على الملزمين المنصوص عليهم الإدلاء بالوثائق المثبتة لتسجيلهم في جدول الرسم المهني كلما طلب منهم ذلك مفتشو الضرائب وأعوان التحصيل وضباط الشرطة القضائية وأعوان القوة العمومية.

¹⁶⁷ - المادة 21 من القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

¹⁶⁸ - وهو ما تنص عليه المادة 12 من القانون 47.06 المتمم والمغير بمقتضى القانون 07.20 الذي جاء معدلا ومتمما للقانون 06.47 المتعلق بالجبايات المحلية.

الفقرة الثانية: أساس فرض الرسم المهني وتحصيله

يعتبر أساس فرض الرسم المهني هو مزاولة مهنة صناعية، تجارية أو حرفية من قبل أشخاص ذاتيون أو معنويون بغض النظر عن جنسيتهم، باستثناء المهن المعفاة بمقتضى القانون⁽¹⁶⁹⁾، ويفرض الرسم المهني على القيمة الإيجارية السنوية الإجمالية العادية والحالية للأماكن التي تزاوُل فيها المهنة، وتحدد إما بواسطة عقود الإيجار أو الكراء، وإما عن طريق المقارنة أو التقييم المباشر بالنسبة للمحلات والدكاكين والسقائف والمراكب والأوراش وأماكن الإيداع وجميع المحلات والأماكن والمراكز المعدة لمزاولة الأنشطة المهنية الخاضعة للرسم⁽¹⁷⁰⁾.

أما فيما يتعلق بالمؤسسات الصناعية فإن الرسم المهني يحتسب على أساس القيمة الإيجارية أو باعتبارها مجهزة بالوسائل المادية لإنتاجها على أن لا تقل القيمة الإيجارية عن 3% من تكلفة الأراضي والمباني والتجهيزات والمعدات والأدوات.

أما بالنسبة للمؤسسات الفندقية فتحدد القيمة الإيجارية المعتبرة كأساس لاحتساب الرسم بتطبيق معاملات تحدد حسب التكلفة الإجمالية للعناصر المادية للمؤسسة المعنية وعلى القيمة الإيجارية لمجموع تكلفة المباني والمعدات والأدوات، والتجهيزات الخاصة لكل مؤسسة على حدة، سواء كانت مستغلة من لدن المالك أو المكثري.

ويفرض الرسم على السنة بأكملها أو عن الفترة التي مَورس فيها النشاط أو المهنة فعليا، والمستحق بموجبها أداء الرسم. أما من ناحية التحصيل، فالرسم المهني يحصل إما بواسطة الجداول أو من خلال الأداء المسبق⁽¹⁷¹⁾، ويخضع الملزمون بالرسم لعملية إحصاء سنوية تقوم بها لجنة مختصة⁽¹⁷²⁾. كما يحق لمفتشي الضرائب المفوضين لذلك زيارة المحلات المخصصة للأنشطة التجارية أو الصناعية أو المهنية طيلة السنة داخل

¹⁶⁹ - المادة 6 من القانون 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

¹⁷⁰ - الفقرة 1 و2 من المادة 7 من نفس القانون.

¹⁷¹ - المادة 10 من القانون 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى القانون رقم 07.20..

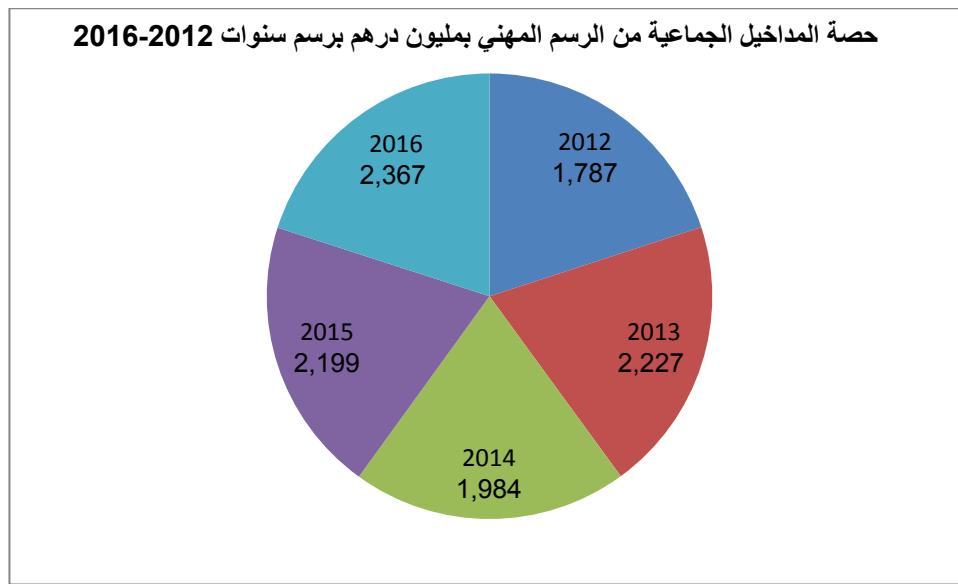
¹⁷² - تنص المادة 32 من القانون 47.06 بأن عملية الإحصاء تتم من طرف لجنة تضم وجوبا:

- مفتش للضرائب باقتراح من إدارة الضرائب؛

- ممثل عن المصالح الجبائية للجماعة باقتراح من رئيس المجلس الجماعي ويمكن أن تقسم اللجنة إلى عدد من اللجان الفرعية بحسب ما تتطلبه الأعمال بها، كما يجب أن تضم كل لجنة فرعية موظفا من إدارة الضرائب وممثلا عن المصالح الجبائية المحلية. وتجدر الإشارة أن هذا المقتضى لم يتم تغييره في القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، وبالتالي فإن مقتضياته تبقى سارية المفعول بمقتضى القانون 47.06.

أوقات العمل القانونية، وذلك من أجل الوقوف على النشاط موضوع الرسم والقيام بجميع المعايينات الضرورية وجمع المعلومات الضرورية لتحديد أساس الرسم المهني.

يعد الرسم المهني موردا أساسيا ضمن هندسة النظام الجبائي المحلي. وإن كان الرسم قد عرف بعض التراجع إثر إصلاح 2008، فإن أدائه الحالي يتخذ منحى تصاعديا⁽¹⁷³⁾، على اعتبار مساهمته في الرسوم المحلية المدبرة من طرف الدولة التي عرفت مداخله بعض الارتفاع، وهو ما سنبينه أسفله:



المصدر: رسم تركيبي بناء على معطيات تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنتي 2016-2017.

ومن المنتظر أن تتصاعد نسبة هذا الرسم بمقتضى التعديل الأخير الذي تضمنه القانون الجديد 07.20 والذي تقلصت بمقتضاه نسبة الخزينة العامة للدولة من حصة هذا الرسم من 10% إلى 2% بينما ارتفعت نسبة استفادة الجماعة من هذا الرسم إلى 87%.

ومع ذلك، فقد ظل الرسم المهني مرتبطا، بالإضافة إلى مشكل كثرة الإعفاءات من أداء الرسم، بنوعين من الصعوبات:

¹⁷³ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنتي 2016-2017، ص. 54.

- التعقيدات على مستوى الآليات والتي غالبا ما تطرح صعوبات في تطبيقه مما يتسبب في حدوث منازعات؛
 - العبء الناتج عن طبيعة وعائه، والذي غالبا ما يتداخل مع الرأسمال المادي أو أداة الإنتاج، مما يرفع من تكلفة الاستثمار ويزيد من أعباء المقاول⁽¹⁷⁴⁾.
- ويبقى مشكل الإعفاءات هو المشكل الأكبر الذي يحرم الميزانية الجماعية من مداخيل مهمة تستعين بها على سد الخصائص المالي الذي تعرفه.

الفرع الثاني: الرسم على السكن وعلى الخدمات الجماعية

يعتبر كل من الرسم على السكن والرسم على الخدمات الجماعية من الرسوم التي تدبرها المصالح التابعة لإدارة الضرائب لفائدة مالية الجماعات، وقد طالبت هذين الرسمين بعض التعديلات بمقتضى القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية الذي جاء بتعديل بعض المقتضيات الواردة في القانون 47.06، فما هي أهم الخطوط العريضة للرسم على السكن؟ (الفقرة الأولى)، والرسم على الخدمات الجماعية؟ (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الرسم على السكن

يدخل الرسم على السكن ضمن الموارد المخصصة للجماعات، وهو من الرسوم المحلية المنظمة بقانون 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 والمدبرة بالإنابة من طرف مصالح إدارة الضرائب لفائدة الجماعات كما سبقت الإشارة، وهو من الرسوم التي تشكل نسبة مهمة في ميزانية هذه الجماعات.

لقد جاء هذا الرسم عوضا عن الضريبة الحضرية التي يرجع أصلها إلى مؤتمر الجزيرة الخضراء، حيث تم تنظيمها من طرف الحماية بناء على نموذج الضريبة العقارية الفرنسية⁽¹⁷⁵⁾.

¹⁷⁴ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات المتعلق بالجبايات المحلية، 2015، مرجع سابق، ص. 72.
¹⁷⁵ - محمد أشملال، "واقع النظام الجبائي المحلي بالمغرب، وشروط تأهيله"، مرجع سابق، ص. 76.

وقد خضعت هذه الضريبة لمجموعة من التعديلات، همت بالخصوص الأشخاص الخاضعين لأداء الضريبة وكذا المعفون من أداء هذه الضريبة، وذلك بهدف تخفيف العبء الضريبي على الأسر ولتبسيط قواعد الوعاء والتحصيل والمساطر وملائمتها لصالح حقوق الملزمين .

يعتبر الرسم على السكن رسما سنويا منظما بمقتضى القانون 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20⁽¹⁷⁶⁾، وهو رسم يفرض بالمجال الحضري على العقارات المبنية والمباني على اختلاف أنواعها والتي يتخذ مالكوها جلها أو بعضها سكنا رئيسيا أو ثانويا لهم، أو يضعونها مجانا تحت تصرف أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم ليجعلوا منها سكنا لهم⁽¹⁷⁷⁾ ويدخل في ذلك الأراضي المقامة عليها العقارات والمباني السالفة الذكر والأراضي المتصلة بها كالساحات والممرات والحدائق إذا كانت تابعة لها مباشرة.

ويفرض هذا الرسم باسم المالك، أو من له حق الانتفاع، أو باسم حائز العقار أو واضع اليد عليه إذا لم يعرف مالكة.

أما في حالة الشياخ فإن الرسم يفرض باسم المالكين على الشياخ، ما لم يطلبوا فرضه بصورة مستقلة على وحدة سكنية تشكل سكنا مستقلا.

وإذا تعلق الأمر بشركات عقارية مالكة لوحدة سكنية وحيدة مستثناة من الضريبة على الشركات طبقا لأحكام المادة (3-3) من المدونة العامة للضرائب، فإن الرسم يفرض باسم الشركة⁽¹⁷⁸⁾.

أما بخصوص المجال الترابي الذي يفرض فيه الرسم، فإن القانون 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية ينص على أنه يطبق داخل:

¹⁷⁶ - المادة 19 و20 من القانون 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

¹⁷⁷ - المادة 19 من نفس القانون.

¹⁷⁸ - الفقرة الأخيرة من المادة 20 من نفس القانون.

- دوائر الجماعات الحضرية والمناطق المحيطة بها، كما هي محددة بأحكام القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير؛
- المراكز المحددة المعنية بنص تنظيمي؛
- المحطات الصيفية والشتوية ومحطات الاستشفاء بالمياه المعدنية التي تم تحديد الدوائر التي يفرض داخلها الرسم بنص تنظيمي؛
- المناطق المشمولة بتصميم التهيئة⁽¹⁷⁹⁾.

وفرض الرسم على أساس القيمة الإيجارية للعقارات المقدرة عن طريق المقارنة من طرف لجنة الإحصاء، ويتم تحديد هذه القيمة الإيجارية باعتبار متوسط مبالغ أكرية، المساكن المماثلة بنفس الحي، على أن تتم مراجعة القيمة الإيجارية كل ثلاث سنوات بزيادة نسبتها 2%⁽¹⁸⁰⁾. كما يتم إعفاء العقارات المبنية حديثا لمدة ثلاث سنوات⁽¹⁸¹⁾.

يفرض الرسم على السكن سنويا بموقع العقارات الخاضعة للرسم مع مراعاة مكوناتها والأغراض المخصصة لها في تاريخ الإحصاء⁽¹⁸²⁾.

ويحصل الرسم من طرف المصالح التابعة للخرينة العامة للمملكة وفق الاسعار المحددة قانونا⁽¹⁸³⁾، كما يتم فرضه عن طريق الجداول⁽¹⁸⁴⁾.

يتم توزيع عائدا لرسم على السكن من طرف المصالح المكلفة بالتحصيل، وتخصص نسبة 98% لفائدة ميزانية الجماعات التي يفرض الرسم داخل مجالها الترابي، بينما تخصص نسبة 2% لفائدة الميزانية العامة برسم تكاليف التدبير⁽¹⁸⁵⁾.

¹⁷⁹ - وقد تم إدخال المناطق المشمولة بتصميم التهيئة ضمن دائرة الملزمين بهذا الرسم، وذلك بمقتضى القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، المعدل والمتمم للقانون 47.06.

¹⁸⁰ - الفقرة الأخيرة من المادة 23 من القانون 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

¹⁸¹ - وهو بدوره مقتضى جديد تم التنصيص عليه في القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

¹⁸² - للمزيد من التفاصيل انظر المواد 25-31 من نفس القانون.

للإشارة فإن القانون 07.20 لم يتضمن تعديلات كبيرة على هذا الرسم إلا فيما يتعلق بالمداخل التي تستفيد منها الجماعات، حيث أصبحت تستفيد بنسبة 98% من هذا الرسم عوض 90%.

¹⁸³ - المادة 27 من نفس القانون.

¹⁸⁴ - المادة 28 من نفس القانون.

¹⁸⁵ - المادة 29 من نفس القانون.

والجدير بالذكر أن هذه النسب تعتبر إضافة تم التنصيص عليها في القانون 07.20 الذي جاء مغيرا للقانون 47.06 الذي كان يضم مقتضيات مخالفة، حيث كانت نسبة الجماعات من هذا الرسم لا تتعدى 90% بينما كانت نسبة الدولة تصل إلى 10% كتعويض عن مصاريف التدبير.

بالرغم من سهولة تحديد وعاء رسم السكن، إلا أن الإصدارات المرتبطة به ظلت ضعيفة جدا وذلك نتيجة مجموعة من الإشكالات نذكر منها⁽¹⁸⁶⁾:

- ضعف القيمة الإيجارية لبعض أشكال الأملاك العقارية، كالسكن الاقتصادي مثلا؛
- قدم القيمة الإيجارية لبعض اصناف المباني والذي ينعكس سلبا على عملية تحيينها؛
- انخفاض عدد الملزمين بأداء الرسم نتيجة تحول الضريبة الحضرية إلى رسم السكن مع ما رافق ذلك من إلغاء للضريبة الحضرية المهنية ذلك أن جميع الملزمين الذين كانوا يخضعون لضريبة الباتانتا المرتبطة بممارسة النشاطات المهنية، كانوا يخضعون كذلك للضريبة الحضرية، لكن بعد إخضاعهم للرسم المهني، تم حذفهم من قوائم رسم السكن⁽¹⁸⁷⁾.

كما أن عدم القدرة على توسيع الوعاء الضريبي بشكل يتماشى مع تطور الأساس العقاري، تعزى إلى الصعوبات المرتبطة بإشكالية الإحصاء الدوري للممتلكات، ويترتب عن هذه الوضعية ضعف الدينامية على مستوى المردودية، وتقلص واضح على مستوى الإمكانيات الممكن تعبئتها، مما ساهم في تراجع الخدمات الجماعية⁽¹⁸⁸⁾.

¹⁸⁶ - المناقشة العامة لمشروع القانون 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية أمام لجنة الداخلية واللامركزية بمجلس النواب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، عدد 184، 2008، ص. 67.

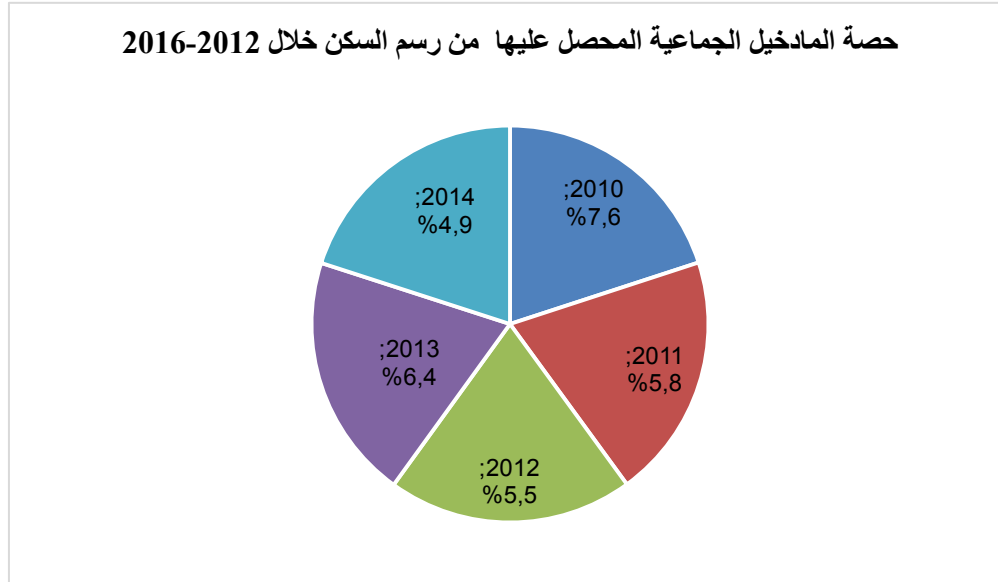
¹⁸⁷ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول الجبايات المحلية 2015، مرجع سابق، ص. 115.

¹⁸⁸ - نفس التقرير، ص. 21.

هذا وقد بلغت مداخيل رسم السكن 232 مليون درهم سنة 2014 (تراجع نسبة 38% مقارنة مع مبلغ 375 مليون درهم مسجلة خلال 2013، ولكنها تبقى بعيدة عن مبلغ 496 مليون درهم مسجلة سنة 2002).

إذن نلاحظ أن هذا الرسم سجل خلال السنتين 2015 و2016 بعض الارتفاع إلا أن مداخيله في مجموعها ظلت محدودة حيث قدرت بـ5.5% من مجموع الموارد المسيرة من طرف الدولة خلال نفس الفترة⁽¹⁸⁹⁾.

ويبين الرسم التركيبي أسفله التراجع الواضح في حصة المداخيل المحصل عليها من رسم السكن خلال سنوات 2010 إلى 2014:



المصدر: رسم تركيبي بناء على معطيات تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنتي 2016-2017.

¹⁸⁹ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016-2017، ص. 55.

**الجدول رقم 4: جدول تרכيبي يبين حصة الرسوم المدبرة من طرف الدولة لفائدة الجماعات
بمليون درهم برسم سنوات 2012-2016**

السنة المالية	رسم السكن	الرسم المهني	الرسم على الخدمات الجماعية
2012	254	1.787	2.649
2013	375	2.227	3.327
2014	248	1.984	2.685
2015	311	2.199	2.937
2016	287	2.367	3.298

المصدر: جدول تרכيبي، تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016-2017.

يتبين لنا من خلال الجدول أعلاه مدى ضعف المداخل المتأتية من رسم السكن مقارنة مع المداخل الأخرى المدبرة من طرف الدولة دون احتساب حصة القيمة المضافة.

لقد جاء قانون 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 بإصلاحات مهمة مرتبطة بالرسم على السكن، إلا أن استمرار استفادة مجموعة من المساكن من إعفاءات دائمة ومؤقتة يثير إشكالات جمة، بحيث أن من شأن هذه الإعفاءات حرمان الجماعات من مداخل مهمة، قد تساهم بشكل كبير في توسيع الوعاء الضريبي لها، وبالتالي تزويد الميزانية الجماعية بموارد إضافية هامة، ومفيدة⁽¹⁹⁰⁾.

ولعل الطابع الإقراي لرسم السكن من العوامل المفسرة للصعوبات المسجلة في ضبط الوعاء الضريبي للرسم، والذي لطالما اندرج تقليدياً، ضمن رسوم المعاينة، مما يفرض اللجوء إلى عملية الإحصاء لدواعي تعود على الأرجح للنقص في الإمكانيات كما سنرى لاحقاً.

¹⁹⁰ - لقد تم إضافة إعفاء آخر من أداء رسم السكن بمقتضى القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، يتعلق الأمر بالعقارات المبنية حديثاً لمدة ثلاث سنوات، كما تم إبراء الرسم الذي تقل قيمته عن 200 درهم.

فالصعوبات التي تطرحها إشكالية القيام بإحصاء دوري منتظم للممتلكات لا يسمح بتوسيع الوعاء الضريبي على نحو يتمشى والتوسع الذي باتت تعرفه الأوعية العقارية، مما ينعكس سلبا على مردودية هذا الرسم المتسمة بديناميكيته المحدودة⁽¹⁹¹⁾.

كما أن إسقاط 75% من القيمة الإيجارية لفائدة السكن الرئيسي يؤدي إلى إضعاف مردودية هذا الرسم، يضاف إلى ذلك سوء تقدير تلك القيمة مما يترتب عنه تواضع مستوى التضريب الذي لا يتناسب في بعض الأحيان، مع قيمة وأهمية المساكن المعينة، وهو ما لا يصب في صالح إشباع المردودية الجبائية الجماعية في الجزء المتعلق بالرسم على السكن⁽¹⁹²⁾ كل هذه الأسباب، ساهمت بشكل كبير في تراجع أهمية هذا الرسم مقارنة مع الرسم المهني والرسم على الخدمات الجماعية.

الفقرة الثانية: الرسم على الخدمات الجماعية

الرسم على الخدمات الجماعية، أو ما كان يطلق عليه سابقا ضريبة النظافة، ويعزى سبب تسميته برسم الخدمات الجماعية كبديل عن ضريبة النظافة، كونه يشمل خدمات متعددة (البنية التحتية، تظهير السائل الإنارة، النقل...).

يتم تدبير الرسم على الخدمات الجماعية من لدن المصالح التابعة للمديرية العامة للضرائب وترجع أهمية هذا النوع من الاقتطاع في مساهمته في تحملات الخدمات الجماعية المقدمة للساكنة، وهو منظم حاليا بمقتضى قانون 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 في بابه الرابع من الجزء الأول ومن خلال المادة 33 إلى 38 من نفس القانون.

تنص المادة الثالثة والثلاثون من هذا القانون على أن الرسم يفرض سنويا بموقع العقارات الخاضعة للرسم باسم المالك أو من له حق الانتفاع أو باسم حائز العقار أو واضع اليد عليه إذا لم يعرف مالكة، أو صاحب حق الانتفاع بالنسبة كل:

¹⁹¹ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات، 2015، مرجع سابق، ص. 73.

¹⁹² - نفس التقرير، ص. 73.

- العقارات المبنية والمباني على اختلاف أنواعها؛
- المعدات والأدوات وجميع وسائل الإنتاج الخاضعة للرسم المهني لما يطبق الرسم داخل دوائر الجماعات الحضرية؛
- المناطق المحيطة بالجماعات الحضرية كما هي محددة بأحكام القانون 12.90 المتعلق بالتعمير⁽¹⁹³⁾؛
- المدارات الحضرية؛
- المراكز المحددة المعينة بنص تنظيمي؛
- المحطات الصيفية والشتوية ومحطات الاستشفاء بالمياه المعدنية والتي يتم تحديد الدوائر التي يفرض فيها الرسم على السكن داخلها بنص تنظيمي.

ويعفى من الرسم على الخدمات الجماعية الملزمون المستفيدون من الإعفاء الكلي الدائم من رسم السكن والرسم المهني، وكذا الأحزاب السياسية، والمركزيات النقابية بالنسبة للعقارات التي تملكها هذه الهيئات والمخصصة لمقراتها باستثناء بعض الأبنك الحرة والمؤسسات والهيئات والتعاونيات والمنصوص عليها ضمن قانون 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، وهو ما يؤدي إلى حرمان الجماعات من مداخيل مهمة مما يؤثر سلبا على التنمية المحلية المنشودة⁽¹⁹⁴⁾.

يؤدي الرسم المذكور بالنسبة للعقارات الواقعة داخل دوائر الجماعات الحضرية والمراكز المحددة والمحطات الصيفية والشتوية ومحطات الاستشفاء بالمياه المعدنية، وذلك وفقا للسعر المحدد مسبقا في القانون 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20⁽¹⁹⁵⁾ وكذا بالنسبة لباقي العقارات الموجودة بالمناطق المحيطة بالجماعات الحضرية، وذلك بنسبة 10.50% في حين أن المقتضى الجديد الذي تم التنصيص عليه بمقتضى قانون 07.20 ينص على أن القيمة الإيجارية للعقارات الموجودة داخل المناطق المشمولة بتصميم التهيئة تتحدد في 6.50%.

¹⁹³ - القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير، مرجع سابق.

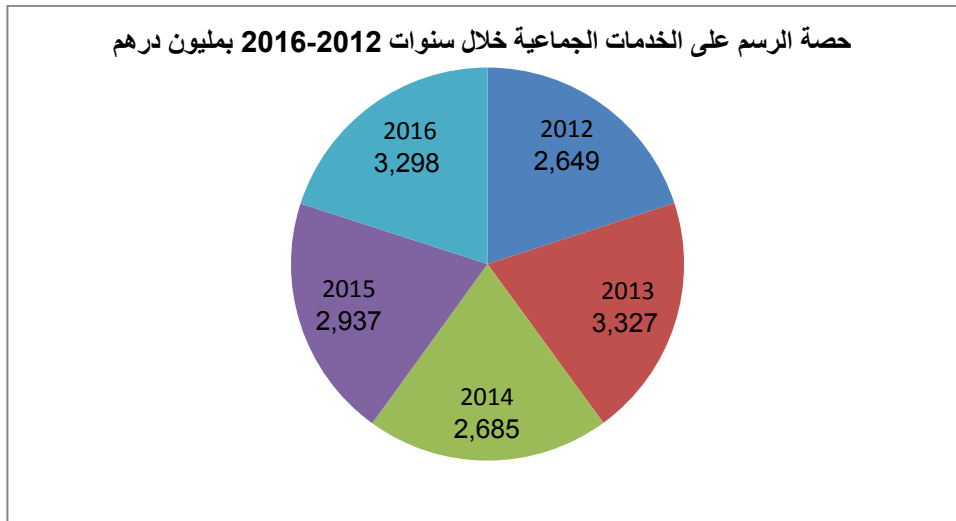
¹⁹⁴ - أحمد قيلش وعبد الغني حدوش، مرجع سابق، ص. 29.

¹⁹⁵ - المادة 36 من القانون 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

ويتم تحصيل الرسم على الخدمات الجماعية عن طريق الجداول من طرف الخزينة العامة للمملكة، ويتم تقسيمه بنسبة 95% لفائدة ميزانية الجماعات و5% لفائدة ميزانية الجهات.

على العموم فإن كل المقتضيات المتعلقة بالواجبات والجزاءات⁽¹⁹⁶⁾ والإحصاء والتقاعد⁽¹⁹⁷⁾ والمطالبات⁽¹⁹⁸⁾ والتخفيضات⁽¹⁹⁹⁾ والمقاصة⁽²⁰⁰⁾ والاحكام المتعلقة برسم السكن والرسم المهني تطبيق على رسم الخدمات الجماعية.

وبالرغم من الارتفاع الملموس الذي سجله هذا الرسم خلال سنتي 2012 و2013 حيث انتقل من 2.556 مليون درهم إلى 3.213 مليون درهم، إلا أن هذا المعدل عرف انخفاضا سنة 2013 وصل إلى 2.484 مليون درهم⁽²⁰¹⁾، ليشهد بعض الارتفاع برسم سنوات 2012-2016 على الشكل التالي:



المصدر: تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016-2017.

ويعزى هذا الانخفاض في عائد الرسم على الخدمات الجماعية إلى عدة أسباب نذكر منها، سوء تطبيق هذا الرسم في الشق المتعلق بالملزمين بأدائه، حيث نلاحظ بأن الخدمات

¹⁹⁶ - المواد 135 إلى 148 من نفس القانون.

¹⁹⁷ - المادة 160 من نفس القانون.

¹⁹⁸ - المادة 161 من نفس القانون.

¹⁹⁹ - المادة 162 من نفس القانون.

²⁰⁰ - المادة 163 من نفس القانون.

²⁰¹ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات، مرجع سابق، ص. 85.

التي تقدمها الجماعة، هي خدمات يستفيد منها جميع السكان بدرجات متفاوتة ومختلفة، وعليه فإن مبدأ الإنصاف يتطلب أن يميز المشرع بين الخدمات التي يستفيد منها السكان والخدمات التي تستفيد منها الوحدات الصناعية والتجارية، والتي تعتبر مسؤولة بالدرجة الأولى عن التلوث ورمي النفايات⁽²⁰²⁾.

كما وأن مشكل الإعفاءات التي يستفيد منها الملزمون بأداء هذا الرسم على غرار باقي الرسوم المحلية الأخرى، تبقى عائقاً أمام الجماعة وهو ما يؤثر سلباً على إيراداتها بشكل كبير.

والخلاصة أنه كلما ضعف حجم الموارد الذاتية للجماعات كلما أدى ذلك إلى تكريس التبعية المالية للسلطة المركزية، فقد بلغت الموارد المسيرة من طرف الدولة لفائدة الجماعات حوالي 4.5 مليار درهم كمتوسط سنوي خلال الفترة 2012-2016 نسبة نمو سنوي متوسط تناهز 6.1%، وسجلت هذه الموارد حوالي 6 مليون درهم سنة 2016.



المصدر: التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016-2017.

وبشكل عام، فالرسوم المدبرة من طرف الدولة لفائدة الجماعات عرفت تراجعاً كبيراً خلال السنوات الأخيرة بعد الانتعاش الذي حقته خلال سنة 2013 بفعل إقبال الملزمين على أداء المتأخرات للاستفادة من الإعفاءات الاستثنائية الممنوحة التي همت الزيادات

²⁰² - أحمد قيلش وعبد الغني حدوش، مرجع سابق، ص. 29.

والفوائد، وذلك للأسباب السالفة الذكر، مع إضافة مشكل التعثر الاقتصادي الذي تمر به الدولة خلال السنوات الثلاث الماضية بسبب الجائحة، حيث تأثرت بقوة المداخيل الجبائية المدبرة من طرف الدولة لفائدة الجماعات. فقد بلغت خلال سنة 2020 بالنسبة لجماعة فاس ما قدره 142.957.903.72 مقابل بعض الارتفاع الطفيف في السنة المالية 2021 حيث حققت هذه المداخيل 197.400.000.00⁽²⁰³⁾.

وهو ما يوضحه الجدول التالي:

الجدول رقم 5: مداخيل الرسوم المدبرة من طرف الدولة لفائدة جماعة فاس برسم سنوات 2021-2016

السنة المالية	مداخيل الرسوم المدبرة من طرف الدولة (1)
2016	173 178 628 24
2017	176 171 007 79
2018	213 265 277 74
2019	182 523 685 47
2020	142 957 903 72
2021	197 400 000 00

المصدر: مداخيل ميزانية التسيير لجماعة فاس خلال الفترة 2021-2016.

وعموما، فإن المداخيل الجبائية التي تناولناها في هذا المبحث، سواء تلك المدبرة من طرف الجماعات، أو تلك المدبرة من طرف الدولة لصالح هذه الجماعات، أو الرسوم والمساهمات الأخرى، بغض النظر عن اختلاف وجهات النظر حول طبيعتها، إن كانت رسوما أو ضرائب، أو مجرد مساهمات مالية تستفيد الجماعات من الموارد المتأتية عنها، فإنها تظل هزيلة وضعيفة وغير كافية لتلبية المتطلبات المتزايدة للجماعات.

²⁰³ - ملخص وثيقة ميزانية التسيير لجماعة فاس برسم سنوات 2021-2016.

نستنتج مما سبق، مدى محدودية فعالية النظام الجبائي المحلي، الذي تستفيد منه الجماعات على الخصوص وهو ما يشكل عائقا كبيرا لوتيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لهذه الأخيرة، وبالتالي فإن إصلاحه يتأسس على مقاربة بعيدة المدى، مفادها أن الجماعات يجب أن تشكل في المستقبل بنيات مؤسساتية توازي حجم الدولة من حيث الوظائف التدخلية والمهام الإدارية والتدبيرية على صعيد مختلف الميادين⁽²⁰⁴⁾، فالجبايات، بالنسبة للجماعات الترابية عامة، ليست مجرد موارد مالية تهدف إلى تغطية نفقات وتكاليف المرافق العمومية فحسب، بل هي أيضا أداة لسياسة اقتصادية تساهم في تعزيز مسلسل اللامركزية الترابية الذي يعتبر الاستقلال المالي للجماعات حجره الأساس.

وأمام هذا الخصاص الملحوظ على المستوى الجبائي المحلي فإنه لا غنى للجماعات من اللجوء لمصادر تمويلية خارجية لتطعيم الميزانية الجماعية وتمويل تدخلاتها على مختلف الأصعدة، وتعزيز استقلالها المالي على الخصوص.

²⁰⁴ - عصام القرني، "النظام الجبائي أمام تحديات تطور التنظيم اللامركزي بالمغرب: التمويل الترابي في ضوء القوانين التنظيمية الجماعات الترابية بالمغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، العدد الأول، سنة 2017، ص. 113.

المبحث الثاني: المصادر التمويلية الأخرى للجماعات

اعتبارا لحجم الاختصاصات المسندة إلى الجماعات، لاسيما بعد الإصلاحات القانونية التي مست مختلف مستويات وميادين تدخلاتها التي شملت جل المناحي المالية، الإدارية و الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... لم يعد خيارا للجماعات سوى الاعتماد على موارد أخرى أمام الضعف الذي قد يصيب مواردها الذاتية، لتغطية هذه التحملات التي تبقى في مجملها تحملات كبرى، لا تستطيع معها الجماعات تغطيتها بمواردها الذاتية الصرفة.

ولعل المصادر التمويلية الأخرى التي تعتمد عليها الجماعات للنهوض بوضعيتها المالية، هي موارد مختلفة في طبيعتها عن الموارد الجبائية التي تحدثنا عنها سابقا داخل النطاق الترابي للجماعة المعنية بالتمويل.

وبالتالي فإن النظام المالي للجماعة يتوفر على إمكانات متنوعة لتمويل الميزانية، فالمشرع المغربي أعطى حق الاستفادة من بعض المصادر التمويلية الأخرى لصالح هذه الأخيرة، حتى تستطيع سد الخصاص الذي تعرفه على مستوى ميزانيتها، خصوصا في الشق المتعلق بالتجهيز، وهي موارد متنوعة، قد تكون موارد محولة من طرف الدولة على شكل حصص ضريبية وطنية، وقد تكون في شكل إمدادات خارجية أو مساهمات، كما قد تكون أيضا على شكل قروض أو موارد تتخذ طابعا اقتصاديا.

سننتظر من خلال هذا المبحث للتعرف على مصادر تمويلية أخرى تعتمد عليها الجماعات لتمويل مشاريعها الاستثمارية، من خلال مطلبين نتناول الموارد الاستثنائية للجماعات في (المطلب الأول)، بينما نتناول في (المطلب الثاني) الموارد ذات الطبيعة غير الجبائية، كدخول الأملاك الجماعية وبعض المداخل ذات الطبيعة الاقتصادية، والتي تكون على شكل اتفاقيات ذات طابع اقتصادي تبرمها الجماعة مع الأغيار... والتي تعتبر مداخل تساهم بشكل أو بآخر في إنعاش الميزانية الجماعية.

المطلب الأول: الموارد الاستثنائية للجماعات

إذا كانت الموارد الذاتية تعبر عن نوع من اللامركزية الجبائية، بضمها مختلف الجبايات والرسوم والتعريفات ومداخل الخدمات التي تقرر فيها، مبدئيا الجماعات بنفسها (باستثناء بعض الرسوم التي تصدرها وتحصلها وزارة المالية)، فإن التمويل المركزي يقصد به، في العادة، الحصة المالية التي تخصصها الدولة من مداخلها الجبائية لفائدة الجماعات بهدف تغطية نفقاتها وموازنة وضعيتها المالية⁽²⁰⁵⁾ وهذه الحصص تكون محددة قانونا سواء فيما يتعلق بالضرائب المعنية، أو بالنسب المخصصة كحصة لهذه الهيئات اللامركزية.⁽²⁰⁶⁾

فالتمويل المركزي للجماعات، إذن، يتم بواسطة تخصيص نسب معينة من الميزانية العامة لتغطية التعثر المالي في الميزانيات الجماعية، أو لإعانة هذه الأخيرة على مواجهة أعبائها المتزايدة بالموازاة مع التطور الحاصل على مستوى الاختصاصات الجماعية واتساع مجالات التدخلات التنموية التي أصبحت تضطلع بها الجماعات المغربية.

لذلك، سنتطرق في هذا المطلب لدراسة الموارد المنقولة من طرف الدولة لفائدة الجماعات (الفرع الأول)، على أن نتناول مصدرا آخر من المصادر التمويلية غير الجبائية التي تعتمد عليها الميزانية الجماعية في تغطية خصائصها المالي (الفرع الثاني) مثل الافتراض الذي أصبح مصدرا تمويليا لا غنى عنه في تمويل الميزانية الجماعية خاصة في الشق المتعلق بالتجهيز.

²⁰⁵ - تعتبر الموازنة المالية هي الوسيلة التي يتم بواسطتها تحقيق التوازن المالي بين التكاليف والموارد التي تستطيع الجماعات تحصيلها لتحقيق التنمية الترابية، وسد العجز الحاصل في ميزانيتها، وبالتالي فإن الموازنة التناسبية *péréquation* هي آلية ذات أسس علمية تقوم على قواعد قيمية تهدف سد الاختلالات والعجز الموزناتي والتقليص من التباين بين إمكانيات الجماعات ومجالات تدخلاتها التنموية والتخفيف من الفوارق بين الجهات ومختلف أصناف الجماعات. انظر:

Souguet (N), « comprendre le fond de péréquation intercommunal au doit », IDHE AP lausane, [http : www.idheap.ch/juilletps](http://www.idheap.ch/juilletps)

²⁰⁶ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 97.

الفرع الأول: التمويل المركزي كدعامة للتمويل الجماعي

لقد أدى توسيع الاختصاصات الجماعية وتشعب الحاجيات المجتمعية للجماعات إلى اعتماد تدابير مالية من أجل رفع منسوب الميزانية الجماعية، خصوصا في ظل ضعف مستوى التمويل الذاتي وتعثر الجماعات في الوفاء بمشاريعها التنموية.

ومن ضمن هذه التدابير ارتأت الدولة أن تحول حصة من الضرائب الوطنية لفائدة الجماعات حتى تتمكن هذه الأخيرة من تحقيق التوازن بين إيراداتها ونفقاتها، بل ومن أجل تنزيل المشاريع التنموية وتمويلها.

يتعلق الأمر بحصة الجماعات من الضريبة على القيمة المضافة (الفقرة الأولى) باعتبارها من أهم الضرائب الوطنية التي تدر على خزينة الدولة أموالا مهمة، وبالتالي تحويل جزء من هذه الأموال لفائدة الميزانية الجماعية من أجل سد نفقاتها المتزايدة، وتعتبر هذه الحصة الضريبية من أهم المصادر التمويلية الجماعية بالرغم من أن وعاءها يوجد خارج النطاق الجغرافي للجماعات المستفيدة منها

وهناك شكل آخر من أشكال التمويل الذي تعتمد الجماعة في تمويل مشاريعها، وهو التمويل عبر الإمدادات التي تمنحها الدولة لهذه الجماعات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مخصصات الضريبة على القيمة المضافة

دخلت الضريبة على القيمة المضافة⁽²⁰⁷⁾ حيز التطبيق سنة 1986 معلنة انطلاق مسلسل الإصلاحات الذي عرفه النظام الجبائي المغربي تطبيقا لقانون الإطار لسنة 1984، لتحل محل الضريبة على الإنتاج والضريبة على رقم المعاملات.

²⁰⁷ - الضريبة على القيمة المضافة هي ضريبة غير مباشرة ونوع من أنواع ضريبة الاستهلاك وتعد من الضرائب الأكثر شيوعا حول العالم، وتفرض على معظم السلع والخدمات التي يتم شراؤها وبيعها في كل مرحلة من مراحل الإنتاج، حيث تقوم الشركات بتحصيل هذه الضريبة واحتسابها وتتولى تحصيلها لصالح الحكومة، هذه الأخيرة التي تقوم بتوفير حصة منها لفائدة الجماعات.

وقد حدد قانون 85.30 مجال تطبيقها ووعائها، والواقعة المنشأة لها ومعدلاتها ثم إعفاءاتها، في حين نصت المادة 65 منه على تخصيص نسبة 30% من هذه الضريبة على الأقل لفائدة الجماعات المحلية⁽²⁰⁸⁾.

تعتبر الضريبة على القيمة المضافة ضريبة على الموارد والخدمات وليست ضريبة على المقاولات، لذلك فإن المستهلك هو الملزم بأدائها،⁽²⁰⁹⁾ ويمكن القول أيضا أنها ضريبة على الاستهلاك تفرض أساسا على كل الأملاك والخدمات المستهلكة والمستعملة.⁽²¹⁰⁾

تفرض الضريبة على القيمة المضافة على كل شخص طبيعي أو معنوي إثر إنجازهِ عمليات تدخل في إطار تطبيق هذه الضريبة، وهذه العمليات إما ذات طابع صناعي أو تجاري أو حرفي للسلع المنقولة أو الثابتة أو الناتجة عن الخدمات المقدمة، ولا يدخل في ذلك القطاع الفلاحي.

أما من حيث سعر هذه الضريبة فهو يتميز بالتعدد في النسب المئوية حسب قيمة كل عملية.^{(211) (212)}

ويتم توزيع حصة الجماعات من الضريبة على القيمة المضافة فيما بينها وفق عدة معايير مرتبطة بالخصوصيات الجغرافية والديموغرافية وكذا حسب القدرات الجبائية والتمويلية لكل جماعة على حدة.

²⁰⁸ - القانون رقم 30.85 المتعلق بفرض الضريبة على القيمة المضافة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.85.347 الصادر في 07 ربيع الآخر 1406 الموافق لـ 20 ديسمبر 1985، (الجريدة الرسمية عدد 38.18 الصادرة بتاريخ فاتح يناير 1986).

²⁰⁹ - محمد السنوسي معني، "مالية الجماعات المحلية- التنظيم المالي المحلي"، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1993، ص. 115.

²¹⁰ - طارق لباح، "قراءة في نظام توزيع حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة"، مجلة المنارة، عدد 3، يناير 2013، ص. 150.

²¹¹ - نفس المرجع، ص. 151.

²¹² - وتجدر الإشارة إلى أنه بموجب قانون المالية رقم 80.18 لسنة 2019، فإنه سيجري إعفاء الأدوية التي تطرح للبيع بأكثر من 588 درهم من الضريبة على القيمة المضافة بالإضافة إلى إعفاءات على رسوم أخرى، وذلك بهدف إنجاح بعض البرامج ذات الأولوية ترابيا ووطنيا مثل التعليم والصحة وبرامج الحماية الاجتماعية ودعم القدرة الشرائية للمواطنين.

وعلى اعتبار أن المجهود الجبائي الذي تبذله المصالح الجبائية الجماعية في مجال التحصيل، يختلف من جماعة لأخرى،⁽²¹³⁾ فإن هذا يكرس التفاوت في الإيرادات المالية لهذه الجماعات، لذلك فقد تم اعتماد هذه الآلية المتمثلة في توزيع الحصة من الضريبة على القيمة المضافة من أجل التقليل من التفاوتات والفوارق الحاصلة بين الجماعات.

وبصفة عامة، قد ساهم تخصيص نسبة 30% من منتج الضريبة على القيمة المضافة لفائدة ميزانية الجماعات الترابية (الجماعات الحضرية والقروية والعمالات والأقاليم) على تعزيز قدراتها المالية، وتستحوذ الجماعات الحضرية على النسبة الكبرى من الحصة السنوية من منتج الضريبة على القيمة المضافة المخصص للجماعات، تليها الجماعات القروية ثم العمالات والأقاليم.

والجدير بالذكر أنه في إطار الإعفاءات من الضريبة على القيمة المضافة فإن القطاع الفلاحي معفى من هذه الضريبة، إلا قانون المالية 2020، أشار إلى ضرورة تطبيق 20% برسم الضريبة على القيمة المضافة على بعض المعدات الفلاحية ذات الاستعمال المزدوج، كما وقد وافق البرلمان المغربي بالأغلبية على رفع الضريبة على القيمة المضافة من 7% إلى 10% المطبقة على السيارات الاقتصادية، وحذف الإعفاء من الضريبة على القيمة المضافة المخصص للتمور المغلفة المنتجة بالمغرب، وعلى اللحوم والأسماك المستوردة الموجهة للمطاعم⁽²¹⁴⁾ كإجراءات من شأنها الرفع من المداخيل المتأتية من الضريبة على القيمة المضافة.

وبالرغم من ذلك، فإن هذا الجزء المحول من ضرائب الدولة يبقى ضعيفا ومحتشما، ولا يرقى إلى مستوى التطلعات التمويلية للجماعة، خصوصا مع تزايد الاختصاصات المخولة لها، وكذا في ظل عمليات التوظيف التي عرفتها الجماعات في السنوات الأخيرة، مما جعلها تعرف تحولا من النفقات المرصودة للتجهيز إلى تغطية نفقات التشغيل،

²¹³ - Mohamed Sabri, « La gestion des finances communales », imprimerie Babel, Rabat, 1992, p.104.

²¹⁴ - "7 قرارات لتقليص الإعفاءات الضريبية بموازنة المغرب 2020"، مقالة إلكترونية، مجلة مباشر، منشورة بتاريخ 23 سبتمبر 2020، الساعة 10: 46.

وبالتالي، فالنتيجة هي ارتفاع العجز بين الموارد والنفقات والمطالبة بإعدادات الموازنة، والتي جعلت الجماعة ترصد أكثر من 80% من حصتها من منتج الضريبة على القيمة المضافة لموازنة ميزانيتها⁽²¹⁵⁾ الشيء الذي يجعلها تتخبط بين مصاريف التشغيل وكيفية تغطيتها وبين مصاريف التجهيز، التي تعتبر الجزء الأهم في الميزانية الجماعية، باعتباره مؤشرا من مؤشرات التنمية الترايبية، فتبقى بالتالي الميزانية الجماعية في حالة خصاص تمويلي يمس استقلاليتها، سواء من الناحية المالية أو التدبيرية.

هذا وقد بلغت مداخيل الحصة المحولة من منتج الضريبة على القيمة المضافة لفائدة الجماعة سنة 2012 ما مجموعه 15 مليار و900 مليون درهم مقارنة مع سنة 2008 حيث وصلت هذه المداخيل المخصصة للجماعات من حصة الضريبة على القيمة المضافة 8,786 مليار درهم بنسبة تطور سنوية بلغت 55,69⁽²¹⁶⁾.

في حين عرفت تطورا ملحوظا خلال سنوات 2012-2016 على الشكل التالي:

الجدول رقم 6: حصة استفادة الجماعات من الضريبة على القيمة المضافة

مقارنة مع موارد أخرى برسم سنوات 2012-2016

السنة المالية	حصة استفادة الجماعات من الضريبة على القيمة المضافة
2012	15 872
2013	16 902
2014	17 800
2015	19 517
2016	18 704

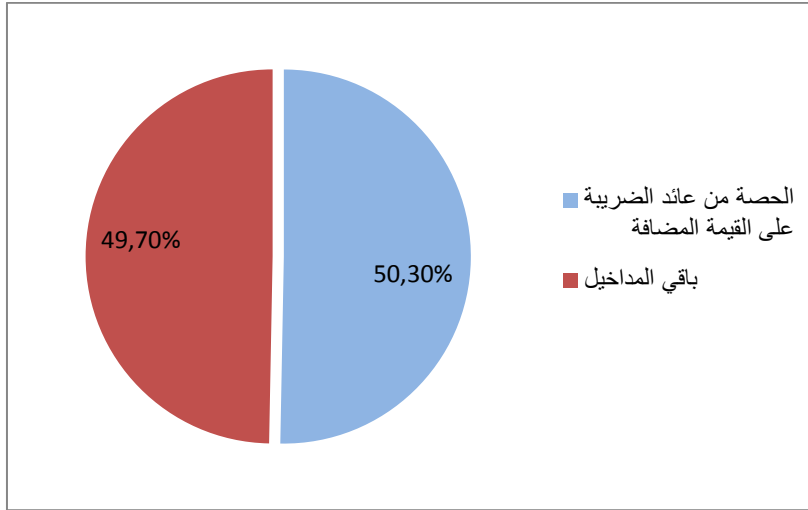
المصدر: التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسمي سنتي 2016-2017.

²¹⁵ - المهدي بنمير، "الجماعات المحلية والممارسات المالية بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 1994، ص. 96.

²¹⁶ - Bulletin mensuel de statistiques des finances locales, décembre 2012, Trésorerie générale du Royaume, p. 5.

يتضح لنا أن نسبة الجماعات من الحصة المرصودة لها من الضريبة على القيمة المضافة برسم سنة 2012 يفوق نسبة باقي الموارد الأخرى المخصصة لتمويل الجماعات، ونفس الشيء بالنسبة للسنوات اللاحقة، ففي سنة 2016 نلاحظ من خلال الرسم أسفله ارتفاع نسبة الضريبة على القيمة المضافة بالمقارنة مع الموارد العادية للجماعات، وهو ما يفسر طغيان الموارد المرصودة من قبل الدولة على الموارد الذاتية المخصصة للجماعات⁽²¹⁷⁾.

نسبة حصة الضريبة على القيمة المضافة في مجموع المداخل العادية للجماعات سنة 2016



المصدر: التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016-2017.

إن ارتفاع نسبة الحصة المخولة للجماعات من الضريبة على القيمة المضافة، وتفوقها على باقي الموارد الأخرى المخصصة للميزانية الجماعية، إنما هو مؤشر يدل على العجز الواضح في الموارد الذاتية للجماعات، وارتهاان المالية الجماعية بالحصص التي تخصصها الدولة من الميزانية العامة لتغطية الخصائص المالي الذي تعرفه الميزانية الجماعية، وهو الأمر الذي يبقى معه الجماعة في انتظار إمدادات الدولة، سواء من حصة الضريبة على القيمة المضافة أو من إمدادات أخرى، سنتعرف عليها لاحقاً، لسد الخصائص المالي الذي يطغى على ميزانياتها.

²¹⁷ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016-2017، ص. 58.

والجدير بالذكر أن حصة الجماعات من الضريبة على القيمة المضافة ظلت مستقرة خلال سنوات 2016-2018، إلا أنها شهدت بعض التراجع خلال ثلاث سنوات الأخيرة بسبب تداعيات كوفيد 19، وهو ما يفسر أن المالية المحلية وبالتالي الجماعية تتأثر بشكل واضح مع المالية العمومية، فجماعة فاس على سبيل المثال بلغت حصتها من الضريبة على القيمة المضافة خلال الثلاث سنوات الأخيرة ما يقارب 236 261 000 000 في حين أنها انخفضت نسبتها في ميزانية 2021 إلى 220 607 509 00 ليكون الانخفاض وصل إلى 16 مليار درهم⁽²¹⁸⁾.

وتبعاً لذلك فإن المالية الجماعية، تبقى دائماً رهينة لمالية الدولة وتقلباتها، فهي تتأثر، في غالب الأحيان، بالخصاص أو العجز المالي الذي قد تعرفه الميزانية العامة للدولة، ومن جهة أخرى فإن هذا التحويل (أي تحويل حصة من الضريبة على القيمة المضافة لفائدة الجماعات) غالباً ما يطغى عليه التحديد المسبق لصرف هذه الحصة أو هذا الاعتماد، وهو ما يتنافى مع مبدأ حرية استعمال الجماعات لهذا المورد وفق برامجها وأهدافها، وسنتطرق لاحقاً لهذا الإشكال في الجزء المتعلق بمعيقات الاستقلال المالي لدى الجماعات.

الفقرة الثانية: الإمدادات المركزية كشكل من أشكال التمويل لدى الجماعات

تتمثل الإمدادات والإعانات في كل مساعدة مالية تمنحها الدولة للجماعات بهدف تغطية العجز الحاصل على مستوى ميزانيتها، فأغلب الدول تقدم مساعدات مالية للجماعات حتى تتمكن هذه الأخيرة من تقديم خدمات للسكان⁽²¹⁹⁾، ومن تحقيق التنمية المجالية المتعلقة بالجماعة.

إن تحقيق التنمية الاقتصادية على الصعيد المحلي يتطلب توفر الجماعات على اعتمادات مالية، وهو الأمر الذي يتعذر تحقيقه عبر الموارد الذاتية والجبائية المخصصة

²¹⁸ - المعطيات المالية والمحاسبية، مداخيل ميزانية التسيير لجماعة فاس، مرجع سابق.

²¹⁹ - محمد أشمّال، مرجع سابق، ص. 189.

لهذه الجماعات، لذا فإن هذا الخصائص الذي تعرفه الميزانيات الجماعية، والذي يعوق تنفيذ مخططاتها وبرامجها التنموية، هو ما يدفع غالبية الجماعات إلى البحث عن مصادر أخرى للتمويل، ومن بين هذه المصادر، الإمدادات التي تمنحها الدولة لهذه الجماعات كمساهمة منها في تمويل ميزانياتها.

وتتكون هذه الإمدادات من إمدادات مالية للتسيير، وهي إمدادات تهدف إلى تغطية العجز الذي تعرفه الميزانية على مستوى التسيير نتيجة ضعف الموارد الذاتية، فالتمويل الذاتي لا يستغني عن هذا المكون المالي لكي يستعين به على تغطية النفقات الجارية في الجزء المرتبط بالتسيير، أما إمدادات التجهيز، فهي إمدادات تمنحها الدولة للجماعات بهدف تمويل برامج أشغال التجهيز في حالة ضعف الفائض من ميزانية هذه الجماعات وعجزها عن تحقيق برامجها التنموية في الجزء المتعلق بالاستثمار أو التجهيز.

وقد شكلت الإمدادات المركزية المقدمة لفائدة الجماعات الأساس الذي تركز عليه هذه الأخيرة لتدعيم ميزانياتها وسد العجز الحاصل على مستوى التسيير والتجهيز، وتعتبر الجماعات الحضرية أكبر مستفيد من هذه الإمدادات، ففي سنة 2012، مثلاً، استحوذت على 898 مليون درهم مقابل 57 لفائدة الجماعات القروية، في حين استفادت العمالات والأقاليم من 68 مليون درهم، أما الجهات فقد استفادت من 59 مليون درهم.⁽²²⁰⁾

وقد ازدادت أهميتها داخل النسق التمويلي الجماعي خاصة في الثلاث سنوات الأخيرة حيث اضطرت الجماعات تغطية حالة الطوارئ الصحية بكل أعبائها ونتائجها، فعمدت إلى صرف أموال طائلة من أجل التصدي لمخلفات الجائحة ومواجهتها، الأمر الذي استدعى حصولها على إمدادات إضافية من الدولة.⁽²²¹⁾

والجدير بالذكر أن هذه الإمدادات، وإن كانت ذات أهمية تمويلية كبيرة بالنسبة للجماعات، إلا أنها، وعلى خلاف إمدادات التسيير، تخضع لشروط مسبقة تحددها الجهات

²²⁰ - Bulletin mensuel de statistiques des finances locales, trésorerie générale de Royaume, décembre 2012, p. 8.

²²¹ - ملاحظات تمت الإشارة إليها خلال لقاء مع موظفي قسم المالية والميزانية بجماعة فاس.

المانحة لهذه الإمدادات، وهو ما لا يتفق مع مبدأ استقلالية الموارد المالية بل واستقلالية القرارات المالية الجماعية.

فالجماعة تكون مُلزَمة بالموافقة على قرارات مأخوذة مُسبقا من طرف السلطة المانحة، وهي قرارات تكون في غالب الأحيان مبنية على معطيات نظرية ولا تأخذ بعين الاعتبار المشاكل الحقيقية التي تعاني منها الجماعة، فهي تبقى المالكة الحقيقية لحق التقرير في برامجها وكيفية تدبيرها بناء على الاختصاصات الموكولة إليها.

والجدير بالذكر أن الإمدادات المالية التي تمنحها الدولة للجماعات، لا تكتسي فقط طابعا تجهيزيا، بل قد تتخطاه من أجل أهداف المصلحة العامة، أو من أجل ظرفية استثنائية خطيرة أو مستعجلة تسببت فيها كارثة ما، أيا كان نوعها، فيضانات، زلازل...، وتتطلب التدخل من أجل إنقاذ أو إمداد المساعدة على وجه الاستعجال لفائدة المواطنين.

وهو ما حدث فعلا في الآونة الأخيرة، حيث استعدت مدينة الدار البيضاء لاحتضان أكبر مُستشفى ميداني مؤقت على المستوى الوطني والإفريقي، وذلك على مساحة تقدر بحوالي 20 ألف متر مربع، وذلك لاستقبال المرضى المحتمل إصابتهم بفيروس كورونا المستجد الذي ضرب المغرب والعالم أواخر سبتمبر 2020، وقد تم إنجاز هذا المشروع بتمويل من مجلس جماعات الدار البيضاء ومجلس جهة الدار البيضاء سطات ومجلس عمالة الدار البيضاء، وذلك بفضل الإمدادات الممنوحة من طرف الدولة لإنجاز هذا المشروع.

يتضح لنا بشكل جلي مدى أهمية هذه الإمدادات بالنسبة لتمويل الميزانيات الجماعية أو الترايبية عموما، بحيث أن غالبية الجماعات أصبحت تعتمد بشكل شبه كلي على هذه الإمدادات وخصوصا الجماعات القروية، وفي هذا الإطار، ساهمت الإمدادات المخصصة لدعم وتمويل مشاريع التجهيز في إنجاز بعض البرامج السوسيو-اقتصادية بـ 285.8 مليون درهم (برامج الكهرباء القروية الشاملة) البرنامج المندمج لتزويد العالم القروي

بالماء الصالح للشرب، البرنامج الوطني الأولي للطرق الوطنية...) ودعم مشاريع التجهيز للجماعات الترابية بمبلغ 2,329 مليون درهم.⁽²²²⁾

وبما أن الإمدادات الحالية الموجهة لفائدة الجماعات هي جزء مقتطع من مالية الدولة، فهي تتأثر بتأثرها، فمالية الدولة تتأثر بتقلبات أسعار البترول والديون الخارجية وأثار الجفاف.... وتبعاً لذلك فإن الميزانية الجماعية تتأثر أيضاً بهذه التقلبات.

وبالمقابل فإن حالة الانتعاش التي تعرفها الميزانية العامة للدولة تنعكس بالإيجاب على الميزانية الترابية والجماعية بشكل خاص.

هذه التبعية المالية، وإن كان من شأنها مساندة الميزانية الجماعية إلا أنه في المقابل تساهم في إضعاف الاستقلال المالي لدى هذه الأخيرة، كما سنرى لاحقاً، كما تؤدي إلى إضعاف قراراتها المالية والتدبيرية، وخضوع المجالس الجماعية للضغوط الممارسة عليها من طرف الدولة باعتبارها الجهة المانحة.

الفرع الثاني: الاقتراض مصدر من مصادر التمويل الاستثنائي للجماعات

إن الوسائل المالية المتاحة للجماعات، سواء كانت ذات مصدر جبائي، أو كانت عبارة عن إمدادات وتحويلات من الدولة لتمويل الميزانية الجماعية، تظل دون مستوى متطلبات وأهداف التنمية المحلية⁽²²³⁾، حيث إن محدودية الموارد والخصائص المالي البنوي يجعل المبادرات التنموية والتدخلات الجماعية جد محدودة.

هذه الاختلالات المالية وبالتالي التنموية، استوجبت لجوء الجماعات إلى وسائل تمويلية أخرى لإنجاز وتمويل مشاريعها التنموية، وتعتبر القروض من ضمن هذه الوسائل، سواء كانت قروضا من هيئات تمويلية دولية (الفقرة الأولى) أو كانت قروضا تمنحها هيئات وطنية مثل صندوق التجهيز الجماعي (الفقرة الثانية).

²²² - تقرير حول الحسابات الخصوصية المرفق بمشروع قانون المالية برسم سنة 2019، ص. 20.
²²³ - نجيب جيري، "السياسة الاقتصادية وآفاق التنمية بالمغرب"، مجلة مسالك في الفكر والسياسات والاقتصاد، مقالة تحت عنوان "مستقبل التنمية المحلية بالمغرب، عدد مزدوج 13-14، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2010، ص. 28.

الفقرة الأولى: القروض الدولية (الخارجية)

تعتبر تقنية الاقتراض عنصرا أساسيا وموردا أساسيا من ضمن الموارد المالية الخارجية التي تستفيد منها الجماعات أمام النقص الحاصل على مستوى الموارد الذاتية لهذه الجماعات، وتلجأ الوحدات اللامركزية لهذه الإمكانية من أجل تجاوز بعض المعوقات التمويلية لبعض المشاريع التنموية كما سبقت الإشارة.

ويعتبر القرض بمثابة عقد دين مالي تستدينه الدولة أو إحدى الهيئات الدولية المتخصصة على أساس رد قيمته مع دفع فوائد عنه طيلة فترة العقد من التاريخ المحدد وفقا لشروط العقد.⁽²²⁴⁾

ويتم اللجوء لهذه القروض من طرف الجماعة بهدف إنجاز مشاريع ضخمة تهم الجماعة، والتي لا تستطيع تمويلها ذاتيا، بسبب عدم توفر رصيد كافٍ في ميزانية التجهيز وعدم استقرار إمدادات الدولة التي تساهم أحيانا في تمويل هذه المشاريع والاستثمارات التنموية لفائدة الجماعة.

وتتم عملية منح القروض لفائدة الجماعات عبر الجهات المانحة من خلال وسيلتين: تكمن الوسيلة الأولى من خلال لجوء الجماعات إلى الاقتراض من الخارج سواء في إطار التعاون الدولي الثنائي بين المدن، أو في إطار الانخراط لعضوية وأنشطة المنظمات الدولية.⁽²²⁵⁾

إلا أن هذا النوع من القروض الممنوحة من طرف المنظمات يبقى ضعيفا، وغالبا ما يمنح لبعض الجماعات دون غيرها وبشروط معقدة.

²²⁴ - عبد الفتاح بلخال، "علم المالية العامة- والتشريع المالي المغربي"، مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الأولى، 2005، ص.135.

²²⁵ - كريم لحرش، "تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد 10، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الثانية، سنة 2011، ص. 127.

كما أن هذه المؤسسات تقتصر، في منحها للقروض، على تمويل مشاريع ومنجزات التابعة لبعض الجماعات الكبرى، شريطة أن تكون هذه الجماعات منضوية تحت لواء هذه المنظمات ذات الطابع الجماعي.

وبالرغم من تعقيد عمليات الاقتراض من الهيئات التمويلية الدولية، إلا أن البنك الدولي على سبيل المثال وافق على قرض بقيمة 172 مليون يورو، أي ما يناهز 2 مليار درهم لفائدة مدينة الدار البيضاء، بهدف دعم التنمية الحضرية للمدينة.⁽²²⁶⁾

وقد أعلن البنك الدولي على موقعه الرسمي، أن برنامج دعم جماعة الدار البيضاء ينبنى على مخطط لتنمية الدار البيضاء الذي أطلق سنة 2014، وهو يركز أساسا على مشروع الجهوية من أجل تعزيز الجاذبية الاقتصادية للمدينة وقدرتها على المنافسة.

وقد أولت السلطات أهمية خاصة بالقروض ذات الطابع الوطني، نظرا لأهميتها في تمويل المشاريع الترابية، في ظل غياب إرادة حقيقية للقطاع البنكي الخاص في منح تلك القروض لفائدة الجماعات⁽²²⁷⁾ التي تعاني ضعفا على مستوى ميزانية التجهيز.

ولهذا السبب عملت الدولة على تأسيس هيئة تمويلية متخصصة لتمويل الاستثمارات العمومية المحلية، وهي صندوق التجهيز الجماعي.

فما هي هذه المؤسسة؟ وما دورها في تمويل المشاريع الترابية؟ وهل نجحت فعلا في سد الخصاص المالي على مستوى الميزانية الجماعية؟ وخصوصا هل ساهمت هذه القروض الممنوحة من قبل صندوق التجهيز الجماعي في منح نوع من الاستقلال المالي لهذه الجماعات؟

²²⁶ - "البنك الدولي يقرض جماعة الدار البيضاء 2 مليار درهم من أجل التنمية الحضرية"، مقالة إلكترونية، جريدة الصحراء، www.assahara.ma، تاريخ النشر 6 مارس 2018.

²²⁷ - Driss Khoudry, « Le guide de l'audit communal : l'outil du manager local », les éditions Magrébine, Casablanca, 1998, p. 27.

الفقرة الثانية: دور صندوق التجهيز الجماعي في تمويل الجماعات

يُعد صندوق التجهيز الجماعي مؤسسة عمومية، متمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهو خاضع في رقابته لسلطة الوصاية المالية للدولة.

أحدث هذا الصندوق بموجب ظهير سنة 1959⁽²²⁸⁾، فيما صدر القانون رقم 31-90⁽²²⁹⁾ من أجل إعادة تنظيمه، بحيث أصبح بموجبه، هذا الصندوق، يحمل اسم "صندوق التجهيز الجماعي".

تتجلى مهمة صندوق التجهيز الجماعي في منح قروض لفائدة الجماعات لمدة تتراوح بين خمس وعشر سنوات بفوائد ذات قيمة محدودة، حيث تتحمل الجماعة المقترضة مسؤولية استرجاع جزء من القرض، على أن تتحمل الدولة مسؤولية استرجاع الجزء المتبقي من القرض.

وتضمن الدولة عملية استرداد أقساط هذه القروض، حيث أن وزارتي الداخلية والمالية هما اللتان توقعان على العقد المبرم بين المدير العام لصندوق الإيداع والتدبير⁽²³⁰⁾ ورئيس الجماعة المستفيدة من القرض.

يتولى تسير هذا الصندوق مجلس إداري مكون من رئيس، وهو الوزير الأول، ومن ثمانية ممثلين للإدارة، ووالي بنك المغرب أو ممثلة ومدير صندوق الإيداع والتدبير أو ممثله، وثمانية مستشارين جماعيين.

ويتم إنشاء لجنة، تحت إدارة مدير مكلف بتنفيذ قرارات المجلس الإداري، مكلف بالدراسات ومنح القروض، حيث توضح شروط موضوعية ومسطرية مسبقة قبل الموافقة

²²⁸ - القانون رقم 11.96 المتعلق بإحداث صندوق تجهيز الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 169.59.1، الصادر في 13 يونيو 1959.

²²⁹ - القانون رقم 31.90 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.5، الصادر في 5 صفر 1413 الموافق لـ 5 أغسطس 1992، (الجريدة الرسمية عدد 4164 بتاريخ 19 أغسطس 1992).

²³⁰ - صندوق الإيداع والتدبير هو مؤسسة عمومية أنشأت سنة 1959 وتتولى أساسا الحصول على موارد للادخار والحفاظ عليها وتديرها، وهي موارد تتطلب، بحكم طبيعتها، حماية خاصة.

على القرض، فالجماعات لا تستفيد من قروض صندوق التجهيز الجماعي إلا بعد إجراء دراسة معمقة لملف طلب القرض، وللضمانات المادية والقانونية للمشروع المراد إنجازه بأموال القرض.

وقد وضع من أجل هذا الغرض دليل يحدد الشروط التي ينبغي توفرها في المشروع وفي الجماعة الطالبة للقرض، وهو دليل صادر على إدارة صندوق التجهيز الجماعي.

وتنطاط بصندوق التجهيز الجماعي مجموعة من المهام منها:

- منح الجماعات ومجموعتها والمؤسسات العامة المحلية؛ كل مساعدة تقنية أو مالية، ولاسيما في شكل قروض أو سلفيات لتمويل الدراسات والأشغال المتعلقة بأعمال تجهيزها، (مثل أشغال التهيئة الحضرية من طرق وتجهيز وإنارة عمومية ونقل...)
- تقديم مساعدته، في أي شكل كان، للدولة أو لأي هيئة من الهيئات العامة من أجل دراسة وإنجاز جميع الخطط والبرامج المتعلقة بتنمية الجماعة؛
- إمكانية توزيع صندوق التجهيز الجماعي المبالغ المعهود إليه تدبيرها على الجماعة؛
- يمكنه القيام بجميع العمليات العقارية أو غير العقارية، المدينة والتجارية المرتبطة بغرضه؛ (مثل بناء فضاءات تجارية أو مؤسسات تعليمية، وكل الخدمات الأساسية المرتبطة بتجهيزات القرب).

كما يتمتع صندوق التجهيز الجماعي بحق اللجوء إلى كل العمليات المخولة للبنوك ممارستها.

لقد كانت بداية صندوق التجهيز الجماعي بداية متواضعة ليتطور سريعا، ويصبح بمثابة بنك مخصص لتمويل المشاريع الجماعية، بصفته بنكا عموميا، وخصوصا بعد

إصلاح نظامه القانوني المتمثل في القانون رقم 31.90⁽²³¹⁾ الذي خوله جميع الامتيازات المخولة للمؤسسات البنكية، الشيء الذي جعله يتوسع أكثر فأكثر في اختصاصاته، مع إمكانية تمويل أوسع وأكثر تنافسية، حتى أصبح بمثابة وسيط مالي بين القطاع المحلي والسوق المالي⁽²³²⁾ وذلك بفضل مراجعته المستمرة لمسلسل حكامته واعتماده على المعايير البنكية الأكثر صرامة، خاصة في مجال الوقاية وتدبير المخاطر.

ويسهر الصندوق من جهة أخرى على تعزيز الخبرة المحلية، وعلى تشجيع الاستثمار الترابي، فهو المساعد على بلورة المشاريع التنموية للجماعات، والمهتم بتقديم الدعم المالي والتقني لهذه المشاريع⁽²³³⁾. وقد اتسمت السياسة الاقتراضية لصندوق التجهيز الجماعي بمحدودية حجم القروض الممنوحة للجماعات⁽²³⁴⁾.

إلا أن السياسة الاقتراضية عرفت، مع توسع اختصاصات الجماعات، توسعا في حجمها، حيث ارتفعت من 74 مليون درهم سنة 1981 إلى 829 مليون درهم سنة 1991⁽²³⁵⁾ وبالرغم من ذلك ظلت ضعيفة وهزيلة بالمقارنة مع متطلبات التنمية الترابية وتزايد أدوار الجماعات، التي أصبحت بمثابة الفاعل الاقتصادي الترابي في مجال التنمية.

لذلك فقد عرفت هذه القروض ارتفاعا ملموسا حيث وصلت سنة 2006 إلى 1,765 مليار درهم مقابل 847 سنة 2005⁽²³⁶⁾.

وقد واصل صندوق التجهيز الجماعي تمكين الجماعات من خطوط اعتماد متزايدة عبر السنوات الأخيرة، حيث بلغت القيمة الإجمالية لهذه الاعتمادات 17 مليار درهم خلال الفترة الممتدة ما بين 2004 و 2017، إذ بلغ القرض الذي استفادت منه الجماعات سنة

²³¹ - القانون رقم 31.90 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية.

²³² - انظر البوابة الإلكترونية لصندوق التجهيز الجماعي: www.fec.ma/fagstr.tspxid=12endatte du 7 septembre 2013.

²³³ - صندوق التجهيز الجماعي، بنك التمويل المحلي، التقرير السنوي 2012، ص. 10.

²³⁴ - محمد بوجيدة، "وصاية الدولة على الجماعات الحضرية والقروية بعد الميثاق 30 شتنبر 1976"، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، 1985، ص. 96.

²³⁵ - المديرية العامة للجماعات المحلية، "الجماعات المحلية في أرقام"، طبعة 2007، ص. 96.

²³⁶ - نفس المرجع، ص. 96.

2017 ما قدره 5,5 مليار درهم مقابل 3,1 مليار درهم سنة 2016، أي بزيادة قدرها 86%، حيث استطاعت هذه القروض تمويل مشاريع تنموية بقيمة إجمالية وصلت إلى 16 مليار درهم.⁽²³⁷⁾

وفيما يتعلق بموارد هذا الصندوق فهي تأتي مما يلي:

- تسبيقات صندوق الإيداع والتدبير وحصيلة القروض المأذون بها من الدولة والمضمونة من قبلها؛
- إعانات الميزانية العامة للدولة؛
- فوائد القروض الممنوحة للجماعات الترابية؛
- الهبات والوصايا وغيرها؛
- الأموال الذاتية من اقتراضات محلية أساسا على شكل شهادات إيداع وقروض بنكية، واقتراضات سنديّة، ومن خطوط اعتماد تم التعاقد بشأنها سابقا مع مانحي الأموال الأجانب (البنك الدولي، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، البنك الأوروبي للاستثمار، التعاون المالي الألماني...).⁽²³⁸⁾

وقد استفادت الجماعات من المجهودات المبذولة من طرف الصندوق لتنويع وترشيد عملياته التمويلية، مما ترتب عنه خفض مهم في نسب الفائدة.

وفي إطار مواصلة الجهود الرامية إلى تمكين عدد مهم من الجماعات من الاستفادة من خدمات الصندوق، فقد تم طرح عدة مخططات لتحقيق هذه الغاية، فقد شرع الصندوق في عملية اعتماده لدى الصندوق الأخضر للمناخ بوصفه أداة تمويلية لتنفيذ مشاريع

²³⁷ - مقالة تحت عنوان: "بوطيب، تمويل صندوق التجهيز الجماعي لفائدة الجماعات الترابية بلغت منذ إحداثه 50 مليار درهم"، الموقع الإلكتروني M.ma2، تاريخ النشر 1 شتنبر 2018، على الساعة 01: 30.

²³⁸ - شاكر الموصدق، "التمويل المالي الجماعي: دراسة لمعادلة الموارد الذاتية وتحديات التنمية- نموذج جماعة الرباط"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، السنة الجامعية 2016-2017، ص. 133.

وبرامج الجماعات في القطاعات الرئيسية التي تدخل في اختصاصاتها، وخصوصا النقل العمومي وتدبير النفايات الصلبة والسائلة.⁽²³⁹⁾

ومن جهة أخرى فإن الجهود تتكاثف، (حسب العاملين على هذا الصندوق)، من أجل إحداث منتج جديد بشروط تفضيلية لفائدة الجماعات ذات الموارد المالية المحدودة والتي تعرف عجزا في الولوج إلى البنيات التحتية والخدمات الاجتماعية الأساسية.⁽²⁴⁰⁾

ورغم الدور الكبير الذي أصبحت تلعبه القروض في مجال تعبئة الموارد الجماعية وتمويل المشاريع الترابية، إلا أن سياسة الاقتراض الجماعي لازالت تعرف بعض التعثر المنطوي على عدة مظاهر سلبية، على اعتبار أن التطبيق العملي لهذه السياسة، سواء من حيث مسطرة طلب القروض أو الإفراج عنها أو من حيث الآليات متابعة هذه القروض، ينم عن تراجع كبير لمطلب الاستقلال المالي لدى الجماعات، فهو من جهة، يكرس الحضور القوي لوزارة الداخلية كرقابة يمكن في هذه الحالة أن تحل كبديل عن الجماعة.

وبالمقابل فإن سياسة القروض تفرض على الجهة المانحة للقرض ضرورة اتباع مسطرة معقدة قبل أن توافق على منح القرص للجماعة المعنية أو ترفضه، كما تفرض عليها شروطا، تعتبر تدخلا كبيرا في البرامج والسياسات الجماعية، فهي جهة رقابية أخرى، أضيفت إلى السلطة الرقابية الأصلية على الجماعات.

إن الاقتراض أو "الاستدانة المحلية" تجعل من الدولة مؤطرة بل وموجهة للسلطة المالية المحلية داخل منظومة التدبير المالي للجماعة⁽²⁴¹⁾، وهو ما يحد من الدور التنموي الجماعي ويعتبر ضربا سافرا لاستقلالية هاته الهيئات اللامركزية.

²³⁹ - الموقع الإلكتروني www.2M.ma، مرجع سابق.

²⁴⁰ - الموقع الإلكتروني www.2M.ma، مرجع سابق.

²⁴¹ - "علاقة مالية الجماعات الترابية بمالية الدولة"، مداخلة للأستاذ نورالدين لزرق، في إطار ندوة رقمية، بتاريخ 03 ماي 2021 على الساعة 20:00، على الموقع الإلكتروني www.banassa.com.

المطلب الثاني: موارد ذات طبيعة غير جبائية

لقد أسند المشرع المغربي مجموعة من الاختصاصات إلى الجماعات وفق مجموعة من الضمانات التشريعية أساسها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهو ما نصت عليه المادة الأولى من القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات.⁽²⁴²⁾

ومن أجل ممارسة هذه الاختصاصات، يجب أن تتوفر على موارد كافية، الشيء الذي لم تتمكن من تحقيقه على المستوى الواقعي، خصوصا مع الشح الذي تعرفه في الموارد الجبائية وكذا بالنسبة للإمدادات المحدودة من طرف الدولة، وهو ما جعل تدخلات الجماعات جد محدودة على مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

بالإضافة إلى الموارد الجبائية والإمدادات والقروض التي تستفيد منها الجماعة لتمويل ميزانيتها، فهي أيضا تتوفر على رصيد مهم من الموارد العقارية والمنقولة تعتبر بمثابة موارد ذاتية تشكل العمود الفقري للتنمية الاقتصادية الترابية لما تدره هذه الموارد أو الأملاك من أموال تستعين بها الجماعات على إنجاز المشاريع والمرافق الضرورية بالتحسين ظروف عيش الساكنة (الفرع الأول).

كما وأن هناك موارد أخرى تستعين بها الجماعات في تنزيل الاختصاصات المنوطة بها في مجال التنمية المستدامة، وهي تأخذ شكل اتفاقيات وتدخلات اقتصادية تبرمها الجماعة مع جماعات أو هيئات أخرى حول لها القانون صلاحية إبرام هذه الاتفاقيات وفق شروط وآليات قانونية (الفرع الثاني).

²⁴² - القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات.

الفرع الأول: الأملاك الجماعية العامة كمورد ذاتي غير جبائي للجماعات

كلما ازداد حجم الأملاك الجماعية وتنوعت أصنافها، كلما كانت استفادة الجماعات من هذه الوفرة والتنوع تصب في صالح تمويل الميزانية الجماعية، خصوصا في الجزء المتعلق بالتجهيز، وذلك عبر استغلال دخول هذه الأملاك في إنجاز وتمويل مشاريع البنية التحتية وإنشاء مرافق عمومية داخل الحيز الترابي للجماعة.

والأملاك الجماعية هي موارد طبيعية ووسيلة تمويلية ذاتية مهمة تدر على الجماعات مصادر مالية قادرة على تحقيق الدور الاقتصادي للجماعة شريطة حسن تدبيرها والمحافظة عليها، فما هي أهم الخطوط العريضة للأملاك الجماعية العامة بالمغرب (الفقرة الأولى)، وهل يعتبر الملك الغابوي موردا طبيعيا قادرا على تلبية الحاجيات التمويلية المتزايدة للجماعات؟ (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: دخول الأملاك الجماعية

تتوفر الجماعات على صنفين من الأملاك، أملاك عامة وأملاك خاصة.

يُقصد بالأملاك الجماعية العامة، كل الأملاك التي تخصص لإشباع حاجيات النفع العام⁽²⁴³⁾ وقد ميز المشرع المغربي بين الأملاك الجماعية الحضرية والأملاك الجماعية القروية.

ويشمل هذا النوع من الأملاك الأزقة والطرق والساحات العمومية والآثار التاريخية، وكذلك النافورات والتجهيزات المعدة للإنارة⁽²⁴⁴⁾ وكل ما يعتبر تابعا لها.

²⁴³ - محمد بوجيدة وميلود بوخال، "أملاك الهيئات المحلية وهيئاتها"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، الطبعة الثانية، 2011، ص. 115.

²⁴⁴ - عبد الواحد شعير، "الوضعية الحقوقية لممتلكات الجماعات المحلية بالمغرب"، مجلة المالية المحلية والاقتصاد الجهوي، عدد 1، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1995، ص. 44.

يتعلق الأمر إذن بكل ما تمتلكه الجماعة ملكية تامة من عقارات وغيرها، والمخصصة للعموم، أو لتسيير المرافق الجماعية، وهي بهذه الصفة، لا يمكن أن تكون موضوع ملكية خاصة⁽²⁴⁵⁾ أي أن هذه الأملاك غير قابلة للتقويت أو الحجر عليها أو اكتسابها بالتقادم، فالمشرع أخرجها من كل تعامل مدني تخضع له الأملاك الخاصة، وهو ما نص عليه الفصل الثالث من ظهير 19 أكتوبر 1921 المتعلق بأملاك الجماعات.⁽²⁴⁶⁾

كما نصت أيضا المادة 90 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات على اختصاص المجالس الجماعية على حماية الملك العام الجماعي، من ترميم المآثر التاريخية والحفاظ على المواقع الطبيعية، وإحداث وصيانات المنشآت والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة⁽²⁴⁷⁾.

أما بخصوص الأملاك الجماعية الخاصة، فهي تلك الأملاك التي لم تخصص بكيفية صريحة بأملاكها العمومية، مثل العقارات والأبنية التي استثمرتها الجماعات على نفقتها الخاصة لتخصصها بإدارات ذات مصالح للجماعة، أو تستغلها بقصد استفادها⁽²⁴⁸⁾ أو قطع الأراضي اللازمة للتجزئة بداخل منطقة المدينة، والتي تكون قد تخلت عنها الدولة من ملكها الخاص للجماعات بعوض.

أما بالنسبة للدومين العمومي، فإن المعيار المتبع في شأنه لم يعد مبهما كما كان عليه الأمر في السابق أي في ظل ظهير 1914 حيث لم يعد هناك عبارة "استعمال للعموم"،

²⁴⁵ محمود شوارق، "المساطر القانونية لتدبير الأملاك الجماعية الحضرية والقروية الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، أكتوبر 2008، ص. 9.

²⁴⁶ الظهير الشريف مؤرخ في 17 صفر 1340 الموافق لـ 19 أكتوبر 1991 في شأن الأملاك البلدية، حسبما تم تغييره وتتميمه، (الجريدة الرسمية عدد 446 بتاريخ 14 ربيع الأول 1340 الموافق لـ 10 نونبر 1991).

²⁴⁷ للجماعات القروية، أيضا رصيد مهم من الأملاك، وينقسم بدوره إلى أملاك عمومية وأملاك خصوصية، وذلك حسب مقتضيات ظهير 28 يونيو 1954.

وتملك الجماعات القروية أملاكًا، على غرار الجماعات الحضرية، مثل المسالك والطرق والأزقة والساحات والبساتين والحدائق العمومية...

ويدخل في الأملاك القروية المياه التي يستتر بها الناس أو المعدة لإرواد المواشي والأجهزة المعدة لذلك. العقارات، مثل الأسواق ومرافقها والفنادق والمجازر والحمامات...

أما الدومين الخصوصي للجماعات القروية، فهو كل الأملاك الغير مخصصة بالدومين العمومي.

²⁴⁸ حياة البجداني، محمد الأعرج، نجيب جبري، "أملاك الدولة بين دواعي تدوين القواعد والأحكام التشريعية وإشكالات التمويل غير الجبائية"، أملاك الدولة العامة والخاصة والجماعات الترابية، مساهمة في أشغال المناظرة الوطنية التي تنظمها رئاسة الحكومة حول "السياسة العقارية للدولة ودورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015، ص. 167.

ولكن من غير تبيان فرضيات التخصيص المباشر أو التخصيص غير المباشر، في حين أن ظهور 1954 ميز بوضوح حالة التخصيص لاستعمال العموم، والتخصيص لتسيير المرافق العمومية.⁽²⁴⁹⁾

وبصفة عامة، فالأملك الجماعية الخاصة، هي كل الممتلكات التي تمتلكها الجماعات ملكية خاصة، ولم تكن خصصت صراحة ضمن أملاكها العمومية، بحيث يمكن الاحتفاظ بها كاحتياطات عقارية أو تخصيصها لاستعمال المصالح العمومية، أو استغلالها بالكراء أو التصرف فيها بجميع أنواع التصرفات القانونية الجاري بها العمل.⁽²⁵⁰⁾

وباعتبار تمتع الجماعات بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، فهي تمتلك الحق في تملك أملاك خاصة وعامة، تقوم بتدبيرها وحمايتها، ويمكن أن تحصل على هذه الأملاك من عدة مصادر.⁽²⁵¹⁾

ويباشر رئيس الجماعة أعمال الكراء والبيع والاقتناعات والتفويطات التي ترد على الأملاك الجماعية الخاصة⁽²⁵²⁾ وبناء عليه، فإن المجلس الجماعي ورئيسه هم المكلفون بتوظيف الرصيد العقاري للجماعة من أجل بلوغ الأهداف المسطرة لدى المجلس، فتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية... باعتبار المجلس الجماعي هو الجهاز التقريبي الأول في مجال تدبير الممتلكات الجماعية⁽²⁵³⁾ والمالك القانوني لهذه الأملاك في إطار السلطات والاختصاصات المخولة له بموجب القانون.

إن الأملاك الجماعية الخاصة هي مناط التنمية الجماعية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا، ووسيلة لضمان الاستقلال المالي للجماعة، إذ بدونها لا يمكن للجماعة إنجاز برامجها

²⁴⁹ - دليل ممتلكات الجماعات المحلية وهيئاتها، تدبير الأملاك الخاصة للجماعات المحلية وهيئاتها، عدد 2، 2001، ص. 3.

²⁵⁰ - من بين هذه المصادر نذكر على الخصوص:

- الاقتناء من طرف جماعة ترابية سواء كان ذلك بعوض أو بشكل مجاني.

- نقل الملكية من طرف الدولة إلى الجماعة أو من جماعة محلية إلى أخرى.

²⁵¹ - المادة 90 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

²⁵² - البند 6 من المادة 37 من الميثاق الجماعي المعدل.

²⁵³ - حياة البجدايني، محمد الأعرج، نجيب جيري، مرجع سابق، ص. 167.

التنموية وتطوير مرافقها العامة الأساسية⁽²⁵⁴⁾ غير أن المقتضيات القانونية المتعلقة بتدبير هذه الأملاك، تظل مقتضيات غير محدثة لأي أثر إيجابي من الناحية الواقعية، فلا زال هذا المورد القانوني يعاني الكثير من الخروقات على مستوى التدبير، حيث تم رصد عدة حالات يتم فيها استغلال الملك الجماعي من طرف بعض الأشخاص دون أن يتم الرجوع إلى مداولات وقرارات المجلس الجماعي المعني بتدبير هذا الملك، بالرغم من التنصيص القانوني على أهمية اتباع المسطرة الموجبة لذلك.

والملاحظ أن سوء الاستغلال وعدم الاهتمام بالملك الجماعي هما السمتان الغالبتان على تدبير هذا المصدر التمويلي المهم، الشيء الذي، إن كان يشير إلى شيء، فإنما يشير إلى تفريط الجماعات في استغلال أملاكها بالطريقة الصحيحة والمنتجة، والنتيجة هي ضياع موارد مهمة من شأنها إغناء الميزانية الجماعية.

والحقيقة أنه كثيرا ما نرصد خروقات على مستوى تفويت الملك الجماعي، حيث توجد حالات يتم فيها تفويت هذه الأملاك، بعقود كراء رمزية ولآجال طويلة الأمد، إلى أشخاص من القانون الخاص، وذلك خدمة لأهداف شخصية وليس لصالح التنمية المحلية وتقوية الرصيد المالي للميزانية الجماعية.

فالجماعات كثيرا ما تفكر في الزيادة في أملاكها، لكنها لا تفكر في المحافظة عليها⁽²⁵⁵⁾ فرؤساء الجماعات الذين تناط بهم مهمة الحفاظ على الملك الجماعي، يكون لهم نصيب في التفريط في هذا الملك، لأن من شأن بعض التصرفات التي يقوم بها برؤساء المجالس، مثل التفويطات الرمزية التي تحدثنا عنها سابقا، والتي غالبا ما تكون بتواطؤ معهم، من أجل غايات سياسية أو انتخابية أو حتى لأهداف مادية، أن تضر بالجماعة واضيع على الخزينة الجماعية أموالا هي في أمس الحاجة إليها لتدعيم استقلالها.

²⁵⁴ - شاعر الموصدق، مرجع سابق، ص. 95.
²⁵⁵ - محمد بوجيدة، ميلود بوخال، مرجع سابق، ص. 28.

كما أن الدخول المتعلقة بالأموال الجماعية في انخفاض مستمر حيث بلغت فقط 19% من الموارد العامة للجماعات، كما عرف مردودها سنة 2016 ما نسبته 1,2% مقابل نمو متوسط بلغ 9% بين 2002 و2013.⁽²⁵⁶⁾

وفي إطار الجهود الرامية إلى تعزيز وسائل وقدرات الجماعات الترابية، تمت المصادقة على القانون رقم 57.19 المتعلق بنظام الأملاك العقارية للجماعات⁽²⁵⁷⁾ الذي جاء بمجموعة من الأحكام⁽²⁵⁸⁾ من أجل تحديد القواعد المطبقة على الملك العام الجماعي، وتوفير إطار قانوني لتدبيره تدبيراً معقلاً يضمن له الحماية وحسن الاستغلال ويمكنه من المساهمة من مشاريع التنمية المحلية.

ومع ذلك فإن الأملاك الجماعية لازالت تعاني من معوقات تدبيرية وإدارية، وهو ما سنتناوله لاحقاً، وهي معوقات تحول دون استفادة الجماعات من هذا المصدر التمويلي المهم. وفي انتظار التنزيل السليم لهذا القانون تبقى الموارد المحصل عليها من خلال الأملاك الجماعية تعاني من الضعف.

الفقرة الثانية: الملك الغابوي، حماية للتمويل الجماعي

يتوفر المغرب بالنظر إلى موقعه الجغرافي المتميز، وتنوع منطقة البيئية على أنظمة غابوية غنية ومتنوعة، حيث تغطي الأنظمة الغابوية والشبه غابوية مساحة إجمالية تقدر بحوالي 9 مليون هكتار منها ما يناهز 3 مليون هكتار من سهوب الحلفاء⁽²⁵⁹⁾ ويمثل الملك الغابوي نسبة 8% من التراب الوطني بنسب متفاوتة تتراوح بين 3,2% بالأقاليم الجنوبية و42% بمنطقة الريف الغربي.⁽²⁶⁰⁾

²⁵⁶ - المالية المحلية في ظل الجهوية المتقدمة، مجلة المالية، العدد 29، يناير 2016، ص. 5 على الموقع:

www.Finances.gov.ma

²⁵⁷ - القانون رقم 57.19 المتعلق بنظام الأملاك العقارية للجماعات الترابية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.74 الصادر في 03 من ذي الحجة 1442 هـ الموافق لـ 14 يوليوز 2021، (الجريدة الرسمية عدد 7006 بتاريخ 22 يوليوز 2021).

²⁵⁸ - من بين الأحكام التي جاء بها القانون 57.19 قد تم التخصيص على سبيل المثال على عدم قابلية الملك الجماعي للتقويت أو الحجز عليه أو تملكه بالتقادم أو نزع ملكيته لأغراض المنفعة العامة... وبهذا يكون المشرع قد أخرج الأملاك العقارية للجماعية من نطاق المعاملات العادية التي تتم بين الأفراد وغيرها من الأحكام التي جاء بها هذا القانون والتي من شأنها أن تعمل على تعزيز الملك العام الجماعي.

²⁵⁹ - إشكاليات تطور القطاع الغابوي: الواقع والحلول والآفاق" تدخل السيد: محمد انديشي بمناسبة اليوم الدراسي الذي تم انعقاده بمجلس النواب بتاريخ 16 أبريل 2014.

²⁶⁰ - إشكاليات تطور القطاع الغابوي، مرجع سابق.

وباعتبار الغابة ثروة طبيعية، فهي تشكل موردا ماليا لممتلكها، فالملك الغابوي الجماعي من شأنه معالجة الاختناق المالي الذي تعاني منه الجماعات المالكة له، شرط أن لا يكون ذلك على حساب هذه الثروة الطبيعية التي تعتبر موردا ماليا وبيئيا يجب تنميته في الاتجاهين معا.⁽²⁶²⁾ (261)

لقد عرف التشريع الغابوي، في فترة الاستقلال وإلى حدود ما قبل 1976 تطورا بطيئا، حيث ظلت التشريعات التي كان معمولا بها خلال فترة الحماية سارية المفعول، مع بعض التعديلات البسيطة كمد الجماعات القروية بنسبة من مدخول بيع المنتوجات الغابوية بهدف إعادة التشجير⁽²⁶³⁾ إلى حدود 1977 حيث تخلت الدولة عن المنتج الملك الغابوي لفائدة الجماعات المحلية المتواجدة بالمناطق الغابوية، فقد نص الفصل 14 من الظهير بمثابة قانون الصادر بتاريخ 20/09/1976 المنظم لمساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي، على أن الموارد الناجمة عن الملك الواقع داخل الحدود الترابية للجماعة تدفع إلى ميزانية الجماعات المذكورة.

وبصدور هذا القانون أصبحت الجماعات التي تمتلك موردا غابويا، تتوفر على رصيد تمويلي مهم، قادر على مساعدة الميزانية الجماعية وتلبية حاجياتها وتغطية نفقاتها، وبالتالي فإن الثروة الغابوية موردا ذاتيا إضافيا، من شأنه التخفيف من اللجوء إلى مساعدات الدولة.

ولعل هذا التوجه الذي سارت عليه الدولة، باقتسام موارد الثروة الغابوية على الجماعات التي تقع الغابة داخل دائرة نفوذها الترابي، كان الهدف منه مد هذه الجماعات بمورد إضافي إلى الموارد الذاتية الأخرى، على اعتبار أن كل الجماعات تملك حق الاستغلال والاستفادة من خصوصياتها الطبيعية سواء كانت عمرانية، أو سياحية أو

²⁶¹ - عبد المجيد أسعد، "الغابة كمورد مالي للجماعات المحلية القروية"، مجلة المالية المحلية والاقتصاد الجهوي، العدد 1، 1995، دار النشر المغربية، ص. 11.

²⁶² - ينص القانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة الصادر بتاريخ 12 ماي 2003 على: "تعتبر الغابات سواء العمومية أو الخاصة بمثابة ممتلكات ذات منفعة مشتركة من واجب الإدارة والخواص الحفاظ عليها بشكل يضمن توازنها واحترام الأنظمة البيئية".

²⁶³ - نفس المرجع، ص. 17.

معدنية أو غابوية وهو استغلال ذو طابع اقتصادي، كاستفادة الجماعة من بيع أخشاب الغابة أو استغلال الثروات المعدنية والمستخلصة من الغابة التي تقع تحت النفوذ الترابي للجماعة، أو حتى الاستفادة من السياحة الغابوية مثلاً...

وتجدر الإشارة إلى أن الموارد الغابوية تتعرض لضغط واستغلال مكثفين بحكم ممارسة حق الانتفاع من طرف الساكنة المحلية المتزايدة أعدادها وحاجياتها، وهو ما يهدد ديمومتها.

فأغلب التحليلات الميدانية التي أنجزت في هذا الصدد، أبانت عن تدهور النظم الغابوية بطريقة متواصلة بفعل استنزاف مواردها، وبفعل التغيرات المناخية الواقعة عليها.

لذلك، فإن القانون المتعلق بتنظيم مساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي، فرض على الجماعات برمجة 20% كحد أدنى، من المداخل الغابوية لإعادة التشجير وتحسين مستوى الغابات وتهيتها، وإقامة نقط الماء والمسالك الغابوية وخلق المناطق الخضراء وحماية الغابة.⁽²⁶⁴⁾

وبالرغم من ذلك، فإنه لا ينبغي الاعتماد على الملك الغابوي كعائد من العائدات التمويلية الجماعية، حيث تتميز هذه العائدات بالضعف، وذلك راجع لعدة أسباب، أهمها: تراجع المساحة الغابوية بفعل التصحر أو الحرائق وتعرض الغابة للنهب وسوء الاستغلال، بالإضافة إلى العامل الأساسي، وهو العامل المشترك بين جميع الموارد الجماعية، ألا وهو سوء التدبير.

نظراً للعوامل، السالفة الذكر، التي تحد من استفادات الجماعة من الأملاك الجماعية، وهو ما يجعلها تلجأ إلى موارد أخرى لتغطية خصائصها المالي فما هي هذه الموارد؟

²⁶⁴ - نفس المرجع، ص. 17.

الفرع الثاني: موارد أخرى لتمويل الميزانية الجماعية

مهما ارتفعت وتزايدت مداخيل وموارد الجماعات إلا أن أهميتها تبقى رهينة بمستوى النفقات المرتبطة بالحاجات العامة للجماعة، فالتزايد المستمر للنفقات الترايبية يرتبط بتزايد الحاجات العامة من جهة، واتساع مجالات تدخل الجماعات في مختلف المجالات والميادين الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي من جهة أخرى. إن الخصائص المالي الذي تعرفه الخزينة الجماعية يجعل من معادلة التوفيق بين الموارد المالية وبين ارتفاع النفقات المرتبطة بالحاجات المحلية العامة صعبة التحقيق، لأن مبادرات الجماعات وطرحها لبرامج ومشاريع تنموية في خدمة الساكنة تبقى محدودة وصعبة التنزيل من الناحية الواقعية.

كل هذا، وغيره من المعوقات، دفع الجماعات للبحث عن سبل إضافية للتمويل الجماعي، كنهج أسلوب الشراكة والتعاون بينها وبين الدولة، أو مع جماعات أخرى وطنية أو أجنبية في إطار ما يسمى بالتعاون اللامركزي (الفقرة الأولى) كما وقد تلجأ هذه الجماعات إلى وسائل أخرى، لتمويل الجزء المتعلق بالاستثمار من الميزانية الجماعية، وهي عبارة عن تدخلات ذات طبيعة اقتصادية وهي ما سنتناوله في (الفقرة الثانية) من هذا الفرع.

الفقرة الأولى: اتفاقيات التعاون والشراكة

يعتبر مبدأ التعاون من القيم التنظيمية المؤطرة للفعل الإداري الناجح والفعال، حيث أجمع الباحثون في علم الإدارة على أن نجاح العمل الإداري هو رهين بمدى التعاون الحاصل بين الوحدات الإدارية وتضامنها.⁽²⁶⁵⁾

وقد أصبح مبدأ التعاون والشراكة الجماعيتين ضرورة تنظيمية ملحة، نظرا لما يطرحه التدبير الجماعي من إشكاليات عملية تدور في مجملها حول عدم قدرة المجالس

²⁶⁵ - خالد الغازي، "مبدأ التعاون اللامركزي من وجهة نظر دستورية"، أشغال الأيام المغربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة يومي 17 و18 أبريل 2015 - دراسة مقارنة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015، ص. 73.

الجماعية، خاصة الصغرى منها والقروية، على تلبية حاجيات المواطنين سواء على مستوى التجهيز العمومي أو على مستوى تقديم الخدمات الأساسية المحلية.

وغالبا ما يرتبط مصطلح التعاون بمصطلح الشراكة، فكلاهما مبدئين يصبان في معنى واحد، وهو تعاون هيئات أو مؤسسات مع بعضها البعض عبر ربط شراكة تهدف إلى تحقيق نوع من التعاون المشترك في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... بهدف تحقيق مصالح مشتركة بين هذه المؤسسات أو الهيئات، وفق شروط قانونية متفق عليها مسبقا بين الأطراف المتعانة.

ويعد مبدأ التعاون والشراكة المرتبط بالجماعات، شكل من أشكال الذكاء الترابي، باعتباره آلية قانونية تسعى لتحقيق أمثل وتوظيف ناجع للموارد والطاقات المشتركة بين الجماعات المعنية بهذا التعاون، ووسيلة للخروج من أزمة التمويل الجماعية والطريق الأقرب لمواجهة التحديات الاقتصادية والديموغرافية والاجتماعية والتدبيرية.... التي تواجهها الجماعات بشكل عام.

واعتبارا لذلك قام المشرع المغربي بدسترة التعاون اللامركزي، كشكل من أشكال التعاون الجماعي، وجعله مرتكز من مرتكزات التنظيم الجهوي والترابي بالمملكة، فقد نص في الفصل 136 من الدستور على أن: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان والمعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية، المندمجة والمستدامة".

ولعل التضخم في الصيانة الدستورية لمبدأ التعاون، جاء ليشمل مختلف أشكال التعاون اللامركزي، سواء تعلق الأمر باتفاقيات التعاون والشراكة بين جماعات ومثيلاتها من الجماعات التي تتوفر على نفس الخصائص الجغرافية أو الطبيعية⁽²⁶⁶⁾ أو بين

266 - تنص الفقرة الأخيرة من الفصل 143 من الدستور على ما يلي: "كلما تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية فإن هذه الأخيرة تتفق على كيفية تعاونها".
كما ينص الفصل 144 من الدستور على أن: "يمكن للجماعات الترابية تأسيس مجموعات فيما بينها من أجل التعاضد في الوسائل والبرامج".

جماعات وهيئات أو مؤسسات أخرى من القطاع العام أو الخاص أو حتى جمعيات من المجتمع المدني.

كما يمكن للجماعات، أن تبرم اتفاقيات تعاون وشراكة مع جماعات أجنبية في إطار اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي، وذلك وفق شروط معينة يحددها القانون.

ولضمان حسن تنزيل مبدأ التعاون والشراكة، أحالنا الدستور على القوانين التنظيمية التي من شأنها تجسيد هذا التعاون على أرض الواقع.

وينص الفصل 90 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات على أن:

"التعاون والشراكة

- المساهمة في إحداث مجموعة الجماعات الترابية ومؤسسات التعاون بين الجماعات أو الانضمام إليها أو الانسحاب منها؛
- اتفاقيات التعاون والشراكة مع القطاع العام أو الخاص؛
- مشاريع اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي مع جماعات ترابية وطنية أو أجنبية؛
- اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي والمصادقة عليها والتقرير في الانخراط والمشاركة في أنشطة المنظمات الدولية غير الحكومية والمهتمة بالشؤون المحلية وكل أشكال التبادل مع الجهات الترابية الأجنبية بعد موافقة والي الجهة وذلك في إطار احترام الالتزامات الدولية للمملكة".

واعتمادا على الفصل أعلاه، قد يتخذ مبدأ التعاون عدة أشكال، وهو يدخل ضمن صلاحيات المجالس التداولية الجماعية وفق الشروط القانونية المنصوص عليها في هذا السياق.

ومن بين هذه الأشكال، نذكر أسلوب التوأمة الذي يتجسد في شكل اتفاقية بين جماعتين بقصد إنجاز مشاريع ذات أهداف ومصالح مشتركة بينهما، وذلك بناء على روابط قانونية وتنظيمية متفق عليها مسبقا بين الجماعتين المتعاقبتين.

بالإضافة إلى أسلوب التعاون اللامركزي الذي يتخذ شكل اتفاقيات بين عدة جماعات وطنية من أجل تحقيق أهداف اقتصادية أو اجتماعية مشتركة بينهم.

كما قد يتخذ التعاون والشراكة شكل اتفاقيات للتعاون اللامركزي الدولي بين جماعات أجنبية، أو مع عدة هيئات أو مؤسسات أو حتى منظمات غير حكومية بقصد خدمة مشروع اجتماعي أو اقتصادي على تراب جماعة مغربية محددة، كما هو الشأن بالنسبة لاتفاقية التعاون والشراكة اللامركزيين بين جماعة فاس المشور وجماعة طورديرا الإسبانية، والتي أبرمت في شكل اتفاقية متعددة الأطراف ضمت كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس كشريك في هذه الاتفاقية وجمعية ملتقى الشباب للتنمية بنفس المدينة، ومنظمة بلاطافورما إيدوكاتيفا الإسبانية، ممثلتين دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية بمدينة فاس.

وقد تم إبرام هذه الاتفاقية سنة 2012، و كان الهدف منها إنجاز مشاريع اجتماعية لإنعاش الاقتصاد المحلي على صعيد مدينة فاس وضواحيها.⁽²⁶⁷⁾

²⁶⁷ يتعلق الأمر بمشروع "إنكوبا فاس" الذي لقي صدا ونجاحا واسعا على تراب مدينة فاس، وكان الهدف من المشروع إنشاء أقسام تحضيرية لفائدة الشباب الراغبين في إنشاء مقاولات صغرى أو متوسطة، وقد تم الاتفاق على هذا المشروع بين جماعة طورديرا الإسبانية وجماعة فاس المشور، كما تم إشراك عدة فاعلين في هذه الاتفاقية، حيث انضمت إلى هذه الاتفاقية مؤسسة عمومية متمثلة في كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس وجمعية ملتقى الشباب للتنمية ممثلة المجتمع المدني ومنظمة بلاطافورما إيدوكاتيفا، ذلك بموجب سنوات 2012-2013-2014-2015. وقد تمكن معظم المستفيدين من هذه الدورات التكوينية من إنشاء مقاولاتهم، بل وإدماج شباب آخرين لديهم في هذه المقاولات.

وقد تم عقد اتفاقية جديدة بعد انتهاء العمل بالاتفاقية الأولى، وكانت على شكل مشروع لدعم النساء في وضعية صعبة على تراب مدينة فاس وضواحيها، وذلك عبر منح دروس للدعم النفسي والقانوني لمساعدة هؤلاء النسوة على تحقيق فكرة الاستقلالية في مختلف المجالات، وكانت هذه الاتفاقية لمدة سنة واحدة 2015-2016، بتمويل إسباني على غرار الاتفاقية الأولى، وبشراكة مع نفس الأطراف المتعاقدة على المستوى الوطني والمحلي، باختلاف الجماعة الإسبانية التي تم تعويضها بجماعة بارصلونا، مع الإبقاء على منظمة "بلاطافورما إيدوكاتيفا" باعتبارها صلة الوصل بين الأطراف المغربية والإسبانية في كلا المشروعين وباعتبارها شريكا أصليا في جميع الاتفاقيات التي أبرمت في هذا الصدد.

وللإشارة فإن مشروع "إنكوبافاس" لقي استحسانا كبيرا على المستوى الترابي لمدينة فاس، حيث تم تبني المشروع من طرف مجلس عمالة فاس، التي حافظت على نفس الأطراف المتعاقدة بعد انسحاب الأطراف الإسبانية حيث تم إشراك الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات. وبالتالي أصبح التمويل من طرف مجلس عمالة فاس بعدما كان تمويلا إسبانيا لمدة 3 سنوات متتالية، وللإشارة فإن المشروع لازال قائما لحد الآن.

وقد نجح المشروع واستمر لمدة ثلاث سنوات متتالية بتمويل إسباني قبل أن يتم تبنيه تمويليا من طرف مجلس عمالة فاس التي أضافت شريكا آخر إلى هذه الاتفاقية وهي الوكالة الوطنية لأنعاش التشغيل والكفاءات بمدينة فاس.

والملاحظ أن هذه الاتفاقيات تأتي في صلب الصلاحيات الممنوحة للمجالس الجماعية، وتكمن هذه الصلاحيات المهمة في تدخلات الجماعة على مستوى إنعاش المقاولات وإيجاد فرص الشغل للساكنة...

كما قد يتحقق التعاون والشراكة في شكل شركات للتنمية المحلية، وهذا النمط من الشركات منظم بمقتضى المواد 130-132 من القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات، حيث تلجأ هذه الأخيرة إلى إحداث شركات في شكل شركات مساهمة، أو عبر المساهمة في رأسمالها بالاشتراك مع شخص أو عدة أشخاص خاضعة للقانون العام أو الخاص⁽²⁶⁸⁾ على أن يكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام.

ويعتبر هذا الأسلوب فكرة ناجحة، إذا تمت بطريقة صحيحة ونزيهة، لتحقيق التنمية وللمساهمة في إشراك كفاءات من أبناء المنطقة في إطار الحكامة التشاركية، بالإضافة إلى أنها وسيلة للقطع مع أنماط التدبير المباشر والأعطاب الذي تنطوي عليه في مختلف التدخلات الجماعية.

وكل ما قبل عن شركات التنمية المحلية يمكن إيراد ذلك بالنسبة لمؤسسات التعاون بين الجماعات⁽²⁶⁹⁾ باعتبارها صيغة أخرى من صيغ التعاون والشراكة لفائدة تعزيز التمويل الجماعي.

²⁶⁸ - تنص المادة 130 من الباب الثاني من القانون التنظيمي 14.113 المتعلق بالجماعات على أنه "يمكن للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعة الجماعات الترابية...، إحداث شركات في شكل شركات مساهمة تسمى "شركات التنمية المحلية" أو المساهمة في رأسمالها بالاشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص.
²⁶⁹ - تنص المادة 133 من الباب الثالث من القانون التنظيمي 14.113 المتعلق بالجماعات: "يمكن للجماعات أن تؤسس بمبادرة منها مؤسسات للتعاون بين جماعات متصلة ترابيا تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي".

وعموماً، فإن أسلوب التعاون والشراكة المتعلق بالجماعات إنما يتم توظيفه لتدبير مرافق عمومية، أو للتنسيق بين اختصاصات المجالس الجماعية، أو بغاية تحقيق وإنجاز سياسات مندمجة تصب في خدمة التنمية المجالية والترابية عامة.⁽²⁷⁰⁾

وارتباطاً بذلك، فإن مبدأ التعاون يدخل ضمن الاختصاصات السيادية للمجالس الجماعية⁽²⁷¹⁾ بكونها تتمتع باستقلالية "حقيقية" لاتخاذ القرارات المتعلقة بربط اتفاقيات التعاون والشراكة وفق الاختصاصات المخولة لها والمتمثلة في مبدأ التدبير الحر المنصوص عليه في الدستور المغربي⁽²⁷²⁾ وفي القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات.

وفي حقيقة الأمر، فإن الجماعات، إنما تلجأ لاتفاقيات التعاون والشراكة ليس فقط بسبب منح الموارد التمويلية للمشاريع الجماعية، إنما كذلك بسبب النقص الكبير على مستوى الخبرات التدبيرية والتنظيمية في مختلف المجالات، وهو عيب على مستوى الموارد البشرية للجماعات، ومدى الخبرات التي تمتلكها، لذلك فإن اللجوء لمثل هذه الاتفاقيات من شأنه العمل على تبادل الخبرات وتشارك السياسات والبرامج في الشق المتعلق بتدبير المجالات التنموية الجماعية.

وبالتالي فالتعاون والشراكة اللامركزيين تستهدفان الفعالية والمردودية في مجال التنمية المحلية عن طريق توسيع الإمكانيات التعاون الجماعي، إن على مستوى الأطراف المتعانة أو على مستوى آليات هذا التعاون.

إلا أن التجارب العملية كشفت عن ضعف هذه الآلية (أسلوب التعاون والشراكة) في جلب تمويلات حقيقية وفعالة، قادرة على تلبية الاحتياجات المتزايدة للتجهيز الجماعي، بالإضافة إلى عوامل أخرى كالحضور القوي والدائم للسلطة المركزية، سواء من حيث الإجراءات المسطرية لخلق هذا التعاون، أو من حيث القيود التي تفرضها على القرارات

²⁷⁰ - خالد الغازي، مرجع سابق، ص. 78.

²⁷¹ - تنص المادة 149 من الباب الخامس من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات على أنه "يمكن للجماعات، في إطار الاختصاصات المخولة لها، أن تبرم فيها بينها أو مع جماعات ترابية أخرى أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية أو مع الهيئات غير الحكومية أو الهيئات العمومية الأخرى أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة، اتفاقيات للتعاون والشراكة من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص.

²⁷² - الفصل 136 من دستور المملكة المغربية.

المالية لهذه الهيئات اللامركزية، مما يجعلها دوما تعاني من إشكالية التدخل في قراراتها وهو ما يضعف استقلاليتها ويقيدها بقرارات السلطة المركزية.

الفقرة الثانية: التدخلات الاقتصادية للجماعات

إن تحقيق التنمية الاقتصادية يرتبط بشكل وثيق بآليات التدخل الاقتصادي لدى الجماعات، والتي أصبحت تمثل أحد أهم المرتكزات التنموية للهيئات اللامركزية. فالتنمية الاقتصادية الترابية تعتمد بالأساس على استثمار فعالية ونجاعة المجالات الاقتصادية، بمعنى أنها تهتم بالعمل مباشرة على بناء القوة الإنتاجية لمنطقة ترابية ما.⁽²⁷³⁾ يعتبر التدخل الاقتصادي الجماعي آلية للدفع بعجلة التنمية المحلية من خلال الولوج إلى الاستثمار في مختلف مجالاته المتعلقة بحاجيات الساكنة.

ومن تم، فهي عملية تقوم بالأساس على بناء القوة الاقتصادية المحلية بقصد تجاوز معوقات التنمية.

ويقوم الأداء التنموي بهذا الخصوص على مجموعة من المعطيات المتعلقة بإقرار وتنفيذ سياسات واستراتيجيات تنموية تقوم على الرفع من الأداء الاقتصادي للوحدة الترابية وبناء اقتصاد محلي قوي⁽²⁷⁴⁾ من جهة وتنويع موارد الميزانية الجماعية من جهة أخرى، خاصة في الجزء المتعلق بالاستثمار.

تعد التنمية الاقتصادية المستهدفة بتدخل الجماعات بمثابة سياسة تنموية تنهجها هذه الأخيرة، وهي سياسة مبنية على أولويات اقتصادية ترابية تأخذ بعين الاعتبار فرص الاستثمار والإجراءات الجبائية وعمليات الدعم الملائمة لها.⁽²⁷⁵⁾

²⁷³ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 340.

²⁷⁴ - دليل وضع وتنفيذ استراتيجيات تنمية الاقتصاد المحلي وخطط العمل بها، منشورات بيرتلز ماتن ستيفتاج جوتيرسلو والبنك الدولي، واشنطن، 2004، ص. 9.

²⁷⁵ - Bignon (P), «Les interventions économiques du conseil régional de Bretagne », n° 1092, Bruxelles, 22 Mars, 2004, p. 7.

والواقع أنه لا يوجد في القانون المغربي أية مقتضيات تتناول تعريفا دقيقا لمفهوم التدخل الاقتصادي للجماعات، فالنصوص التشريعية تقتصر على إيراد مجموعة من المقتضيات المتعلقة باختصاصات الجماعات في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية دون تحديد قواعد تنظيمية واضحة لممارسة هذه الاختصاصات وتنزيلها على أرض الواقع.

وعلى العموم، فإن التدخل الاقتصادي يقوم على مجموعات من المعطيات والمقتضيات والإجراءات التي تقوم بها الجماعات من أجل دفع عجلة التنمية الاقتصادية، إما بتدخل مباشر من قبل هذه الجماعات عبر المساهمة في القطاع الخاص أو بالشراكة معه، وإما عبر آليات مختلفة غير مباشرة، تستهدف البحث عن بيئة تشجع على الاستثمار واستقطاب الفاعلين من أجل إيجاد فرص الشغل للسكان، وتطوير الجماعات اقتصاديا واجتماعيا.⁽²⁷⁶⁾

يعتمد التدخل الاقتصادي المباشر للجماعات على اتخاذ إجراءات مباشرة تؤدي إلى إنعاش الاقتصاد وتشجيع الاستثمار الترابي، وإن كان يصل في بعض الأنظمة إلى الدعم العيني المباشر للمؤسسات الاقتصادية الخاصة مقابل استثمارها في المجال الترابي للجماعة.⁽²⁷⁷⁾

ويقرر النظام المغربي مجموعة من الآليات المباشرة للتدخل الاقتصادي للجماعة، مثل إحداث الوكالات المستقلة التي تعتبر بمثابة مؤسسات عمومية ترابية ذات طابع اقتصادي، بالإضافة إلى شركات الاقتصاد المختلط، والتي تعبر بجلاء عن مجال التدخل في هذا السياق.⁽²⁷⁸⁾

²⁷⁶ - دليل وضع وتنفيذ استراتيجيات تنمية الاقتصاد المحلي وخطط العمل بها، مرجع سابق، ص. 10.
²⁷⁷ - لم يتطرق النظام القانوني المغربي لأية مقتضيات تهم دعم المؤسسات الاقتصادية الخاصة على تراب أي جماعة، باستثناء بعض الإعفاءات والتسهيلات الجبائية التي تصدرها الجماعة أو تأمر بتحصيلها، أما فيما يتعلق بإعفاء نشاط تجاري بعينه فلا يكون إلا بقانون، ولا تملك الجماعة أي إمكانية للتدخل إلا بتقديم اقتراحات ترفعها للسلطة المركزية.
بخلاف النظام الفرنسي الذي يورد مثل هذه الإمكانية، خاصة على المستوى الجبائي، وتحدد النصوص التنظيمية الفرنسية شروط وشكليات منح هذه الإعفاءات المؤقتة، ويؤطر آثارها كلي لا تمس بمبدأ العدالة الجبائية.
²⁷⁸ - أحمد بوعشيق، "الحكامة المحلية على ضوء الميثاق الجماعي الجديد"، منشورات رسالة الجماعات الترابية، عدد 13، أبريل - يونيو 2005، ص. 11.

إلا أنه ومع توسع مجال تدخل الجماعات في الاقتصاد الترابي، انتقلت الاختصاصات الجماعية من الاقتصار على إحداث مؤسسات مرفقية ذات طبيعة اقتصادية يتم تفويض تدبيرها للخواص، إلى مراحل متقدمة من التدخل المباشر والمتعلق بالدعم المالي للمقاولات، والتي اعتبرت، بالرغم من العوائق المادية والتنظيمية، آليات متطورة للتدخل في الاقتصاد الترابي.⁽²⁷⁹⁾

كما تتدخل الجماعات باتخاذ مبادرات استثمارية تهتم المجالات الاقتصادية، حيث تقوم بإعداد أسواق ومعارض تجارية⁽²⁸⁰⁾ كما يمكن أن تتدخل في إحداث التجهيزات ذات الطبيعة الصناعية والتجارية وتخصصها لفائدة تمويل ميزانيتها.

فقد عملت الجماعات في السنوات الأخيرة على إنشاء أسواق وتجهيزها من أجل كرائها للمقاولات التجارية بمقابل مالي يخصص لتمويل ميزانية التسيير، كما تعمل على بناء محلات تجارية بغرض تقويتها للخواص عبر مختلف المعاملات القانونية من بيع أو كراء...، وهو ما يشكل إنعاشا للاستثمار الترابي من جهة وتدخلًا مباشرًا للجماعة في إيجاد مصادر تمويلية معززة للميزانية الجماعية، من جهة أخرى من جهة.

وعلى الرغم من أهمية هذه الآليات ودورها في تمويل الميزانية، ورغم الدينامية التي تعرفها مؤخرًا، إلا أن مساهمتها في المداخل الجماعية تبقى مساهمة ضعيفة بالمقارنة مع أهميتها من الناحية الواقعية، فخلال سنة 2002 مثلاً، لم تحقق مجموع مداخل الاستثمار المتعلقة بالجماعات أكثر من 11% من مداخل التسيير مقابل هيمنة الموارد الجبائية الأخرى.

ومن جانب آخر، نجد أن الجماعات لا تخصص نسبا مهمة من ميزانية التجهيز لإحداث هذه التجهيزات التجارية والصناعية، وحتى عندما تلجأ إلى الاستثمار عبر صندوق التجهيز الجماعي، المخصص أساساً لإنجاز هذه الاستثمارات، فإن التجهيزات

²⁷⁹ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 349.

²⁸⁰ - المادة 83 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

التجارية لا تمثل سوى 5% من مجموع المبالغ التي مول بها صندوق التجهيز الجماعي ميزانيات الجماعات.⁽²⁸¹⁾

وقد أفادت مديرية الميزانية التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة بأن الجماعات اقترضت ما مجموعه 4,305 مليار درهم من صندوق التجهيز الجماعي خلال سنة 2019 من أجل تمويل مشاريع استثمارية بقيمة 17,15 مليار درهم وأوضح التقرير أن القروض الموجهة للجماعات بلغت 757 مليون درهم (أي ما يمثل 18%) من مجموع القرض، فيما احتلت الجهات المرتبة الأولى والعمالات والأقاليم المرتبة الثانية من نسبة الاستفادة من هذا القرض.⁽²⁸²⁾

إن المبادرات التي تقوم بها الهيئات اللامركزية في إطار تأهيل البنيات التحتية للجماعات، وإيجاد المرافق الضرورية المحفزة على الاستثمار يعد بمثابة اللبنة الأساسية والعمود الفقري للاستثمار لدى الجماعة، إلا أن النصوص القانونية المغربية، لم تقدم أي نوع من الدعم للمشروعات الاقتصادية التي ترغب الجماعة في إقامة مشاريع استثنائية على أرضها⁽²⁸³⁾، باستثناء بعض الجمعيات والمؤسسات الخيرية والرياضية.

ويبقى دور الجماعات في إنعاش الاقتصاد الترابي، سواء عبر التدخل المباشر أو غير المباشر، يعرف الكثير من المعوقات تتجلى بالأساس، في ضعف قدرتها على التخطيط، وضعف البنيات الجماعية، وهامشية قدرتها التمويلية، مما يجعل منها جماعات ضعيفة عاجزة عن اتخاذ قرارات حاسمة في مجال الاستثمارات الكبرى للجماعة، التي تدر على الميزانية الجماعية موارد هامة هي في أمس الحاجة إليها لدعم استقلالها المالي.

²⁸¹ - التقرير السنوي لسنة 2006، منشورات صندوق التجهيز الجماعي، الرباط، 2007، ص. 22.

²⁸² - "الجماعات الترابية اقترضت أكثر من 4,3 مليار درهم من صندوق التجهيز الجماعي خلال 2019"، مقالة إلكترونية،

بتاريخ 14 أكتوبر، سنة 2020، على الساعة 23,30 على موقع www.2M.ma

²⁸³ - على خلاف القانون الفرنسي، الذي شرع نصوص قانونية لتنظيم مختلف النواحي القانونية المنظمة للتدخلات الاقتصادية للجماعة، ويتم تحيين هذه النصوص بشكل دوري وفق المتغيرات الطارئة على تطور الحاجيات الترابية واتساع مجالات تدخلاتها ونفس الشيء بالنسبة لكندا التي تتجه نفس الاتجاه.

وفي المقابل، تحل السلطة المركزية محل المجالس الجماعية في إقرار البرامج والمشاريع التنموية للجماعة.

وهناك عدة إشكالات أخرى تعيق لجوء الجماعات لأسلوب التشارك الاقتصادي أو المختلط (شركات التنمية الاقتصادية، شركات الاقتصاد المختلط)، بسبب مجموعة من الاختلالات الذاتية والموضوعية وحتى القانونية، لأن غياب نظام قانوني واضح وخاص بشركات الاقتصاد المختلط، يتضمن مختلف إجراءات ومجالات الاختصاص والتدخل المباشر للجماعات، يعتبر أحد العوائق التي تحول دون تطوير هذه الآلية⁽²⁸⁴⁾ الأمر الذي لا يُحفز الجماعات على اتخاذ قرارات ومبادرات غير واضحة المعالم والآثار القانونية والموضوعية، وكذا غير المؤطرة من حيث علاقة الجماعة بأطراف التعاقد الاقتصادي من جهة، وعلاقتها بسلطات الوصاية ومختلف الأجهزة الرقابية من جهة أخرى.

لذلك فإن معظم الجماعات المغربية مترددة في اللجوء إلى مثل هذه الآليات الاقتصادية، فإلى وقت قريب لم تتجاوز عدد شركات الاقتصاد المختلط المحدثة من قبل الجماعات سوى 7 مؤسسات، وبمساهمات متواضعة⁽²⁸⁵⁾.

ونستنتج في الأخير، أن التدخلات الاقتصادية للجماعات، تبقى مهمة ولكن غير كافية لتحقيق الانتعاش المالي للميزانية الجماعية.

كل هذه الاكراهات وأخرى سنتناولها بالتفصيل في الفصل الثاني من هذا القسم، وذلك باعتبارها معوقات تضعف مخزون المالية الجماعية وبالتالي فهي تضعف استقلالها التمويلي والإداري على حد سواء.

²⁸⁴ - أحمد بوعشيق، مرجع سابق، ص. 11.
²⁸⁵ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 364.

الفصل الثاني: حدود ومعوقات الاستقلال المالي للجماعات

إن اللامركزية هي نظام من القواعد يتعلق بالتنظيم الإداري والسياسي للدولة، فهي عملية ترمي إلى نقل أنشطة اقتصادية وخدمية من منطقة مركزية مهيمنة إلى أقاليم قليلة النمو⁽²⁸⁶⁾.

فاللامركزية هي فعل تقوم الحكومة عبره بنقل السلطة والمسؤولية رسمياً إلى فاعلين، ومؤسسات على مستوى أدنى في تراتبية سياسية وإدارية ومناطقية. فهذا النقل للصلاحيات الإدارية يمكن الجماعات، الموكول إليها الاختصاص أو هذه السلطة، من مزاولة عمل الدولة فيما يخص تنفيذ وتسيير الاستثمارات العمومية.

وبالتالي، فإن اللامركزية هي أسلوب ديمقراطي في تدبير الشؤون المحلية، يقوم على تمكين المجالس المنتخبة من ممارسة استقلاليتها في تدبير شؤونها بنفسها، بغية التخفيف من التدخل المباشر للامركزي في المحلي⁽²⁸⁷⁾، عن طريق تمكين هذه الهيئات المنتخبة من المشاركة في بناء الديمقراطية المحلية المنصوص عليها في الدستور وفي الخطب الملكية السامية.

ومن أجل القيام بهذه الأدوار التنموية المهمة، فإن للجماعات اختصاصات منظمة قانوناً تمارسها من أجل تحقيق التنمية المحلية، كما وأن المشرع المغربي مكن هذه الجماعات من وسائل مالية وبشرية وتنظيمية من أجل ضمان السير العادي لدى الجماعات، ولضمان تنفيذ مشاريعها الجماعية بكثير من الاستقلالية سواء من الناحية الإدارية أو من الناحية المالية.

²⁸⁶ - المصطفى معمر وفاطمة التازي، "اللامركزية والتمويل الذاتي للجماعات الترابية قراءة في القانون التنظيمي للجهة"، المركز المغربي للبحث والدراسات الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2017.

²⁸⁷ - عبد اللطيف المودني، "الديناميات المحلية وحكامة الدولة"، مطبعة أفريقيا الشرق، الدار البيضاء، 2013، ص.255.

وقد تطورت هذه الاختصاصات وتوسعت مجالات التدخلات الجماعية حتى أصبحت تطل مختلف أوجه التدبير المحلي مع ما يتطلبه من مواكبة فعالة ومتناسبة لمسألة التمويل⁽²⁸⁸⁾.

إلا أن هذا التطور لم يتزامن مع إيجاد تمويل مناسب لمواجهة النفقات المترتبة عنه لضمان استقلال فعلي وواقعي يطال الاختصاصات الذاتية أو المحولة للجماعة من الهيئات المركزية.

وبالتالي فإنه من الواضح أن التنمية المحلية تستدعي توفر هذه الأخيرة على موارد مالية محلية مستقلة خاصة بها تمنح هامش من الحرية للمجالس الجماعية لمعالجة مشاكلها وتدبير اختصاصاتها.

ومن خلال استقراءنا للموارد المحلية، سواء كانت ذات طابع جبائي أو غير جبائي، تبين لنا مدى الضعف الذي تعاني منه، إن على مستوى الموارد الذاتية أو الموارد المحولة من طرف الدولة، أو على مستوى الموارد الخارجية من عقود التعاون والشراكة، أو حتى من بعض المصادر الأخرى ذات الطابع الاقتصادي.

إن عدم كفاية الموارد الذاتية للجماعات، تجعل من مهمة التسيير المالي لهذه الأخيرة صعبة التحقيق، وهو ما يضع مبدأ الاستقلال المالي على المحك في ظل هذه الإكراهات التمويلية التي تعاني منها هذه الجماعات، كما أن ممارسة الاختصاصات المحلية بدوره يعاني من عدة معيقات تجعل من تحقيق الاستقلال المالي والإداري الجماعي يعرف مجموعة من الإشكالات من الناحية الواقعية والعملية (المبحث الأول).

وبالتالي فإن ضعف الموارد المالية الذاتية للجماعات يعتبر أهم الأسباب التي تجعل هذه الأخيرة غير قادرة على القيام بالأدوار التنموية التي تضطلع بها، مما يضطرها للجوء إلى موازنة ميزانيتها بإمدادات الدولة مع ما يرافق ذلك من توجيه ومراقبة للعمل الجماعي.

²⁸⁸ - نور الدين السعداني، مرجع سابق، ص. 30.

إن ضعف التمويل الجماعي، ليس له أسبابا قانونية فقط، بل له أيضا أسبابا تديرية مرتبطة بالوظيفة الجماعية، وهي حدود مرتبطة بمجموعة من المعوقات القانونية والتديرية التي تؤثر على نسبة الموارد الجماعية، ومن ضمن الآثار المترتبة عن هذا الضعف المالي، هو التدخل المفرط في الشؤون الجماعية من طرف السلطة المركزية وهو ما لا يسعف الاستقلالية التديرية والمالية لدى الجماعة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الحدود القانونية والتمويلية للاستقلال المالي للجماعات

يعد الاستقلال المالي وسيلة حاسمة لقياس درجة التنظيم اللامركزي، وملامسة سقف التطلع لدى المشرع، سواء من حيث إقرار خيار اللامركزية، أو من حيث أجرأته على أرض الواقع، في إشارة قانونية للعلاقة الجوهرية بين التنصيب القانوني، أيا كان مستواه، والممارسة العملية⁽²⁸⁹⁾.

إن تقييم مرتكز الاستقلال المالي للجماعات بالمغرب يتطلب منا الوقوف على عدة اختلالات قد تحول دون تنزيله وتطبيقه على أرض الواقع، وهي إشكالات قانونية (المطلب الأول)، وأخرى تمويلية (المطلب الثاني) تجتمع على إحداث آثار معيقة لهذا الاستقلال المالي المنشود.

المطلب الأول: الإكراهات القانونية للاستقلال المالي للجماعات وآثارها

إن من أهم مؤشرات الاستقلال المالي لدى الجماعات، تستلزم أن تتمتع هذه الأخيرة باختصاصات ذاتية تمارسها بناء على نصوص قانونية تخول لها ممارسة هذه السلطة أو هذه الاختصاصات.

غير أن هذه الاختصاصات القانونية والمالية التي تضطلع بها الجماعات تعرف عدة معيقات على مستوى التنزيل الواقعي (الفرع الأول).

كما أن منظومة التمويل المحلي تعرف بدورها عدة إشكالات، تناولنا بعضها منها في خضم حديثنا على الموارد المالية للجماعات، وهي إشكالات مرتبطة بالنظام الجبائي وبالموارد المالية الجماعية على العموم (الفرع الثاني) وهي إكراهات، في مجملها، تعيق مبدأ الاستقلال المالي والإداري للجماعات المغربية.

²⁸⁹ - محمد حيمود، "الاستقلال المالي..."، مرجع سابق، ص. 53.

الفرع الأول: إشكالية توزيع الاختصاصات المتعلقة بالجماعات

تتوقف نفقات الجماعات من حيث حجمها وتنوعها على الاختصاصات المعهود بها إلى هذه الجماعات، مما يحيلنا إلى مسألة غاية في الأهمية، وهي كيفية تحديد وتوزيع الاختصاصات بين الجماعة والوحدات الترابية الأخرى (الفقرة الأولى)، في ظل غياب تحديد دقيق للاختصاصات بين الوحدات الترابية، وهو ما يجعل مهمة هذه الأخيرة صعبة التنزيل، وهو ما يثير غموضا لمفهوم الشؤون الترابية.

كما أنه، من الإشكالات التي يعرفها الشأن العام المحلي وتحد من تنميته، تلك المتعلقة بعدم دقة القوانين التي تحدد مجالات توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات (الفقرة الثانية)⁽²⁹⁰⁾.

والنتيجة المنطقية لهذا الغموض تتمثل في بروز معيقات أمام الجماعات، سواء على مستوى معرفة الدور الحقيقي الذي تضطلع به هذه الجماعات مع باقي الوحدات الترابية الأخرى، أو على مستوى علاقتها مع الدولة.

كما أن عدم الحسم في القوانين التي تقر توزيعا دقيقا للاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية بشكل عام، من شأنه أن يؤدي إلى تضارب في الأدوار وتوزيعها بالشكل المطلوب، مع ما يثير ذلك من تأثير على تحديد الجهة المعنية بالتمويل⁽²⁹¹⁾.

²⁹⁰ - لقد تضمن دستور 2011 مستجدا على مستوى توزيع الاختصاصات من خلال الإشارة إلى مبدأ التفريع، ويشير الفصل 140، إلى أن: "للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة من هذه الأخيرة تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها".

²⁹¹ - محمد حيمود، "الاستقلال المالي..."، مرجع سابق، ص. 63.

الفقرة الأولى: إشكالية توزيع الاختصاص بين الجماعة وباقي الوحدات الترابية

لقد منح المشرع المغربي اختصاصات متنوعة للجماعات من أجل تنمية مجالاتها الترابية والنهوض بوضعية ساكنتها، غير أنه لم يستطع تجاوز مشكل تنازع الاختصاص الذي يحول دون تنزيل البرامج التنموية الترابية على الوجه الصحيح.

ورغم الإرادة القوية للمشرع في توحيد النظام القانوني لاختصاصات الجماعات، إلا أن هناك اختلالات بين الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث في هذا الصدد، وخصوصا بين الجماعات الحضرية والقروية⁽²⁹²⁾.

إن عدم وضوح الأدوار بين الفاعلين الترابيين يؤدي إلى هدر الطاقات المتاحة وتشتيت الجهود، وعرقلة العديد من المشاريع التنموية التي تخدم الصالح العام الترابي والوطني على حد سواء.

ومن خلال قراءتنا لمقتضيات الميثاق الجماعي⁽²⁹³⁾ يتضح لنا جليا أن تحديد أغلب الاختصاصات الجماعية تتصف أساسا بعدم الدقة.

إن القراءة المباشرة لهذه الاختصاصات تبين بأن هذه الأخيرة تمت الإشارة إليها بعبارات لا تسمح بتحديد بوضوح وسهولة، لأن الطريقة التي تم بها تحديد الاختصاصات تسمح للمجلس الجماعي بالتدخل في جميع القطاعات دون أي تحديد على شاكلة الدولة والجماعات الترابية الأخرى⁽²⁹⁴⁾.

كما أن استعمال المشرع عبارات متنوعة وعامة ساهمت في تقوية الشك حول الدور الذي يجب أن تلعبه الجماعة، فالمجلس الجماعي يدرس، يبيث، يضع، يلتزم، يقرر، يحدد،

²⁹² - سعيد الدحماني، "التدبير العمومي الترابي من التدبير المفيد إلى التدبير الحر"، مجلة الشؤون القانونية والقضائية، العدد الثاني، مطبعة دار السلام، الرباط، 2017، ص. 227.

²⁹³ - ولاسيما الفصول من 36 إلى 43 من القانون 17.08 المشار إليه سابقا.

²⁹⁴ - عبد العالي ماكوري، "إكراهات الحكامة على مستوى التدبير الجماعي"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، حكمة السياسات العمومية، العدد 14، شتاء 2015، ص. 57.

يسهر، يصادق...، على ما تدل بالضبط هذه العبارات؟ هل لها نفس القوة، هل هي بالفعل مترادفات؟⁽²⁹⁵⁾.

الحقيقة أنه من الصعب تحديد الاختصاصات المخولة للجماعة، ولو على سبيل التقريب، لسبب بسيط هو أن أغلب هذه الاختصاصات، بل ونفسها، ممنوحة أيضا للدولة، أو لجماعات ترابية أخرى بمختلف مستوياتها.

كما أن هناك الاختصاصات المخولة للجماعة، منصوص عليها أيضا بالنسبة للأصناف الثلاثة من الجماعات الترابية⁽²⁹⁶⁾ مثل إقامة وصيانة المستشفيات وتكوين موظفي الإدارة المركزية...

إن عدم التدقيق الذي يشوب الاختصاصات الجماعية يطرح مشكل تحديد مستوى ومضمون التدخل بالنسبة لكل صنف من الوحدات اللامركزية بشكل يصعب معه تحديد الدور الصحيح للجماعة مقارنة مع أدوار الجماعات الترابية الأخرى على حد السواء، خصوصا في القطاعات المشتركة المذكورة أعلاه. حيث يصعب التمييز بين "المنفعة الجماعية" و"المنفعة الإقليمية" و"المنفعة الجهوية".

وهو ما يحيلنا إلى القول بأن الجماعات المغربية تملك الاختصاص ولا تملك التخصص.

وقد حاول المشرع المغربي تدارك هذه العمومية في النصوص القانونية المنظمة للاختصاصات الجماعية، عبر إصدار القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، حيث عمد إلى حصر اختصاصاتها في مجالات معينة، إلا أن الصبغة العمومية ظلت قائمة حتى في هذه النصوص الجديدة، حيث لم توضح، بكيفية شافية، طرق وصيغ ممارسة هذه المجالات أو هذه الاختصاصات، وهو ما أدى إلى تنازع في الاختصاص، وخلق نوع من الازدواجية على مستوى الأعمال والمشاريع.

²⁹⁵ - نفس المرجع، ص. 57.

²⁹⁶ - El Cheddadi Abdellatif, « La gouvernance territoriale à la lumière de la nouvelle charte communale », REMALD, série thèmes actuels, n° 84, 2013, p. 245.

كما أننا لاحظنا إصرار المشرع المغربي، من خلال المواثيق الثلاث للامركزية، على تكرار لفظ "المجلس المنتخب الذي يمارس اختصاصاته في احترام للاختصاصات المخولة للجماعات الأخرى"، أو لفظ "حدود النفوذ الترابي للمجلس"، الشيء الذي يبين لنا مدى التناقض الموجود على مستوى عدم الثقة في تحديد الاختصاصات، وواجب احترام المجلس لحدود اختصاصاته.

وبالمقابل نجد أن أسلوب تحديد وتوزيع الاختصاصات بين المستويات الوطنية، أو بين المستويات اللامركزية يختلف في الدول الأنجلوساكسونية عنه في دول أخرى، حيث أن ثمة طرق وتقنيات للقيام بذلك في كثير من الدول، فالأسلوب الإنجليزي، على سبيل المثال، تم تحديد الاختصاصات، على سبيل الحصر وبشكل عمودي، في قائمة تراعي نوع الوحدة أو الجماعة، سواء كانت حضرية أم قروية مع مراعاة مستوى تطورها وإمكانياتها⁽²⁹⁷⁾.

وبالرغم مما بذله المشرع من مجهود على مستوى القوانين التنظيمية لسنة 2015 فيما يتعلق بالاختصاصات، إلا أن إشكالية تحديد الاختصاصات الجماعية بشكل واضح ودقيق لازال يكرس نوعا من التضارب على مستوى مراكز اتخاذ القرار، كما وأن هذه الإشكالية تحول دون تطبيق مبدأ تحمل المسؤوليات ومعرفة الحقوق القانونية للهيئات اللامركزية بشكل واضح ودقيق.

إن الحديث عن مظاهر تداخل الاختصاصات لا يكاد ينتهي، لأن الممارسة العملية أثبتت نقشي هذه الظاهرة مع ما تثيره من تطاول بعض الجماعات على اختصاصات جماعات أخرى، وكذلك التملص من المسؤولية لإلقائها على عاتق جهة أو جماعة أخرى وهو ما يثير إشكالات على مستوى التدبير الجيد للشأن العام المحلي.

وإن كان هذا هو الوضع بالنسبة لتداخل الاختصاص بين الجماعات وباقي الوحدات الترابية الأخرى، فما هو الوضع بالنسبة لتداخل الاختصاص بين الدولة والجماعات؟

²⁹⁷ - إلهام بخوشي، "الحكمة وتدبير الشأن العام المحلي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، السنة الجامعية 2016-2017، ص. 53.

الفقرة الثانية: إشكالية تحايل الاختصاص بين الدولة والجماعات

إن التطور الكبير الحاصل في المجتمع الدولي على المستوى الخارجي، وكذا تطور بنية المجتمع المغربي على المستوى الداخلي، أدى إلى بروز عدة مفاهيم جديدة مرتبطة بفكرة السيادة، هذه المفاهيم التي كان لها أثر كبير على نظم الدولة ومؤسساتها وانعكس على السياسات العمومية وعلى العلاقات بين الدولة وهيئاتها الترابية، فأصبحت هذه الأخيرة بمثابة شريك مهم وأساسي يلعب دورا مهما في تحريك عجلة التنمية.

لقد كان لهذه التحولات انعكاسات كبرى على سياسات الدولة في علاقتها مع الجماعات، حيث أصبحت هذه الأخيرة تمارس اختصاصات، كانت في الأساس اختصاصات أصلية للدولة، وهي اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة، وأخرى منقولة إليها من هذه الأخيرة⁽²⁹⁸⁾.

إن تطور علاقة الدولة بالمحلي أدى إلى تراجع دور الدولة في العديد من مجالات تدخلاتها، بل أصبح يطرح التساؤل حول مفهوم السيادة والدور الذي ستلعبه الدولة في ظل تنامي دور المحلي⁽²⁹⁹⁾.

وانطلاقا من ذلك، يمكن القول أن الجماعات أصبحت تلعب دورا تمثيلا للدولة على المستوى الترابي، وهو الدور الذي أكد عليه جلالة الملك في العديد من الخطب الرسمية، حيث أكد على ضرورة ممارسة الديمقراطية المحلية بين الهيئات والمؤسسات الجماعية أثناء قيامها بتدبير الشأن العام المحلي إداريا واجتماعيا وثقافيا...، على مستوى كل تراب إقليمي معين⁽³⁰⁰⁾.

²⁹⁸ - الفصل 140 من الدستور المغربي لسنة 2011.

²⁹⁹ - عبد الله شنفار، "الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية، دراسات في القرار المحلي"، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، الطبعة الأولى 2005، ص. 46.

³⁰⁰ - وهذا ما أكدته جلالة الملك في خطابه المؤرخ في أكتوبر من سنة 2003 بمناسبة افتتاح السنة التشريعية الثانية من الولاية السابعة حيث قال "لا ديمقراطية بدون ديمقراطيين، وأن الديمقراطية طريق شاق وطويل، وليست ميدانا لحرب المواقع، بل هي مواطنة ملتزمة، وممارسة لا محيد عنها، لحسن تدبير الشأن العام، ولاسيما المحلي منه..."

يتعلق الأمر إذن، بتوجه سياسي يهدف إلى تحقيق الانخراط الكلي للأنساق المحلية ولمؤسساتها اللامركزية واللامركزية في المشروع السوسيو-سياسي للنسق الدولي، وذلك من خلال تدبير مراقب لما يجري في الواقع المحلي⁽³⁰¹⁾، وهو ما يتطلب حسب الخطاب الرسمي، تسييرا محليا مندمجا لمختلف الفاعلين الإداريين والمنتخبين، في إطار يحكمه تمازج المركزي مع المحلي في تدبير الشأن الجماعي، على مستوى الموارد المالية والتخطيط والبرمجة⁽³⁰²⁾.

وإذا كانت علاقة الدولة بالأنساق المحلية عرفت هذا التطور الجذري في الأدوار والعلاقات، فكيف انعكس ذلك على مستوى السياسات العمومية المحلية من الناحية الواقعية؟ وهل الاختصاصات الممنوحة للهيئات اللامركزية هي اختصاصات أصلية لهذه الهيئات أم أن الدولة لازالت تلعب دورا محوريا في تنزيل هذه الاختصاصات على أرض الواقع؟⁽³⁰³⁾، وبعبارة أخرى نتساءل إن كنا قد وصلنا فعلا إلى مرحلة عدم تدخل الدولة؟⁽³⁰⁴⁾.

إن المعيار الذي يجب أن يعتمد عليه في تفكيك هذه التساؤلات والإجابة عليها، يكمن في علاقة الاختصاصات القانونية الموكولة للجماعات، بالاختصاصات العامة التي تمارسها الدولة على أرض هذه الجماعات، أي كيف يتم توزيع هذه الاختصاصات؟ وكيف يمكن تمييزها عن اختصاصات الدولة؟

بالرجوع إلى مختلف المراسيم التي تنظم اختصاصات عدد من الوزارات خاصة التشغيل، البيئة، الماء، السكنى، الثقافة، الرياضة، التكوين المهني، تشجيع الاستثمارات. فهذه المجالات تتدرج عمليا ضمن اختصاصات أغلب الوزارات التي تشكل الحكومة. وهذا التردد العام يزيد الأمر تعقيدا بالتدخل المزدوج في نفس المجالات لمجموعة من المؤسسات والأجهزة ذات الأشكال القانونية المختلفة، ومؤسسات عمومية، وكالات،

³⁰¹ - عبد اللطيف المودني، مرجع سابق، ص. 21.

³⁰² - وزارة الداخلية، خطب جلالة الملك الحسن الثاني بمناسبة انعقاد المناظرات الوطنية للجماعات المحلية، 1998، ص. 33.

³⁰³ - عبد اللطيف المودني، مرجع سابق، ص. 22.

³⁰⁴ - Michel Jobert, « Réflexion sur la décentralisation », RMFPE, n° 8/1992, p. 14.

مراكز، مجالس، لجان⁽³⁰⁵⁾، فكيف يمكن إذن أن نتحدث عن اختصاصات (ذاتية) خاصة بالجماعات مقابل اختصاصات منقولة؟ أليست الاختصاصات الذاتية هي في الحقيقة اختصاصات منقولة للجماعة؟

إن الاستقلال الوظيفي لدى الجماعات يتطلب أن تتوفر المجالس المنتخبة على اختصاصات فعلية وحقيقية، وليست استشارية⁽³⁰⁶⁾، اختصاصات قانونية بعيدة عن أي لبس، لأن هذا التداخل في الاختصاصات من شأنه أن يؤثر على الممارسة الصحيحة لها بمنع المنتخبين من فهم الطبيعة والخصوصية العميقة وتوجهات الجماعة مقارنة بالخصائص الطبيعية لهذه الجماعات⁽³⁰⁷⁾.

إضافة إلى ذلك، فإن من شأن عدم تدقيق الاختصاصات احتمال وقوع نزاعات إيجابية أو سلبية للاختصاصات الممارسة من طرف الجماعات كما سبق أن أشرنا.

إن إشكالية توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات تظل قائمة بتداعياتها المرتبطة بدرجة وضوح الأدوار والمسؤوليات التمويلية كمؤشر على درجة الاستقلال المالي، فإذا لم تعرف السلطة المختصة فإنه لا يمكن تحديد المسؤول عن هذا العمل أو ذاك، أو من المسؤول عن إنجاز هذه الأشغال أو تلك، وهذه الصعوبات تظهر خاصة عندما يتعلق الأمر بإنجاز مشروع ممول من عدة متدخلين كل واحد منهم يبرئ مسؤوليته، على اعتبار أنهم مجرد شركاء عاديين وليس كسلطات مختصة أو صاحبة الأشغال المنجزة، وهو ما يؤدي إلى التملص من المسؤولية والمساءلة كما يؤدي إلى إهدار المال العام المحلي، وبالتالي التفريط في أموال، كان من الممكن أن تساهم في تمويل جزء كبير من الميزانية الجماعية.

بالإضافة إلى أن تشابك الوظائف والصلاحيات واختلاطها وتقاطعها، وتدخل الجماعات في مختلف الميادين، من شأنه أن يؤدي إلى تضارب في الأدوار والأنشطة

³⁰⁵ - عبد العالي ماكوري، مرجع سابق، ص. 58.

³⁰⁶ - أحمد أجعون، "مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية، القانون الدستوري للجماعات الترابية، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص. 39.

³⁰⁷ - عبد العالي ماكوري، مرجع سابق، ص. 58.

والمجهودات⁽³⁰⁸⁾، والنتيجة هي خلق نوع من التنافر والتنازع حول تدبير مجموعة من القضايا.

بل إن الخطورة الكبرى تكمن في أن عدم تدقيق الاختصاصات لا تسمح بضمان مبدأ تكامل الأدوار بين أصناف الجماعات الترابية والدولة، مما يساعد على اختلاس الأموال العمومية لعدم معرفة ما إذا كان هذا المشروع أو ذاك سيتم إنجازه بميزانية هذا الفاعل العمومي أو ذاك.

وبالتالي، نتساءل عن جدوى تمرير هذه الاختصاصات لفائدة الجماعات من طرف الدولة، إذا كانت هذه الأخيرة قد أتبعته بقائمة طويلة من التوجيهات⁽³⁰⁹⁾ والمصطلحات الواسعة والفضفاضة، التي إن كانت تدل على شيء، فإنما تدل على نهج سياسة اللامركزية من حيث هي تعبير عن هامش من استقلالية الهيئات المنتخبة، يلزمه في منظور الدولة، توزيع للاختصاصات والمسؤوليات، على المستوى الترابي بين الدولة والجماعات المحلية، لكنه لا يعني نقلا شاملا للسلطة العمومية لفائدة هذه الوحدات.

هذه السلطة المتجسدة في التدخل في اختصاصات تم نقلها قانونا إلى هيئات لامركزية، وهي اختصاصات ظلت عمليا مرتبطة بالدولة باعتبارها الحاضن الأول للسياسات العمومية على الصعيدين الوطني والمحلي.

وهكذا، فالواقع يؤكد تداخل الاختصاص بين الدولة والجماعات، الشيء الذي يحول دون تحقيق التنمية المحلية ويؤدي إلى تشتيت الجهود ويولد الإحجام والتقاوس عن ممارسة الوظائف التنموية بدعوى عدم الاختصاص، وهو ما يؤثر على منظومة الحكامة الترابية الجيدة، إن كان على المستوى الإداري أو التدبيري أو المالي...، وبطبيعة الحال فإن تداخل الاختصاصات هذا له تأثير حتى على مستوى اتخاذ القرارات المالية والمحلية. وهو ما ينعكس، منطقيًا، على نسبة الاستقلال المالي والتدبيري لهذه الهيئات اللامركزية.

³⁰⁸ - إلهام بخوشي، مرجع سابق، ص. 52.

³⁰⁹ - Abdellatif El Cheddadi, « La gouvernance territoriale à la lumière de la nouvelle charte communale », REMALD, série thèmes actuels, n° 84, 2013, p. 112.

الفرع الثاني: حدود القرار المالي للجماعات

عرفت الدولة في السنوات الأخيرة تحولا عميقا على مستوى بنياتها التنظيمية والهيكلية، وكذا على صعيد وظائفها وتدخلاتها، ومن الطبيعي أن يكون لهذه التحولات انعكاسات مباشرة أو غير مباشرة على تطور الإدارة المغربية حيث لم تعد تغطي عليه الهيمنة المركزية، وذلك انطلاقا من أنه لا يمكن لأي إدارة مركزية مهما بلغت مستوياتها وكفاءتها، أن تقوم بتدبير الشؤون العامة الوطنية والمحلية بإتقان، ما لم تشارك إلى جانبها هيئات إدارية محلية موازية وفق ما تستوجبه المصلحة العامة، وكذا ما يتطلبه نظام الحكم القويم أو الرشيد⁽³¹⁰⁾.

وهذه الهيئات هي الجماعات الترابية، ومنها الجماعات، التي أصبحت لها تأثير كبير على سير المرافق والمصالح والخدمات على المستوى الترابي، وهو أمر لا يمكن إغفاله خصوصا مع تنامي مستوى تدخلات هذه الجماعات على مختلف الأصعدة والمجالات التنموية.

فقد أصبحت المجالس الجماعية صاحبة القرار في العديد من الأمور المتعلقة بسير المجلس أو بتدبير المرافق على المستوى المحلي، أو حتى على مستوى القرارات الاقتصادية التي تنهجها الجماعة من أجل إنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمنطقة.

وبالرغم من هذه الإيجابيات، إلا أن واقع الأمر يطرح إشكالات تتعلق بمدى حرية اتخاذ القرار المحلي، وخصوصا القرارات المالية.

ففي ظل الوضعية المالية الهشة للجماعات، وفي ظل الاعتماد المتزايد على إمدادات الدولة، فإن القرارات المالية المتخذة من طرف المجالس الجماعية، غالبا ما يطمعها الشك والتردد حول مدى استقلاليتها، مما يجعل الإشكال يطرح دائما حول مدى

³¹⁰ - سعيد الميري، "التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي، الرباط، السنة الجامعية 2006-2007، ص. 449.

تدخل الدولة في القرارات المالية للجماعة باعتبارها الممول الأساسي لهذه الهيئات اللامركزية، والمبدأ العام يقضي أن من له الحق في اتخاذ القرارات هو الممول بصفة أساسية « Les payeurs sont des décideurs ».

إذن فما هو هامش الحرية الممنوح للمجالس الجماعية في اتخاذ القرارات المالية؟ وهل من شأن هذه المحدودية، إذا سلمنا بوجودها، التأثير على استقلالية القرارات المالية لرئيس المجلس الجماعي باعتباره أمرا بصرف النفقات واستخلاص الإيرادات الجماعية (الفقرة الأولى)؟ أليس من شأن هذا التدخل التأثير سلبا على استقلالية الجماعات وبالتالي التأثير على مسلسل التنمية الترابية؟ (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تأثير حضور الدولة على مستوى اللامركزية الإدارية

من بين أهداف اللامركزية هو تنظيم العلاقة بين الجماعات وممثلي الإدارة المركزية، وقد تجسد هذا الهدف من خلال التدبير الحر المنصوص عليه في الفصل 136 من الدستور المغربي، الأمر الذي يتطلب من هذه الجماعات ممارسة هذه المهام بشكل محايد ومستقل، أي أن القرارات التي ينبغي اتخاذها يجب أن تكون قرارات مستقلة عن تدخل السلطات المركزية، باعتبار أن كل جماعة هي أدنى بواقعها ومتطلباتها وخصائصها...

غير أن الممارسة الواقعية أبانت أن الدولة لازالت حاضرة بقوة في مختلف مجالات الحياة العامة للأفراد والمؤسسات، باعتبارها صاحبة السيادة، فالدولة لا تضمن دوامها واستمراريتها إلا عبر إعادة إنتاج نفسها، فهي تنتج باستمرار المجال وتفوض سلطاتها أو تنقل صلاحياتها لتضمن تنفيذ اختياراتها وتتأكد من الضبط الشامل للنظام⁽³¹¹⁾ وذلك عن طريق تمرير أدوات دقيقة لرقابة المجال المحلي في جميع المجالات، وهو ما يؤثر، لا محال، على هامش الحرية الممنوح للجماعات، ليجعل هذه الأخيرة تبقى في علاقة امتداد وتبعية دائمة للسلطات المركزية في جميع المجالات الحياتية للجماعات وساكنتها.

³¹¹ - علي السدجاري، "الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث"، (المطبعة غير مذكورة)، الرباط 1994، ص. 76.

كما أن حصيلة الموارد المالية للجماعات أفرزت، في واقع الأمر، تدخلا كبيرا للسلطة المركزية على المستوى الترابي، ويجد هذا التدخل تبريره، حسب وجهة نظر المشرع المغربي، في كون أن استقلال الجماعات هو أمر مطلوب، ولكن يجب اتخاذه بحرص، وذلك خوفا من تجاوز هذه الجماعات للحدود القانونية في تطبيق هذا المبدأ.

ومن جهة أخرى، فإن هشاشة الوضع المادي الجماعي يفتح الباب أمام الدولة للتدخل عبر سياسة الإمدادات التي تمنحها للجماعة، فكل إمداد أو تفويت مالي للدولة تجاه هذه الجماعات، يجعلها المسيطر الأكبر على القرارات المالية المتعلقة بالمشروع المراد إنجازه على أرض الجماعة، وهو ما يؤثر على استقلالية هذه الأخيرة.

والملاحظ أن ما يعطيه المشرع باليد اليمنى، يقوم بسحبه باليد اليسرى، بمعنى أن كل الصلاحيات والاختصاصات المخولة للجماعات في صيغتها الحديثة، وفقا للقوانين التنظيمية الجديدة، يقوم بتقييدها، وفق نصوص قانونية من نفس القوانين بواسطة فرض تمويل شق كبير من مالية الجماعة من موارد مخولة من طرف الدولة، وتدبير البعض الآخر بواسطة مصالحها⁽³¹²⁾.

كما أن تبعية الجماعة "للسلطان" المركزي تبدو واضحة على المستويين المالي والاقتصادي، حيث تهيمن الدولة على تحديد التجهيزات المحلية، ولا تكون القرارات الصادرة عن السلطات اللامركزية قابلة للتنفيذ إلا بعد حصولها على مصادقة السلطان المركزي وأجهزته اللامركزية⁽³¹³⁾.

وأقرب دليل على حيازة السلطة المركزية لدواليب الجمل الجماعي وأدواته، هو انفرادها بإصدار القرارات وتتبع تنفيذها على الصعيد الترابي عامة والجماعات على وجه الخصوص، باعتبارها الخلية التي تنطلق منها مختلف البرامج التنموية المحلية.

³¹² - العربي بجيجة، "ممثل السلطة المركزية بالجماعات الترابية: أي دور للولاة/العمال من خلال الدستور"، مجلة مسالك في الفكر السياسي والاقتصادي، الجماعات الترابية، الجهوية المتقدمة ورهان الحكامة الجيدة، العدد 29-30، 2015، ص. 158.

³¹³ - عبد اللطيف المودني، مرجع سابق، ص. 98.

ولعل الواقع الذي أصبح يعيشه المغرب في ظل جائحة "كوفيد 19" أبان عن الوضع الحقيقي الذي تعيشه الجماعات المغربية، بحيث أصبح من الواضح مدى انسياق المجالس الجماعية للقرارات الصادرة عن المركز، فعلى مدى ثلاث سنوات 2019-2021، لم يعد للمجالس الجماعية أي دور تقريري فيما يتعلق بإعداد وإقرار البرامج المحلية، بحكم الظروف التي تمر بها البلاد وخاصة مع فرض حالة الطوارئ الصحية، هذا الوضع الذي حدا بالدولة أن تتخذ قرارات وطنية وتعمل على تمريرها للمجالس الجهوية والجماعية في قوالب جاهزة، بل وأكثر من ذلك فإن الإمدادات المحولة من الميزانية العامة لفائدة الجماعات أصبحت تتميز أيضا بالضعف نظرا لتأثرها بالتعسرات المالية التي تعاني منها ميزانية الدولة، وهو بدوره شكل آخر من أشكال التبعية سنتحدث عنه لاحقا.

لقد أصبح الوضع خلال ثلاث سنوات الأخيرة يكرس المزيد من عدم استقلالية الجماعات، سواء من الناحية التمويلية أو من الناحية الإدارية والتقريرية...⁽³¹⁴⁾. وفي نفس السياق لابد من الإشارة ما دمنا نتحدث عن أكبر معيق من معوقات الاستقلال المالي والتدبري لدى الجماعة، أنه إن كانت هذه التبعية التي نتحدث عنها هي تبعية "بحكم القانون" أي أن القوانين المنظمة للجماعات هي التي أقرت سياسة الإمدادات الممنوحة للجماعات، وهي التي ألزمت هذه الأخيرة بالرجوع للسلطة خلال إعداد وتنفيذ برنامج العمل الجماعي من خلال إلزامية التأشير عليه، كما أن هذه القوانين ذاتها هي التي منحت الحق للسلطة الرقابية التدخل في شتى أعمال الجماعة بل منحتها سلطة الحلول محل المجلس الجماعي ضمن شروط معينة...

وفي المقابل فإن الدستور المغربي والقوانين التنظيمية هي التي نظمت الوضعية القانونية للجماعات الترابية باعتبارها مؤسسات ذات شخصية معنوية، خاضعة للقانون

³¹⁴ - أثناء لقاء تواصل مع موظفي جماعة فاس تم تدارس عدة نقاط من ضمنها البرامج المتبعة، بالنسبة لجماعة فاس، خلال حالة الطوارئ الصحية والتي تم التعريف عنها أثناء اللقاء بأنها "حالة استثناء"، أكد لي الموظفون بأن المجلس التداولي لجماعة فاس لم ينعقد بشكل دوري لمدة ثلاث سنوات، وأن القرارات أصبحت ترسل جاهزة من المركز بدعوى أن الوقت لا يسعف الجماعة من أجل عقد دورات أو اجتماعات، أو انتظار تصويت على إعداد البرامج أو تنفيذها، وبهذا فإن الدولة قد أصبحت هي المالكة الأصلية لزام الأمور المالية والإدارية وما على المجالس الجماعية سوى الاستجابة والخضوع لهذه القرارات.

العام وتسير شؤونها بكيفية ديمقراطية⁽³¹⁵⁾، وأن الجماعات الترابية تدبر وتنفذ قراراتها عن طريق مجالس منتخبة⁽³¹⁶⁾، وأمام الوضع الذي تعيشه الجماعات المغربية الآن، ألا يمكن القول أن المشرع المغربي يمارس الشيء وضده في وقت واحد؟ وبعبارة أخرى أليس المشرع المغربي هو الذي أقر حرية المجالس للتعاطي لأمر جماعتها، فكيف له أن يعطيها هذا الحق ليعود لسلبه من جديد؟ خصوصا وأنه لا يوجد نص دستوري يبيح للدولة التدخل بهذا الشكل الذي يلغي تماما عمل المجالس الجماعية والترابية بشكل عام، إلا في حالتين⁽³¹⁷⁾ وهما: حالة الحصار وحالة الاستثناء التي نص عليها الدستور في فصليه 59 و74، وإذا كانت الدولة قد اختارت اعتبار "كوفيد 19" حالة استثنائية، وإن كانت لا تصل إلى درجة تهديد التراب الوطني أو توقيف السير العادي للمؤسسات الدستورية، إلا أنه لا يمكن التغاضي عن كونها لا تدخل ضمن الحالات المحددة دستوريا، وفي الوقت ذاته لا يمكن أن نتعامل معها بناء على مراسيم ومذكرات ودوريات وزارية⁽³¹⁸⁾ (319) تأتي في رتبة لاحقة بعد الدستور والقوانين التنظيمية، لأن ذلك يعتبر في رأينا المتواضع إخلالا بهرمية القوانين وترتيبها الدستوري.

وبالتالي كان ينبغي أن تكتفي الدولة في ظل مواجهة الزحف المرضي الناتج عن فيروس "كوفيد 19" بالإعلان عن حزمة من الإجراءات، كمنع التجمعات والحفلات والمهرجانات وغلق الحدود البرية والبحري منعا لانتقال الفيروس... والاكتفاء بمساعدة المجالس الترابية وتوجيهها دون أن تفرض عليها "وصاية على وصاية" وبدون أن تعمل على إلغاء سلطاتها إلغاء شبه تام، لأن هذا الوضع يعكس بدون شك مدى هشاشة الاستقلال المالي والإداري الذي "من المفروض" أنه مبدأ قانوني أولى بالاعتبار والاحترام.

³¹⁵ - الفصل 135 من الدستور المغربي لسنة 2011.

³¹⁶ - الفصل 138، نفس المرجع.

³¹⁷ - الفصل 59 و74، نفس المرجع.

³¹⁸ - المرسوم بقانون رقم 2.20.292 يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية، الصادر بتاريخ 23 مارس 2020 الموافق لـ 28 رجب 1441.

³¹⁹ - المرسوم رقم 2.20.393 المتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بكافة أرجاء التراب الوطني وتمديدتها، الصادر بتاريخ 24 مارس 2020.

الفقرة الثانية: إفرازات حضور الدولة على مستوى التنمية المحلية

تعتبر اللامركزية وعدم التمرکز آلية من آليات التنمية والنهوض بمستوى عيش المواطنين من الناحية النظرية، وهي تهدف إلى تحقيق الأهداف الأربعة التالية: احترام الحق الطبيعي، من خلال العمل على توسيع الاستقلال الذاتي المحلي، احترام الحرية القائمة، ضمن السياق المؤطر لوظائفها في هذا المجال، على تمتيع الجماعات باختصاصات تدبير الشأن المحلي، احترام الديمقراطية المرتكزة على نظام التمثيلية، وعلى إشراك المجتمع في تدبير السياسة العمومية والمحلية، ثم الرفع المضطرد من التنمية⁽³²⁰⁾، ذلك أن "القوة الجماعية للمواطنين تعد، على الدوام، أكثر تأثيراً لإنتاج العيش الاجتماعي الأفضل إذا ما قورنت بسلطة الحكومة، كما أن التدابير التنموية على الصعيدين الوطني والمحلي تكون يسيرة التقبل من قبل المواطنين، حينما تقوم بتحديد سلطات لامركزية مسؤولة أمامهم... هذا فضلاً عن أن التنمية الجماعية المحلية تكون قادرة على تغطية القرى النائية والمناطق البعيدة"⁽³²¹⁾.

وإذا كانت اللامركزية المتبناة في المغرب قد استمدت مرجعيتها من القوانين وأنماط التنظيم الغربي والفرنسي منها، على وجه الخصوص⁽³²²⁾ فالتطبيق الفعلي والشامل لهذه السياسة يؤكد تلازم، بل وتبعية، وظيفة كل من المجالس المنتخبة اللامركزية للسلطة اللامركزية في تدبير الشأن المحلي.

وعلى اعتبار أن الجماعات تجسد مختلف مظاهر التنوع والاختلاف داخل الوحدة الوطنية، فإن الإطار المجالي المحلي يمثل، بالنسبة للبنية المجالية الوطنية، الخلية الدنيا الأساسية التي يتعين على كل عملية تنموية أن تنطلق منها⁽³²³⁾، وليس العكس، إذ لا تنمية

³²⁰ - نفس المرجع، ص. 97.

³²¹ - Baguenard (J), « La décentralisation territoriale », Que sais-je ?, PUF, Paris, 1980, p.50

³²² - Brahimi (Med), « La déconcentration et la décentralisation au Maroc », In Revue Marocaine des Finances Publiques et Economie, n° 8, 1992, p. 74.

³²³ - الأكل المختار، "الديموقراطية المحلية وحصيلة التنمية بالبادية المغربية"، الديموقراطية المحلية، الوحدة الوطنية والتنمية، المجموعة الوطنية للبحث حول الديمقراطية، منشورات شركة أوداد للاتصال، توزيع دار التوحيد للنشر والتوزيع ووسائل الاتصال، 2001، ص.ص. 88-67.

جهوية أو وطنية بدون تنمية محلية أو ترابية، تنطلق من سفح الهرم الدولي وليس من القمة.

وفي هذا السياق، فإن استقلال الجماعات، هو مبدأ يقتضي في تطبيقه، ضرورة استقلال الجماعات بوضع وتتبع مخططات التنمية الترابية بوصفها مشروعا متكاملا ينطلق من التراب المحلي، إلا أن هذا المعطى يبقى صعب التحقيق، نظرا لعدة أسباب منها تدخل الدولة في شتى المشاريع التنموية بالجماعة، باعتبارها الداعمة الأساسية لهذه المشاريع من الناحية التمويلية.

كما أن المدخل الرئيس لبلورة مشاريع التنمية والتهيئة المحلية، هو إعداد تصميم أو مخطط للتنمية المحلية، غير أن هذا الأمر يعد غير متاح بالنسبة لمعظم الجماعات، خصوصا منها القروية⁽³²⁴⁾ باعتبار أن العديد من المنتخبين بالمجالس الجماعية، لا يتوفرون على الكفاءة اللازمة، على المستوى التدبيري، والتي من شأنها أن تؤهلهم لاقتراح مشاريع تنموية محلية، كما أن معظم الجماعات المغربية تعاني من ضعف إمكانياتها التمويلية للمشاريع التنموية بسبب محدودية مواردها الاقتصادية المحلية.

لقد عملت الدولة على تفويت جزء مهم من اختصاصات التنمية المحلية للمجالس الجماعية، إلا أن هذا التفويت لم يواكبه رصد اعتمادات مالية كافية لتنزيل هذه الاختصاصات التنموية من جهة، بالإضافة إلى ثقل "الوصاية" على هذه المجالس الجماعية والتي تقيد بدورها من حرية هذه المجالس في عمليات التنمية المحلية وتجعل العلاقة بين المنتخب والسلطة المركزية علاقة تبعية وخضوع بدل أن تكون علاقة منافسة وتكامل من جهة أخرى، وهو ما يحيلنا إلى القول بأن التنمية المحلية تخضع لتوجيه بيروقراطية المركز، وبذلك لا يمكن للجماعات إلا استقبال تدخل السلطات المركزية، والتكيف مع توجهاتها في حكمة الشؤون المحلية وتدبيرها، مع الاحتفاظ بهامش محدود للمبادرة، ضمن تلك التوجهات، في عملية التنمية المحلية، وهو ما يعني أن الاستقلال

³²⁴ - عبد اللطيف المودني، "الديناميات المحلية وحكمة الدولة"، مرجع سابق، ص. 171.

المالي لدى الجماعة هو استقلال ضعيف، لأن القرارات المالية المتخذة على صعيد الجماعة تبقى بعضها، إن لم نقل كلها في يد الدولة.

يتضح لنا من خلال ما سبق أن جل المعوقات التي تحد من استقلالية الجماعات، على مختلف المستويات وخاصة على المستوى المالي، تجد أساسها في ضعف الجانب التمويلي الذي تعاني منه هذه الأخيرة، الأمر الذي يصعب معه الفصل بين ما هو مركزي وما هو محلي، في تنزيل مسلسل التنمية الترابية، وذلك ناتج عن حيازة السلطة المركزية لأدوات السلطة ومواردها سواء كانت مادية أو بشرية أو مؤسسية...

المطلب الثاني: إكراهات منظومة التمويل لدى الجماعة وتأثيرها على الاستقلال المالي

يحظى الجانب المالي للجماعات بأهمية بالغة من طرف المختصين والباحثين في العلوم الإدارية، إذ أن هناك من يعتبر بأن اللامركزية لا تبرز بوضوح إلا من خلال أرضية مالية قادرة ومستوعبة للاختصاصات المالية المحلية⁽³²⁵⁾. وأن الجماعات القوية هي تلك التي تبلغ ماليتها ثلث المالية العامة على الأقل، ذلك لأن الموارد المالية المحدودة تكبل يد الهيئات المحلية وتجعلها عاجزة عن التصرف بحرية⁽³²⁶⁾ وبالتالي تكون مضطرة لطلب إمدادات من الدولة، وهوما يحيط الجماعات بعدة قيود تحول دون التطبيق السليم لمبدأ الاستقلال المالي والتدبري لهذه الأخيرة.

إن النقض الحاصل على مستوى الموارد المحلية، يجعل من الجماعات هيئات لامركزية تعاني من أزمة تمويلية تحد من قدرتها على تمويل استثماراتها ومخططاتها الاقتصادية والاجتماعية، هذه الأزمة ترجع في مداها لعدة أسباب نذكر منها، الأسباب المتعلقة بالنظام الجبائي المحلي (الفرع الأول) وإكراهات أخرى مرتبطة بمحدودية الموارد المالية الجماعية (الفرع الثاني).

³²⁵ - Debbash (C), « Sciences administratives », Dalloz, 5^{ème} édition, 1989, p. 187.

³²⁶ - عبد القادر الطالبي، "مساعدات الدولة للجماعات المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة البحث والتكوين، إدارة عامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، السنة الجامعية 2001-2002، ص. 220.

الفرع الأول: معوقات النظام الجبائي لدى الجماعة

انطلاقاً من قراءة تحليلية للتجربة الثانية لاعتماد اللامركزية، المنبثقة عن الميثاق الجماعي الصادر في 30 شتنبر 1976، والتي دامت أزيد من 26 سنة، والتجربة الثالثة، المتمثلة في القانون 78.00، الصادر بتاريخ 3 أكتوبر 2002، كما تم تعديله بالقانون 17.08، المتعلق بالميثاق الجماعي، يحق لنا أن نتساءل، من خلال هاتين التجربتين، عن مدى قيامهما بالوظائف الأساسية لتلبية حاجيات السكان المتزايدة، وعن مساهمتهما في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة، وهل تمكنتا، فعلاً، من القيام بمهامهما ووظائفهما التي أسندت إليهما؟

لقد جاء القانون الجبائي المحلي 47.06، في ظل محدودية التمويل التي تعيشها الجماعات، وعدم قدرة القانون 30.89 على مواكبة التطورات التي تعرفها اللامركزية بالمغرب والاختصاصات المتزايدة للجماعات⁽³²⁷⁾، بالرغم من مرور عدة سنوات على تطبيق القانون 47.06 المتعلق بالجبائيات المحلية، إلا أن تطبيقه لازال يثير الكثير من الجدل، فحضور الدولة في الجبائيات المحلية بشكل مكثف، ينعكس على قدرة الجماعات على تحقيق أهدافها ذات الطابع المالي والإداري، وخصوصاً قدرتها على تحقيق استقلال مالي واتخاذ قراراتها الجبائية بشكل حر ومستقل (الفقرة الأولى)، وحتى القانون 07.20 الذي صدر في يناير 2021، لم يأت بإصلاحات كبرى وجدريّة من شأنها تعزيز بعض الاستقلال المالي أو الجبائي لدى الجماعة، باستثناء بعض التعديلات الطفيفة، ولكنها تبقى مهمة، والتي قد تساهم بشكل أو بآخر في تعزيز المداخل الجبائية المحلية.

ولعل الطابع الغالب على الموارد الجبائية المحلية، هو طابع المحدودية، هذه الأخيرة التي تساهم بشكل كبير في ضعف التمويل الذاتي لدى الجماعات وبالتالي فهي تعتبر مؤشراً من مؤشرات ضعف الاستقلال المالي الجماعي (الفقرة الثانية).

³²⁷ - أمين ركلمة، مرجع سابق، ص. 89.

الفقرة الأولى: الإكراهات المرتبطة بالإدارة الجبائية المحلية

إن الوعي بمخاطر اختلالات المنظومة الجبائية المحلية السابقة، قاد جل الفاعلين في صناعة القرار الجبائي، إلى تقديم ودعم مطلب إصلاح النظام الجبائي المحلي، باعتباره الأداة الجبائية المساهمة في تمويل التنمية المحلية، سعياً للاستقلال المالي للجماعات، ودعامة لتكريس نظام اللامركزية⁽³²⁸⁾.

ولقد جاء، في هذا السياق، القانون رقم 47.06 بعدد من المستجدات ومن بعده القانون رقم 07.20، الذي لامس بعض التعديلات الطفيفة على بعض مقتضيات القانون السابق، إلا أن مضمونه لم يتغير بشكل كبير، كما سبقت الإشارة، فالمتتبع لمسار الإصلاح الجبائي المحلي، لا يسعه إلا أن يسجل مجموعة من الاختلالات على مستوى التنظيم الجبائي، سواء من حيث سلطة القرار الجبائي المحلي أو على مستوى تحصيل الجبايات المحلية...، وهي إكراهات تمس مباشرة بمبدأ الاستقلال المالي للجماعات التي يفترض فيه استقلال الذمة المالية لديها.

لقد ساهم تعدد النصوص التنظيمية للمالية المحلية، وخضوعها لعدة أصناف من النصوص التشريعية والتنظيمية في تعقد الوضعية المالية للجماعات⁽³²⁹⁾.

ولعل الملاحظة الطاغية على النظام الجبائي المحلي، هي تلك التي تبرز ضخامة وتعدد مكوناته ونقل إجراءاته، فأمام غموض بعض النصوص تلجأ السلطة الوصية إلى استعمال المناشير والدوريات التي تكتسب في بعض الأحيان الصبغة القانونية على

³²⁸ - جميلة دليمي، "الوعاء الجبائي بين حدود الإصلاح ورهانات الحكامة الجيدة"، (الكتاب كله باللغة الفرنسية ومرجعه على الشكل الآتي).

Les finances des collectivités locales dans les états du Maghreb, réseau des juristes maghrébins, actes des IVèmes journées maghrébines de droit, Marrakech, les 15 et 16 avril 2011, imprimerie El Maârif Al Jadida, Rabat, 2011, p. 22.

³²⁹ - الظهير رقم 1-76-84 بتاريخ 5 شوال هـ الموافق 30 شتنبر 1976، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 3335 مكرر، بتاريخ فاتح أكتوبر 1976، ص. 3034. وما بعدها، وكذلك المراسيم التنظيمية الصادرة في نفس التاريخ وهي:
- المرسوم رقم 2-76-575 التنظيمي للظهير المذكور المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها؛
- المرسوم رقم 2-76-576 حول محاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها؛
- المرسوم رقم 2-76-577 بشأن مراقبة صحة الالتزام بالنفقات الخاصة بالجماعات المحلية وهيئاتها؛
- المرسوم رقم 2-76-78 بشأن إحداث صندوق الجماعات المحلية وهيئاتها.

مستوى الممارسة على الأقل، بالرغم من أنها لا تستند على أي مرتكز قانوني، بل تعتبر بمثابة أوامر وتعليمات موجهة للجماعات من أجل تطبيقها وتنفيذ ما هو مسطر ضمن محتوياتها⁽³³⁰⁾، وإذا كان من شأن النصوص القانونية توفير ضمانات أكبر لحماية التصرف في المال العام وحمايته من أي اعتداء يمكن أن يتعرض له، فإن هذا التعدد يقتل روح التقنين ويساهم في تعقيد ممارسة التدبير المالي⁽³³¹⁾.

كما أن هناك إشكالا آخر يطرح على مستوى الإدارة الجبائية الجماعية، وهو مشكل ضعف الهيكلة، فهي إدارة غير مهيكلة مقارنة مع الإدارة الجبائية التابعة للدولة، بل يتم اختزالها في غالب الأحيان في وكيل المداخل⁽³³²⁾، وهي وضعية ينتفي معها القول بوجود إدارة جبائية محلية فاعلة وفعالة، وهو ما يؤكد عليه المقتضى الجديد الذي صدر في القانون رقم 07.20 الذي جاء ليعزز ويعدل بعض المقتضيات الواردة في القانون 06.47 المنظم للجبائيات المحلية، حيث أشرك المحاسب العمومي مع وكيل المداخل في عملية استخلاص المداخل الجبائية المحلية، وإن كان هذا الإجراء يرمز ظاهريا إلى رغبة المشرع في تخفيف عبء الاستخلاص الجبائي عن وكيل المداخل الجماعي، إلا أنه في الحقيقة له أبعاد أخرى تنطوي على تدخل الدولة في مرحلة أخرى من مراحل النظام الجبائي لدى الجماعة، ألا وهي مرحلة الاستخلاص التي كانت من صميم اختصاص وكيل أو شسيع المداخل الجماعي.

بالإضافة إلى ضعف الهيكلة، الذي تحدثنا عنه سابقا فيما يتعلق بالإدارة الجبائية، فإن هناك ضعفا آخر يمكن تسجيله على مستوى المراقبة الجبائية، ففي ظل غياب إدارة جبائية مهيكلة تنعدم بالضرورة المراقبة التي يمكن أن تلعب دورا مهما في متابعة الملزمين المتمصلين من أداء ما بذمتهم من رسوم لفائدة الجماعة، وهذا ما يؤدي إلى

³³⁰ - المهدي بنمير، "الجماعة وإشكالية التنمية بالمغرب، دراسة تحليلية للممارسة الجماعية في ضوء ظهير 30 شتنبر 1976"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 1989-1990، ص. 497.

³³¹ - محمد حنين، "المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية"، دار القلم، الطبعة الأولى، سنة 2007، ص. 35.

³³² - عبد العالي ماكوري، مرجع سابق، ص. 76.

استفحال ظاهرة التهرب والغش الضريبي، مما ينعكس سلبا على حجم المداخل الجماعية⁽³³³⁾.

وبالرغم من المعوقات السالفة الذكر، إلا أن هناك معيقا آخر، يعد أكثر أهمية من المعوقات الأخرى، ألا وهو الحضور الطاعي للدولة على مستوى تدبير جباية الجماعات، فالجبايات الترايبية أو المحلية هي مسرحا لتدخل عدة فاعلين في تدبيرها، وتعتبر الدولة أهم متدخل في تدبير الجباية الجماعية، بدءا من بلورة القرار السياسي الجبائي المحلي ووضع أهدافه العامة، مروراً بإشراف الحكومة، وخصوصا وزارة الداخلية، على وضع مبادئ هذا النظام، وصولاً إلى وضع القواعد التقنية والفنية وكذا الإجراءات المنظمة للنظام الجبائي المحلي والذي تعتبر الجماعة جزءا منه.

وتبرز لنا هذه التدخلات القوية للدولة من خلال انفرادها بتأسيس الرسوم المحلية، من خلال تحديد وعاء الرسم والملزم بأدائه. بالرغم من أن الفقرة الأولى من المادة 168 من القانون 47.06 المكمل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 المنظم لجبايات الجماعات الترايبية تنص على 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 المعنية بعد مداولة مجلس الجماعة"، وهو ما يعني أن الصلاحية التي خولها المشرع للجماعات هي صلاحية تحديد الأسعار والتعريفات فقط، أي وضع النسب الملائمة التي حدد المشرع سقفها الأدنى والأقصى مسبقا.

كما أن الدولة تتدخل بواسطة أجهزتها في عملية استخلاص بعض الرسوم لفائدة الجماعات، كالرسم المهني والرسم على السكن والرسم على الخدمات الجماعية، وهو أمر يعيق الاستقلال التدبيري للجبايات لدى الجماعات.

كما يعتبر إرسال مذكرات ودوريات لتنظيم بعض الجوانب التقنية المرتبطة بتحديد الأوعية الجبائية والأشخاص الذاتيون والمعنويون المستفيدون من الإعفاءات الجبائية، هو

³³³ - عبد العالي ماكوري، مرجع سابق، ص. 76.

من الأمور التي كان ينبغي تركها للجماعة من أجل ممارسة سلطتها التنظيمية بمقتضى القانون.

وعلى الرغم من تعدد مكونات المنظومة الجبائية المحلية، إلا أنها لازالت تعاني من مشكل تطور التضرير المحلي لبعض القطاعات، إذ يسجل غياب جباية عقارية تدخلية قصد محاربة المضاربة وتجميد الأراضي، وكذا تضرير الفوائض العقارية، علاوة على غياب تضرير احتلال الملك الجماعي العام البحري كما هو الشأن بالنسبة للتشريع التونسي⁽³³⁴⁾.

أما على مستوى التعمير، فإننا نلاحظ غياب الربط بين التشريع الجبائي والتشريع التعميري على مستوى القانون رقم 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20، الذي لم ينص بدوره صراحة على تضرير الأراضي المشمولة بتوسيع المدار الحضري، هذا التوسيع الذي من شأنه إعطاء قيمة للأراضي الفلاحية وتوفير فائض زائد بسبب تشكل الكتل العمرانية والتجهيزات الأساسية التي يمكن أن تقام فوق تلك الأراضي أو بجوارها.

هذا، وقد تم إغفال التضرير عن العديد من القطاعات مثل القطاع البيئي، حيث هناك غياب تام لتضرير بعض السيارات القديمة والشاحنات وكذلك محطات توزيع الوقود ومحطات التكرير وبعض الصناعات كما هو الحال في بعض الأنظمة الجبائية المقارنة التي اعتمدت هذا النوع من التضرير.

ومن جانب آخر، فقد أثرت العديد من المشاكل ترتبط بأساس الضريبة وسعرها، وخاصة فرض الحد الأدنى، حيث أن هذا المشكل أصبح يثير الكثير من الصعوبات تتمثل في منازعات الملزمين في تطبيق الحد الأدنى للضريبة في حالة حصول ربح ضئيل أو خسارة من تفويت عقار...⁽³³⁵⁾.

³³⁴ - شاكر الموصدق، مرجع سابق، ص. 128.

³³⁵ - حفيظ بلعيد، "الإشكالات المرتبطة بالإعفاء وتطبيق الحد الأدنى للضريبة على الأرباح العقارية"، مجلة دفاتر المجلس الأعلى، عدد 8، 2005، مطبعة أليث، ص. 137-138.

كما أن الغموض الذي يعتري بعض فصول القانون الجبائي المحلي يخلق مشاكل عديدة عند الموظفين أثناء عملية التنفيذ، مما يدفعهم للاجتهاد الشخصي، وهو ما ينتج عنه عدم المساواة في تحديد وتصفية الضرائب والرسوم المحلية المتعلقة بالجماعة، وبالتالي عدم المساواة في تحمل العبء الضريبي من طرف المكلفين.

كل هذه الإشكالات وغيرها أصبحت في حاجة إلى صياغة قانون جبائي أكثر إلحاحا لدعم الاستقلال المالي لدى الجماعات، لاسيما وأن هذه الأخيرة أصبحت تضطلع بمسؤوليات ضخمة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي، الأمر الذي يتطلب توفر موارد مالية وجبائية، كافية ومستقلة تستطيع بواسطتها تنزيل اختصاصاتها التنموية وتحقيق استقلالها المالي.

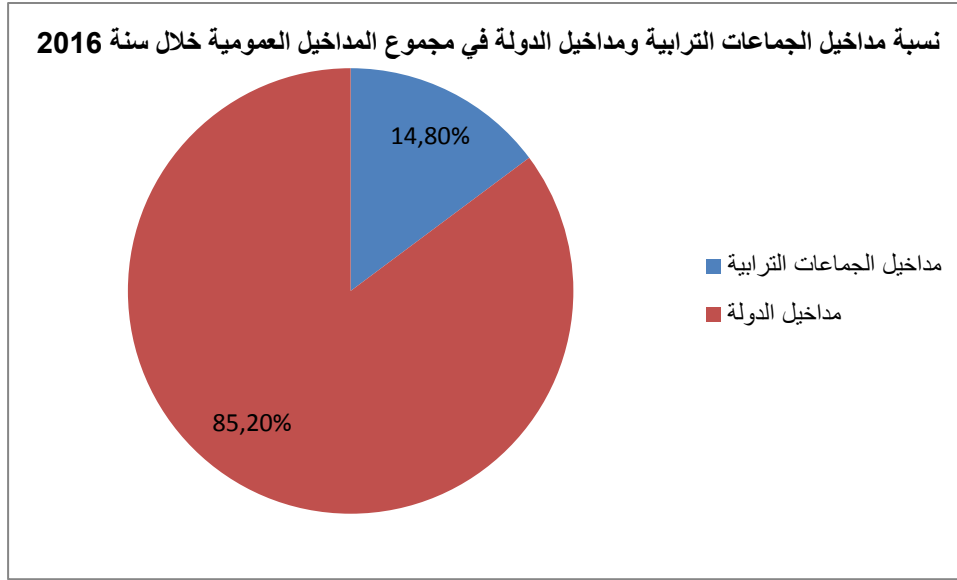
المقرة الثانية: الإكراهات المرتبطة بالمرحودية الجبائية

إن الدولة، التي تنظر إلى الجماعات من حيث هي مؤسسات من شأنها أن تخفف من أعبائها، كما أن من شأنها، بحكم تواجدها في عين المكان الاستجابية عن قرب لمطالب السكان وحل مشاكلهم، ولاسيما بوصفها مؤسسات منتخبة، أن تساعد الدولة على التحكم في المجال وضبط السكان ومراقبة دينامياته المحلية لا تقدم لها مقابل ذلك ما يكفي من الاعتمادات لتحقيق مشاريع تنموية محلية⁽³³⁶⁾، هذا ما تؤكد معظم محاضر المجالس الجماعية المغربية، فالعجز المالي الذي تعاني منه الجماعات يجعل منها جماعات تقتصر على اعتمادات التسيير دون التجهيز والاستثمار، باستثناء حالات محدودة.

فأغلب المصادر التمويلية التي تركز عليها الجماعات في تمويل ميزانيتها وتنميتها، هي مصادر ذات طابع جبائي، وغير خاف علينا ما يعانيه هذا المصدر الجبائي من تعقيدات على مستوى التنزيل، إن كان على مستوى القرار الجبائي المحلي، كما رأينا سابقا، أو على مستوى تداخل الأجهزة التحصيلية لهذا المنتج الجبائي...، أو على مستوى التوزيع الضريبي نفسه، وإن كانت الجماعة تستحوذ على جزء كبير من الضرائب

³³⁶ - عبد اللطيف المودني، مرجع سابق، ص. 366.

الترايبية إلا أنه، مقارنة مع نسبة الدولة من الضرائب عامة، تفوق بشكل كبير نسبة الجماعات في منتج هذه الضرائب، أو على مستوى المردودية بشكل عام، وإن كان مشكل ضعف المردودية هو نتاج لكل الاختلالات، السالفة الذكر، والتي يعاني منها النظام الجبائي المحلي.



المصدر: تقرير المجلس الجهوي برسم سنتي 2016-2017.

ويعتبر توسيع الوعاء الجبائي إحدى أهم المرتكزات لتحسين المردودية الجبائية، وتترجم هذه الآلية إما بتضريب القطاعات غير المضربة، أو بتقليص وحذف الامتيازات الجبائية المجانية الممنوحة لبعض القطاعات والمؤسسات، والتي تأتي في صيغة إعفاءات جبائية⁽³³⁷⁾.

وباستقراءنا لمقتضيات القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبائيات المحلية، ومن بعده القانون رقم 07.20 المتمم والمعدل للقانون السابق الذكر، يتضح لنا أن مقتضياته لم تعمل على إقرار توسع حقيقي للوعاء الجبائي المحلي، باستثناء بعض المقتضيات المتعلقة باعتماد وثائق التعمير في تحديد بعض الرسوم⁽³³⁸⁾.

³³⁷ - جميلة دليمي، مرجع سابق، ص. 32.

³³⁸ - يتعلق الأمر برسم السكن ورسم الخدمات الجماعية.

لقد عمد القانون 07.20 إلى تغيير بعض المقتضيات المتعلقة ببعض الرسوم، أهمها التغيير الذي لحق نسبة استفادة الجماعات من الرسم المهني، حيث أصبحت الجماعات تستفيد من نسبة 87% عوض 80 بينما تم تخصيص 11% بالنسبة لغرف التجارة والصناعة، ولم تعد تستفيد الخزينة العامة للدولة إلا من 2% كمقابل عن نفقات تدبير هذه الرسوم، وكذلك الأمر بالنسبة لزيادة حصة الجماعة من الرسم المتعلق بالسكن حيث أصبحت الجماعات تستفيد من 98% بينما تكتفي الدولة بـ2% فقط كمصاريف للتدبير.

فيما لحقت هذه التعديلات التي أجريت بمقتضى قانون 07.20 بعض الرسوم، كما طالت بعض الإعفاءات المتعلقة برسوم البناء، وبعض الإعفاءات الأخرى المرتبطة بالباقي استخلاصه من الديون الجماعية، حيث تقرر بمقتضى هذا القانون إعفاء كل الضرائب المتراكمة التي تقل قيمتها عن 200 درهم، وإن كان هذا الإجراء فيه عقلنة لتدبير الديون الجماعية، بإسقاطها أو إسقاط جزء منها، إلا أن من شأنها حرمان الجماعة من مداخيل إضافية.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الموارد الجبائية لازالت تعاني من محدودية كبيرة فيما يتعلق بالمداخيل الجماعية، هذه المحدودية التي تنعكس سلبا على التمويل الذاتي للجماعات، وتحول دون تطبيق مبدأ الاستقلال المالي لهذه الجماعات، نظرا لكون الهيئات المحلية المنتخبة تفقد حرية اتخاذ القرارات مادامت لا تتوفر على الوسائل المادية لتنفيذها⁽³³⁹⁾.

وتتداخل عدة أسباب في إحداث هذا الضعف التمويلي ذو المصدر الجبائي، منها ما تطرقنا له سابقا عند معرض حديثنا عن المصادر التمويلية الجبائية للجماعات، سواء من حيث الضرائب المدبرة من طرف الدولة لفائدتها أو تلك المدبرة من طرف الجماعات ذاتها، حيث رأينا انخفاض مردودية بعض الرسوم المحلية بنسب متفاوتة، ورأينا كيف يؤثر ذلك على نسبة التمويل الجماعي، خاصة بالنسبة للمورد ذات الطابع الجبائي⁽³⁴⁰⁾.

³³⁹ - عبد الحق المرجاني، "تمويل التنمية المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 2-3، يناير-يونيو، 1993، ص. 70.

³⁴⁰ - انظر الفصل الأول من هذا البحث حيث تم تناول مختلف الرسوم والجبائيات التي تستفيد منها الجماعات، مع تبيان نسب المردودية الجبائية مقارنة مع موارد أخرى للجماعات كما تناولنا بالتفصيل بعض أسباب ضعف المردودية الجبائية...

ومن ضمن هذه الأسباب، غياب تضريب بعض القطاعات المهمة، كما سبقت الإشارة، مثل قطاع العقار في العديد من الحالات التي كان ينبغي فيها تضريبه، أو بالنسبة للقطاع البنكي وكذا غياب تضريب بعض المحلات الإلكترونية ومدارس تعليم السياقة...⁽³⁴¹⁾

يتبين لنا من خلال القانون 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 وكذا من خلال دراستنا للموارد الجبائية المحلية مدى الضعف الذي تعاني منه هذه الأخيرة، وذلك نتيجة لضيق وعائها وتشتته، كما رأينا سابقاً⁽³⁴²⁾، بحيث أنها تفرض على أوعية لا تسير التطور الاقتصادي والتجاري، إذ لازال المشرع يأخذ بشكل واسع بنظام الأوعية النوعية⁽³⁴³⁾، نظراً لأنها تعتمد على تقنية بسيطة يصعب إخفاؤها أو النقص منها من طرف الملزم، كما لا تطرح صعوبات عند تقديرها من طرف الإدارة، لكنها من حيث المردودية المالية تبقى ضعيفة بالمقارنة مع الأوعية ذات الطابعة القيمي⁽³⁴⁴⁾ والتي بالرغم من صعوبة تقييمها، فإنها تعتبر النظام الأمثل لتحديد الأسس الجبائية، خصوصاً عندما تؤسس على القيمة التجارية لأنها تضمن التناسب بين توسيع الوعاء والزيادة في المردودية المالية للاقتطاعات ذات الطابع القيمي⁽³⁴⁵⁾ إلا أن تدخل الدولة قد يحول دون تحقيق المردودية المطلوبة بالنسبة لهذه الاقتطاعات، كما هو الحال بالنسبة لرسم السكن، حيث عملت الدولة على تعديل وعائها المتعلق برسم السكن، عندما جعل نسبة الاستفادة من رسم السكن بالنسبة للجماعات لا تتجاوز 90% وتقتصر على العقارات المملوكة المستعملة جزئياً أو كلياً⁽³⁴⁶⁾، تعويضاً عن ما خسرت الجماعات الحضرية من مداخيل هذا

³⁴¹ - يلاحظ أن حافلات النقل الحضري بمدينة فاس، وخاصة حافلات الخواص التي ألصق عليها بعض الملصقات الإشهارية، تستفيد من فراغ جبائي في هذا الشأن، مما يجعل ميزانية جماعة فاس تفقد هذا الجزء من التضريب.

³⁴² - في الوقت الذي بنى فيه المشرع نظاماً جبائياً تركيبياً على مستوى ضرائب الدولة، فإنه عمد إلى تكريس النظام النوعي أو الجزئي على المستوى المحلي، مما أدى إلى تشتت في الأوعية المرتبطة بها، وبالتالي ضعف في مردوديتها.

³⁴³ - الأوعية النوعية هي التي تطبق على وحدة المادة الخاضعة للضريبة مثل الوزن أو الحجم.

³⁴⁴ - الأوعية ذات الطابع القيمي، هي الأوعية التي تفرض على المادة الضريبية، وهي قيمة محددة بالعمل، ويضيف السعر نسب مئوية معينة من هذه القيمة.

³⁴⁵ - هشام مليح، "الدولة والجبايات المحلية"، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية، العدد الرابع، مطبعة الأمنية، الرباط، 2014، ص. 103.

³⁴⁶ - لقد كان لاقتصار رسم السكن على العقارات المملوكة المستعملة كلياً أو جزئياً، بعد إلحاق أكرية وإيجارات العقارات بوعاء الضريبة على الدخل، أثراً سلبياً على مداخيل رسم السكن، حيث أثبتت إحصائيات الخزينة العامة للمملكة برسم سنة 2008 أن مداخيل الجماعات من هذا الرسم لم تشكل سوى نسبة 2.07% من مجموع السكن والرسم على الخدمات الجماعية.

الرسم، التي أصبح جزء هام منها يدخل في الضريبة على الدخل، بعد إلحاق مداخل أكرية وإيجارات العقارات بهذه الضريبة، ولم تعد تحتسب في إطار رسم السكن⁽³⁴⁷⁾.

وعلى هذا الأساس فإن نسب الجباية المحلية ضمن التمويل الذاتي الجماعي لم تحقق سوى 27% بالنسبة للجماعات الحضرية خلال سنة 2014⁽³⁴⁸⁾.

وإن كان التعديل الأخير الذي طال القانون رقم 06.47 المتعلق بالجبايات المحلية، قد عمد إلى رفع نسبة استفادة الجماعات من هذا الرسم، بحيث أصبحت الجماعات بمقتضى قانون 07.20 تستفيد من 98% من منتج الرسم على السكن عوض 90%، وذلك لتعزيز المداخل الجماعية المتأتية من هذا الرسم، إلا أنه وبالرغم من هذا التعديل إلا أن المداخل المتأتية عن هذا الرسم لازالت مردوديتها تتميز بالضعف، فعلى سبيل المثال، فإن الموارد الجبائية المحصل عليها من طرف جماعة فاس مثلا برسم سنة 2020، هي موارد تتميز بالضعف مقارنة مع التقديرات أو التوقعات التي كان من المتوقع الوصول إليها، وحصة جماعة فاس من الرسوم المحلية بلغ 142 957 903 72 مليار درهم في حين كانت التقديرات تناهز 201 930 600 000 مليار درهم أي بفارق 91 مليار.

أما بالنسبة للمداخل الجماعية بصفة عامة بالإضافة إلى المداخل المدبرة من طرف الدولة، فقد بلغت ما مجموعه 565 678 234 44 مليار درهم في الوقت الذي كانت التقديرات تشير إلى 773 123 809 07⁽³⁴⁹⁾، وهو ما يدل عن ضعف في الوعاء الجبائي الذي تستفيد منه الجماعة وهو ناتج عن عدة أسباب من أبرزها سوء التحصيل والتهرب الضريبي الذي يعتبر من أخطر المشاكل التي يواجهها النظام الجبائي الجماعي، حيث يؤدي إلى انعكاسات سلبية على مالية الجماعات، الأمر الذي يدفع هذه الأخيرة إلى

³⁴⁷ - انظر هشام مليح، مرجع سابق، ص.ص. 103-105.

³⁴⁸ - TGR, Bulletin mensuel de statistique des finances locales, décembre, 2014.

³⁴⁹ - Bulletin d'exécution du budget année 2020, Royaume du Maroc, Ministère de l'Intérieur, Région Fès-Meknès, Préfecture de Fès, Commune de Fès, Direction Générale des Services, Division financière.

البحث عن وسائل أخرى لتمويل حاجياتها المالية، كالقروض، وطلب المساعدات والإعانات المالية، التي تؤثر على استقلالها المالي وبالتالي استقلالها الإداري والتدبري.

إن التهرب الضريبي، سواء كان تملصاً أو غشاً يعتبر وصمة عار وخسارة كبرى للمالية الجماعية⁽³⁵⁰⁾، وهو ينتشر في المجالات التي لا توجد فيها مراقبة جزئية لضبط المداخل الذي يستخلصها الجابي الجماعي أو عون التحصيل، وذلك راجع إلى عدم تتبع المجلس الأعلى لعمليات التحصيل، بالإضافة إلى عدم وعي المواطنين بأهمية الضرائب في تمويل التنمية المحلية.

والجدير بالذكر أنه كلما تقلصت نسبة الجبايات المحلية إلا وانعكس ذلك على النفقات الجماعية، وبالتالي فإن نسبة الاستقلال المالي تقل بشكل كبير لدى الجماعة التي تعاني ضعفاً على مستوى التمويل الجباي، بحيث تفتح المجال أمام تدخلات المعطي أو المانح للتمويل⁽³⁵¹⁾.

الجدول رقم 7: مداخل ميزانية التسيير لجماعة فاس خلال الفترة 2016-2020

السنة المالية	المداخل الجبائية	مجموع نفقات الجزء الأول من الميزانية دون احتساب الفائض	مجموع نفقات الجزء الثاني من الميزانية
2016	165 843 362, 98	603 829 848, 17	125 824 695, 11
2017	148 750 714, 38	513 037 653, 44	107 477 513, 91
2018	168 007 725, 34	564 406 837, 33	101 440 875, 13
2019	156 361 541, 38	521 811 866, 11	121 216 115, 23
2020	130 251 092, 84	459 762 434, 49	97 168 390, 38

المصدر: المعطيات المالية والمحاسبية، الميزانية الرئيسية لجماعة فاس خلال الفترة 2016-2020.

يتبين لنا من خلال المعطيات أعلاه، أن نسبة المداخل الجبائية للجماعات، وهنا جماعة فاس باعتبارها نموذجاً يمكن قياسه على أغلبية الجماعات المغربية، تعاني من نقص كبير مقابل حجم النفقات التي تواجهها، سواء كانت نفقات للتسيير أو نفقات لتغطية

³⁵⁰ - أمين ركملة، مرجع سابق، ص. 92.

³⁵¹ - يحتسب الاستقلال المالي بنسبة تغطية الموارد الذاتية للجماعة لنفقاتها الجارية، بمعنى قسمة مبلغ الجبايات التي تستفيد منها الجماعة على مبلغ النفقات الجارية (نفقات التسيير باستثناء الفائض المحول للتجهيز).

الجزء الثاني من الميزانية وهو جزء متعلق بالتجهيز، والذي يبقى حسب بعض المسؤولين، في قسم المالية والميزانية بجماعة فاس، باستمرار هو الجزء الأضعف من الميزانية الجماعية.

نلاحظ مما سبق أن الأمر يتعلق بضرورة إصلاح النظام الجبائي برمته، حتى يتماشى مع متطلبات الاستقلال المالي لدى الجماعات المغربية، فالتغيرات التي لازالت تعترضه تحول دون جعله نظاما ناجعا يمكن الاعتماد عليه لتمويل الاستقلال المالي للجماعات، وذلك من خلال توفير بنية تمويلية مهمة للجماعات المغربية، سواء كانت ذات طبيعة جبائية أو غير جبائية.

الفرع الثاني: الحدود المرتبطة بالموارد المالية الجماعية

إن المداخل الذاتية للجماعات، بالرغم من تنوعها وكثرتها، وسواء كانت ذات طابع جبائي أو غير جبائي، إلا أنها لا تساهم عمليا إلا بنسب ضعيفة في تمويل الميزانيات المحلية التي تبقى رهينة لإمدادات الموازنة، التي تتمثل في التمويل المركزي الذي لم تستطع الجماعات تفاديه ولا حتى التقليل من لجوئها إليه، وهو ما يؤثر مباشرة على استقلالها المالي

فمن الناحية المالية والمحاسبية، كلما ضعفت نسبة الموارد الذاتية، إلا وازاها تدني درجة الاستقلال المالي المرتبط بالقدرة على التمويل الذاتي، ومن الناحية العملية، كلما ازدادت النفقات الجماعية، بخاصة النفقات التسييرية، بفعل ارتفاع نشاط الجماعة وتعدد اختصاصاتها وتدخلاتها، كلما أدى ذلك إلى عدم القدرة على تغطية هذه النفقات (الفقرة الأولى)، مما يضطرها إلى اللجوء إلى طلب إمدادات الدولة التي تتدخل بثقلها، لتمارس وصايتها على التدبير الإداري والمالي للجماعة، باعتبارها الممدد، الأهم، الذي لا غنى عنه لتمويل الميزانية الجماعية وتعويض النقص الحاصل على مستوى النفقات المحلية.

وبما أن مصدر الإمدادات الجماعية، هو الميزانية العامة للدولة فإن الميزانية الجماعية تتأثر بوضعية الميزانية العامة، بل وتبقى تابعة لها (الفقرة الثانية) فتغتني الإمدادات الجماعية بغنى الميزانية العامة للدولة وتفتقر بفقرها.

الفقرة الأولى: ضعف الموارد المالية الجماعية وارتفاع نفقاتها

إن الاختصاصات المخولة للجماعات بالمغرب، بحكم النصوص القانونية المنظمة لها، تتطلب إنفاقا ماليا يرتبط بحجم بنود وفصول الجزء المتعلق بميزانية التسيير. هذا التدبير الذي يقتضي توفر مصادر مالية كافية تتناسب وحجم الاختصاصات المعهود بها إلى المجالس المنتخبة محليا⁽³⁵²⁾، سواء كانت تتعلق باختصاصات تسييرية، مرتبطة بميزانية التسيير، أو اختصاصات مرتبطة بالاستثمارات التي تنفذ على أرض الجماعة، وهي الجزء الثاني من الميزانية الجماعية، وهي ميزانية التجهيز أو نفقات الاستثمار. وسواء كانت نفقات التسيير أو نفقات التجهيز، فكلتاها يتطلبان توفر أموال باهضة من أجل تنفيذهما، لأنهما أساسا للتنمية الجماعية وضمانا لتوفير الخدمات الأساسية للسكان، وخاصة ضمانة لتعزيز الاستقلال المالي للجماعة.

لقد تحدثنا في معرض حديثنا عن الإكراهات المرتبطة بمنظومة التمويل الجبائي المحلي، عن أهم الإشكالات التي تجعل من الموارد الجبائية المحلية التي تستفيد منها الجماعة، موارد هزيلة بالمقارنة مع متطلبات النفقات الجماعية، مما يجعل الجماعات تعول على مصادر تمويلية أخرى غير جبائية، مثل موارد الأملاك الجماعية، وبعض المصادر التمويلية الأخرى مثل الأموال المتأتية عن اتفاقيات التعاون والشاركة...

إلا أن هذه المصادر التمويلية تعرف، هي الأخرى، هشاشة وضعفا ملحوظين على مستوى المداخل، وتبقى غير كافية لسد العجز الذي يعرفه تمويل النفقات الجماعية، وهو ما ينعكس سلبا على درجة الاستقلال المالي الجماعي.

والمقصود هنا بالنفقات الجماعية، هي تلك النفقات الاجتماعية التي تستهدف تحسين ظروف عيش الساكنة، عبر تحسين مستوى وإطار عيش الساكنة، وتوفير السكن اللائق،

³⁵² - سناء حمير الراس، "التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2016-2017، ص. 117.

وتوسيع اللجوء للخدمات الصحية والرياضية والثقافية والترفيهية، والمساهمة في التشغيل ومحاربة البطالة والامية والفقر...، وكل ما يندرج ضمن التنمية الاجتماعية للجماعة⁽³⁵³⁾.

وقد تناول القانون التنظيمي للجماعات 113.14، عددا من الاختصاصات السوسيو-اقتصادية التي يقتضي تنزيلها توفر مداخل كافية لتغطيتها، وهي اختصاصات تتعلق ببرنامج تنموي كامل يشمل مختلف التدخلات الاقتصادية والاجتماعية المزمع إنجازها فوق تراب الجماعة.

ويلاحظ أن المشرع، بالإضافة إلى نفقات التجهيز، يولي أهمية وأولوية كبرى لنفقات التسيير لما تحتله في مجموع الإنفاق المحلي وبامتصاصها الجزء الأكبر من الموارد المالية الذاتية للجماعات⁽³⁵⁴⁾ أما موارد الاستثمار فهي رهينة بالفائض الذي يحققه الشق الأول من الميزانية الجماعية، والذي لا تعرفه غالبية الجماعات بالمغرب.

إن الاختصاصات الجديدة التي أناطها المشرع بالجماعات، تتطلب توفر موارد ضخمة لتلبية حاجياتها المتزايدة، وبالنظر لعدم كفاية مواردها الذاتية، فإنها تعيش ضائقة مالية بسبب وثيرة التزايد التي تعرفها نفقات التسيير مقابل انكماش نفقات الاستثمار.

فالمؤشرات المالية والمحاسبية تبين أن الموارد الذاتية لا تغطي في أحسن الأحوال أكثر من 60% من النفقات الجارية⁽³⁵⁵⁾ بينما في السنوات الأخيرة فإن المؤشرات تشير إلى أن نسبة الموارد الذاتية لا تغطي إلا ما يقارب 50% من الميزانية الجماعية⁽³⁵⁶⁾، وهي التكاليف المتعلقة بالسير العادي للجماعة بدون مشاريع تنموية، وهو ما يطرح إشكالا مهما، فإذا كانت المداخل الذاتية للجماعات لا تستطيع حتى تغطية نفقات المجالس والموظفين وباقي النفقات التسييرية والاستهلاكية، فكيف يمكنها أن تمويل البرامج

³⁵³ - Larbi Jidi, « La gestion des finances publiques locales : déparage et disciplines », in réforme de la fiscalité locale, CNC, n° 37, juin 2007, volé 1, p. 65.

³⁵⁴ - المصطفى منار، مرجع سابق، ص. 22.

³⁵⁵ - « Bulletin mensuel de statistiques des finances locales », Trésorerie générale du Royaume, décembre 2012, p. 7.

³⁵⁶ - تقرير المجلس الجهوي للحسابات برسم سنتي 2016-2017.

والمشاريع التي تعتبر أساس وجوهر إسناد اختصاصات التدبير الجماعي لهذه الهيئات اللامركزية؟⁽³⁵⁷⁾.

ويبين الجدول أسفله مدى طغيان نفقات التسيير ضمن الميزانية الجماعية، ومنها أجور الموظفين وأقساط الديون وباقي نفقات المجلس، وهو ما ينعكس سلبا على باقي النفقات الجماعية الأخرى وخصوصا النفقات المخصصة للتجهيز.

الجدول رقم 8: نسبة نفقات التسيير المحلية من سنة 2008 إلى سنة 2012

نفقات التسيير	2008	2009	2010	2011	2012
أجور الموظفين	%58	%55	%55	%57	%56.59
العتاد	%18	%18	%21	%19	%38
أقساط الديون	%12	%11	%5	%5	%5.40
المساعدات	%10	%14	%16	%17	-
نفقات المجلس	%2	%2	%3	%5	-

المصدر: الجريدة الشهرية للإحصاء الخاصة بالمالية المحلية لسنوات 2009-2010-2011-2012، الخزينة العامة للمملكة.

ومن هنا يتبين لنا، مدى اللاتوازن الذي يطبع نفقات التسيير، فيتبين لنا من خلال الجدول أعلاه أن أجور الموظفين امتصت لوحدها ما يفوق 50% من مجموع نفقات الميزانية الجماعية خلال السنوات 2008-2009-2010-2011-2012، وهو يبين لنا مدى سوء التدبير الذي يعرف مجال الإنفاق الجماعي، فضعف المصادر التمويلية مع سوء التدبير تكون النتيجة هي جماعات فقيرة غير قادرة على مواجهة نفقاتها وبالأحرى الدخول في مجال استثمار التنمية المحلية، وتحقيق استقلالها على المستوى المالي.

أما بالنسبة للسنوات الأخيرة، فقد أفادت الخزينة العامة للمملكة بأن النفقات المحلية قد ارتفعت بنسبة 3.1% أي بـ 11.1 مليار درهم جراء ارتفاع نفقات الموظفين بنسبة 5.2% وسداد فوائد الدين بنسبة 18.4% ونفقات المعدات والخدمات بنسبة 1.9%.

³⁵⁷ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 292.

وهكذا بلغت النفقات العامة للجماعات (النفقات العادية ونفقات الاستثمار وسداد جزء مهم من الدين) 16.9 مليار درهم بارتفاع قدره 4.5% مقارنة مع ما تحقق في شهر يونيو 2019، وتتشكل هذه النفقات من 65.9% من النفقات العادية⁽³⁵⁸⁾.

ولعل السبب في سوء الإنفاق المحلي راجع بالأساس إلى تلك النفقات الخيالية التي تصرف على اقتناء السيارات الفاخرة مع استهلاك البنزين بلا حدود، وإقامة الولائم الباذخة...⁽³⁵⁹⁾ بل وأكثر من ذلك، فإن التلاعب بالأموال العمومية والممتلكات الجماعية قد يصل إلى حد الاختلاس المفضوح وهو ما ستراه لاحقا ضمن الحدود التدبيرية للمالية المحلية.

إن التزايد المستمر لنفقات التسيير على المستوى المحلي من شأنه التأثير سلبا على ميزانيات الجماعات، ويجعلها في وضعية خصاص دائم، مما يستدعي فتح الباب أمام المساعدات وطلب القروض، وهو الأمر الذي يعيق تدعيم الاستقلال المالي للجماعات.

وبالعكس من ذلك فإن أغلب الدول الفيدرالية تعتمد سياسة الإنفاق المحلي المبني على الحاجيات الضرورية والملحة فقط، بل وينبغي على كل جماعة تبرير نفقاتها هاته، والتي تعتبر مسؤولة عنها، بأنها صرفت في مكانها، وقد يتعرض المسؤولون للمساءلة عن صرف هذه النفقات في حين ثبوت العكس.

إن الاستقلال المالي بالنسبة للدولة الفدرالية، يعني أن لا تنفق الجماعة إلا من مواردها الذاتية⁽³⁶⁰⁾، إلا أن جماعاتنا المغربية في ظل شح مواردها الذاتية، فإنها يعتمد على مواردها الخارجية من أجل تمويل نفقاتها، خصوصا نفقات التجهيز الجماعية التي تتطلب أموالا طائلة، الشيء الذي يجعل الجماعة تلجأ إلى طلب إمدادات الدولة أو حتى اللجوء إلى القروض، وهما آلتين تمويليتين، إنما يعكسان الضعف التمويلي الجماعي

³⁵⁸ - النشرة الشهرية الخاصة بإحصائيات المالية المحلية لشهر يونيو 2020، الخزينة العامة للمملكة،

³⁵⁹ - المصطفى منار، مرجع سابق، ص. 23.

³⁶⁰ - Abdelaziz El Ghali, « La fiscalité locale et le développement local », Approche prospective, liens et interdépendance.

ويشكلان وسيلة تدخلية مباشرة في الشؤون الجماعية، ومسا كبيرا بمبدأ الاستقلال المالي للجماعات المغربية.

وتجدر الإشارة إلى أن النفقات العامة المحلية، تنقسم من حسب سلطة المجالس الجماعية في تقديرها إلى نفقات اختيارية، ونفقات إجبارية، فأما النفقات الاختيارية فهي كافة النفقات التي لم ينص المشرع على اعتبارها إجبارية، بمعنى أن للمجلس الجماعي سلطة إدراجها أو عدم إدراجها بالميزانية الجماعية⁽³⁶¹⁾. وأما النفقات الإجبارية، فتشمل المصروفات التي يلزم المشرع الهيئات العامة المحلية بإنفاقها على أوجه معينة من الإنفاق⁽³⁶²⁾.

هذه التراتبية على مستوى النفقات الجماعية، إنما تظهر مدى الأولوية للنفقات الإجبارية مقارنة مع النفقات الاختيارية، وإن كانت تظهر الصلاحية التي أسندها المشرع للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بأن تقوم قبل فاتح يناير، في حالة عدم الاستجابة لطلب تسجيل نفقة إجبارية، بوضع ميزانية للتسيير للجماعة المعنية على أساس آخر ميزانية مؤثر عليها، مع مراعاة تطور تكاليف وموارد هذه الأخيرة⁽³⁶³⁾.

إن هذا التدخل للسلطة المركزية، وإن كان يرى البعض أنه من باب حرصها وتخوفها من إهمال نفقات تسييرية ضرورية، لذلك فهي تتدخل من باب "تصحيح" السلوك المالي للجماعة⁽³⁶⁴⁾، إلا أن البعض الآخر يرى في هذا السلوك مس صراح بالاستقلال المالي والتدبيري للجماعة، من حيث أنه يساهم، بشكل أو بآخر في إنشاء نوع من التبعية للسلطة المركزية على حساب السلطة المحلية.

وعلى اعتبار أن النفقات الإجبارية تحتل مساحة معتبرة في ميزانيات الجماعات، وهي نفقات فرضها المشرع بقوة القانون، وألزم بها المجالس الجماعية، فحينما تستحوذ النفقات

³⁶¹ - على أن سلطة المجلس الجماعي ليست مطلقة تماما بالنسبة للنفقات الاختيارية، إذ لا يجوز للمجلس أن يقرر الإنفاق على أغراض معينة مخالفا بذلك القانون، كما أن ينفق في أبواب خارجة عن نطاق اختصاصه أو لا تخدم المصالح المحلية.

³⁶² - مراد محمد حلمي، "مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية"، جامعة الدول العربية، معهد الدراسات العربية العالمية، مطبعة نهضة مصر، (القاهرة)، 1962.

³⁶³ - المادة 192 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الحضرية والقروية.

³⁶⁴ - محمد حيمود، "مالية الجماعات الترابية"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2017، ص.70.

الإجبارية على ما يقارب ثلثي الميزانية⁽³⁶⁵⁾، فهذا يعني أن هامش التصرف الفعلي في سياسة الإنفاق لا يمثل إلا ما يقارب الثلث، وبالتالي، فهو يقلل من شأن مصداقية الاستقلال المالي المصرح به للجماعات، وحتى هذا الثلث من الميزانية يسجل تحقيق فائض، وهذا يعني أن الاعتمادات المرصودة لم يتم إنفاقها بالكامل وهو مؤشر لسوء تدبير النفقات الجماعية بشكل عام.

الفقرة الثانية: ارتهان الميزانية الجماعية بالميزانية العمومية

اعتبارا لحجم الاختصاصات المسندة إلى الجماعات، لاسيما بعد الإصلاحات القانونية التي مست مختلف مستويات وميادين تدخلاتها والتي شملت جل المناحي المالية، الإدارية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية...، لم يعد خيارا للجماعات سوى الاعتماد على موارد خارجية لتغطية هذه التحملات⁽³⁶⁶⁾ خصوصا مع الضعف الذي تعاني منه الموارد الذاتية المحلية والذي لا تستطيع معه الجماعات تنفيذ سياساتها في مجال الإنفاق المحلي إلا بواسطة اللجوء إلى إمدادات الدولة.

لقد تناولنا إمدادات الدولة في معرض حديثنا عن المصادر التمويلية الخارجية للجماعات، ورأينا مدى أهميتها في تمويل الميزانية الجماعية⁽³⁶⁷⁾. إلا أنه بالرغم من أهمية هذه الإمدادات، سواء كانت على شكل حصص من الضرائب الوطنية المحولة من طرف الدولة لفائدة الجماعات أو في شكل إمدادات للتسيير أو التجهيز المتعلق بإنشاء مشاريع استثمارية على أرض الجماعة، إلا أن لهذه الإمدادات انعكاسات مرهقة للاستقلال المالي والتدبري للجماعات.

³⁶⁵ - تحدد المادة 181 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات لائحة من النفقات الإجبارية وتضم:

- الرواتب والتعويضات الممنوحة للموارد البشرية بالجماعة وكذا أقساط التأمين؛
- مساهمة الجماعات في هيئات الاحتياط وصناديق تقاعد الموارد البشرية بالجماعة والمساهمة في نفقات التعاضديات؛
- المصاريف المتعلقة باستهلاك الماء والكهرباء والمواصلات؛
- الديون المستحقة؛
- المساهمات الواجب تحويلها لفائدة مجموعة الجماعات الترابية ومؤسسات التعاون بين الجماعات؛
- الالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من لدن الجماعة؛
- النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعة؛
- المخصص المالي لإجمالي تسيير المقاطعات بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات.

³⁶⁶ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 124.

³⁶⁷ - انظر المبحث الثاني من الفصل الأول من الأطروحة.

وتستفيد الجماعات من الإمدادات أو المساهمات المالية كنوع من الشراكة بين الدولة وهذه الجماعات من أجل إنجاز مشاريع محددة على المستوى المحلي، وهي تحول في شكل اعتمادات من الميزانية العامة للدولة، كما سبقت الإشارة، مقابل تحويل اختصاصات معينة إلى هذه الهيئات اللامركزية.

ولعل هذا الارتباط المالي للميزانية الجماعية بالميزانية العامة للدولة، من شأنه خلق نوع من التبعية التمويلية، بل وأحيانا التدبيرية، من طرف السلطة المركزية على الميزانية الجماعية.

وقد بلغت تحويلات الدولة لفائدة الجماعات كما هو مبين في الجدول أسفله خلال سنوات 2012-2016 ما نسبته 67.0% بمتوسط سنوي بلغ 12.388، وبناء عليه فإن الجماعة استفادت خلال الفترة 2012-2016 في المتوسط من 66.6% من مجموع التحويلات التي خصصتها الدولة للعمليات والأقاليم والجهات⁽³⁶⁸⁾.

الجدول رقم 9: التحويلات من الدولة إلى الجماعات الترابية خلال الفترة 2012-2016

التحويلات	2012	2013	2014	2015	2016	النسبة من مجموع التحويلات لسنة 2016 %	المتوسط السنوي	نسبة المتوسط السنوي من مجموع متوسط التحويلات %
الجماعات	10.853	11.772	12.574	13.248	13.492	67.0	12.388	66.6
العمليات والأقاليم	4.923	4.969	4.999	5.955	5.033	25.0	5.176	27.8
الجهات	808	894	984	882	1.604	8.0	1.034	5.6
المجموع	16.584	17.635	18.557	20.085	20.129	100	18.898	100.0

المصدر: تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016-2017.

³⁶⁸ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016-2017.

والملاحظ أن نسبة تعبئة الموارد المحولة من طرف الدولة لفائدة الجماعات خلال الفترة 2012-2016 بلغ 51% مقابل 84.9% للعمليات والأقاليم، و33.5% للجهات⁽³⁶⁹⁾.

كما يتراوح مستوى مساهمة حصة الضريبة على القيمة المضافة من المداخل العادية بين 7% و84% حسب صنف الجماعة خلال نفس الفترة، وهو ما يوضح التبعية البنوية للجماعات الترايبية تجاه هذا المصدر من التمويل حتى فيما يتعلق بتغطية نفقات التسيير⁽³⁷⁰⁾.

ونجد هذا الارتباط أو هذه التبعية في عدة أوجه، لعل أبرزها تحكم الدولة في الودائع المالية للجماعات⁽³⁷¹⁾ وهو ما يسمح للدولة بمعرفة المركز المالي للجماعة، بل أكثر من ذلك، فإنها تتمكن بفضل هذه الإمكانية من منح تسبيقات للجماعة⁽³⁷²⁾، وتسيير الفوائض المالية للجماعات مقابل منح هذه الأخيرة لفوائد عن ودائعها للخرينة العامة، وتتحكم الدولة أيضا في تحديد نسبة هذه الودائع وشروط منحها⁽³⁷³⁾. وفي هذا خرق صارخ لمبدأ التسيير الحر المنصوص عليه في الدستور الذي يحتم على الجماعات أن تسيير شؤونها بنفسها، مع الاحتفاظ بحق المراقبة والإشراف من طرف السلطة المركزية، ويلاحظ هنا أن الأمر لا يتعلق بالمراقبة والإشراف، بل يتخطاه ليتحول إلى سلطة توجيهية وتحكيمية، في بعض الأحيان، على المقررات المالية والتدبيرية المحلية.

ومن هذا المنطلق فإن سياسة الإمدادات تخضع لمعايير فوق محلية، وفوق ترايبية، فعوض أن تكون هناك معايير موضوعية تهم المجال المالي والضريبي والديموغرافي،

³⁶⁹ - نفس التقرير.

³⁷⁰ - مؤشر التبعية المالية = الحصة من منتج الضريبة على القيمة المضافة / على مجموع المداخل العادية.

³⁷¹ - طبقا للفصل 57 من المرسوم الملكي المنظم للمحاسبة العمومية، فإن الجماعات بوصفها منظمات عمومية تلزم بوضع ودائعها لدى الخزينة العامة للمملكة، وهو نفس ما نص عليه مرسوم المحاسبة العمومية لسنة 2017 السابق ذكره.

³⁷² - الفصل 18 من الظهير الشريف المنظم للتنظيم المالي للجماعات.

³⁷³ - رضوان العنبي، "جبايات الجهة بين إكراهات الواقع ورهان الجهوية المتقدمة، التمويل الترايبي في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترايبية بالمغرب"، المركز المغربي للبحث والدراسات الترايبية، سلسلة الندوات حول التمويل الترايبي بالمغرب، العدد الأول، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء أو الرباط، 2017، ص. 183.

فإن المعايير المعتمدة من طرف الدولة في التوزيع تهدف إلى إدخال تغييرات على ضوء الأهداف الظرفية والهيكلية المتبعة من طرفها⁽³⁷⁴⁾.

هذا وبالإضافة إلى أن الميزانية المحلية تتأثر بفعل تقلبات الميزانية العامة للدولة، والتي غالبا ما تتعرض لنكبات وانتكاسات بفعل عوامل عدة كارتفاع أقساط الديون الخارجية أو تعرض البلاد لأزمات اقتصادية أو طبيعية أو حتى جائحة مرضية⁽³⁷⁵⁾.

وقد أفادت الخزينة العامة للمملكة، في هذا الصدد، بأن المداخيل العادية للجماعات بلغت 18.9 مليار درهم، بانخفاض نسبته 10.7% مقارنة مع متم شهر يونيو 2019، ويعزى هذا التراجع في المداخيل العادية للجماعات بتدني المداخيل المحولة من طرف الدولة لهذه الجماعات بنسبة 5.1% والمداخيل التي تديرها الدولة لفائدتها بنسبة 19.4%، وهذا يثبت لنا مدى التأثير الواضح في الميزانية الجماعية نتيجة انخفاض المداخيل المحولة لها من طرف الدولة، وبالتالي فإن الأمر يعكس لنا خضوع الجماعات لأمر واقع فرضته الدولة، فإما انتعاش للتحويلات المالية وإما انتكاس لهذه التحويلات، وبالتالي ضعف مالي وتدبيري على مستوى الجماعة، نتيجة قرارات مركزية متخذة مسبقا وبشكل انفرادي للسلطة المركزية على حساب السلطة المحلية المتمثلة في المجلس الجماعي⁽³⁷⁶⁾.

إن التمويل المركزي للجماعات لا يكاد يخلو من سلبيات، أهمها ارتباط المصير المالي لهذه الجماعات بالدولة، هو ما يجعل منها جهة تتدخل في القرارات المالية للوحدات اللامركزية ولو بطريقة غير مباشرة⁽³⁷⁷⁾.

ومن جهة أخرى فإن القدرة المالية للجماعات تبقى رهينة بالقدرة المالية للدولة وذلك يظهر في أن الدولة إذا كانت في حالة ازدهار فإن ذلك سينعكس بالإيجاب على

³⁷⁴ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 126.

³⁷⁵ - لقد اضطرت الدولة، على إثر جائحة كورونا وتفشي المرض على مستوى البلاد بشكل كبير، في مقبل سنة 2020، إلى طلب قرض بمقدار 3 مليار دولار من صندوق النقد الدولي لمواجهة تداعيات هذه الجائحة على الاقتصاد الوطني، وستضطر لسداد أقساطه على مدى خمسة أعوام، ويعتبر مبلغ القرض غير مسبوق حسب ما ورد عن البنك المركزي، معللا أن شأنه أن ينذر بركود اقتصادي وطني، وحسب المندوبية السامية للتخطيط فقد توقعت أن تحدث انكماش على مستوى نمو الاقتصاد المحلي في الربع الثاني من 2020 بنسبة 1.8% على أساس سنوي.

³⁷⁶ - النشرة الشهرية الخاصة بإحصائيات المالية المحلية لشهر يونيو 2020، من خلال البوابة الوطنية للجماعات الترابية

www.pncl.gov.ma

³⁷⁷ - نور الدين السعداني، مرجع سابق، ص. 40.

الجماعات، فتستطيع مباشرة اختصاصاتها التنموية بشكل لائق، وعلى العكس من ذلك، إذا كانت الدولة تعرف أزمة أو اختناق مالي فذلك سيؤثر سلبا على الجماعات وعلى مشاريعها التنموية التي تبقى، في ظل شح مواردها الذاتية، في انتظار مساعدات وإسهامات الدولة، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على التبعية المالية المحلية للسياسة المالية للدولة.

وقد أشار وزير الداخلية أنه بعد تخفيض ميزانيات الجماعات ضمن مشروع قانون المالية المعدل برسم سنة 2020 بحوالي 23%، بسبب الانعكاسات السلبية لأزمة كورونا، وأن التوقعات الأولية أشارت إلى تراجع مداخيل الجماعات بنسبة تفوق 20% من المداخيل الذاتية للجماعات برسم نفس السنة المالية، فإنه، نتيجة لذلك، أرسلت دورية جديدة إلى ولاية وعمال العمالات ومقاطعات وأقاليم المملكة، ورئيسات ورؤساء مجالس الجماعات الترابية ومنهم رؤساء المجالس الجماعية، جملة من التدابير التقشفية التي يجب اتباعها خلال المرحلة المقبلة، ومن ضمن هذه التدابير إعطاء الأولوية للنفقات الإلزامية، والنفقات المتعلقة بمستحقات الماء والكهرباء والاتصالات والتدبير المفوض، وواجبات الكراء وكذا مستحقات القروض.

كما دعا وزير الداخلية الأمرين بالصرف إلى القيام بعدة إجراءات حيال شركات التدبير المفوض والموزعين، والأحكام القضائية النهائية التي تم تسجيلها في ميزانيات الجماعات لسنة 2020، حيث دعا إلى عقد اتفاقيات رضائية بشأن إمكانية دفع النفقات الخاصة بالمتأخرات الناشئة قبل فاتح يناير 2019 على شكل أقساط⁽³⁷⁸⁾.

وبشأن نفقات التجهيز بالجماعات، فقد أكد وزير الداخلية على ضرورة إعطاء الأولوية للمشاريع التي توجد قيد الإنجاز والتي هي موضوع اتفاقيات مبرمة مع مؤسسات وطنية أو دولية، واستثناء المشاريع المتعلقة بالتهيئة الحضرية والإنارة العمومية

³⁷⁸ - "تدبير النفقات... وزارة الداخلية تضع خارطة طريق أمام الجماعات"، مقالة إلكترونية، جريدة هسبريس، الرباط، 12 يوليوز 2020، تاريخ الزيارة على الساعة 15.00، الموقع الإلكتروني: www.hespress.com/économie

والمناطق الخضراء، وضرورة الاقتصار على المنتوجات الوطنية فيما يتعلق باقتناء اللوازم والمعدات للجماعات.

الحقيقة أن هذه الإجراءات التي أمرت السلطات المركزية الجماعات بضرورة اتخاذها، وإن كانت تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة واتباع خارطة طريق للخروج من الأزمة الحقيقية التي تعيشها البلاد، إن كان على المستوى الوطني أو المحلي، إلا أنها تعكس في طياتها توجيهها تحكيميا كبيرا إزاء السلطات المحلية، وذلك من خلال إصدار الوزير المكلف بالداخلية أوامر للأميرين بالصرف باتباع توجيهات وتعليمات هي من وضع السلطة الوصية المركزية، وليس لهم الحق في مناقشتها أو المشاركة في وضعها، وإنما وجب عليهم اتباعها حرفيا، كما سبقت الإشارة، ومن هنا يتبين لنا مدى تحكم الدولة في التدبير المالي المحلي وتكييفه مع السياسات الوطنية دون إشراف الفاعلين المحليين في القرارات التي اتخذت على المستوى المركزي والتي تعالج مشاكل محلية كان من الأحرى أن تعالجها السلطات المحلية أو على الأقل أن تشارك في وضع سياساتها.

والنتيجة هي ضعف الجماعات في هذا المجال، إن لم نقل عدم استقلاليتها سواء من الناحية التدبيرية أو التمويلية، وهو ما يجعل منها مجرد هيئات منفذة لأوامر وضغوطات صادرة من المركز، تلك الأوامر المبنية على معطيات خاصة بالميزانية العامة للدولة والتي لا تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات ولا الالتزامات المحلية ولا حتى وضعية الميزانية الجماعية.

المبحث الثاني: المالية الجماعية بين الحدود التديرية والممارسة الرقابية

لا يخفى على كل متتبع للشأن العام المحلي، مدى أهمية المجال الترابي كنقطة انطلاق للسياسات والبرامج التنموية بكل تجلياتها، في ظل ما أصبح يصطلح عليه بالحكم المحلي، والذي يعني حكم الناس أنفسهم بأنفسهم، بواسطة هيئات منتخبة، أوكل لها المشرع مهمة إدارة النسق المحلي بما يخدم الناس ويعيد الاعتبار للتنمية المحلية.

غير أن التنمية الترابية الموكولة للجماعات، ليست بالأمر السهل، نظرا لقلة الموارد المالية لهذه الهيئات اللامركزية، التي يفترض فيها التمتع بالاستقلالية وبالشخصية المعنوية، هذا الشح في الموارد الذاتية للجماعات يجعل من هذه الأخيرة جماعات فقيرة، تنتظر ما تجود به الدولة من إمدادات لكي تسد به حاجياتها وتمول به تدخلاتها الجماعية على مختلف الأصعدة.

وإن كان عائق ندرة التمويل الذاتي يعتبر من بين الحدود التي تطرح على مستوى استقلال الجماعات فإن من شأن اختلالات التدبير المالي المحلي أن يكون أيضا عائقا من معيقات التنمية المحلية، وحجرة عثرة أمام تحقيق الاستقلال المالي المنشود للجماعات (المطلب الأول) وبالرغم من أهمية الرقابة في الحفاظ على المال العام إلا أنها في كثير من الأحيان تتحول إلى وصاية ثقيلة تمارسها الدولة على هذه الجماعات، فتعوق مسيرتها التنموية وتحول دون تحقيقها استقلالا ماليا وتديرها لشؤونها المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الحدود التديرية المالية للجماعات

لقد أكد جلالة الملك محمد السادس في خطاباته الأولى منذ توليه قيادة البلاد في 31 يوليوز 1999، أن التنمية المستدامة والشاملة كهدف أسمى في البلاد لا يمكن تحقيقه إلا من خلال النهوض بمستوى الحكامة الترابية، هذه الحكامة التي اقتضت، ليس فقط الاعتراف الدستوري للجماعات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وإنما اقتضت توسيع الأدوار التي أنيطت بها، من مجرد هيئات عمومية تمثل الدولة على المستوى

المحلي، إلى هيئات لامركزية يتعاضد دورها شيئاً فشيئاً مع كل نص قانوني جديد في محاولة لإرساء أدوار تنموية مهمة للجماعات.

هذا الأمر الذي ما كان له أن يتحقق إلا بإيجاد الظروف والشروط المناسبة لجعل هذه الهيئات اللامركزية مؤسسات حقيقية للتنمية الترابية في جميع مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية...

لأجل ذلك وضع المشرع المغربي مجموعة من الاختصاصات التديرية، وعمل على تنظيم قواعدها الأساسية، فكانت بمثابة السياق العام الذي تمارس من خلاله الجماعات تدخلاتها المختلفة والمتنوعة، وتترجم بمقتضاها سياساتها وبرامجها إلى عمليات مالية ومحاسبية دقيقة في ميزانيتها السنوية.

إلا أن هذه المهام التديرية التي أنيطت بالجماعات تعترضها مجموعة من الإشكالات على مستوى الممارسة، منها معوقات موضوعية ترتبط بمعوقات التدبير المالي المحلي (الفرع الأول) وأخرى ذات طابع بشري تحول دون التدبير الجيد للمالية الجماعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المعوقات الموضوعية للتدبير المالي الجماعي

لقد نص دستور 2011 على الحكامة الجيدة على المستوى الترابي، وأكدت القوانين التنظيمية للجماعات الصادرة سنة 2015 على مجموعة من القواعد المنظمة للمالية المحلية والمبنية على أسس ومبادئ الحكامة الجيدة.

ورغم التطور الذي عرفته الجماعات في خضم هذه القوانين، ورغم تنامي اختصاصاتها من الناحية التديرية، إلا أن هذا الشق لازال يعرف مجموعة من الاختلالات على مستوى التطبيق.

إن التدبير المالي الجيد أو الحكامة المالية لشؤون الجماعات، في إطار السعي نحو التكريس الحقيقي لمبدأ التدبير الحر الذي جاء به القانون التنظيمي الجديد، أصبح يفرض على الدولة تعزيز الموارد المالية لدى الجماعات ويفرض، بالمقابل، على المسؤولين نهج أسلوب عقلاني في تدبير هذه الموارد، بل وحثهم على ضرورة البحث عن آليات لأجل خلق موارد جديدة من شأنها تنمية مالية هذه الهيئات اللامركزية⁽³⁷⁹⁾، وتعزيز استقلالها.

إن جوهر إشكالية التسيير المالي الجماعي، هو كيفية تدبير الميزانية الجماعية انطلاقاً من دراسة واقعية ومعقدة لحجم الموارد المتاحة، وتحليل المعطيات الاقتصادية والاجتماعية والمالية من أجل تحديد الأولويات ورسم الأهداف التنموية المحلية، ومن المنطقي أن يعرف تدبير الميزانية الجماعية عدة إكراهات تحول دون تحقيق هذه الغايات، الأمر الذي يستدعي الوقوف على هذه الإكراهات سواء كانت ذات طبيعة إدارية وتدبيرية (الفقرة الأولى) أو إكراهات متعلقة بالنظام المالي والمحاسبي لدى الجماعة (الفقرة الثانية) وذلك من أجل تحديدها وإيجاد الحلول الكفيلة للتصدي لها.

الفقرة الأولى: إكراهات تدبير الميزانية الجماعية

تحدد معالم الميزانية المحلية باعتبارها أداة تقنية لتنفيذ السياسات العمومية من خلال التوجهات المالية التي يتوصل بها المنتخبون المحليون أثناء إعدادهم للميزانية المحلية، قصد مراعاتها والأخذ بها بعين الاعتبار، تناغماً مع المخططات الوطنية والميزانية العامة للدولة التي تتضمن مخططات وتحويلات مالية لفائدة الجماعات، ومن ثم تصبح الميزانية الجماعية في أبعد تجلياتها هي إحدى الأدوات التي يتم من خلالها تنفيذ السياسات العمومية على المستوى الترابي.

وإذا كانت الميزانية الجماعية من الناحية الشكلية، هي مجموعة من الأرقام والمعطيات الحسابية المبنية على تقديرات معينة والتي يتم الاعتماد عليها من أجل وضع

³⁷⁹ - عماد أبركان، المصطفى قريشي، "القانون التنظيمي للجماعات تنفيذ للخطاب السياسي وتقييم للواقع الممارساتي"، مجلة العلوم القانونية، التدبير المحلي والحكمة الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، العدد الرابع، مطبعة الأمنية، 2015، ص.94.

خطة مالية لسنة كاملة، فإنها من جانب آخر، تعبير عن اختيارات وتوجهات تنموية، كما سبقت الإشارة، في شكل برامج ومشاريع تنموية، تضعها المجالس المنتخبة، وفق التوجهات العامة للبلاد، لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الترابي.

ومن هذا المنطلق، لا يمكن القول بأن الجماعات قادرة على تفعيل برامجها التنموية وتنزيلها على أرض الواقع بكل حرية، إلا من خلال تحكم هذه الجماعات في مالياتها، بحيث يكون لها حق التصرف بحرية في ميزانيتها، سواء من حيث وضع ميزانيتها أو تنفيذها، على شكل قرارات مالية مستقلة عن السلطة المركزية.

غير أن الواقع العملي يظهر محدودية واضحة لدور صانعي القرار المحلي في وضع الخطوط الرئيسية للميزانية الجماعية، فهذه الأخيرة توضع في غالب الأحيان في غياب مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، الذي أوجب المشرع وضعه من قبل الجماعات طبقا للاتجاهات العامة للبرنامج الحكومي⁽³⁸⁰⁾.

إذا كان إعداد الميزانية المتعلقة بالجماعات يتم من طرف الأمر بالصرف، وهو رئيس المجلس التدولي، ففي هذا تحقيق لمتطلبات الاستقلال المحلي، حيث يتولى رئيس المجلس الجماعي مهمة إعداد الميزانية الجماعية، بالاعتماد على المصالح الإدارية للجماعة وفق الإطار التوجيهي العام والإجراءات والضوابط المتعلقة بإعداد الميزانية واعتمادها من طرف المجالس المحلية⁽³⁸¹⁾ لكن إلى أي حد يمكن القول بمدى حرية الأمر بالصرف في وضع الميزانية المحلية؟ وبالتالي تنفيذها وتدبيرها؟

الملاحظ أن السلطة المركزية تمارس نوعا من الرقابة السابقة على إعداد الميزانية، وذلك عن طريق اتباع مجموعة من الآليات المتاحة لها قصد وضع قواعد أو معايير تؤثر عملية مشروع الميزانية وتحدد مؤشرات وقواعد خاصة بتدبير النفقات والمداخيل المحلية⁽³⁸²⁾ بالإضافة إلى التذكير ببعض الشروط القانونية والشكلية أو الموضوعية

³⁸⁰ - صلاح الدين أكريلان، "الميثاق الجماعي: قراءة تحليلية"، مطبعة savoir print، الطبعة الأولى، 2009، ص. 21.

³⁸¹ - دليل ميزانية الجماعات المحلية، سلسلة "دليل المنتخب"، المديرية العامة للجماعات المحلية، الطبعة الأولى، 2009، ص. 8.

³⁸² - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 57.

المتعلقة بهذه التقديرات، عن طريق إصدار مجموعة من الدوريات في شكل توجيهات عامة بهدف تكييف الميزانية المحلية أو بالأحرى الميزانية الجماعية مع الميزانية العامة للدولة، وملائمتها مع توجهاتها العامة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية...

إن العلة في عدم ترك المشرع كل الصلاحيات التقديرية المتعلقة بتدبير الميزانية الجماعية للجماعة، هو اعتبار أن هذه الحرية التقديرية قد تفضي إلى نتائج مخوفة بالمخاطر⁽³⁸³⁾ على اعتبار أن القائمين على الشأن المحلي، لا يتوفرون على الحنكة الكافية والمؤهلات العلمية والتقنية على مباشرة إعداد وتنفيذ الميزانية الجماعية بشكل منفرد ومستقل عن توجيهات السلطة الوصية.

هذا التوجس الذي يحكم العلاقة بين السلطة المحلية والسلطة المركزية، ليس فقط على المستوى المركزي في علاقته بالجماعات، وإنما هو أيضا على مستوى علاقة المجلس الجماعي بالسلطة المركزية، إذ غالبا ما نراه متوجسا من خوض مغامرة التدبير المالي والإداري الصرف للأمور المالية الجماعية، وتراه دائما في حالة خوف من المسؤولية الكبرى الملقاة على عاتقه، محاولا إشراك جهة أو طرف يتقاسم معه المسؤولية، مسؤولية الأمر بأداء نفقات أو استخلاص مداخيل...

ويرى بعض الباحثين في الشأن الترابي أن منح تدبير البرامج التنموية للمجالس الجماعية، بكل حمولتها المالية والتقنية، هو بمثابة هدية مسمومة ينبغي التعامل معها بكل أشكال الحيطة والتوجس.

والجدير بالذكر أن المصادقة على مشروع الميزانية من طرف الجهة المخول إليها هذا الحق، هو في حقيقة الأمر بمثابة هاجس يرخي بظلاله من حيث أنها تطلب تبريرات واستيضاحات حول كل تقدير مالي كان معتمدا في السنة الماضية، أو سيتم اعتماده بناء

³⁸³ - إبراهيم التوري، "تدبير ميزانية المجالس الجماعية بين القانون والممارسة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، 2007-2008، ص. 87.

على نفقة معينة، وهو الأمر الذي يشكل عائقا بالنسبة لاستقلالية المجلس الجماعي في تدبير ميزانيته.

هذا، وبالإضافة إلى أن النفقات الإجبارية، التي أصبحت تحتل مساحة مهمة في الميزانيات الجماعية، وهي تعتبر ملزمة للمجلس الجماعي، على اعتبار أن الإخلال بها سيلحق ضررا بالجماعة، وتجنبنا أيضا، لأي شطط في استعمال السلطة الموكولة لرئيس المجلس الجماعي، الذي أفرزته صناديق الانتخابات الجماعية⁽³⁸⁴⁾.

وبالتالي فإن دور المجلس الجماعي، حيال هذه النفقات الإجبارية⁽³⁸⁵⁾، هو تنفيذها دون أي امتناع أو اعتراض وإلا تعرضت قراراته للإلغاء من طرف السلطات الرقابية، بل وأكثر من ذلك فإن هذه الأخيرة قد تلجأ لاستعمال سلطة الحل من أجل صرف هذه النفقات، أو تتخذ إجراءات تأديبية في حق الأمر بالصرف⁽³⁸⁶⁾ المخل بهذا المقتضى القانوني.

وتفعيلا لمنطق الحكامة المالية القائمة على إشراك الفاعلين المحليين في تنفيذ السياسات المالية العامة على المستوى المحلي، يبدو أن هذا التأطير المنهجي الفوقي في إعداد وتنفيذ الميزانية الجماعية، قد يكون فيه بعض التطاول على اختصاصات المجلس الجماعي في هذا الصدد.

كما أن من شأن التقيد بالالتزامات الحرفية للسلطة المركزية على قرارات المجلس الجماعي، وخضوع هذا الأخير لتوجيهاته في معظم المجالات التدخلية للجماعات، أن يقلص هامش التصرف الفعلي في سياسة الإنفاق والتدبير الميزانياتي على مستوى الجماعة، وهو الأمر الذي يحول دون خلق نوع من الإبداع المالي المحلي بسبب عجز

³⁸⁴ - صالح النشاط، "التدبير المالي التراشي بالمغرب الحكامة ومعالجة الاختلالات المالية بالجماعات الترابية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2012-2013، ص. 83.

³⁸⁵ - الفصل 181 من القانون رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

³⁸⁶ - تقوم سلطة الوصاية تلقائيا بتسجيل كل نفقة إجبارية لم يتم إدراجها بميزانية الجماعة المحلية ومجموعاتها، وتتخذ لهذا الغرض كل تدبير ضروري بما في ذلك حذف نفقة غير إجبارية.

وفي حالة امتناع الأمر بالصرف عن وضع حوالة خاصة بنفقة وجب تسديدها من قبل الجماعة المحلية أو المجموعة، يمكن لسلطة الوصاية أن تقوم، بعد طلب استفسارات من الأمر بالصرف، بتوجيه إعدار إليه بوضع الحوالة، وفي حالة عدم التنفيذ... يمكن أن توضع هذه الحوالة تلقائيا بقرار لوزير الداخلية أو من ينوب عنه.

هذه الجماعات عن تدبير أمورها بنسفسها وبناء على اجتهاداتها، مما يبقها دوما تحت قيد السلطة الوصية التي تحد من استقلاليتها ماليا وتديريا.

الفقرة الثانية: إكراهات النظام المحاسبي الجماعي

من أجل إرساء قواعد الحكامة المحلية ومواكبة التطورات التي تعرفها نظم التدبير المالي على المستوى الوطني والدولي، عمل المشرع المغربي على وضع ضوابط جديدة لتدبير مالية الجماعات من خلال إصدار مرسوم خاص بتنظيم المحاسبة العمومية للجماعات الترابية ومجموعاتها⁽³⁸⁷⁾، وقد كان الهدف من سن هذا المرسوم وضع إطار جديد للضوابط المحاسبية المتعلقة بمختلف العمليات التي يقوم بها كل من الأمرين بالصرف والمحاسبين على المستوى المحلي للجماعات.

وترتبط المحاسبة عموما بتدبير الأموال سواء في اتجاه المدخلات أو المخرجات، وتستهدف التحكم في النفقات المحلية، ووضع الضوابط التي تربط بين مختلف مراحل التدبير المالي للميزانيات الجماعية سواء في اتجاه المداخل أو النفقات المحلية⁽³⁸⁸⁾.

وعلى هذا الأساس، فإن قواعد المحاسبة المحلية تحدد القواعد الإجرائية والمساطر المتعلقة بالتدبير المالي المحلي، وذلك بهدف تحقيق الشفافية المالية وضبط وتصحيح الاختلالات الواردة على التدبير المالي المحلي⁽³⁸⁹⁾ والكشف عن مدى تطابق ما صودق عليه وما نفذ على أرض الواقع.

وبعد مرور حوالي أزيد من أربعة عقود على نظام المحاسبة العمومية للجماعات الصادر بموجب المرسوم رقم 2.76.576 بتاريخ 30 شتنبر 1976، فقد تم تعديل هذا الأخير بموجب المرسوم الجديد الصادر بتاريخ 3 يناير 2010، الذي يتوخى تطبيق

³⁸⁷ - المرسوم رقم 1.09.441، الصادر في 17 محرم 1431 الموافق لـ3 يناير 2010 بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية، (الجريدة الرسمية عدد 5811 بتاريخ 8 فبراير 2010)، ومن بعده المرسوم رقم 2.17.451 صادر في 4 ربيع الأول 1439 الموافق لـ23 نونبر 2017، بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، (الجريدة الرسمية عدد 6626، بتاريخ 11 ربيع الأول/30 نونبر 2017).

³⁸⁸ - مكايي نصير، "قراءة تحليلية لمظاهر اختلال تدبير النفقات المحلية"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد أبريل 2020، المنشور على الموقع الإلكتروني revuealmanara.com، بتاريخ 3 دجنبر 2020.

³⁸⁹ - نفس المرجع.

المقتضيات الواردة في القانون المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات ومجموعاتها الصادر في 18 فبراير 2009 ومن بعده مرسوم 23 نونبر 2017.

إلا أنه وبالرغم من أهمية المقتضيات الواردة في هذين المرسومين، إلا أنها سجلت مجموعة من النواقص تتمثل في ارتباطهما بعدة نصوص تنظيمية أخرى، الشيء الذي يعرقل عملية أجراة كل المقتضيات الواردة فيهما.

وإذا كان المشرع المغربي أسند للآمرين بالصرف والمحاسبين على المستوى المحلي مجموعة من الاختصاصات في مجال تدبير المالية المحلية، فإن هذه الاختصاصات تستمد مرجعيتها من نفس المصادر القانونية والتنظيمية وتتكامل فيما بينها في جميع مراحل إعداد وتنفيذ الميزانية الجماعية، غير أن الوضعية القانونية للآمرين بالصرف والمحاسبين على مستوى الجماعة تختلف من حيث اختصاصات ومسؤوليات كل واحد منهما.

وتعتبر صفة الأمر بالصرف من أهم الصفات اللصيقة بالأجهزة التنفيذية التي تسهر على تنفيذ جميع المخططات الاستراتيجية والبرامج المحلية الرامية إلى تحقيق التنمية المحلية، الأمر الذي لا يمكن تحقيقه إلا من خلال تمكين المسيرين من الوسائل القانونية للوصول إلى ذلك⁽³⁹⁰⁾.

وتبعا لذلك فإن صفة الأمر بالصرف يجب إسنادها لرؤساء الجماعات ومجموعاتها بقصد تمكينهم من تحمل المسؤوليات الملقاة على عاتقهم بصفة كاملة.

إلا أن الممارسة العملية كشفت عن العديد من العوائق التي تبرز أثناء تنفيذ العمليات المرتبطة بالميزانية، هذه العوائق المرتبطة بمبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، بغض النظر عن الاستثناءات الواردة عليه، حيث نلاحظ ضعف

³⁹⁰ - عمر العسري، "النظام الجديد للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية بالمغرب"، مقالة مدرجة في مجلة فرنسية تحت عنوان: Les finances des collectivités locales dans les Etats du Maghreb, réseau du juriste maghrébin, actes VIèmes journées maghrébines de droit, Marrakech, les 15 et 16 avril 2011, publié avec le concours de la fondation Hannseidel, Allemagne, Imprimerie Al Maârif Al Jadida, Rabat, 2011, p. 45.

التنسيق بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في مجال التسيير المالي للجماعة في سياق يتسم بازدياد حجم وتعقيدات العمليات المالية⁽³⁹¹⁾.

وهكذا، فإنه أصبح ينظر لمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بشكل عام، بصفته مصدرا لضعف معدات التحصيل والتأخير في الأداء، وضعف المعلومات المالية بالنسبة للمسيرين، بالإضافة إلى كون تقنيات التسيير الجديدة وقواعد تقييم العمل العمومي، يمكن أن تدفع نحو الاقتناع بوجود أولويات أخرى، تحظى بالأهمية مقارنة مع الاحترام الدقيق للقواعد المحاسبية، وإن كان هذا الأمر لا يعني التخلي عن مبدأ الفصل لأنه سيجتنب عنه المساس بجزء هام من البناء التنظيمي المحاسبي، بل يستدعي العمل على تلطيفه⁽³⁹²⁾.

ويعاب على النظام المحاسبي المحلي، كذلك، تجاهله لتطور الذمة المالية للجماعات، بالرغم من أن عناصر هذه الأخيرة يتم تقييمها عبر مجموعة من الوثائق، إلا أن الجماعة لا تتوفر على جرد مفصل للمنقولات والأموال العقارية التي توجد في حوزتها، مما يجعل هذه الجماعات غير قادرة على تقديم حسابات دقيقة عن ثروتها المستثمرة أو عن خسائرها، أو حتى عن مردودية ممتلكاتها...

كما أن غياب تحديد واضح لسعر الكلفة بمختلف مكوناتها المباشرة وغير المباشرة يظل من بين أهم الجوانب المهمة من قبل المحاسبة العمومية⁽³⁹³⁾، لأن غياب خدمات المصالح ومراقبة الكلفة، يقف حائلا كذلك أمام التقارب بين الكلفة والنتائج المحققة، وكذا المقارنة بين مختلف البرامج⁽³⁹⁴⁾.

ومع أن المرسوم رقم 2.09.441 بتاريخ 3 يناير 2010 الخاص بسن نظام المحاسبة للجماعات المحلية وهيئاتها، والذي تظل مقتضياته سارية المفعول بمنطوق

³⁹¹ - إلهام بخوشي، مرجع سابق، ص. 68.

³⁹² - محمد سكي، "التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، أكدال، السنة الجامعية 2011-2012، ص. 158.

³⁹³ - صالح النشاط، مرجع سابق، ص. 37.

³⁹⁴ - Sibihi (M), « La gestion des finances communales », Ed. société Babel pour l'imprimerie, Rabat, 1992, p. 180.

المادة 281 من القانون التنظيمي 113.14، وكذا المرسوم الصادر في 23 نونبر 2017، نصا على إمكانية العمل بنظام القيد المزدوج، باعتباره تقنية محاسبية تطبق بالقطاع الخاص، وتعكس الوضع المالي الحقيقي للمؤسسات المعنية، فإن هذه الإمكانية لم يتم استغلالها طيلة سنوات العمل الجماعي، وتم الاكتفاء بتقنية القيد البسيط، وهي عملية لا تسمح بقياس دقيق للتدفقات المالية⁽³⁹⁵⁾ حيث نجد المرسوم المذكور أعلاه ينص على أنه يمكن لوزير المالية ووزير الداخلية أن يدرجا بتعليمات مشتركة في محاسبة الجماعات والهيئات المخطط الحسابي العام والتسيير المرتكز على الحقوق وإمساك الحسابات بصفة مزدوجة، ونتيجة لذلك، فإن التقييدات المحاسبية تتم بالقيد البسيط.

كما أن محاسبة القابض الجماعي هي كذلك محاسبة الصندوق أي للتدفقات المالية (التحصيل والدفع)، وبالتالي لا تستجيب للاحتياجات المتأنية للمعلومات المحاسبية التي يفرضها هاجس التألق في التسيير⁽³⁹⁶⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن الفترة التي سبقت إصلاحات 2015، المتعلقة بصور القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات، كانت العمليات المالية الجماعية ترتكز على ما يسمى بالحساب الإداري، الذي يقوم بإعداده وتديره رئيس المجلس الجماعي، باعتباره الأمر بالصرف، والمقرر العام للميزانية، إلا أنه من الناحية العملية تبقى مشاركة المنتخب في تدبير وإعداد الحساب الإداري جد محدودة نظرا للتقنيات المعقدة التي يتطلبها هذا الإعداد، وهو ما يفتح الباب على مصراعيه لمصلحة الحسابات للقيام بهذا الدور، إضافة إلى التدخل الأساسي والمهم للقابض في هذه العملية⁽³⁹⁷⁾. ومن العيوب التي كان ينطوي عليها أنه كان يستعمل كوسيلة ضغط في يد المنتخبين من أجل التأثير على مسار المناقشات والتصويت على هذا الحساب⁽³⁹⁸⁾.

³⁹⁵ - إلهام بخوشي، مرجع سابق، ص. 70.

³⁹⁶ - محمد مجيدي، "الجهة بالمغرب: البيئة ووسائل العمل - دراسة مقارنة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 1998، ص. 170.

³⁹⁷ - شاكر الموصدق، مرجع سابق، ص. 140.

³⁹⁸ - تتم بعدم الفعالية، بالإضافة إلى وجود عدة تيارات حزبية داخلها، فكانت الأقلية لا تستطيع التأثير في الأغلبية التي يتمتع بها الرئيس، والتي بواسطتها غالبا ما يتم إجهاض أي نتيجة إيجابية لصالح الأقلية التي تتعرض للإقصاء من طرف الأغلبية، مع إمكانية ضم عناصر معارضة إلى صفوف الأغلبية قبل عملية التصويت لضمان النتيجة، وهو ما يؤثر بالسلب على عملية التصويت.

ومع صدور قانون 113.14 تم حذف الحساب الإداري وتعويضه بتقرير التدقيق، أو بيان تنفيذ الميزانية⁽³⁹⁹⁾ والذي عرف بدوره عدة انتقادات أهمها أنه لم يعد آلية في يد المعارضة لمحاسبة الرئيس، باعتباره لن يخضع في أي دورة من دورات المجلس لا للتصويت عليه ولا لمناقشته.

بالإضافة إلى أن التطبيق الفعلي لهذا المقتضى سيواجه العديد من الصعوبات بالنظر إلى العدد الكبير للجماعات بمختلف مستوياتها والتي ستتطلب تدقيقا سنويا، وأمام نقص الموارد البشرية في الجهازين المكلفين بالتدقيق، وكثرة المهام والأجهزة الخاضعة لمراقبتهم، خصوصا المفتشية العامة للمالية، وبالتالي غالبا ما سيتم فتح الباب أمام هيئات للتدقيق من أجل القيام بهذه المهمة⁽⁴⁰⁰⁾. وقد سبق لوزير الداخلية، أثناء جوابه عن إمكانية خضوع مالية الجماعات لسنة 2015 للتدقيق، وذلك أثناء مناقشة هذه المادة في مجلس النواب، وأقر بأن هناك صعوبة تعترض مراقبة أزيد من 1500 وجماعة في الوقت الراهن، وأنه سيتم الاعتماد على مرحلة انتقالية⁽⁴⁰¹⁾.

الفرع الثاني: الحدود البشرية للتدبير المالي الجماعي

إذا كان التمويل الذاتي المحلي أحد تمظهرات الاستقلال المالي للجماعات، فإن الرهانات المطروحة لتحقيق هذا الاستقلال، لا تتوقف فقط على ضرورة توفير الإمكانيات المالية لتحقيق التنمية المحلية، في شقيها المالي والتنموي، وإنما تتوقف أيضا على مدى توفر آليات حقيقية لتدبير هذه الإمكانيات المالية، في أفق بناء أسس اقتصادية محلية كفيلة بمواجهة تنامي الحاجيات المحلية بمختلف تجلياتها.

³⁹⁹ - المادة 203 من القانون 113.14 المتعلق بالجماعات.

⁴⁰⁰ - إلهام بخوشي، مرجع سابق، ص. 71.

⁴⁰¹ - مجلس النواب، "تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة"، حول مشروع قانون تنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، دورة أبريل 2014، ص. 35.

ولعل من بين الأسباب المفسرة لضعف حصيلة أداء الجماعات، ما تواجهه هذه الأخيرة من إكراهات تدبيرية ومالية، تحول دون تطوير مجالات التدخل التنموي لهذه الجماعات.

وإذا كانت الحكامة التدبيرية تقتضي توفر أنظمة تمثيلية تتميز بنوع من الكفاءة، بحيث تستطيع تحقيق تدخلات ناجعة على مستوى التدبير الترابي، فإن الممارسة العملية أثبتت محدودية هذه القدرة التمثيلية، التي يجسدها المنتخب الجماعي، على تحقيق التنمية الاقتصادية وتوفير مصادر تمويلية للجماعة بشكل يجعلها مستقلة في قراراتها التدبيرية والتمويلية على حد سواء (الفقرة الأولى).

كما تتجلى هذه الإكراهات التدبيرية في محدودية الموارد البشرية التي تعاني منه أغلب الجماعات في المغرب (الفقرة الثانية) مما يجعلها جماعات غير قادرة على وضع وتنزيل البرامج الاستراتيجية، وتنفيذ المخططات التنموية بنوع من الاستقلال التدبيري المتناسب مع مبادئ اللامركزية الإدارية، وبقدر ملائم من الاستقلال المالي الذي تستطيع من خلاله ممارسة اختصاصاتها بنجاح.

الفقرة الأولى: تراجع دور المنتخب الجماعي في تدبير الشأن العام المحلي

تقتضي الحكامة الترابية اتباع الطرق الرشيدة والفعالة في تسيير الشأن العام المحلي، القائم على إشراك مختلف الفاعلين المحليين في تحقيق التنمية الترابية المنشودة، على اعتبار أن المستوى المحلي هو الفضاء العام الذي يمكن من الممارسة الفعالة المباشرة، ولا يمنح مجالا لتدخل السلطة المركزية إلا في حدود ضيقة⁽⁴⁰²⁾.

⁴⁰² - عبد الغني الشاوي، "الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد خاص 71، 2011، ص. 60.

غير أن سلوك هذا النظام الجديد فيما يخص التدبير الترابي، يتطلب منتخبيين قادرين على لعب دورهم بالشكل المطلوب، مما يساهم في تنمية هذه الوحدات وتحقيق حكمة جيدة وخصوصا المالية منها⁽⁴⁰³⁾.

وفي هذا السياق، جعلت الدولة التنمية ممرضة على الإنسان، إذ لا جدوى من التنمية ما لم يكن المواطن في الوقت نفسه، هدفها وأداة لإنجازها. لهذا يجب أن يتم الانطلاق من رصد حاجات السكان في ميادين التربية والتكوين والتشغيل والصحة والسكن والترفيه...، وترتيبها طبقا لدرجة أولويتها لبلورة أهداف التنمية المرغوبة⁽⁴⁰⁴⁾.

غير أن تدخل المجالس الجماعية على المستوى التدبيري يصطدم بعدة معوقات، منها ما هو مرتبط بممارسة الديمقراطية المحلية على الصعيد التدبيري ومنها ما يتعلق بمستوى كفاءة المنتخب الجماعي على تدبير وإعداد المخطط الجماعي بمختلف جوانبه المالية والمحاسبية...

وإذا كانت مسألة التمويل تعتبر إشكالا يعوق الاستقلال المالي للجماعات، فإن إشكالية المحدودية التدبيرية للمنتخبين الجماعيين، في إطار إعداد وتنفيذ المخطط الجماعي للتنمية، هو الإشكال الأكثر تأثيرا على المردودية المحلية بمختلف وجوها.

ولعل الدور الذي يضطلع به المنتخب الجماعي في إطار تدبير الشأن العام المحلي، يتطلب منه التوفر على مؤهلات وكفاءات تساعد على القيام بمهامه، والحال أن هذا الأمر غير متاح بالنسبة لمعظم الجماعات المغربية، لاسيما القروية منها، فأغلب المنتخبين بالمجالس الجماعية، لا يتوفرون على مستوى تعليمي لائق بالمهام التي أنيطوا بها، فإعداد مخطط تنموي يقتضي من المنتخب الجماعي توفره على تكوين وكفاءة تدبيرية من شأنها تأهيله لخدمة القضايا اليومية المحلية للسكان، وكذا لاقتراح مشاريع اقتصادية محلية تدر على الجماعة أموالا تستعين بها على تمويل ميزانياتها وبالتالي "تمويل استقلالها".

⁴⁰³ - يونس مليح، "في الحاجة إلى إصلاح نظام جبايات الجماعات الترابية"، التدبير المحلي والحكمة الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع، مطبعة الأمنية، الرباط، 2015، ص. 146.

⁴⁰⁴ - الميثاق الوطني لإعداد التراب، منشورات عكاظ، الرباط، 2004، ص. 36.

لقد نص المشرع المغربي على اختصاص المجالس التداولية بوضع برنامج عمل الجماعة⁽⁴⁰⁵⁾، مما يعني بأن المجالس الجماعية تبت في المشاريع المعروضة عليها من قبل الجهاز التنفيذي وليس على عملية الإعداد في حد ذاتها، على اعتبار أن هذه الجماعات تفتقر لهياكل مختصة في مجال التخطيط الاستراتيجي ومواكبة الإكراهات المرتبطة به.

إن الأمر يستدعي الوقوف من أجل إعادة النظر في مدى المؤهلات التقنية والتدبيرية لدى المنتخبين المحليين الذين يقفون عاجزين أمام إعداد مخططات جماعية سليمة وناجعة، فمعظم الدول المتقدمة في مجال اللامركزية، قطعت أشواطاً كبيرة في مجال رفع القدرات التدبيرية لمنتخبيها المحليين⁽⁴⁰⁶⁾.

ومما يزيد الأمر تعقيداً، هو الضعف الواضح لدى المنتخبين الجماعيين على المستوى الثقافي والتعليمي وحتى التدبيري، فالاختصاصات الموكولة للجماعات تقتض وجود مستشارين جماعيين عارفين بحجم مشاكل جماعاتهم ومدى متطلباتها وأهدافها وأولوياتها، بل وتوجيهها إلى خدمة التنمية المنشودة⁽⁴⁰⁷⁾، مما يتطلب توفرهم على مستوى ثقافي وعلى كفاءات تدبيرية مهمة تؤهلهم لفهم تقنيات ومناهج التدبير العام المحلي.

ومن خلال قراءة بسيطة في الاختصاصات المخولة للجماعات، يتبين لنا أن الجماعة عبارة عن مقولة خاصة تتخذ جميع التدابير اللازمة لتحقيق الرفاه للسكان من خلال تلبية طلباتهم الاجتماعية، لكن سيادة فكر تدبير القطاع العام، وما يصاحب ذلك من عيوب تفرغ السياسات العمومية من معناها والفلسفة التي أقرت من أجلها سياسة اللامركزية بصفة عامة، حيث أن العضو المنتخب لا يفرق بين ماله وما هو ملك عام، ويخلط بين الممتلكات الشخصية والممتلكات العامة، حيث يقوم بتدبير الشأن المحلي وكأن

⁴⁰⁵ - المادة 78 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

⁴⁰⁶ - وأبرز مثال على ذلك مدرسة الإدارة المحلية بالسويد (Komuns Klon) التي تتولى تحسين قدرات المنتخبين وأعضاء اللجان وموظفي الإدارة المحلية.

⁴⁰⁷ - محمد الحياتي، "مظاهر التنمية المحلية وعوائقها (الجماعات الحضرية والقروية نموذجاً)"، مطبعة بنميمون، وجدة، الطبعة الأولى، 1998، ص. 132.

الأمر يتعلق بشركة تابعة له، ولا يميز بين المسؤولية الشخصية والمسؤولية المرفقية ولا يميز بين شخصه والمؤسسة⁽⁴⁰⁸⁾.

لذلك نجد العديد من المجالس الجماعية ترفض تفويض إدارة بعض المرافق، بالرغم من أهميتها، إلى أشخاص من ذوي الاختصاص، وتعتمد إلى تدبيرها بنفسها، كمرفق جمع النفايات والحدائق والماء الشروب وتدبير الأسواق العمومية والمجازر وغيرها من المرافق ذات المداخل المهمة. نظرا لما تدره من أموال وما تعرفه من اختلالات واختلاسات نظرا لصعوبة المراقبة التي تهم المداخل والمصاريف المرتبطة بها⁽⁴⁰⁹⁾.

هذا، وقد كشف تقرير لوزارة الداخلية عن الحصيلة الكارثية لتدبير بعض رؤساء الجماعات، من خلال التقارير السوداء التي أنجزتها المفتشية العامة للإدارة الترابية التابعة للوزارة، والتي رصدت خروقات إدارية ومالية خطيرة، بعضها يكتسي صبغة جنائية، وتستوجب الإحالة على القضاء، حيث تمت إحالة 17 ملفا على المجالس الجهوية للحسابات والنيابة العامة⁽⁴¹⁰⁾، وذلك برسم سنة 2020.

وتتلخص أهم هذه الخروقات المسجلة من طرف لجن البحث على مستوى التدبير الإداري، في ربط بعض رؤساء الجماعات أو بعض أعضاء المجلس مصالح خاصة مع الجماعة، وتوقيع مدير المصالح على وثائق ذات صبغة مالية دون التوفر على تفويض. أما على مستوى تدبير المداخل، فقد تم تسجيل إعفاءات غير قانونية لملمزمين من أداء الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية وعدم اتخاذ التدابير اللازمة لاستخلاص الرسوم المحلية، وعدم استخلاص واجبات كراء المحلات التجارية والسكنية التابعة للجماعة.

⁴⁰⁸ - عبد الله شنفار، مرجع سابق، ص. 186.

⁴⁰⁹ - نور الدين العوفي، "منشورات الحكامة وآليات الانتقال الديمقراطي: حالة المغرب، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية"، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي انعقدت في بيروت أيام 20-23 شتنبر 2004، نظمها مركز دراسات الوحدة العربية، بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، 2004، ص. 92.

⁴¹⁰ - "الداخلية تكشف خروقات مالية وإدارية خطيرة في تدبير الجماعات"، مقالة إلكترونية، www.telemaroc.tv، تاريخ الزيارة 06-11-2020.

وعلى مستوى تدبير المصاريف، فقد سجلت تقارير المفتشية وجود اختلالات في تدبير الصفقات العمومية، تتجلى في إقصاء متنافسين بدون مبرر، وبعض صفقات الأشغال مراجعها التقنية غير كافية، والأداء مقابل الأشغال غير مطابقة للشروط المطلوبة...

هذه الاختلالات المالية والتدبيرية، ما هي إلا غيظ من فيض، من مساوئ التدبير الترابي الذي ينعكس بالسلب على ميزانية الجماعات، التي تبقى دائما في حالة عوز، ليس فقط لنقص في المداخل الجماعية، وإنما لسوء تدبير هذه المداخل، بل ولبعض الممارسات المنحرفة لبعض المنتخبين الجماعيين الذي يفترض فيهم النزاهة وخدمة الصالح العام.

الفقرة الثانية: محدودية الموارد البشرية لدى الجماعات

إن تخليق الحكامة المحلية ضرورة ملحة، وفي نفس الوقت يشكل تخليقها سلاحا ضد الخروقات التي تطال التشريع المتعلقة بتنظيم الجماعات، وضد الرشوة واختلاس المال العام، والتدبير السيء للمرافق العمومية المحلية، والشأن العام بصفة عامة⁽⁴¹¹⁾، وهذا التخليق لا يمكن أن يصبح واقعا ملموسا إلا عبر تبني عددا من التدابير الملموسة، للحد من بعض الظواهر السلبية التي تعتري منظومة حساباتها أو الاستفادة منها، وتحقيق مصالح فردية على حساب مصالح الجماعات وساكنتها.

إن الحديث عن التدبير الجيد والحكماتي للشؤون الجماعية، لا يتأتى إلا من خلال توفر موارد بشرية وكفاءات محلية قادرة على تدبير الشؤون الجماعية الملحة والضرورية واستغلال الطاقات والكفاءات المتوفرة في تنزيل المشاريع التنموية للجماعة.

⁴¹¹ - عبد العزيز أشرف، "الجماعات الترابية، الآفاق المستقبلية وتحديات التنمية المستدامة، الجهات، العمالات والأقاليم، الجماعات المحلية"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2016، ص. 178.

لقد تغير مفهوم التنمية، حيث أصبحت تركز على الإنسان باعتباره محور العملية التنموية والثروة الحقيقية للمستقبل⁽⁴¹²⁾.

ومن هذا المنطلق، فإن الموارد البشرية للجماعات هي عمود البناء اللامركزي، والممارس الفعلي للاختصاصات التنموية على المستوى المحلي وحتى الوطني.

وعلى الرغم من أهمية العنصر البشري في البناء التنموي للجماعات، إلا أنه يعاني ضعفا شديدا على مستوى بنية الموارد البشرية، حيث يلاحظ أن أغلبية الموظفين المحليين يتكونون من أطر أقل من السلم العاشر، في غياب لبرامج تكوينية تقوي من قدراتهم التدبيرية سواء تعلق الأمر بإداريين أو منتخبين، كما سبقت الإشارة، واقتصار نشاطهم، في معظم الأحيان على معالجة الأمور الروتينية العادية مثل إعداد المراسلات وتوقيع وثائق أو رخص إدارية...

إن ممارسة الاختصاصات الجماعية، تتطلب بالدرجة الأولى توفر الجماعات على طاقم تقني وقانوني مؤهل لإعداد وتنفيذ المشاريع الإنمائية وتسيير مختلف الأوراش لتلبية حاجيات السكان المتزايدة⁽⁴¹³⁾، إلا أن الغموض الذي لازال يعترى هيكلية المصالح الإدارية الجماعية، يلقي بظلاله على سير الإدارة الجماعية، سواء تعلق الأمر بالتضارب الحاصل على مستوى الجماعات فيما يتعلق بالهيكلية الإدارية، أو على مستوى عدم الاستقرار الحاصل بالنسبة لرئاسة الأقسام والمصالح الإدارية الجماعية.

أما من الناحية الكمية، فإن الجماعات تعاني من سوء توزيع للعنصر البشري داخل إداراتها، فهناك بعض الجماعات لا تمتلك إلا عددا محدودا جدا من الأطر العليا، في حين أن أغلب موظفيها ينتسبون إلى لائحة الأطر المتوسطة أو الأعوان.

⁴¹² - المصطفى بلقزبور، "توزيع الاختصاص بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، مطبعة طوب بريس، العدد الثاني، الرباط، 2011، ص. 88.

⁴¹³ - المهدي بنمير، "الحكامة المحلية بالمغرب وسؤال التنمية البشرية"، الطبعة الأولى، مطبعة ويلي، مراكش، 2010، ص. 107.

وما لا يخفى علينا مدى الكفاءة التي يتميز بها الأطر العليا في التدبير الإداري، أو في تدبير بعض التخصصات التقنية، خصوصا وأن هؤلاء الأطر يتمتعون بتكوينات علمية متميزة تجعلهم يمارسون اختصاصاتهم بجدارة، نظرا لتكويناتهم العلمية والأكاديمية المتخصصة⁽⁴¹⁴⁾، وهو ما ينعكس بالإيجاب على مستوى التدبير الإداري والمالي المحلي.

ونظرا لاختلاف واقع كل من الوظيفة العمومية والوظيفة المحلية فإن ذلك ينعكس سلبا على مسار الحياة الوظيفية للموظفين الجماعيين، وذلك لعدم تنظيم الوظيفة المحلية، بطريقة تضمن الحركية، وإمكانية الترقى بالنسبة للأعوان⁽⁴¹⁵⁾ والأطر المتوسطة والعليا، لكونها تفتقر للتحفيز والارتقاء⁽⁴¹⁶⁾.

فمعظم الأطر الجماعية التي تتحمل مسؤوليات جمة على صعيد الأقسام والمصالح، لا تتلقى أي منح أو تعويضات توازي حجم الأعباء الملقاة على عاتقهم، باستثناء بعض الفئات من الأعوان والأطر الدنيا الموزعة في الجماعات التي تستفيد من بعض التعويضات الرمزية عن الأشغال الإضافية، فمن شأن هذه الحوافز المادية والمعنوية أن تنمي المجهود المبذول من طرف هؤلاء الموظفين، فتجعلهم يبذلون أقصى طاقاتهم من أجل تحقيق المردودية، إن كان على مستوى المصالح التي يشتغلون بها، أو حتى من أجل الحصول على تحفيز أكثر.

كما أن الصفة التي يتمتع بها رئيس المجلس الجماعي، باعتباره المتحكم في الحياة الإدارية والمهنية للجماعة، بدءا من توظيف وتعيين بالمصالح الجماعية وتنقيط وتأديب إلى غير ذلك من المقتضيات التي يملها قانون الوظيفة العمومية، وباعتباره رئيسا

⁴¹⁴ - خصوصا وأن سوق الشغل المغربي يزخر بأعداد هائلة من العاطلين من ذوي الكفاءات العلمية والتكنولوجية..، في حين تبقى مختلف إدارات الدولة، ومنها الجماعات تفتقر لمثل هذه الكفاءات لتستعين بها على إدارة مصالحها، في ظل سوء تدبير الموارد الضعيفة التي تحظى بها هذه الجماعات.

⁴¹⁵ - خلال لقاء بمسؤول بقسم الموارد البشرية بجماعة فاس تمت الإشارة إلى أن الأعوام الذين تستعين بهم الإدارة الجماعية لإنجاز بعض المهام، وخصوصا في مادة الجبايات، ويطلق عرفا على هذه الفئة "بأعوان الإنعاش"، لازلوا يعانون من تردي وضعيتهم على اعتبار أن حجم الأعباء الملقاة على عاتقهم تفوق بكثير ما يتقاضونه كراتب شهري لا يكاد يصل إلى 4000 درهم بالرغم من تسوية وضعيتهم الحسابية مؤخرا، وعقبت أن هؤلاء الأعوان لا يستفيدون من منح أو تعويضات ولا حتى راتب تقاعدي... وهي وضعية غير محفزة ولا تضمن جودة العمل داخل الجماعة.

⁴¹⁶ - جميلة دليمي، مرجع سابق، ص. 113.

للموظفين والأعوان الجماعيين بمختلف رتبهم⁽⁴¹⁷⁾، وبالتالي فإن هذه الصفة تجعل منه الرجل الأول داخل الجماعة التي يشرف على تسييرها⁽⁴¹⁸⁾ وهو ما يطرح إشكالا عميقا يتعلق بالصيغة المؤقتة التي يتميز بها عمل المجلس المنتخب داخل الجماعة، ولعل تجديد هاته المجالس على رأس كل ست سنوات، هو ما يطرح إشكالية مدى معاملة تلك الهيئات لموظفيها وأعوانها بالمساواة وعدم تغليب الجانب الشخصي والسياسي في علاقتهم مع هؤلاء الموظفين الذين قد تكون مؤهلاتهم العلمية ومستوياتهم الثقافية والتدبيرية أكبر من مؤهلات رئيسهم، وهو ما قد يزيد من الفجوة بين الموظف ورئيسه ويصعب عملية التواصل بينهما قد يصل إلى حد التصادم ويخلق نوعا من سوء التأطير للعمل الجماعي بينهما، مما ينعكس سلبا على المواطن وعلى المؤسسة الجماعية وعلى المردودية بشكل عام.

إن هذه المشاكل التي تعاني منها الإدارة الجماعية، سواء تعلق الأمر بقلة الأطر وسوء توزيعها، أو بوضعية الموظف الجماعي الذي يعاني من التبعية وتحكم السلطة الرئاسية في مصيره الإداري والعملي...، بالإضافة إلى ضعف تكوين المنتخبين الجماعيين، تجعل من مهمة تدبير الجماعة غاية في التعقيد والصعوبة، فكيف لجماعة تعاني من هذا التباين في المستويات والمراكز على مستوى الموظفين الجماعيين والمنتخبين المحليين، أن تحقق مردودية على الصعيد الإداري والمالي للجماعة؟

ومن هنا فإن ضرورة إصلاح الوظيفة العمومية وعصرنتها أصبح مطلباً لا محيد عنه، لترجمة الاختصاصات الموكولة للجماعات على أرض الواقع بشكل يتلاءم مع متطلبات التنمية والتدبير الجيد للشأن العام الترابي الذي تستطيع من خلاله، خلق جماعة مستقلة قادرة على التحكم في زمام أمورها وتحقيق نجاحات على المستوى الإداري والمالي المحلي.

⁴¹⁷ - المصطفى دليل، "المجالس الجماعية بالمغرب على ضوء الميثاق الجماعي الجديد"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، الطبعة الثانية، 2003، ص. 22.
⁴¹⁸ - إلهام بخوشي، مرجع سابق، ص. 75.

المطلب الثاني: المالية الجماعية بين الحرو والرقابية ومطلب الاستقلال المالي

يعتبر الاستقلال المالي للجماعات مرادفا لمبدأ التدبير الحر الذي يعتمد على القدرة على اتخاذ القرار المالي وتنفيذه، وعلى برمجة الميزانية وفق الحاجات الفعلية والحقيقية للجماعات المعنية⁽⁴¹⁹⁾.

وإذا كان هذا الاستقلال يمنح القدرة القانونية والمادية لهذه الوحدات اللامركزية على برمجة مشاريعها واتخاذ قراراتها المالية على قدر كبير من الحرية، فإن تحديد درجة هذه الاستقلالية تعتمد على مدى توفر الجماعات على تمويل ذاتي كافي بتغطية نفقاتها التسييرية والتجهيزية من جهة، كما تعتمد على مدى حريتها في ممارسة الاختصاصات التنموية المنوطة بها بقدر كاف من الاستقلالية، دون تدخل السلطات المركزية في توجيه القرارات المحلية، سواء كانت متعلقة بالتدبير الإداري للوحدات اللامركزية، أو متعلقة بالتدبير المالي للمشاريع الجماعية...، إلا في حدود مراقبة الشرعية القانونية للقرارات المحلية المتخذة، وهو المغزى الأساسي من فرض الرقابة على الجماعات.

وبناء على ما سبق، "فالوصاية"⁽⁴²⁰⁾ أو الرقابة كما اصطلح عليها في القوانين التنظيمية الأخيرة للجماعات، هي ركن من أركان اللامركزية، تمارسها الدولة على الجماعات بهدف حماية المال العام والحفاظ على وحدة الدولة، وضمان استمرارية الخدمات المقدمة للمواطنين، وترشيد التدبير المالي الجماعي وتعزيز مبدأ المشروعية من خلال فرض احترام القوانين، وقد تم التنصيص على هذه الوصاية في مختلف المواثيق القانونية التي تحكم سير وعمل الجماعات⁽⁴²¹⁾.

⁴¹⁹ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 319.

⁴²⁰ - وإن كان لفظ الوصاية تم استبداله بلفظ الرقابة إلا أن مفهومها لا زال يحمل معنى الوصاية حيث أن الجماعة لا تستطيع القيام بمهامها إلا بعد موافقة وتأشيرة المركز وهو ما يعرف بالوصاية حتى في المفهوم اللغوي.

⁴²¹ - نور الدين السعداني، مرجع سابق، ص. 44.

وتنقسم الرقابة الإدارية إلى رقابة على الأعمال، وهي على شكل رقابة تمارسها السلطة المركزية لفحص شرعية القرارات المتخذة من قبل المجالس الجماعية والنظر في مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للنصوص والقوانين المعمول بها.

وأما الرقابة على الأشخاص، فهي تلك الرقابة المالية التي تمارسها وزارة الداخلية وومثليها ووزارة المالية على الأشخاص، وهي غالبا ما تتخذ طابعا تأديبيا في حق كل عضو من أعضاء الجماعة ارتكب خروقات مالية أو تدبيرية في شأن أمر من الأمور المتعلقة بالجماعة التي يسيرها⁽⁴²²⁾.

وإذا كان الاستقلال الإداري للجماعات يتعلق بالأساس بقدرتها على ممارسة اختصاصاتها، بقدر كاف من الحرية، فإن الاستقلال المالي يعتبر أكثر أهمية وشمولا من سابقه، وهو يرتبط بضرورة إيجاد آلية مناسبة للتوفيق بين الاستقلال المالي والاستقلال التدبيري، فالاستقلال التدبيري رهين بالاستقلال المالي بمعنى أنه متى توفر الاستقلال المالي للجماعات، إلا وكانت هذه الأخيرة أكثر استقلالية في ممارسة اختصاصاتها المالية والتدبيرية.

صحيح أن للرقابة عدة أوجه إيجابية، إلا أن واقع ممارستها على الجماعات يكشف عن وجه آخر سلبي لهذه الرقابة (الفرع الأول) وهو ما يبرز لنا جليا من خلال تعدد آليات الرقابة المفروضة على النشاط المالي المحلي (الفرع الثاني) الشيء الذي ينعكس سلبا على الاستقلال المالي والتدبيري لدى الجماعة.

الفرع الأول: واقع الرقابة على النشاط المالي الجماعي

إن اعتراف المشرع المغربي للجماعات بالاستقلال المالي، في الواقع، ما هو إلا اعتراف نسبي تحد منه تلك الممارسة الرقابية المفروضة على الجماعات، وإن كان الهدف منها هو ضمان حسن سير المجالس الجماعية وحماية الصالح العام، إلا أن ثقل هذه الرقابة الإدارية على المال العام المحلي (الفقرة الأولى) يجعلها تفقد الهدف من فرضها،

⁴²² - والمقصود بالطابع التأديبي للرقابة هو كل إجراء يتخذ في حق عضو من أعضاء الجماعات الترابية أخل بأداء واجباته المهنية، أو ارتكب عملا استحق من أجله معاقبته بالتوقيف أو العزل والحلول محل رئيس الجماعة، وتمارس الوصاية على الأشخاص بصفة فردية، في حق فرد من المجلس الجماعي، أو جماعية في حق المجلس برمته.

فتفقد بالتالي فعاليتها وتتحول إلى حاجز يعيق مسيرة تنمية الموارد المالية للجماعة، خصوصا عندما يتعلق الأمر بسياسة التمويل الاستثنائي الذي تلجأ إليه الجماعات لسد حاجياتها التمويلية (الفقرة الثانية) والتي أصبحت بدورها عائقا من معوقات الاستقلال المالي لدى هذه الجماعات بسبب التدخل المفرط للسلطة المركزية في هذا الصدد.

ولعل الرقابة الإدارية أشد المساطر الرقابية تعقيدا وتأثيرا على حرية الجماعات في تدبير الشأن العام المحلي⁽⁴²³⁾.

الفقرة الأولى: ثقل الرقابة الإدارية على النشاط المالي الجماعي

تعتبر "الوصاية الإدارية" أو ما يسمى حديثا بالرقابة الإدارية، المقياس الحقيقي للاستقلالية التي تضطلع بها الجماعات في ممارستها لمهامها، فرغم أن المشرع المغربي منح للجماعات سلطة التقرير في الميادين المرتبطة بتدبير الشأن العام المحلي، ورغم أنه حاول التخفيف من حد الرقابة الإدارية، وذلك من خلال تقليص آجال المصادقة على الميزانية، إلا أن هذه السلطة تبقى محدودة⁽⁴²⁴⁾ حيث أن المقتضيات المنظمة للوصاية في القانون 47.08 المتعلق بالميثاق الجماعي، تنص على مجموعة من المقررات التي لا يمكن تنفيذها، رغم تصويت المجالس المحلية عليها، إلا بعد مصادقة سلطة الرقابة عليها⁽⁴²⁵⁾، وهي مقررات تتعلق بالميزانية والحسابات الخصوصية، ومبالغ الاعتمادات والتحويلات والاقتراضات والضمانات وتحديد سعر الرسوم والوجيبات والحقوق...

والملاحظ أن كل هذه المقررات تعتبر من صميم الاختصاص المالي للجماعات، وتشكل العمود الفقري للنشاط المالي المحلي، وتركها رهينة بأيدي السلطة المركزية هو من شأنه تعطيل مصالح الجماعة لمدة معينة من الزمن، في انتظار تأشير المصادقة.

⁴²³ - نور الدين السعداني، مرجع سابق، ص. 45.

⁴²⁴ - محمد بن طلحة الدكالي، "محاولة لتشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجماعي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 44، 2003، ص. 159.

⁴²⁵ - المادة 69 من القانون 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي.

وإلى جانب الأساس القانوني لحق المصادقة، فإن عوامل موضوعية أخرى تساهم في تركيز دور وتأثير مجال الرقابة، وإرجاع ذلك لضعف الموارد والحجم الذي تمثله الإعانات العمومية⁽⁴²⁶⁾ كما رأينا سابقا.

وعلى الرغم من التطورات التي عرفت القوانين المنظمة للعمل الجماعي على مستوى الاختصاصات الموكولة للمجالس الجماعية، إلا أنه يبقى محدودا مقابل ما تتمتع به السلطة المركزية من حق المصادقة على التصرفات والأعمال المحلية.

وإذا كان الاستقلال المالي ينبغي على تخويل الجماعات مسؤولية اتخاذ القرار المالي وتنفيذه مقابل الخضوع لسلطة "الوصاية"، فإن النصوص القانونية تجعل من هذه الأخيرة هي صاحبة هذا الاختصاص، فغالبا ما نجد أن السلطة الرقابية لا تكتفي بالمصادقة الشكلية على القرارات، وإنما تتعدى ذلك لتتدخل في أشغال جلسات المجالس الجماعية، وتحل محلها في إجراء تغييرات تراها مناسبة بالنسبة للبرامج التنموية التي يقترحها المجلس المعني، بل وقد تتخطى ذلك لتقترح مشاريع بديلة عن تلك التي يقترحها المجلس الجماعي، وهو ما يعتبر ضربا سافرا لمبدأ استقلالية المجالس الجماعية، ولمبدأ اللامركزية برمته، والذي لا يسمح لمطالبة المجلس بإعادة النظر في أي مسألة ترفض فيها المصادقة.

والملاحظ هنا، أنه بالرغم من محاولة المشرع تقييد مجالات تدخل السلطة المركزية، إلا أن الواقع العملي يبين أن هذه الأخيرة تمارس سلطتها بمزيد من الشمولية في جل التدخلات الجماعية، مما يقلص من الهامش التنفيذي والتقريري للهيئات المنتخبة، مقابل تعزيز دور السلطة في مجال تدبير التنمية المحلية وتوجيهها.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون أكد على ضرورة موافقة السلطة المركزية المتمثلة في العامل أو الوالي، في ظرف 8 أيام على الأنظمة الداخلية للمجالس الجماعية بعد إحالتها رفقة مقرر تداولها، إلى المسؤول منهما عن دائرته الترابية، وجوبا من طرف

⁴²⁶ - نور الدين السعداني، مرجع سابق، ص. 47.

المجلس المعني، الذي يتلقى تعليلا عن تعرض الوالي أو العامل على كل نقطة مدرجة في جدول أعمال دوراته الذي يتوجب عليه تبليغه بعشرين يوما على الأقل قبل انعقاد الدورة بحيث يتأتى له بحكم القانون، إدراج نقط إضافية، إما ذات طابع اقتراحي أو ذات طابع استعجالي⁽⁴²⁷⁾ يشعر بها رئيس مجلس الجماعة من طرف العامل أو من ينوب عنه وذلك داخل أجل ثمانية أيام ابتداء من توصل ممثل السلطة الحكومية بجدول الأعمال، والذي له حق إحالة تعرضه إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية للبت فيه، بموجب حكم قضائي ونهائي داخل أجل ثمانية وأربعين ساعة، ابتداء من تاريخ التوصل به، بل ويكفي إحالته دون البت فيه لمنع المجالس الجماعية، تحت طائلة البطلان، من التداول في النقط موضوع التعرض، على أساس تطبيق الإجراءات التأديبية، من عزل للأعضاء، أو توقيف أو حل المجلس، كما سبقت الإشارة من قبل، بحق كل من تعمد الإخلال بأحكام مواد باب النظام الأساسي للمنتخب⁽⁴²⁸⁾.

هذا، وبالإضافة إلى إمكانية السلطة المركزية طلب انعقاد اجتماعات للمجالس الجماعية، بشكل لا يسمح حضوره للعموم، في حالة ما إذا تبين لهم ضرورة القيام بهذا الإجراء حفاظا على النظام العام⁽⁴²⁹⁾. والملاحظ أن كل هذه الإجراءات الدقيقة والصارمة من طرف السلطة من شأنها تعطيل سير عمل المجالس الجماعية وإرهاقها بالتدخلات المكثفة للسلطة المركزية، إن كان على مستوى تعديل أو تعميق أو حتى رفض المقررات الجماعية، ومسطرتها الطويلة والمعقدة.

وخلاصة القول، فإن حصيلة المنظومة الرقابية بمختلف مكوناتها ومستوياتها ومراحلها، تبقى بعيدة عن تحقيق الغاية من تشريعها، فالغاية من المراقبة "الوصائية"، فرضت بهدف تتبّع أوجه صرف المال العام، ومن ثم ضرورة وجود هيئات تتولى مراقبة أي خروقات أو معيقات قد تحول دون الحفاظ على المقدرات المالية وتبذيرها فيما لا يخدم

⁴²⁷ - سيدي مولاي أحمد عيلا، "مقاربة نقدية للقوانين التنظيمية الترابية"، مجلة مسالك الفكر والسياسات والاقتصاد، الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية، العدد 34/33، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015، ص. 31.

⁴²⁸ - للاطلاع على الحالات التي تؤدي إلى عزل الأعضاء أو توقيف أو حل المجلس انظر المادتين 64 و 73 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

⁴²⁹ - للمزيد من التفاصيل انظر المواد: 33، 39، 40، 42، 49، 60، 73، 74، 77 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

المصلحة العامة، والحين أن الممارسة الرقابية على الجماعات تزيد من تضيق نسبة الاستقلال والحرية الممنوحين للمجالس الجماعية في اتخاذ القرارات التنموية المحلية وتنفيذها، وهو ما ينعكس على حرية الإبداع والمبادرة الذاتية للجماعة.

ولعل من العوامل التي تزيد من تكريس هذا الواقع الرقابي المتشدد على "مال وأعمال" الجماعات، هو ذلك التدخل الذي تمارسه السلطة المركزية من خلال سياسة الإمدادات ومن خلال تدخلها المفرط في النشاط المالي المحلي، وخاصة عندما يتعلق الأمر بالموارد المالية الاستثنائية للجماعات، حيث تتدخل الدولة لتدبير وتوجيه هذه الموارد، عبر سلسلة من الإجراءات والشروط التي تفرضها على الجماعة، وهو ما سنراه من خلال الفقرة الموالية من هذا الفرع.

الفقرة الثانية: التمويل الاستثنائي خارج الاستقلال المالي للجماعات

لقد سبق أن تحدثنا في معرض حديثنا عن الموارد الاستثنائية التي تستعين بها الجماعات في تمويل ميزانياتها وسد الخصاص الذي تعرفه على مستوى النفقات الجماعية، نتيجة ضعف المردودية الجبائية المحلية وشح المداخل الذاتية الأخرى للجماعات، والتي تبقى دون المستوى المطلوب لتنفيذ بنود الميزانية الجماعية.

كما وقد سبق أن طرحنا مختلف الإشكاليات التي تتعلق بهذا النوع من التمويل الاستثنائي للجماعات، سواء تعلق الأمر بالإمدادات المركزية التي تمنحها الدولة للهيئات اللامركزية من أجل تمويل مشاريعها التنموية، فتسمى إمدادات التجهيز، أو من أجل تمويل جزء من ميزانياتها التسييرية عبر إمدادات التسيير.

كما تناولنا مصادر تمويلية أخرى تلجأ لها الجماعات من أجل تمويل بعض الاستثمارات والمشاريع التجهيزية، ذات التكلفة المالية الباهضة، على أرض الجماعة، وذلك عبر الاستعانة بتقنية القروض الداخلية والخارجية، كآلية منحها المشرع من أجل

تمويل الخصاص الذي قد تعرفه بعض الجماعات على مستوى تمويل التنمية المحلية بكل روافدها.

بالإضافة إلى مصادر أخرى خولها القانون للجماعات، لتطوير بنياتها الاقتصادية والاجتماعية، عبر تمويل العديد من المشاريع الاقتصادية والاجتماعية عبر اتباع تقنية التعاقد بمختلف أشكاله، وكذا عبر التعاون اللامركزي المنظم بمقتضى قانون 113.14 المتعلق بالجماعات.

وبالرغم من الحسنات الكثيرة التي يتميز بها التمويل الخارجي أو الاستثنائي للجماعات، إلا أنه ينطوي في الوقت ذاته على عدة مساوئ، فقد لاحظنا فيما سبق، بأن الإمدادات التي تمنحها الدولة لهذه الجماعات، غالبا ما تكون خاضعة لشروط مسبقة تعمل على تحديدها الجهة المانحة، وهي الدولة، فهي تطلب من الجماعة بمدها بمختلف المعلومات عن الجماعة، سواء معلومات تتعلق بالموارد المتاحة للجماعة، أو معلومات تتعلق بمعدل تكلفات الخدمات المتاحة للجماعة، كشرط أساسي لمنح هذا الدعم المادي، وهو ما يعد تدخلا كبيرا في الشؤون الجماعية، هذا التدخل الذي يمس بمبدأ الاستقلال الذي تحظى به "مبدئيا" هذه الجماعات، على اعتبار أن هذه الأخيرة هي الهيئة المكلفة برصد معطياتها وتشخيصها وتحديد أولوياتها وتحقيق أهدافها، بناء على خطة وضعتها هي بنفسها، وغير مفروضة عليها من جهة ما بدعوى أنها هي الجهة المانحة أو الممولة.

أما فيما يتعلق بالسياسة الائتمانية للجماعات، فهي بدورها تنطوي على عدة عيوب، تجعل من استقلالها التدبيري محدود إلى حد كبير، فهي، منذ البداية مصدر تمويلي تحصل عليه الجماعة على سبيل القرض، وكلنا يعرف ما للقرض من صبغة إلزامية للسداد، علاوة على الشروط التي تفرض على الجماعة من أجل الاستفادة من هذا القرض.

فبالإضافة إلى نسب الفائدة التي تفرض على الجماعة والتي تنعكس سلبا على مستوى النفقات التسييرية للجماعة، بحيث أنها تعتبر من النفقات الإجبارية، التي ينبغي صرفها قبل أي نفقة أخرى، فهي تزيد من مستوى العبء الذي يثقل كاهل الميزانية

الجماعية، إذ ينبغي تسديد أقساط القرض بالإضافة إلى نسب الفائدة المتأنية عن الاستفادة من هذا القرض.

وعلى اعتبار أن الدولة هي الضامن الأساسي لسداد مبلغ القرض، فإن هذا ما يبقي الجماعة تحت إمرة الدولة، التي تفرض بدورها شروطا إلزامية عليها، حيث تصبح ملزمة باحترام شكليات وشروط معقدة وصارمة دون إمكانية مناقشتها أو الاعتراض عليها، بل وتصبح هذه الجماعة ملزمة بتنفيذ مشاريعها بالصورة التي تقيم مصداقيتها في نظر صندوق التجهيز الجماعي، الذي يعتبر الهيئة الوطنية الوحيدة، التي منحها المشرع أحقية التعاقد الائتماني مع الجماعات، بالإضافة إلى إمكانية لجوء الجماعات إلى مؤسسات الائتمان، وطنية أو أجنبية، بغرض التمويل، وهو مقتضى جديد تم تعديله بمقتضى المادة 5 من المرسوم 2.17.296⁽⁴³⁰⁾، إلا أن هذه الإمكانية بدورها يبقى اللجوء إليها جد محدود في ظل الشروط والتعقيدات التي تواجهها الجماعة في هذا الصدد كما رأينا سابقا.

وبالتالي فإن نظام الاقتراض هو وسيلة أخرى في يد السلطة المركزية لتوجيه نشاطات وسياسات الجماعات التي تحرم نتيجة ذلك، من تحديد اختياراتها وأولوياتها طبقا لما تتوفر عليه من خصوصيات وإمكانيات، وطبقا لما منحه القانون لهذه الهيئات اللامركزية من استقلال وحرية في مجال تدبير المجال الترابي الذي تنتمي إليه.

كما يمكننا ملاحظة التدخل المفرط للسلطة المركزية في عقود الشراكة التي تبرمها الجماعة مع القطاع الخاص، بهدف تدبير بعض المرافق المحلية بصورة حديثة، والتي تستهدف من خلال هذا الأسلوب التعاقدي إيجاد التمويل لأنشطتها لدى القطاع الخاص، مما يؤدي في النهاية إلى إنعاش الاستثمار المحلي⁽⁴³¹⁾.

إلا أنه، وبالرغم من التنصيص التشريعي على مجموعة من أشكال الشراكة في إطار نصوص قانونية متفرقة، إلا أن غياب إطار قانوني واضح للشراكة، وإن كان يعطي

⁴³⁰ - المرسوم رقم 2.17.296 المتعلق بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجماعة، الصادر في 14 من رمضان 1438 الموافق لـ 9 يونيو 2017.

⁴³¹ - يونس سلامي، "الشراكة قطاع عام-قطاع خاص (التوجه المغربي على ضوء التجارب المقارنة)"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الرابع، الطبعة الأولى، مطبعة طوب بريس، الرباط، سنة 2011، ص. 33.

هامشا من الحرية والمرونة للجماعات المتعاقدة في التفاوض واختيار الشركاء⁽⁴³²⁾، إلا أن السلطة الوصية تتدخل في تفاصيل المشروع من الناحية المالية واللوجيستكية، بشكل يؤدي إلى تداخل الإدارة المركزية مع الإدارة الجماعية في تدبير مشاريع ترابية مبنية على استراتيجية للتنمية المحلية⁽⁴³³⁾ وهو ما يعتبر مسا مباشرا بالاستقلال الإداري والتدبيري الذي يتيح للجماعات تدبير مشاريعها الترابية طبقا لإمكاناتها وأولوياتها.

وكل ما قيل بالنسبة لعقود الشراكة مع القطاع الخاص، يمكن قوله بالنسبة لعقود الصفقات العمومية التي تبرمها الجماعات مع القطاع الخاص، فهي تنطوي كذلك على عدة معيقات تتجلى أساسا في تدخل الدولة في السياسات الاقتصادية والاجتماعية للجماعات، كما أن تركيز وظيفة الشراء المرتبطة بنظام الصفقات العمومية، في يد الإدارات المركزية أكثر من الجماعات، يجعل التوزيع الجغرافي للمشاريع والصفقات العمومية غير متوازن⁽⁴³⁴⁾ خاصة إذا علمنا أن حصة الجماعات من الصفقات العمومية هي في حدود 5 ملايين درهم، مقابل 22 مليار درهم للمؤسسات العمومية، و 17 مليار درهم لفائدة الدولة⁽⁴³⁵⁾.

هذا وبالإضافة إلى المخاطر التي يمكن أن تنتج عن عقود الصفقات العمومية، تقع على عاتق الجماعة التي تتحملها، لعدم وجود تحويل للمسؤولية في تدبير المرفق العام، على اعتبار أن الجماعة تبقى من الناحية القانونية هي حاملة المشروع، وهذا ما قد يؤثر على الميزانية الجماعية التي تبقى أموالها مهددة بالضيق نتيجة لسوء التدبير، و لأي مخاطر أخرى قد تتعرض لها الصفقة أو المشروع موضوع العقد المبرم من طرف الجماعة.

⁴³² - Nawal Abir, «Droit et pratique de partenariat public-privé au Maroc», mémoire pour l'obtention de DESA en Droit, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, université Agdal-Rabat, 2005-2006.

⁴³³ - Abdelaziz El-Ghali, « La fiscalité locale et le développement local approche prospective liens et interdépendances », première édition, imprimerie Maprint, 2007, p.143.

⁴³⁴ - توفيق السعيد، "الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات المحلية"، طوب بريس، الطبعة الأولى، 2003، ص. 268.

⁴³⁵ - يونس سلامي، مرجع سابق، ص. 38.

ولعل هذا هو السبب الذي يجعل الجماعات غالباً ما تعتمد على "إسعافات السلطة المركزية" أو بعض المصالح الخارجية من أجل الوقوف على مشاريعها وعلى صفقاتها العمومية...، وهذا ما يجعل السلطة المركزية تتدخل بثقلها المادي والمعنوي في البث في مشاريع الصفقات العمومية برفض أو قبول هذه الصفقات وبالتالي المصادقة عليها، والإشراف على تنزيل مضامينها مقابل الحضور المحتشم للإدارة المحلية⁽⁴³⁶⁾.

وهكذا يتبين لنا بجلاء أن الممارسة الوصائية أو ما يسمى بالرقابة على النشاط المالي المحلي، بمفهومها الواسع، تعتبر أهم عائق يواجه تدبير الشأن العام المحلي، وبالتالي فهو يؤثر بشكل كبير على استقلالية تدبير الشأن العام المحلي⁽⁴³⁷⁾.

الفرع الثاني: تعدد آليات الرقابة على النشاط المالي الجماعي

تعتبر الرقابة المالية بأصنافها وآلياتها القانونية والمادية، ومجالات تدخلها المتعددة والمتنوعة، وكذا بمراحلها المختلفة، أحد أهم أوجه التأثير في النشاط المالي المحلي⁽⁴³⁸⁾ وهو تأثير ينعكس سلباً على دور المجالس الجماعية في تدبير نشاطها المالي على قدر كبير من الحرية، وهو ما يقوض مبدأ الاستقلال المالي والتدبري لهذه الجماعات.

ويخضع التدبير المالي المحلي لمراقبة إدارية تتمثل في أجهزة الوزارات الوصية، يتعلق الأمر برقابة وزارة الداخلية عبر المفتشية العامة للمالية المحلية والمفتشية العامة للإدارة الترابية⁽⁴³⁹⁾ (الفقرة الأولى)، بالإضافة إلى الرقابة التي تمارسها وزارة المالية من خلال المفتشية العامة للمالية، ثم رقابة القابض أثناء تنفيذ الميزانية (الفقرة الثانية).

⁴³⁶ - للتوسع أكثر في الموضوع أنظر عبد الله حداد، "تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي"، منشورات عكاظ.

⁴³⁷ - نور الدين السعداني، مرجع سابق، ص. 64.

⁴³⁸ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 49.

⁴³⁹ - المرسوم رقم 2.94.100 الصادر بتاريخ 16 يونيو 1994 الخاص بالنظام الأساسي للمفتشية العامة للإدارة الترابية (الجريدة الرسمية عدد 4262 بتاريخ 4/7/1994)، ص. 359.

الفقرة الأولى: رقابة وزارة الداخلية على التدبير المالي الجماعي

تتدخل السلطات المكلفة بالرقابة الإدارية من قبل وزارة الداخلية- في جميع مراحل إعداد الميزانية الجماعية من خلال إصدار توجيهات ومذكرات ودوريات تتناول بالأساس قواعد وضع تقديرات المداخيل والنفقات، وبعض شروط برمجة المشاريع التنموية، كما تمتد تدخلاتها إلى توجيه عملية اتخاذ القرار والتأثير عليه شكلا ومضمونا⁽⁴⁴⁰⁾ مما يؤثر على حرية المجالس المنتخبة، ويكرس تحكم الإدارة المركزية في الشأن العام المحلي وهو أمر سبقت الإشارة إليه في معرض حديثنا على الرقابة الممارسة على المجالس الجماعية، خصوصا تلك المتعلقة بثلاث سنوات الأخيرة، حيث أصبحت وزارة الداخلية تتدخل في كل كبيرة وصغيرة عبر دوريات ومناشير ذات طابع ملزم للإدارة الجماعية.

كما تمتد هذه الرقابة أيضا إلى النظام الجبائي المحلي، عبر إخضاع مقتضى قانوني يعطي بموجبه للجماعات صلاحية إعداد قراراتها الجبائية، التي تحدد بموجبها نسب وأسعار الضرائب والرسوم، إلى تأشيرة الإدارة المعنية التي تفرض على هذه الجماعات احترام الضوابط القانونية التي تأسست عليها الموارد المحصل عليها.

كما أن الرقابة المركزية على مالية الجماعات لا تتوقف عند الرقابة السابقة أو الرقابة المواكبة بل تمتد لتشمل الرقابة اللاحقة بعد عملية تحصيل الموارد وأثناء أداء المصاريف.

وتتجلى هذه الرقابة التي تمارسها وزارة الداخلية بواسطة المفتشيات التابعة لها والتي تختلف باختلاف الأجهزة الرقابية، حيث تمارس المفتشية العامة للإدارة الترابية⁽⁴⁴¹⁾، وهو جهاز تابع لوزارة الداخلية، الرقابة على أعمال التسيير الإداري والتقني والمحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات وهيئاتها، وذلك في إطار

⁴⁴⁰ - إلهام بخوشي، مرجع سابق، ص. 111.

⁴⁴¹ - تم إحداث هذا الجهاز بالمرسوم رقم 2.94.100 الصادر في 6 محرم 1415 والموافق لـ 16 يونيو 1994 في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشية العامة للإدارة الترابية بوزارة الدولة في الداخلية، وهو جهاز مكلف بمراقبة التسيير الإداري والتقني والمحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية وهيئاتها.

برنامج عمل موضوع مسبقا من طرف وزير الداخلية، أو في إطار أعمال تفتيش استثنائية⁽⁴⁴²⁾.

ويشمل مجال عمل المفتشية المصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات، على أن تراعى في ذلك الاختصاصات المخولة للمفتشيات التابعة لوزارات أخرى⁽⁴⁴³⁾.

ويشرف على إدارة مصالح المفتشية العامة للإدارة الترابية مفتش عام بناء على قرار تكليف صادر عن وزير الداخلية، قصد الإشراف على أعمال هذه المصالح وتنسيق أعمالها⁽⁴⁴⁴⁾.

يقدم المفتشون التابعون لهذه الهيئة تقارير ووثائق خاصة بالأبحاث والتحقيقات التي تم القيام بها، بناء على رسائل بمهام يرفعها وزير الداخلية، ويمكنهم في هذا الصدد، طلب أي معلومات أو بيانات أو وثائق من شأنها مساعدتهم على القيام بالعمليات التفتيشية بشكل دقيق، على أن يرفع هؤلاء المفتشون تقريراً، بصفة فردية، بنتائج عمليات التفتيش التي تم إجراؤها إلى وزير الداخلية⁽⁴⁴⁵⁾.

وقد أنجزت هذه المفتشية عدة مهام افتحاص وتفتيش شملت عدة مجالس جماعية، رصدت من خلالها عدة خروقات مالية وإدارية، وقررت إرسالها إلى القضاء، وخاصة الخروقات التي تكتسي طابعاً جنائياً.

وبلغت حصيلة مهام الافتحاص والتدقيق المنجزة إلى حدود 21 شتنبر 2020 ما مجموعه 50 مهمة، منها 15 مهمة متعلقة بتدقيق العمليات المالية والمحاسبية المنجزة من طرف الجماعات خلال الفترة 2017 و2018، وقد ركزت اللجان التفتيشية عملها حول الآليات المعتمدة في البرمجة والتخطيط، ثم أداء شساعة المداخل من حيث ضبط الوعاء الجبائي وتوسيعه، ومدى احترام القوانين الجاري بها العمل بخصوص تدبير النفقات

⁴⁴² - محمد علي أدبيا، مرجع سابق، ص. 252.

⁴⁴³ - المادة الثانية من المرسوم رقم 2.97.176 في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية (الجريدة الرسمية عدد 4558 بتاريخ 5 فبراير 1998، ص. 500).

⁴⁴⁴ - المادة السادسة من المرسوم المتعلق بالمفتشية العامة للإدارة الترابية، مرجع سابق.

⁴⁴⁵ - المادة السابعة من المرسوم المتعلق بالمفتشية العامة للإدارة الترابية.

والموارد البشرية⁽⁴⁴⁶⁾ وتدبير الممتلكات والمرافق العمومية المحلية وإنجاز المشاريع، ومواكبة الجماعات تحت إشراف السلطات الإقليمية المختصة، في حين عملت المفتشية على إصدار مجموعة من التوصيات العملية التي يتوخى من خلالها دعم ومواكبة مختلف الجماعات في تجويد تدبيرها وتقويم الاختلالات التي تم الوقوف عليها في مختلف مجالات التدبير المحلي.

وبالرغم من الدور الفعال للمفتشية في مجال ضبط وتصحيح المسار المالي والتدبري المحلي، إلا أنها لازالت محط عدة انتقادات أهمها، أن القانون لم يحدد، بطريقة واضحة كيفية العمل بهذه الهيئة الرقابية، كما أنه لم يحدد الهدف من إقرار هذه الهيئة، وما هي الجزاءات المتبعة في حال ضبط خروقات أو اختلالات مالية أو تدبيرية للجماعة موضوع المراقبة أو التفتيش، سواء تعلق الأمر بمخالفات مالية من طرف الأمرين بالصرف أو موظفين وعاملين بهاته الجماعات...، وهو أمر يثير بعض السلبية على مستوى المفتشية العامة للإدارة الترابية ويقلص من فعاليتها.

أما بالنسبة للمفتشية العامة للمالية المحلية فهو جهاز تم إحداثه بموجب دورية لوزير الداخلية⁽⁴⁴⁷⁾ من أجل مهمة رقابية تشمل المشروعات والملائمة، وخصوصا المراقبة المادية للنفقة، وذلك بمراقبة الخدمات المقدمة والبضاعة المشتراة، والخدمات المنجزة ومدى مطابقتها لمعايير السوق، وهي بذلك هيئة تكتسي صفة الواقعية من حيث مجال الرقابة الذي تمارسه.

تتكون المفتشية العامة للمالية المحلية من هيئة خاصة بمفتشي الجماعات، وتضم أطرا متخصصة ومؤهلة للاضطلاع بمهام التفتيش والمراقبة على مختلف جوانب التدبير والتسيير المالي للجماعات⁽⁴⁴⁸⁾.

⁴⁴⁶ - "تحركات المفتشية العامة للإدارة الترابية تجعل رؤساء جماعات يضعون أيديهم على قلوبهم"، مقالة إلكترونية، جريدة

العرائش نيوز، بتاريخ الإثنين 14 ديسمبر 2020، على موقع www.larachnews.com.

⁴⁴⁷ - دورية وزير الداخلية رقم 01/ الديوان بتاريخ 10 دجنبر 1993 بخصوص إحداث وتنظيم المفتشية العامة للمالية المحلية.

⁴⁴⁸ - التقرير الحكومي حول اللامركزية، المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، تطوان 1996، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 12، 1997، ص. 127.

هكذا وتمارس وزارة الداخلية رقابتها على الجماعات، عبر مستويين من الرقابة، يتمثل المستوى الأول في رقابة المفتشية المركزية المخصصة لرقابة المالية المحلية، والمتمثلة في المفتشية العامة للإدارة الترابية، ويتعلق المستوى الثاني برقابة المفتشية العامة للمالية المحلية على الصعيد المحلي، والمتمثل في المصالح غير الممركزة عن طريق قسم الجماعات الترابية أو عن طريق السلطات المحلية⁽⁴⁴⁹⁾.

تمارس المفتشية العامة للمالية المحلية مهام رقابية مهمة، حيث لم يقتصر تدخلها الرقابي على التأكد من صحة وسلامة العمليات المالية، ومراقبة احترام القانون والقواعد المنظمة للنشاط المالي المحلي، وإنما تعدت ذلك لتشمل رقابة الجانب المتعلق بالملائمة مع التركيز على التنفيذ المادي للنفقات والمشاريع المحلية أو ما يصطلح عليه بمراقبة مادية تنفيذ النفقة⁽⁴⁵⁰⁾.

ومن أهم النقاط التي تنفذ فيها الأعمال الرقابية للمفتشية العامة للمالية المحلية، أن رقابتها تقتصر فقط على تصحيح وتقويم النشاط المالي المحلي دون ممارسة الدور التوجيهي أو التأطيري لعمل الفاعلين المحليين، وذلك بهدف تحسين مستوى أدائهم، وإن كانت عملياتها الرقابية قد أسفرت عن ضبط حالات، من سوء التدبير واختلالات تهم قواعد التسيير المالي المحلي كانت كفيلة بتحريك مسطرة المتابعة في حق المخالفين لمقتضيات الشرعية القانونية، إلا أن اتساع مجال تدخل المفتشية العامة للمالية، كما يرى البعض، أنه لا يتناسب مع حجم الإمكانيات البشرية، مما يجعله عاملا معيقا لدورها الرقابي.

وبناء على ما سبق، فقد اعتبرت المفتشية العامة للمالية كهيئة لتصريف القدرات أكثر منها هيئة رقابية، ولم تسمح الحركية المفرطة لأعضائها بوضع منظور أو فقه خاص بها، وكذلك مناهج ذاتية تؤهلها للقيام باختصاصاتها على أكمل وجه، وهي وضعية

449 - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 87.

450 - نفس المرجع، ص. 87.

ترتب عنها فقدان جودة العمل الرقابي للمفتشية، الذي تظل ذات طابع مجزئ وعرضي⁽⁴⁵¹⁾.

الفقرة الثانية: رقابة وزارة المالية على التدبير المالي الجماعي

لقد تطرقنا للرقابة الممارسة على الجماعات في الشق المتعلق بوزارة الداخلية، وسنتطرق فيما يلي لرقابة وزارة المالية على الجماعات، وهي رقابة تمارس في شخص وزير المالية والتي يمارسها من خلال هيئات متفرعة عن الوزارة، فيما سنتطرق باقتضاب لرقابة القابض الجماعي ورقابة المفتشية العامة للمالية⁽⁴⁵²⁾.

فأما رقابة القابض الجماعي، فيمارسها موظفون يعينون من قبل وزير المالية، وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد مما إذا كان الالتزام منجزا بشأن اعتماد متوفر، أو مطابقا لباب الميزانية المقترح اقتطاع الاعتماد منه، صحيحا بالنسبة للقوانين والأنظمة المطبقة عليه⁽⁴⁵³⁾.

يقوم القابض الجماعي، الذي يتم تعيينه من طرف وزير المالية والذي يعمل تحت إشراف الخازن العام لمملكة⁽⁴⁵⁴⁾ بالتنفيذ المحاسبي للميزانية وذلك من خلال مسك محاسبات المداخل والنفقات في السجلات المقررة، فيما يخبر الأمر بالصرف بكل نقص أو خلل في قيمة مداخل الأملاك الجماعية⁽⁴⁵⁵⁾.

كما يقوم القابض الجماعي بعدة مهام على صعيد الجماعة، فهو يشارك في تدبير إعداد ميزانيات هذه الجماعات إلى جانب مصلحة الحسابات، باعتباره الشخص الوحيد

⁴⁵¹ - عبد العلي بنبريك، "المفتشية العامة للمالية، حصيلة وأوراق المستقبل"، يوم دراسي، نحو رؤيا جديدة لمنظومة الرقابة المالية العمومية، الرباط، 28 أبريل 2000.

⁴⁵² - تم إحداث وتنظيم هذا الجهاز بمقتضى مرسوم 2.76.577 المؤرخ في 30 شتنبر 1976، (الجريدة الرسمية عدد 3335 مكرر بتاريخ 1 أكتوبر 1976، ص. 3052).

⁴⁵³ - الفصل الثاني من المرسوم المتعلق بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية وهيئاتها، (الجريدة الرسمية عدد 5811، ص. 400).

⁴⁵⁴ - القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 01.02.25، الصادر في 19 محرم 1423 الموافق لـ 3 أبريل 2002، (الجريدة الرسمية عدد 4999 بتاريخ 29 أبريل 2002).

⁴⁵⁵ - الفصل 17 من المرسوم رقم 2.76.576 المتعلق بسن نظام المحاسبة للجماعات المحلية وهيئاتها، مرجع سابق، ص. 403.

المطلع على حقيقة المالية الجماعية⁽⁴⁵⁶⁾ كما يحضر دورات مناقشة مشاريع الميزانيات من أجل إعطاء التوضيحات والاقتراحات الضرورية فيما يتعلق بالتقديرات المالية المقترحة.

ويساهم إلى جانب الأمر بالصرف في المشروع التنموي للجماعة⁽⁴⁵⁷⁾ من خلال مراقبته السابقة لأهمية النفقة الجماعية، ومراقبة لهاته النفقة أثناء التنفيذ، باعتباره المكلف بالتنفيذ الحسابي لميزانية المجلس الجماعي.

وتعاني القبضة الجماعية المكلفة بالتدبير المالي الجماعي من ضعف على مستوى الموارد البشرية، حيث نجد موظفين تابعين لوزارة المالية، ومنهم القابض، أما الباقي فهم تابعين للجماعات التي تقوم القبضة باستخلاص مداخلها، وهذا يشكل أمرا خطيرا على استقلالية القبضة في مواجهة هذه الجماعات، لأن هؤلاء الموظفين يشكلون ورقة ضغط في أيدي رؤسائهم على القابض الجماعي للامتثال لأوامرهم⁽⁴⁵⁸⁾.

كما أن الاعتماد الكبير على هؤلاء الموظفين التابعين للجماعات، يشكل خسارة بالنسبة للقبضة، لأنهم لا يؤدون عملهم بتفانٍ، لأنهم ليسوا تابعين لسلطة القابض في الترقية والترسيم، فهم تابعون إلى رؤساء الجماعات التي يمثلونها، إضافة إلى أنهم يحسون دائما أنهم يؤدون عملا أكثر مما يتقاضون⁽⁴⁵⁹⁾ وهو ما يولد لديهم الخمول والتقاعد في أداء ما أنيط بهم، على اعتبار أنهم أقل مرتبة من الموظفين التابعين لوزارة المالية، الذين يتقاضون تعويضات ومرتبات أعلى من مرتباتهم.

بالإضافة إلى الإكراهات السالف ذكرها على مستوى تدبير تنفيذ المداخل، والمتجلية في النقص الكبير على مستوى الموارد البشرية، فإن هناك عائق آخر يتجلى في غياب مراقبة الالتزام على الصعيد القروي، وضعف تكوين القابض الجماعي، حيث

⁴⁵⁶ - إبراهيم التوري، "تدبير ميزانية المجالس الجماعية بين القانون والممارسة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال الرباط، السنة الجامعية 2007-2008، ص. 93.

⁴⁵⁷ - المصطفى الدحاني "إشكالية رفض القابض الجماعي التأشير على قرارات التسوية والرقابة القضائية على ذلك"، مجلة المحاكم، وجدة، عدد 5، 2010، ص. 29.

⁴⁵⁸ - إلهام بخوشي، مرجع سابق، ص. 117.

⁴⁵⁹ - إبراهيم التوري، مرجع سابق، ص. 93.

يقتصر عمل هذا الأخير على مراقبة شرعية النفقة دون الخوض في مدى ملائمتها للظروف الاقتصادية والاجتماعية للجماعة⁽⁴⁶⁰⁾ وبالتالي تفادي كل تبذير يمكن أن يقع على الأموال العمومية، فقد أثبت الواقع العملي بعض الممارسات الغير مسؤولة لبعض رؤساء الجماعات، والتي كان لها تأثير سلبي على المالية الجماعية، مثل رصد بعض الاختلاسات والتلاعبات المالية من طرف بعض الممولين والمقاولين بتواطؤ مع الأمر بالصرف، وهو ما يضر بشكل كبير بالميزانية الجماعية.

ويقوم القابض الجماعي في الميدان المالي المحلي بدور مزدوج، سواء من حيث التحصيل أو الأداء، إذ يقوم بربط وتحصيل جانب مهم من الضرائب والرسوم المحلية التي يتضمنها قانون الجبايات المحلية، ويقوم بدور مزدوج الأول المؤدي، والثاني مسؤول الصندوق الذي عليه أن يتأكد من عدم وجود أي سبب يمنعه من الأداء، ويتأكد من كون النفقة تخص فعلا شخص المدين⁽⁴⁶¹⁾.

هذه الازدواجية في عمل القابض الجماعي، من شأنها أن تشكل عرقلة كبيرة في مراقبة الأموال العمومية الجماعية، وتجعلها موضوع اختلاسات كبرى من طرف بعض الفاسدين.

ننتقل الآن للحديث عن رقابة المفتشية العامة للمالية، وهي نوع آخر من أنواع الرقابة على التدبير المالي المحلي الممارسة من طرف وزارة المالية.

تختص المفتشية العامة للمالية بإجراء مراقبة بعدية على تنفيذ الميزانية عبر تدقيق سنوي للعمليات المالية والمحاسبية التي تقوم بإجرائها على مستوى الجماعة⁽⁴⁶²⁾.

تتكون المفتشية العامة للمالية من هيئة التفنيش العام للمالية برئاسة مفتش عام يعين بظهير، وله درجة مدير عام مركزي، والذي يعتبر الوزير المكلف بالمالية رئيسه

⁴⁶⁰ - إلهام بخوشي، مرجع سابق، ص. 119.

⁴⁶¹ - إبراهيم صبري، "القباضة الجماعية ومسألة التدبير المالي الجماعي"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية 1998-1999، ص. 33.

⁴⁶² - المادة 214 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص. 6696.

التسلسلي، ويختص وزير المالية بتعيين مفتشي المالية والمفتشين ورؤساء البعثات ومفتشي المالية من الدرجة الممتازة⁽⁴⁶³⁾.

ويختص وزير المالية بوضع برنامج عمل هذه الهيئة الرقابية باقتراح من المفتش العام مع الأخذ بعين الاعتبار للطلبات التي يتلقاها من مختلف الهيئات من أجل التدخل الرقابي⁽⁴⁶⁴⁾.

كما تطل رقابة هذه الهيئة مختلف الإجراءات والمساطر المتعلقة بالتسيير المالي والمحاسبي للجماعة، ولها أن تطلب كل الوثائق والمستندات الضرورية للقيام بعملها الرقابي، الذي قد يتحول إلى عمل يأخذ منحى تسييري وتنظيمي للمرافق الجماعية، تمارس المفتشية رقابتها أيضا على المحسبين العموميين⁽⁴⁶⁵⁾ وعلى جميع محاسبي الدولة وذلك لضبط مكامن الخلل وردع مرتكبيه⁽⁴⁶⁶⁾ ومراقبة هذا الجهاز لا تهم الجماعات فقط بل يمتد ليشمل كل هيئاتها والأجهزة المستفيدة من الرأسمال المحلي أو من القروض والمساعدات أو ضمانات الأجهزة الجماعية... وحتى مراقبة أعمال الآمرين بالصرف والآمرين بالصرف الثانويين...

وفي حال اكتشاف اختلالات على الصعيد المالي المحلي، فهي تقوم بإجراءات المتابعة القانونية، وتتجلى في إبلاغ المفتش العام للمالية والسلطة الوصية على الجماعة من أجل القيام بالإجراءات اللازمة في حق مرتكب هذه الاختلالات⁽⁴⁶⁷⁾.

ومن بين الانتقادات الموجهة لعمل المفتشية العامة للمالية، هو أن رقابتها تنصب فقط على بعض المصالح التابعة لوزارة المالية، كمديرية الضرائب، وإدارة الجمارك

⁴⁶³ - الفصل الثامن من المرسوم رقم 2.93.807 بتاريخ 16 يونيو 1994، الصادر في 6 محرم 1415 الموافق لـ 16 يونيو 1994 في شأن النظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية، (الجريدة الرسمية عدد 4262 بتاريخ 6 يوليوز 1994، ص. 1079).

⁴⁶⁴ - الفصل السابع من الظهير الشريف رقم 1.59.269 الصادر في 17 من شوال 1379 الموافق لـ 14 أبريل 1960 المنظم للمفتشية العامة للمالية، (الجريدة الرسمية عدد 4262، ص. 1079).

⁴⁶⁵ - الفصل 62 من المرسوم المتعلق بالتنظيم العام للمحاسبة العمومية.

⁴⁶⁶ - الفصل 132 من مرسوم 21.4.1967 تجري على جميع محاسبي الدولة تحقيقات المفتشية العامة طبقا للشروط المحددة في ظهير 14-04-1960 بشأن المفتشية العامة للمالية.

⁴⁶⁷ - الفصل الخامس من الظهير المنظم للمفتشية العامة للمالية، مرجع سابق.

وشبكة المحاسبين التابعين للخزينة العامة للمملكة، دون أن تغطي كافة المجالات الحيوية⁽⁴⁶⁸⁾.

كما تم تسجيل بعض الملاحظات على عمل المفتشية، كسكوت المشرع على المسطرة التي ينبغي اتباعها في مراقبة الأمرين بالصرف، والملاحظ أن هذا السكوت، يفضي إلى تفادي الإقرار المباشر بالوضعية المزدوجة التي تجعل من وزير المالية جهة مراقبة بعد تنفيذه للعمليات المالية، وفي الوقت نفسه جهة زجرية تختص بإقرار عقوبات في حق المخالفين للمقتضيات القانونية المتعلقة بالمالية المحلية وتدبيرها، وذلك بالاستناد إلى المحاضر المنجزة من طرف المفتشية العامة للمالية والتي هي جزء لا يتجزأ من الهيكلية الإدارية لوزارة المالية⁽⁴⁶⁹⁾.

ومن خلال ممارسة هذه الهيئة لمهامها طوال 61 سنة (من 1960 إلى 2020) يتبين أن مساهمتها في حماية المال العام بقيت جد محدودة وبالتالي لم ترق إلى تحقيق الأهداف المرجوة منها.

وإذا كانت الرقابة اللاحقة الممارسة من قبل المفتشية العامة للمالية تعد من أشكال الرقابة الإدارية التقليدية، فإن ذلك لا يمنع اعتمادها في ممارستها لاختصاصاتها الرقابية لآليات الرقابة الحديثة، وعلى رأسها التدقيق والافتحاص، والتي سنتطرق إليها لاحقا كآلية من آليات تعزيز الدور الرقابي اللاحق على الجماعات، حيث تقوم في هذا الصدد ببرمجة الأنشطة وترفع التقرير بشأنها إلى الخازن العام للمملكة، حيث تتضمن هذه التقارير مجموعة من الملاحظات والمقترحات التي تهم سير وتدبير المصالح المالية الخاضعة للرقابة⁽⁴⁷⁰⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن الخزينة العامة للمملكة تقوم كذلك بالرقابة على ميزانية الجماعات وذلك انطلاقا من الدور المنوط بالخازن العام للمملكة تجاه محصلي المالية

⁴⁶⁸ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 82.

⁴⁶⁹ - الفصل الثالث من المرسوم رقم 539.78.2 الصادر بتاريخ 22 نونبر 1978 والمتعلق بتنظيم اختصاص وزارة المالية،

جريدة رسمية عدد 3450، ص. 3118.

⁴⁷⁰ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 82.

الجهويين والإقليميين وكذا على قباض الجماعات⁽⁴⁷¹⁾. إلا أن هذا النوع من الرقابة قد تم تخفيفه وتغييره بمقتضى قانون 61.99⁽⁴⁷²⁾. المتعلق بمسؤولية الأمرين بالصرف والمحاسبين، ومرسوم 24 دجنبر 2004، إذ يتمتع محاسب الخزينة العامة باختصاص عام فيما يخص تنفيذ عمليات المداخل والنفقات العمومية، ويعتبر الخازن العام المحاسب الأسمى للمملكة والمحاسب الرئيسي للميزانية العامة للدولة، وترتكز مهامه بشكل أساسي على مركزة جميع العمليات الناتجة عن تنفيذ قانون المالية وكذا الحسابات المنجزة على صعيد المحاسبين العموميين وتوجيه تقرير سنوي بشأنها إلى المجلس الأعلى للحسابات يضمه قراراته ويعرض ملاحظاته بخصوص التسيير المالي للأجهزة التي قام بتصفية حساباتها.

وفي إطار المفهوم الواسع للمراقبة، يتمكن الخازن العام أيضا من خلال النظر في الشكايات المقدمة إليه من تقييم عمل المحاسبين والبحث عن تجاوز المشاكل الموضوعية التي تضمنتها تلك الشكايات، والاستفادة منها في إطار تحسين تدبير الميزانيات المختلفة⁽⁴⁷³⁾.

وخلاصة القول، ومن خلال جرد مختلف أنواع الرقابة الممارسة على النشاط المالي المحلي، يتضح لنا بجلاء كثرة الأجهزة الرقابية، وتنوع مهامها وتدخلاتها في الشأن الجماعي، وهو ما يخلق تضاربا في الأدوار وتنازعا في الاختصاص، وهو أمر يضر بالأداء الرقابي بسبب تعدد المتدخلين وغياب التنسيق....، وبالتالي فإن هذه الرقابة تحمل في طياتها صراعا خفيا ينعكس سلبا على المراقبة المالية المحلية⁽⁴⁷⁴⁾، كما ينعكس على العمل الجماعي برمته.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أن هناك نوع آخر من أنواع الرقابة الممارسة على النشاط المالي، وهي رقابة مختلفة من حيث طبيعتها ومن حيث الجهاز الذي يسهر على

⁴⁷¹ - سعيد جفري، مرجع سابق، ص. 153.

⁴⁷² - القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤوليات الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين.

⁴⁷³ - عماد أبركان، "نظام الرقابة على الجماعات الترابية بالمغرب ومتطلبات التنمية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 85.

⁴⁷⁴ - Mohamed Sbihi, « Le budget communal », imprimerie papeterie El Fadila, Rabat, 1994, p. 50.

ممارستها، فهي رقابة ذات طبيعة قضائية يمارسها جهاز قضائي مستقل، وهو المجلس الجهوي للحسابات⁽⁴⁷⁵⁾، على التدبير المالي للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث، ويبت في كل ما يتعلق بصرف المالية المحلية وضبط الخروقات التي من الممكن أن تعثر بها، والضرب على يد المخالفين لقانون صرف الأموال العمومية⁽⁴⁷⁶⁾ ويمارس المجلس الجهوي للحسابات هذا الاختصاص باعتباره هيئة رقابية محلية، قادرة على استيعاب شؤون المالية المحلية بالتدقيق فيها، وذلك تكريسا لمبدأ قضاء القرب⁽⁴⁷⁷⁾.

وأهم ما يميز هذا النوع من الرقابة، هو كونها رقابة بعدية، يأتي تدخلها بعد صرف المال العام المحلي، ليجت ويصدق في طرق صرفه ومدى مشروعية إنفاقه، ويعمل لأجل ذلك، على فحص وتدقيق الحسابات الجماعية التي تقدم للمجلس من طرف المحاسبين العموميين على وجه الإلزام.

ويختص المجلس الجهوي للحسابات الذي يشتغل تحت إشراف رئيس، الذي يمارس اختصاصه بمقررات وأوامر⁽⁴⁷⁸⁾ أو طلبات الإحالة، ويتولى الإشراف العام على المجلس وتنظيم أشغاله، باعتباره المكلف بوضع البرنامج السنوي للأشغال القضائية بالتنسيق مع رؤساء الفروع ووكيل الملك، ويقوم بتوزيع الأشغال على المستشارين⁽⁴⁷⁹⁾.

ويبت المجلس في حسابات الجماعات ومراقبة تسييرها، كما يعمل على ممارسة أعماله القضائية المتمثلة في التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالنسبة لكل مسؤول أو موظف أو مستخدم جماعي⁽⁴⁸⁰⁾.

⁴⁷⁵ - ينص الفصل 149 من الدستور المغربي لسنة 2011: "تتولى المجالس الجهوية للحسابات، مراقبة حسابات جهات وجماعات ترابية أخرى وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها".

⁴⁷⁶ - إقبال بورقادي، "رقابة المجلس الجهوي للحسابات على الجماعات الترابية، -المجلس الجهوي للحسابات بفاس نموذجاً-"، تقرير البحث الميداني لنيل شهادة الماستر في القانون العام، السنة الجامعية 2012-2013، ص. 1.

⁴⁷⁷ - القانون رقم 62.99 المتعلق بتنظيم المحاكم المالية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.124، الصادر في فاتح ربيع الآخر 1423 الموافق لـ 13 يونيو 2003، (الجريدة الرسمية عدد 5030 الصادرة في 6 جمادى الآخرة 1423 الموافق لـ 15 أغسطس 2002).

⁴⁷⁸ - المادة 120 من قانون المحاكم المالية.

⁴⁷⁹ - محمد براو، "الوسيط فيشرح مدونة المحاكم المالية، الكتب الثلاث"، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى، 2012، ص. 69.

⁴⁸⁰ - اقرأ في هذا الصدد المواد 54-55 من مدونة المحاكم المالية.

ويقوم المجلس بالمساهمة في مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانية الجماعات وهيئاتها.

وقد نجح المجلس الجهوي للحسابات في رصد مجموعة من الاختلالات المالية والتدبيرية على مستوى الجماعات، حيث يمثل مجموعة من رؤساء الجماعات والموظفين على مستوى جهة مراكش-آسفي، أمام قضاة التحقيق التابعين للمجلس الجهوي للحسابات، في إطار جلسات خاصة بالتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، من أجل تعميق البحث في ميزانية هذه الجماعات والضرب بيد من حديد على من ارتكبوا هذه الخروقات خلال فترة تدبيرهم للشأن المحلي⁽⁴⁸¹⁾.

إلا أنه، وبالرغم من التقدم الملموس على مستوى الأعمال الرقابية للمجلس الجهوي للحسابات، باعتباره سلطة قضائية تمارس رقابتها بشكل "محايد" مبدئياً، وأن رقابة المجلس رقابة لاحقة وبعدية، إلا أنه لم يسلم من الانتقادات.

فالبعض يرى أن مهمة المجلس وإن كانت ذات طابع زجري، إلا أن أغلب القضايا التي يبت فيها، يكتفي فقط بإصدار توجيهات وتوصيات إلى الجماعات التي ضبط الاختلال لديها، دون فتح مسطرة للمتابعة إلا بنسب قليلة ومحدودة، مع العلم أن عدد التجاوزات يفوق بكثير عدد القضايا والملفات المعروضة على قضاء المجلس الجهوي، والتي هي في إطار المتابعة.

ويبقى أكبر عائق تواجهه هذه المجالس، هو غياب الوعي بأهمية الدور الرقابي الذي أنيط بها، حيث يظل التفاعل بينها وبين المحيط الخاضع لرقابتها دون المستوى المطلوب، وهو ما يبقي المالية المحلية تتعرض لاختلالات تدبيرية واختلاسات مالية عميقة، قد تعجز أحيانا حتى الأجهزة الرقابية عن كشفها، فلو كان دور المجالس الجهوية للحسابات أشد صرامة وقوة في تعاطيه لملفات الخروقات المالية للجماعات، لساهم ذلك بشكل أو بآخر في ردع المسؤولين عن هذه المخالفات، وبالتالي التقليل من حجم تبذير الأموال العمومية.

⁴⁸¹ - "مجلس الحسابات يستدعي رؤساء جماعات إلى جلسات التأديب"، مقالة إلكترونية، بتاريخ 28 أكتوبر 2020، تاريخ الزيارة على الساعة 13:00، جريدة هسبريس www.hespress.com.

خاتمة القسم الأول:

لقد عرف مسلسل اللامركزية الإدارية في المغرب في السنوات الأخيرة تطورا ملحوظا، ترتب عنه إعادة البنية القانونية للجماعات وتكييفها مع مسلسل الجهوية الذي يطمح المغرب لتبنيه وتنويعه عبر إصدار مجموعة من القوانين التنظيمية التي عملت على تكريس استقلالية واسعة على مستوى تدبيرها الإداري والمالي للجماعات، ومكنتها من اختصاصات مهمة اعترافا لها بالدور التنموي الجديد الذي أصبحت تضطلع به هذه الجماعات.

وبالموازاة مع ذلك، قامت الدولة بتمكين هذه الهيئات اللامركزية من وسائل تمويلية، ورصدت لها مجموعة من المداخل الجبائية وغير الجبائية حتى تستطيع ممارسة اختصاصاتها التمويلية على أكمل وجه، وذلك وفق نصوص ومقتضيات قانونية وتنظيمية، منظمة لهذه الموارد الذاتية والاستثنائية لهذه الجماعات.

وبالرغم من الإصلاحات التي طالت هذه القوانين المنظمة لأعمال الجماعات، إن كان على الصعيد الجبائي المحلي، أو على مستوى الرقابة الإدارية على النشاط المالي المحلي، إلا أننا لازلنا أمام جماعات ضعيفة، عاجزة عن تحقيق استقلالها المالي وغير قادرة على ممارسة اختصاصاتها الإدارية والمالية بشكل جيد ومستقل، وذلك راجع بالأساس إلى ضعف القدرة التمويلية للجماعات، هذا الضعف الذي لمسناه من خلال استقرائنا لمنظومة الموارد المالية المحلية، سواء كانت ذات طابع جبائي، أو ذات طابع اقتصادي...، مما يضطر هذه الهيئات اللامركزية (الجماعات)، إلى اللجوء إلى مساهمات وإمدادات الدولة من أجل تعبئة الخصاص الذي تعرفه على مستوى ميزانياتها.

لقد أبان الواقع العملي أن الترسانة القانونية المتعلقة بتدبير الشأن العام المحلي ارتكزت فقط على تحويل مجموعة من الاختصاصات الواسعة للجماعات، وهي

اختصاصات كانت فيما سبق اختصاصات أصلية للدولة، وفي الوقت ذاته لم تركز على وضع آليات فعالة من أجل تفعيل هذه الاختصاصات الكبرى.

وتتجلى أهم الإكراهات التي يواجهها الاستقلال المالي للجماعات في ضعف مواردها المالية، حيث لاحظنا مدى اعتمادها الكبير على المصادر الاستثنائية لتمويل ميزانيتها، وخصوصا في الجانب المتعلق بالتجهيز الجماعي، وهو ما يؤثر على نسبة كبيرة من الاستقلال المالي والتدبيري الجماعي.

ويلاحظ المراقبون للشأن العام المحلي، عدم إمكانية تطبيق العناصر المحددة للاستقلال المالي من الناحية الواقعية، إذ لازالت الجماعات المغربية تعاني من مشاكل عدة، أهمها التدخل المفرط للسلطة المركزية في جميع مراحل إعداد وتنفيذ الميزانية المحلية، بل وتتحكم في غالب الأحيان في المسار التنموي المحلي، عبر الآليات القانونية والأجهزة الرقابية التي تباشر سلطتها على النشاط المالي المحلي وتعمل على توجيهه لتضمن تناسب البرامج المحلية مع البرامج الوطنية.

لذلك يبقى الاستقلال المالي المحلي مبدأ قانوني يمكن تحقيقه ولكن في حدود القدرة التمويلية الذاتية للجماعات، فالموارد الذاتية وخصوصا ذات الطبيعة الاقتصادية للجماعة، هي موارد ضعيفة بطبيعتها، لا تقدر على سد الخصاص المالي الذي تعاني منه الميزانية المحلية، بالإضافة إلى القيود التدبيرية التي تفرضها السلطة المركزية على أعمال المجالس الجماعية، خصوصا في السنوات الأخيرة التي أبانت عن التبعية الكبيرة للجماعات للسلطات الحكومية في شتى المجالات المالية والإدارية للجماعة.

ومن هذا المنطلق وجب وضع معايير قانونية تعزز من مبدأ الاستقلال المالي للجماعات، وذلك من خلال عقلنة الارتباط المالي بين الدولة والجماعات، والعمل على تعزيز القدرات المالية المحلية بشكل يجعلها تقوم بمهامها على قدر كاف من الحرية والاستقلالية في اتخاذ القرارات المالية المتعلقة بالبرامج التنموية المحلية.

وفي ظل ضعف التمويل الذاتي لدى الجماعات، وهشاشة المنظومة الجبائية المحلية، فإن الرهان أصبح أكثر إلحاحا بالعمل على تحقيق الحكامة المالية الترابية القائمة على ترشيد النفقات المحلية والعمل على خلق آليات من أجل إغناء الميزانية الجماعية، وخصوصا تفعيل المقاربة التشاركية للإصلاح الهادف إلى إشراك مختلف الفاعلين المحليين في إنجاح برامج التنمية المحلية.

كما أن تحقيق اللامركزية يقتضي إعطاء المزيد من الحرية التقريرية للمجالس الجماعية، والحال أن الصلاحيات الممنوحة لهذه الأخيرة تبقى محدودة ومقيدة بالرقابة العليا للسلطة المركزية، فكما قال العميد مورييس هوريو: "إن الإدارة المركزية تحتفظ بالسيطرة الواسعة على الإدارات اللامركزية لدرجة أننا يمكننا القول، في هذا الصدد، بأن المركزية هي القاعدة واللامركزية هي الاستثناء".

لذلك وجب على المشرع المغربي إعادة النظر في المنظومة الرقابية المفروضة على الجماعات حتى لا تتحول هذه الرقابة إلى حاجز يعيق وتيرة التنمية المحلية، وبالعكس من ذلك، أن يجعل من الرقابة الممارسة على التدبير المالي المحلي وسيلة لضبط وتصحيح المسار التنموي الجماعي، وليس توجيهه، في طريق بناء هيئات مؤسساتية مستقلة توازي حجم الدولة من حيث الاختصاصات الإدارية والتدبيرية والتنموية.

القسم الثاني:

آفاق تعزيز الاستقلال المالي

للجماعات

لقد اختار المغرب منذ الاستقلال العمل بنظام اللامركزية، كآلية قانونية لتوزيع الاختصاصات والموارد بين الدولة والوحدات الترابية، وقد عرف هذا النظام مراحل متتالية من الإصلاحات والتحديات من أجل بلوغ التطبيق السليم لهذا النظام، إلى حدود صدور دستور 2011 الذي كرس الجهوية المتقدمة في فصله الأول مؤكدا على أن التنظيم الترابي للمملكة هو تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة.

وتمثل مالية الجماعات مكانة مهمة ومحورية في التنظيم اللامركزي باعتبارها الوسيلة الأساسية لتنزيل السياسات والبرامج التنموية على الصعيد الترابي.

ولعل تحقيق هذه البرامج التنموية وتنزيلها على أرض الواقع، يبقى رهين بمدى قدرة الجماعات على ممارسة تدخلاتها التنموية، وكذا بدرجة استقلالها في تمويل وتدبير هذه التدخلات.

إن الاستقلال المالي للجماعات، لا يمكن فصله عن الاستقلال الإداري والتدبيري والتنموي لهذه الأخيرة، وتبقى الميزانية الجماعية هي المتحكم الأساس في درجة الاستقلال المالي الذي تتمتع به هذه الهيئات اللامركزية.

إلا أن ضعف التمويل الذاتي الذي تعرفه جل الجماعات المغربية، والذي يجعلها في حالة خصاص دائم، يؤدي تلقائيا لهيمنة التمويل المركزي، عبر آلياته المختلفة، على موارد ميزانية الجماعة، مع كل ما يصاحب ذلك من تدخلات في الشؤون التدبيرية والتقريرية المتعلقة بالنشاط المالي المحلي.

إن هذا الوضع "التحكمي" في الميزانيات المحلية، من شأنه أن يشكل آليات توجيهية وتحكمية في برمجة السياسات العمومية الترابية والمشاريع التنموية التي تكون الجماعة موضوعا لها وأساسا لتنفيذها، وهو ما يمثل ضربا مباشرا لمبدأ الاستقلال المالي لهذه الهيئات اللامركزية، التي وفر لها القانون آليات وقواعد قانونية وتمويلية لتحقيق شخصيتها المعنوية واستقلالها المالي والتدبيري، إلا أن هذه القواعد والآليات، لم تكن

على مستوى التطلعات اللامركزية، فقد أثبتت التجارب الواقعية، أنها لا تعكس إلا الصورة "المغلوبة" لهذا الاستقلال، بل إن هذه القواعد القانونية والتمويلية تكرر لمبدأ الهيمنة المركزية على مالية الجماعات وعلى تدبيرها لشؤونها، أكثر مما يدعم استقلاليتها.

وقد رأينا في القسم الأول من هذا البحث، مدى المعوقات التمويلية والتدبيرية التي تعاني منها الجماعات المغربية، إن كان على مستوى الموارد الجبائية، وغير الجبائية، أو على مستوى الموارد الخارجية، أو حتى على مستوى التدخلات الاقتصادية لهذه الجماعات، والتي تتميز بالضعف وقلة المردودية، وهو ما يجعل أغلب جماعاتنا، هيئات قائمة الذات ولكن بمضمون هش وضعيف، هيئات تنفيذية تابعة لأوامر وتوجيهات المركز الذي قد يسخر عليها ببعض الإمدادات من أجل سد العجز الذي تعرفه على مستوى ميزانيتها.

وعلى الرغم من التغيرات التي حاول المشرع تنظيمها على مستوى التنظيم المالي الجماعي، عبر مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية التي ساعدت على تحسين وتطوير العمليات المالية المتعلقة بالجماعة، إلا أنها لم تكن كافية من أجل مواكبة التوسع الحاصل على مستوى الاختصاصات المحلية بجميع فروعها.

لذلك فقد كان من الضرورة البحث عن سبل لتحقيق إصلاحات، أو لتطبيق سياسات أو قوانين هادفة، على مستوى المالية الجماعية، هذه الأخيرة التي تعتبر السبب الرئيس لضعف الاستقلال المالي والتدبري لدى الجماعات.

وبالتالي فإن المشرع المغربي مدعو اليوم إلى إحداث مجموعة من التغيرات التي من شأنها أن تعمل على تطوير البنية المالية المحلية، عبر دعم الموارد المالية الذاتية أو حتى الاستثنائية لدى الجماعات، لأن من شأن ذلك تعزيز نسبة الاستقلال المالي لهذه الأخيرة.

وبالإضافة إلى العنصر المالي الذي يعتبر أهم عامل من عوامل تعزيز استقلال الجماعات، إلا أن هذا لا يلغي الدور الكبير للعامل التدبري لهذا العنصر المالي، فلا يكفي

وجود أموال لتغطية حاجيات ما، بل يجب أن تتم المحافظة على هاته الأموال وأن يحسن تدبيرها في المجالات التي رصدت لأجلها.

إن ما تم رصده من خلال دراستنا لواقع البنية المالية المحلية، تبين لنا، أنه لا يمكن تحقيق استقلال مالي كافي إلا بإصلاح البنية المالية المحلية، بالإضافة إلى اعتماد أساليب تدبيرية حديثة، أكثر استقلالية ومرونة من أجل النهوض بالدور التنموي للجماعات، وهي دعائم أساسية لتعزيز مبدأ الاستقلال المالي للجماعات (الفصل الأول).

كما أن هناك إجراءات وتدابير مواكبة لتعزيز الاستقلال المالي لدى الجماعات (الفصل الثاني) وهي بمثابة مقومات غير مباشرة، ولكنها مهمة لتفعيل الدور الإيجابي للإدارة الجماعية في طريق تدعيم الدور المالي الجماعي، سواء من الناحية الإدارية أو من الناحية التدبيرية والاقتصادية...، إنها إجراءات تعتمد بالأساس على تطبيق الحكامة الترابية بمختلف تجلياتها بوصفها دعائم أساسية وضرورية لتحقيق الاستقلال المالي والتدبري للجماعات المغربية.

الفصل الأول: الدعامات الأساسية لتعزيز الاستقلال المالي الجماعي

إن من بين أهم التحديات المطروحة أمام الجماعات، في طريق تحقيق استقلالها المالي والإداري، هي تحديات متعلقة بمواجهة الصعوبات المالية التي تواجهها عن طريق إيجاد صيغ قانونية وتبديرية الغاية منها تحقيق التغطية المالية الكافية للميزانية الجماعية سواء على مستوى المردودية الجبائية أو على المستوى التمويلي بشكل عام.

إن ضعف السلطة الجبائية المحلية والاعتماد الكبير على إمدادات مساعدات الدولة، من شأنها أن تعزز علاقة الارتهاق بين المالية الترابية، أي المالية الجماعية، والمالية العمومية، وهو الأمر الذي لا يصب في صالح الاستقلال المالي لدى الجماعات المغربية، لذلك سنقوم في هذا الفصل بتوضيح مجموعة من المرتكزات المالية والجبائية التي قد تشكل دعامة قوية لتحقيق الاستقلال المالي المنشود (المبحث الأول). فيما سنتناول في (المبحث الثاني) أهمية التدبير الحر، من حيث أنه آلية قانونية في يد الجماعات تستطيع بواسطتها تنفيذ اختصاصاتها التنموية بكل حرية، وبعيدا عن التدخل المفرط للسلطة المركزية.

المبحث الأول: المرتكزات المالية والجبائية دعامة أساسية للاستقلال المالي لدى الجماعات

يشكل المجال المالي بعدا أساسيا من أبعاد الاستقلال المالي لدى الجماعات ومقياسا مهما لمدى تطور ونضج النظام المركزي في المغرب، فالموارد المالية هي المحرك الحقيقي لعجلة الاقتصاد، وأداة من أدوات تنشيط التنمية المحلية خاصة والوطنية عامة.

ويتشكل العنصر المالي للجماعات من موارد جبائية وموارد غير جبائية وموارد محولة من الدولة في شكل حصص من ضرائب وطنية...، كما رأينا من قبل.

كما تتشكل الموارد المالية المحلية من مجموعة من المداخل الأخرى ذات طبيعة استثنائية كالقروض أو المداخل المتأتية عن بعض الاتفاقيات أو التدخلات الاقتصادية لهذه الهيئات اللامركزية.

كل هذه الموارد المالية التي تستفيد منها الجماعات، هي وسائل وأدوات وضعها المشرع من أجل إغناء ميزانية الجماعة، وتسيير مرافقها وتمويل برامجها التنموية وفق الاختصاصات الموكولة إليها، وحسب شروط وضوابط قانونية تضمن حسن تدبير هذه الموارد، وحمايتها من أي تبذير أو سوء استغلال.

إلا أن النظام المالي الذي تتشكل منه الميزانية الجماعية، أبان، واقعيًا، عن مجموعة من الاختلالات التي تستدعي التدخل من أجل تحديث وعقلنة هذا النظام، سواء من حيث البنية المالية المحلية ذات الطبيعة الجبائية أو غير الجبائية.

إن الأمر يستدعي توفير أكبر قدر ممكن من الموارد المالية حتى تتمكن الهيئات المحلية من ممارسة اختصاصاتها بكل حرية، لذلك ينبغي إعادة النظر في مجموعة من القوانين المالية وتكييفها مع حجم التدخلات الجماعية.

نحن في حاجة إلى بناء صرح قانوني جديد، بمفاهيم متطورة وحديثة قادرة على إحداث قطيعة مع النظام السابق بكل الثغرات التي تعتريه، لأن أي إصلاح مالي محلي يبقى رهين بتحقيق مجموعة من الشروط على رأسها:

- توفير موارد مالية كافية لتمويل الاستقلال المالي على الصعيد المحلي؛
- تعزيز البنية القانونية للنظام الجبائي المحلي، عبر دعم الموارد الجبائية المحلية، والتي تستفيد الجماعة من مداخلها؛
- خلق إدارة جبائية قوية ومستقلة قادرة على إثبات حضورها على مستوى التوجهات العامة للقانون الجبائي المحلي وأهدافه؛
- إحداث نص قانوني يؤسس لعلاقة متوازنة بين الإدارة الجبائية وبين الملزم بالأداء الجبائي؛
- تعزيز دور الجماعة على مستوى القرار الجبائي كآلية من آليات تعزيز الاستقلالية الجبائية لدى الجماعة.

كل هذه الأشياء وغيرها من شأنها تعزيز استقلال الجماعات على المستوى المالي والتدبيري، ويبقى لنا أن نتعرف على كيفية تحقيق هذه التطلعات التي تشكل مرتكزا مهما من المرتكزات الداعمة للاستقلال المالي لدى الجماعات.

ومن هنا، سنتطرق لأهم المداخل التي ستمكننا من توفير بنية مالية كافية لتحسين المستوى المالي الجماعي، وهي تتعلق بالمنظومة الجبائية لدى الجماعة، فإدارة جبائية محلية قوية ومستقلة ضمان لتحقيق الاستقلال المالي الجماعي (المطلب الأول)، بالإضافة إلى المصادر التمويلية الأخرى، وخصوصا ذات الطابع غير الجبائي، التي لا يمكن إغفال دورها المحوري في دعم البنية التمويلية الجماعية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إدارة جبائية محلية قوية ومستقلة ضمان للاستقلال المالي للجماعات

لقد حاول المشرع من خلال الإصلاح الجبائي لسنة 2007، تدارك الاختلالات التي عرفها قانون 89.30 ومواكبة مسلسل الإصلاحات التي انخرط فيها المغرب بهدف تعزيز اللامركزية. وتحقيقا لهذا المبتغى عمل المشرع على سن مجموعة من المبادئ والأسس الجبائية مثل مبدأ التبسيط والملائمة والمطابقة، بهدف تحسين وتجويد العمل الجبائي، إلا أن الواقع العملي كشف عن عدة ثغرات، يمكن تلخيصها كالآتي:

- الفشل في التأسيس لمدونة جبائية محلية على غرار المدونة العامة للضرائب؛
- تكريس سوء التوزيع المنتوج الجبائي بين مختلف أصناف الجماعات الترابية، وبين الدولة وهيئاتها اللامركزية؛
- تعدد المصالح الإدارية الجبائية التي تسهر على تدبير الجبايات على المستوى الجماعي؛
- تكريس "هيمنة" السلطات المركزية على مستوى التشريع الجبائي⁽⁴⁸²⁾.

إضافة للمعوقات السابقة، فإن إشكالات أخرى لازال النظام الجبائي المحلي يتخبط فيها، سواء كانت متعلقة بالإدارة الجبائية ذاتها، والتي لازالت تعاني من نقص كبير على المستوى التدبيري، أو على مستوى الملزمين بالأداء الجبائي.

ولعل الإشكال الأكبر في هذا الصدد، هو انفراد السلطات المركزية في وضع السياسة الجبائية المحلية وتهميش دور الهيئات المحلية في اتخاذ القرار الجبائي المحلي من حيث التأسيس والتسعير.

إن الجماعات بحاجة إلى تغيير جذري على مستوى التنظيم الإداري حتى تتمكن من تجاوز العثرات التي تحد من مردوديتها على المستوى الجبائي، الأمر الذي يبقى ميزانيتها في حالة خصاص دائم فيؤثر ذلك على استقلالها المالي والتدبيري.

⁴⁸² - حسن بريح، المصطفى خطاب، "مرجع سابق، ص. 151.

وأول ما يجدر الاهتمام به هو ضرورة الرفع من المداخل الجبائية، وهو أمر لا يمكن تحقيقه إلا بإعادة النظر في الاختلالات التي طبعت منظومة التحصيل الجبائي المحلي.

لذلك فإنه من المفيد اتخاذ مجموعة من التدابير الأساسية من أجل توسيع قاعدة المردودية الجبائية المحلية مثل:

- تحسين العائد الضريبي المحلي؛
- توسيع نطاق بعض الضرائب؛
- كفاءة التدبير الضريبي؛
- فعالية الإدارة الجبائية⁽⁴⁸³⁾.

وهي إجراءات من شأنها تعزيز العائدات الضريبية المحلية دعماً لاستقلالية الميزانية الجماعية، هذا الاستقلال الذي يستدعي أيضاً امتلاك الجماعة لسلطة تقديرية في مجال الفرض الضريبي المحلي حتى تكتمل عناصر الاستقلال المالي المحلي باستقلال حقيقي للإدارة الجبائية المحلية.

ومن هنا، يرى الباحثون أن أول ما ينبغي التركيز عليه هو دعم الدور الجبائي لدى الجماعات على المستوى المحلي (الفرع الأول) حتى يتم تحقيق الاستقلال الجبائي المحلي، فتصبح الجماعات قادرة على فرض ضريبة وإلغاء أخرى حسب ما تراه مناسبة لوضعيتها ولوضعية الملزمين بالأداء الجبائي.

كما أن تحقيق المردودية الجبائية إن كان على المستوى الوطني أو المحلي، يتطلب إدارة جبائية قوية بمواردها المادية والبشرية، حتى تتمكن من الاضطلاع باختصاصاتها الجبائية على أكمل وجه، وهو ما يستدعي التدخل من أجل تأهيل الإدارة الجبائية المحلية

⁴⁸³ - Philippe Vaesken et Najib El Walidi, «Politique territoriale et politique territorialisée : Quelles implications pour la régionalisation (avancée) dans l'accompagnement du développement des territoires ; une application au cadre marocain ? », la régionalisation dans les Etats du Maghreb quelles perspectives ?, Actes des IX^{ème} journées maghrébines de Droit organisées par le réseau des juristes maghrébines (REJMA), 2014, p. 80.

ماديا وبشرىا، (الفرع الثاني) تدعيما لدورها في تحقيق أكبر قدر من المردودية الجبائية على الصعيد المحلي.

الفرع الأول: تحقيق العدالة والاستقلالية الجبائية على مستوى الجماعات

يشكل النظام الجبائي المحلي أهم عناصر الاستقلال المالي للجماعات باعتباره يتضمن مختلف الضرائب والرسوم المستحقة للجماعات وهيئاتها، والتي تستعين بها في تغطية جزء كبير من ميزانيتها.

ويمكن القول أن الاستقلال المالي للجماعات هو الركن الأساسي للإدارة المحلية، والمدخل الأساسي للحديث عن القرار الجبائي المحلي أو "الجماعي"، على اعتبار أن هذا الأخير هو الذي يتم من خلاله الموافقة على أسعار ونسب الضرائب والرسوم داخل المجلس التداولي للجماعات تحت رقابة وموافقة السلطة الوصية.

إن عملية صناعة القرار الجبائي المحلي هي مسألة في غاية الأهمية، خصوصا مع توسع المسؤوليات الاقتصادية والاجتماعية للجماعات، فالجبايات المحلية تعد موردا أساسيا يعتمد عليه بشكل كبير في تعزيز المداخل الذاتية للجماعة، الشيء الذي يعني أن منح الاختصاص الجبائي للجماعات، يعتبر أحد المرتكزات الأساسية لتحقيق مطلب الاستقلال المالي (الفقرة الأولى).

وإذا كان تعزيز دور الجماعة على مستوى التأسيس الضريبي المحلي، يحظى بأهمية كبيرة على مستوى علاقة الجماعة بالإدارة الضريبية المحلية وكذا علاقتها بالسلطة المركزية، التي من المفروض أن تترك هامشا من الحرية الجبائية للجماعات في مجال الفرض الضريبي وفق آليات ورقابة معينة، فإن حل إشكالية سوء توزيع المنتج الضريبي بين الدولة والجماعات، تحظى كذلك بقدر كبير من الأهمية، على أساس أن الإيرادات الجبائية هي العمود الفقري للميزانية الجماعية والترجمة الحقيقية لاستقلالها المالي (الفقرة الثانية) لذلك فإن توفر رصيد كاف من هذه المداخل الجبائية، عبر تحقيق توزيع عادل

وكافي، من شأنه تعزيز الرصيد الجبائي المحلي وتدعيم مبدأ الاستقلال المالي لدى الجماعات المغربية.

الفقرة الأولى: تعزيز القرار الجبائي للجماعات

بعد ثمانية عشر سنة من التجربة الجبائية التي عاشها المغرب في ظل قانون 89.30، تم إصدار القانون 47.06 ومن بعده القانون 07.20 الذي جاء مكملا ومعدلا لبعض مقتضياته الهادفة إلى تعزيز دور الجماعة في المجال الجبائي، إلا أن هذا القانون، بالرغم من الإيجابيات التي جاء بها، لم يتضمن مرتكزات قانونية حقيقية لدعم السلطة الجماعية في مجال التأسيس الضريبي ولا حتى في إمكانية الجماعة في صنع قرار جبائي محلي.

إن ممارسة الصلاحيات الجبائية ضمن مجال تدخل الجماعات يخضع للمقتضيات القانونية التي تطبق أيضا على ضرائب الدولة وأجهزتها.

وباعتبار الجماعات هيئات ترابية داخلية في حكم القانون العام، تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي، وتتوفر على مجلس تداولي يبيت في الشؤون المالية والإدارية المحلية، وجهاز تنفيذي يسهر على تنفيذ المقررات الجماعية، ولكن تدخلها يبقى مشروطا بمراعاة القوانين الجاري بها العمل، وفي هذا الصدد فإن ممارسة هذا الاختصاص الجبائي على المستوى الترابي، يبقى اختصاصا تابعا وليس أصليا، على اعتبار خضوع الجماعات في مجال القرار الجبائي لمقتضيات، لم تضعها هي بنفسها، فقد نصت المادة الأولى من القانون 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 على أنه "يرخص للجماعات المحلية باستيفاء الرسوم المنصوص عليها في هذا القانون" فهي بهذا المقتضى، تخضع لما يحدده المشرع، ولو تعلق الأمر بمجال صرف يخضع للسلطات المحلية المنتخبة.

يتميز القرار الجبائي الترابي بطبيعة موحدة بين مختلف الجماعات، فالإطار القانوني المنظم للمادة الجبائية، يعطي سلطة كبرى لأجهزة الدولة في المجال الجبائي، فهو محدد

بدقة بشكل لا يتيح الإمكانية لأي جماعة أن تخالف مقتضياته، خاصة في مجال تجاوز الحد الأدنى لبعض الرسوم، وكذا مجال الإبراء والأداء...

بالإضافة إلى ضرورة خضوع القرارات الجبائية المحلية، داخل الحدود المسموح بها، للمصادقة من طرف وزارتي الداخلية وتأشيرة وزارة الاقتصاد والمالية. كما أن أهم المقتضيات القانونية المتعلقة بالإعفاءات والتخفيضات الجبائية تحيل الجماعات إلى اتباع المدونة العامة للضرائب⁽⁴⁸⁴⁾ وهو ما يعني عدم أحقية الجماعة في اتخاذ أي قرار متعلق بإعفاء أو تخفيض جبائي ولو كان ضروريا حسب قناعة الإدارة الجبائية الجماعية، وهو أمر فيه تهميش لسلطة الجماعات في اتخاذ قرارات حاسمة أو ضرورية على مستوى الجبايات المحلية.

إن القرار الجبائي يرتبط إلى حد كبير بدرجة استقلال الجماعات في ممارسة اختصاصاتها الجبائية والتمويلية، موازنة مع توسيع مجال تدخلاتها الاقتصادية والاجتماعية والتنمية...

فالدولة، باعتبارها صاحبة السيادة، تستأثر بالجانب التأسيسي للضرائب الوطنية والمحلية، تحدد وعاءها ومقدارها وطرق تحصيلها⁽⁴⁸⁵⁾، على اعتبار أن المجال الضريبي هو من المبادئ الأساسية للقانون العام التي تعتبر سلطة فرض الضريبة كأحد تجليات ممارسة السيادة.

والحقيقة أن آراء الباحثين اختلفت بين مؤيدين ومعارضين لإعطاء سلطة الفرض الضريبي للجماعات، فيرى الاتجاه المعارض لهذه الفكرة، أن أساس فرض الضريبة هو وجود عقد ذو طبيعة مالية يبرر فرض الدولة للضريبة⁽⁴⁸⁶⁾ يحقق عدة مزايا من أهمها تفادي الازدواجية الضريبية على الصعيد الداخلي، حتى لا نكون أمام سلطتين مستقلتين،

484- المادة 6 من القانون 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

485- المادة 71 من الدستور المغربي لسنة 2011.

486- حماد حميدي، "المالية العامة"، مطبعة بني أزناسن، الطبعة الأولى، 2000، ص. 203، أورده محمد علي أدبياء، مرجع سابق، ص. 228.

لكل منهما حق فرض الضريبة، إحداها حكومية والأخرى ترابية، فتلجأ إلى فرض ضريبتين من نوع واحد على نفس الوعاء.

أما الاتجاه المساند لفكرة اقتسام الجماعات مسؤولية الفرض الجبائي المحلي مع الدولة، فيرون ضرورة مساهمة كل فرد بحسب قدرته التكليفية، في تحمل الأعباء العامة التي تحددها الدولة بغض النظر عن المقابل المحصل عليه. وأن فرض الضرائب داخل الحدود الترابية، ليس بالأمر الخطير، مادامت السلطة المركزية، لها من الوسائل ما تستطيع به تجنب التعسف الضريبي، على اعتبار أن المسؤولين المحليين هم أقرب من المواطنين ولهم علاقة مباشرة بمشاكلهم وحاجاتهم المحلية، الشيء الذي قد يجنب التفكير في التعسف الضريبي⁽⁴⁸⁷⁾ وتغليب المصلحة العامة للساكنة.

إن الحديث عن صناعة قرار جبائي ترابي لا يستقيم إلا في الحدود التي أعطاها القانون للجماعات التي لا يمكن أن تتجاوز السقف الأدنى أو الأقصى في تحديد نسب هذه الرسوم المحلية، و"ليس تأسيسها" وهو المجال الذي تتدخل فيه الجماعات كاختصاص جبائي⁽⁴⁸⁸⁾. زد على ذلك، إمكانية تدخل السلطة الوصية لتحديد أسعار أو تعريفات في حالة امتناع الأمر بالصرف المعني عن ممارسة هذا الاختصاص⁽⁴⁸⁹⁾، وإن كان نادرا ما يحدث هذا الامتناع، إلا أنه، وأن دل على شيء فإنما يدل على تقييد مقصود للجماعات لسلطة صناعة القرار الجبائي المحلي، والجدير بالذكر أن هذا الطرح له مؤيدين يرون أن فرض القرار الجبائي المحلي من طرف الدولة هو ظاهرة صحية، إذ ينبغي أن تبقى السيادة الجبائية للدولة حتى لا يكون هناك دولة داخل دولة، وهو ما لا يمكن استساغته في ظل نظام الحكم الذي ينفذه المغرب، إلا أنه من ناحية أخرى هناك من يرى أن التوسيع من مجال هذا الاختصاص، يمكن أن يدعم الاستقلال المالي لدى الجماعات، وخصوصا اختصاصها التدبيري في المجال الجبائي، تكريسا لمبدأ التدبير الحر الذي جاء به الدستور

487- انظر: عبد الحق المرجاني، "حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 3-2، 1993.

488- المادة 168 من القانون 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 المتعلق بالجبائيات المحلية.

489- الفقرة الثانية من المادة 168 من القانون 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى القانون 07.20 المتعلق بجبائيات الجماعات الترابية.

المغربي، من أجل تدعيم حرية الجماعات في ممارسة اختصاصاتها وتدير شؤونها دون الخضوع للسلطات الوصية⁽⁴⁹⁰⁾.

ولعل المقرب الجديد في تدبير الشأن العام المحلي، يقضي بإشراك مختلف الفاعلين المحليين في صنع السياسة المحلية، ولم لا السياسة الجبائية، وهو النهج الذي سار عليه الدستور المغربي حينما أقر إمكانية مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إعداد السياسات العمومية المحلية⁽⁴⁹¹⁾ إلى جانب المجالس المنتخبة، بإضفاء نوع من الديمقراطية التشاركية على مستوى القرار المحلي، لاسيما القرار الجبائي.

الفقرة الثانية: مراجعة نظام توزيع الموارد الجبائية على الجماعات

يعكس توزيع الموارد الجبائية نوع العلاقة التي تجمع بين الدولة والجماعات، والتي تتحدد في كيفية تقسيم الموارد العامة، ليصبح جزءا منها محليا ويبقى الجزء الآخر وطنيا، مما يعني أن مجال الجبايات المحلية لا يمكن فصله عن مجال ضرائب الدولة⁽⁴⁹²⁾.

فإذا كانت الدولة هي التي تحتكر الحق في تحديد القواعد الجبائية الوطنية، وتعمل على وضع آليات لربطها وتحصيلها وتوزيعها وكذا المنازعة فيها، فإن هذا من شأنه أن يخلق نوعا من التباين على مستوى توزيع المادة الجبائية، إن كان على المستوى العمودي، أي توزيع المنتج الضريبي من الدولة إلى الجماعات بنسب معينة، واحتفاظ الخزينة العامة بالجزء الأكبر من هذه النسبة، أو توزيع المنتج الضريبي وفق نسب أخرى بين الجماعات المختلفة.

⁴⁹⁰ - الفصل 136 من الدستور المغربي لسنة 2011.

⁴⁹¹ - ينص الفصل 12 من دستور 2011 على: "تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا تفعيلها وتقييمها"، وهو نفس الاتجاه الذي تم التنصيص عليه في الفصل 139 من الدستور: "يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله".

⁴⁹² - هشام مليح، مرجع سابق، ص. 146.

ونتيجة لذلك، كان من الضروري التدخل من أجل إيجاد آليات من شأنها التخفيف من هذا التباين، بشكل يحقق المردودية الجبائية بشكل عادل بين الأطراف المستفيدة من المنتج الضريبي، سواء كانت الدولة أو الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها.

وفي هذا الإطار، جاء تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية⁽⁴⁹³⁾ المتقدمة بمجموعة من المقاربات التي تؤسس لإعادة التوازنات المالية والرفع من نسبة الموارد المالية وفق مقارنة تعتبر أن أهم ما ينبغي التركيز عليه هو التنمية المحلية والجهوية.

لقد شكل التوزيع العمودي للضرائب، أي من الدولة إلى الوحدات الترابية ومنها الجماعات، ميلا واضحا لصالح الدولة، حيث تستحوذ هذه الأخيرة على الضرائب الأكثر مردودية، مثل الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل والضريبة على القيمة المضافة، بالإضافة إلى رسوم أخرى، مثل رسوم التنبر والرسوم الجمركية، وهي كلها ضرائب ذات أوعية جبائية واسعة، وبالتالي فإن الدولة تحتفظ لنفسها بالقسط الأكبر من توزيع هذه الضرائب، باعتبارها صاحبة السيادة، ومن تملك حق التأسيس الضريبي وتوزيعه، كما أشرنا سابقا، في حين يتم توزيع باقي الرسوم بين الوحدات الترابية وتستفيد الجماعات بناء على ذلك من حصتها من هذه الرسوم، وهي في مجملها رسوم تتميز بضعف المردودية باستثناء تلك الرسوم التي تدبرها وزارة المالية (الرسم على السكن، الرسم المهني، الرسم على الخدمات الجماعية).

إن واقع التوزيع العمودي للجبائيات، لم يراعي فكرة الاستقلال المالي للجماعات على مستوى البنية التوزيعية للجبائيات، على اعتبار البنية التمويلية الضعيفة لهذه الجماعات، والتي تبقى مرتبطة على الدوام بإمدادات الدولة من أجل سد العجز الذي تعرفه ميزانياتها.

⁴⁹³ - شكل الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء 6 نونبر 2008 خارطة طريق لتبني مشروع الجهوية المتقدمة كمقاربة للتدبير المحلي في إطار الصيرورة العامة لتطوير مسار اللامركزية بالمغرب، وعليه تم تعيين لجنة استشارية حول الجهوية الموسعة أو المتقدمة بالمغرب، هذه اللجنة التي قدمت تقريرها لجلالة الملك في مارس 2011، حيث شكل التقرير مجموعة من التصورات والمقاربات حول هذا المشروع إلى حين تنزيله واقعا من خال القانون التنظيمي المشار إليه في الفصل 146 من دستور 2011.

كما أن سوء التوزيع الجبائي، سواء كان عموديا أو أفقيا، لا يواكب التطور الذي تعرفه اللامركزية، وهو ما دفع المشاركين في المناظرة الثانية حول الجبايات المحلية إلى المناداة بضرورة تحويل بعض رسوم الدولة إلى الجماعات الترابية كافة، وتوجيه كل الضرائب المتعلقة بالعقار إلى تمويل المشاريع المحلية⁽⁴⁹⁴⁾.

فالضريبة على السيارات مثلا لا تستفيد الجماعات من مداخيلها بالرغم من أن الجماعة هي من اهتمت بإعداد المدار الحضري، وهي من صرفت من ميزانيتها من أجل إصلاح الطرق والأرصفة...، وكذلك الأمر بالنسبة للضريبة المفروضة على الأرباح العقارية⁽⁴⁹⁵⁾ فإن الجماعة كذلك لا تستفيد من هذه النسبة.

ولعل الطريقة التي تتحكم بها الدولة في توزيع وتنظيم الجبايات، تجعل من الصعب اعتبار الضريبة على القيمة المضافة مثلا، كعنصر من عناصر النظام الجبائي المحلي من جهة، ومن جهة أخرى فإن هذا لا يشكل عاملا تحفيزيا للسلطات المنتخبة على بذل مجهود من أجل التحصيل الضريبي⁽⁴⁹⁶⁾.

بالإضافة إلى محدودية الموارد الجبائية الجماعية مقارنة مع منتوج الضريبة على القيمة المضافة، هذه المحدودية التي تجعل الجماعات تابعة للدولة على الدوام، الشيء الذي ينعكس على استقلالها المالي.

وتجدر الإشارة إلى أن أكثر الجماعات معاناة من سوء توزيع الثروة الجبائية، هي الجماعات القروية، حيث تظل هذه الأخيرة معتمدة، من حيث التمويل الجبائي لميزانيتها، على الدولة اعتمادا كليا.

إن هذا الواقع يفرض إعادة النظر في معايير توزيع الضريبة على القيمة المضافة، سواء أكان عموديا أو أفقيا، بأسلوب أكثر عدالة يشكل الأخذ بعين الاعتبار، أثناء توزيع

⁴⁹⁴ - التوصية الأولى والثانية الصادرة عن الورشة الخامسة من المناظرة الوطنية الثانية حول الجبايات بالمغرب، المنعقدة يومي 29 و30 أبريل من سنة 2013.

⁴⁹⁵ - قانون المالية لسنة 1978 رقم 1.77، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.77.372 بتاريخ 19 محرم 1398، 30 دجنبر 1977، (الجريدة الرسمية عدد 3400 - مكرر بتاريخ 31/12/1977، ص. 3737).

⁴⁹⁶ - هشام مليح، مرجع سابق، ص. 147.

الثروة الجبائية عامة، وضع الجماعات وموقعها، باعتبار غناها أو فقرها، فهناك جماعات فقيرة تحتاج إلى تمويل أكبر، على اعتبار عدد ساكنتها وحاجياتهم وقلة مواردهم الذاتية، وهناك جماعات غنية بمواردها ومؤهلاتها الطبيعية والسياحية...

ولعل هذا ما جعل بعض المختصين في الشأن العام المحلي ينادون بضرورة الرفع من الحصة المخصصة للجماعات من القيمة المضافة، إلى 50%، وذلك بغرض المساهمة في تنمية الموارد الجبائية المحلية⁽⁴⁹⁷⁾ وإخراجها من دائرة التبعية الدولية.

كما أن الرسم المهني الذي يعتبر من الرسوم المحلية المدبرة من طرف الدولة لا تستفيد منه الجماعة إلا بنسبة 87% في حين تخصص 2% منه لفائدة الدولة و11% لفائدة الغرف المهنية⁽⁴⁹⁸⁾، كما تم تخصيص 98% من رسم السكن للجماعات، مقابل 2% لفائدة الميزانية العامة للدولة كتكاليف عن عمليات التحصيل، وهو مقتضى جديد تم التنصيص عليه في القانون 07.20 بغرض تعزيز المداخل الجبائية الجماعية، إلا أن هذا الرسم، أي رسم السكن، ظل مقتصرا على العقارات المستعملة جزئيا أو كليا من طرف مالكيها، ولا تشمل دخل العقارات المؤجرة، كما رأينا سابقا، لأن هذه الأخيرة قد تم إدراجها في وعاء الضريبة على الدخل، وهو ما يعتبر بمثابة استرداد ذكي لصالح الدولة⁽⁴⁹⁹⁾.

وعموما فإن القانون رقم 07.20 الذي صدر مؤخرا، والمتعلق بجبايات الجماعات الترابية، وإن كان قد عزز من حصة الجماعات من نسبة بعض الرسوم واكتفى بحصة ضئيلة لفائدة الميزانية العامة للدولة، إلا أن هذا الإجراء لم يمس عددا كبيرا من الرسوم التي تستحوذ فيها الدولة على حصة الأسد. في حين لا تترك للجماعات إلا حصة بسيطة من هذه الرسوم، مثل الضريبة على القيمة المضافة، كما سبق الإشارة.

وكخلاصة لما قيل، فإنه في إطار دعم الموارد الجبائية المحلية، وفي إطار العدالة الجبائية الترابية، ينبغي إعادة النظر في آلية التوزيع الضريبي على الجماعات الترابية

⁴⁹⁷ - التوصية الخامسة الصادرة عن الورشة الخامسة من المناظرة لوطنية الثانية حول الجبايات بالمغرب، المنعقدة بيومي 29 و30 أبريل سنة 2013.

⁴⁹⁸ - المادة 11 من القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

⁴⁹⁹ - محمد علي أدبيا، "إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب"، مرجع سابق، ص. 236.

عامة والجماعات خاصة، وذلك بالاعتماد على معايير جديدة لتوزيع الضرائب الوطنية وترسيخ مبدأ تقاسم الضرائب الوطنية على الجماعات الترابية.

وفي هذا السياق، فإن فرنسا تعتمد في توزيعها على الضرائب على تخصيص 40% من مواردها العامة للجماعات، بينما تكتفي الدولة بـ 60% من هذه الموارد، وكذلك الأمر بالنسبة للسويد وألمانيا اللتان تخصصان 60% من نسبة مواردهما العامة لفائدة الجماعات ولا يبقى لهما سوى 40% من هذه المداخل، وهو أمر يدل على مدى تعزيز الاستقلالية المالية للجماعات لدى هذه الدول⁽⁵⁰⁰⁾.

يجب إذن إعادة توزيع الثروة الجبائية وتأهيلها لتناسب واختصاصات الوحدات اللامركزية، باعتبار تقويم الواقع المالي لهذه الوحدات، وباعتبار الموارد الجبائية الرافعة الأساسية لدعم استقلالها المالي والإداري.

الفرع الثاني: تعزيز المداخل الجبائية لدى الجماعة

إن إصلاح المنظومة الجبائية المحلية هو شرط ضروري لتحقيق الاستقلال المالي وتعزيز التنمية الترابية وتسريع وتيرتها، فالتدبير الحر للمصالح المحلية المستقلة، يبقى بدون معنى إذا لم تتوفر هذه الأخيرة على موارد مالية كافية لسد نفقاتها وتمويل برامجها التنموية.

وقد عرف تطبيق قانون 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية مجموعة من الإكراهات التطبيقية حالت دون تحقيقه الأهداف المسطرة من صدوره، وهي متعلقة أساسا بالمردودية الجبائية المحلية، حيث ظلت لوقت طويل تعاني من الضعف والهشاشة بسبب بعض الاختلالات التنظيمية والتدبيرية، كسوء تحصيل المنتج الجبائي المحلي الذي يكلف الخزينة الجماعية مبالغ مهمة هي في أمس الحاجة إليها لممارسة اختصاصاتها التنموية، لذلك وجب التدخل من أجل إيجاد آليات

⁵⁰⁰ - "علاقة نظام اللامركز الإداري باللامركزية الجهوية بالمغرب، تشخيص الواقع وآفاق المستقبل"، مداخلة للأستاذ عسو منصور في إطار مناقشة أطروحة تحت عنوان، بتاريخ 2021/06/05، بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس.

لرفع من مستوى التحصيل الجبائي لدى الجماعة (الفقرة الأولى)، وهو أمر لا يمكن أن يتأتى إلا بتأهيل الموارد المالية والبشرية للإدارة الجبائية الجماعية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الرفع من منسوب التحصيل الجبائي الجماعي

في خضم إخراج المالية الجماعية من الاختلالات التي تعيشها ومن الضعف التمويلي المسيطر عليها، وتحقيقا للاستقلال المالي المنشود، فإننا بحاجة إلى نظام جبائي ناجح وفعال، نظام يسعى إلى تطوير المالية المحلية وتجويد تدبيرها، وخاصة الموارد المالية الجبائية التي تستدعي منا التوقف من أجل مراجعة الاختلالات الواردة عليها وهي، بالإضافة إلى ما سبق طرحه، اختلالات متعلقة بالتحصيل الجبائي على مستوى الجماعة والذي لازال يعرف عدة عقبات تحول دون تحقيق المردودية المطلوبة في أفق تعزيز الاستقلال المالي للجماعات.

ويعرّف التحصيل الجبائي على أنه تلك العملية التنفيذية التي يتم بمقتضاها توريد الديون الجبائية إلى صندوق الجماعة أو الخزينة، ويعبر عنها غالبا بعبارات أخرى، كالاستيفاء والاستخلاص والأداء أو الاستحقاق...

ومفاد التحصيل الجبائي المحلي هو تلك العملية التي يتم على إثرها استخلاص الرسوم من لدن الملزم بدفعها وإيداعها لدى صندوق الجماعة، ليصبح من الموارد الجبائية المحلية. هو تعريف شخصي مبسط لمصطلح التحصيل الجبائي المحلي حتى نقف على مفهوم التحصيل أو الاستحقاق الجبائي، ليتبين لنا أن الأمر لا يتعلق بمنظومة أو بقوانين معينة ينبغي اتباعها أثناء التحصيل، لأن القوانين الجبائية المتخصصة⁽⁵⁰¹⁾ قد فصلت في هذه الأمور عبر وضع آليات مدققة يجدر اتباعها أثناء عملية التحصيل، إنما يتعلق الأمر

⁵⁰¹ - تشكل القوانين الآتية، بالإضافة إلى المدونة العامة للضرائب، السند القانوني لتحصيل المصالح الجبائية التابعة للجماعة الحضرية للرسوم المستحقة لها وللديون المترتبة عنها:

- القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية المعدل والمتمم بمقتضى القانون رقم 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية؛
- القانون رقم 15.97 المتعلق بتحصيل الديون العمومية والصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.175 الصادر في 28 محرم 1421 الموافق لـ 3 ماي 2000؛
- مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها رقم 2.09.441 الصادر في 17 من محرم 1431 الموافق لـ 3 يناير 2010.
- المرسوم رقم 2.17.451 صادر في 4 ربيع الأول 1439 الموافق لـ 23 نونبر 2017 بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات.

بتدبير عملية التحصيل في حد ذاتها، بعبارة أخرى نحن بصدد البحث عن إمكانية وجود شروط متاحة لتحصيل الجبايات المحلية لجعلها مواد قارة وذات مردودية، وبالتالي، بمقدورها المساهمة في الاستقلالية المالية الجماعية.

وفي خضم حديثنا عن معيقات النظام الجبائي المحلي في القسم الأول من هذا البحث⁽⁵⁰²⁾ تبين لنا مدى الضعف الذي تعاني منه الموارد الجبائية المخصصة للجماعات والتي كان من ضمن مسبباتها ضعف التحصيل الجبائي المحلي.

لن نتحدث عن إجراءات التحصيل أو عن الأساليب الإعدادية لهذه العملية، ولا البيانات أو المعلومات التقنية التي ينبغي توفرها لاستيفاء الضريبة، ولا عن الإحصاء ولا الإقرار... ولا عن الأجهزة المتدخلة في عملية التحصيل، وإن كان لتعددتها أثر سلبي على المنتج الجبائي المحلي، إنما سنكتفي بالحديث عن نقص المردودية الجبائية الناتج عن التقصير في تدبير عملية تحصيل الجبايات المحلية أو على الأقل سوء تحصيلها من الناحية العملية.

لقد عانت الجماعات ولا زالت تعاني، من شح في الموارد الجبائية المحلية، سواء تلك المديرة من طرف الدولة، أو تلك المورد المدبرة ذاتيا لفائدتها، وتعددت الأسباب التي أبرزت هذا الضعف الجبائي، وتعتبر سياسة الإعفاءات الضريبية من أهم المعوقات التي تضع على الخزينة الجماعية مبالغ طائلة، كما أن ارتفاع نسبة الباقي استخلاصه من الضرائب المحلية، يساهم بشكل ملفت في حالة اللاتوازن الذي تعرفه الخزينة الجماعية.

وتعتبر قضية "الباقي استخلاصه" التي تتنامى سنة بعد سنة، دون العمل على إيجاد الحلول لمعالجتها وغياب إرادة حقيقية لتحصيل المداخل المستحقة للجماعة⁽⁵⁰³⁾ من أبرز القضايا التي تستلزم الوقوف من أجل إيجاد حل فوري وناجع للخروج من هذه الدائرة المفرغة التي تعاني منها الجماعات منذ سنوات والتي تشكل حجرة عثرة أمام تقدمها على الصعيد التمويلي والتنموي.

⁵⁰² - انظر الفصل الثاني من القسم الأول من هذا البحث.

⁵⁰³ - عبد العزيز أشرف، "الحكامة الجيدة الدولية-الوطنية-الجماعية ومتطلبات الإدارة المواطنة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص. 232.

ويبين الجدول التالي تطور حصية الباقي استخلاصه من الديون المستحقة لفائدة جماعة فاس في الفترة 2016-2020، وهي نسبة كبيرة تتراكم سنة بعد أخرى، وجماعة فاس ماهي إلا نموذج من النماذج التي يمكن القياس عليها معظم الجماعات المغربية.

الجدول رقم 10: تطور الباقي استخلاصه من الديون المستحقة لفائدة جماعة فاس في الفترة 2016-2020

السنة المالية	الباقي استخلاصه المرتبط بالمداخيل المحولة من طرف الدولة	الباقي استخلاصه المرتبط بالمداخيل الجبائية	الباقي استخلاصه المرتبط بالمداخيل الأخرى	المجموع
2016	886 217 813,86	676 862 743,63	22 024 812,58	1 585 105 370,07
2017	981 354 945,14	1 161 504 437,97	21 485 997,55	2 164 345 380,66
2018	1 067 796 237,74	1 207 326 382,61	22 643 971,87	2 297 766 592,22
2019	1 164 013 670,78	1 434 985 185,11	22 557 438,27	2 621 529 294,16
2020	1 253 903 048,38	1 458 162 641,57	22 279 216,50	2 734 344 906,45

المصدر: المعطيات المالية والمحاسبية، ملخص ميزانية جماعة فاس برسم سنوات 2016-2020.

وإن كان قانون 07.20 قد عمد إلى إسقاط المتراكم من الضرائب الجماعية التي تقل قيمتها عن 200 درهم كحل متواضع لمواجهة معضلة "الباقي استخلاصه" من الديون الجماعية، إلا أنها بالمقابل روحت على الخزينة الجماعية مبالغ مهمة، ومع ذلك، فإن هذا الإسقاط ساهم على الأقل في تخليص وغلق ملفات متراكمة من الديون المتناثرة التي يصعب على الإدارة الجبائية الجماعية حصرها واستيفائها.

ينبغي إذن تبسيط الإجراءات، وتمكين الملزمين من فهمها والمشاركة فيها واعتماد تقنيات جديدة في وضع الأسعار، تأخذ بالتصاعدية وتوسع مجالات التسعير، بحيث

تراعي المقدرة التكاليفية للملزمين المحليين. فالنظام الضريبي الناجح والعاقل هو النظام المقبول اجتماعيا، وليس فقط مربح ماليا⁽⁵⁰⁴⁾.

كما أن الوعاء الجبائي المحلي يستدعي الوقوف من أجل توسيعه من خلال تضريب مجموعة من القطاعات غير خاضعة للضريبة، وكذا من خلال استكشاف مصادر وأوعية جديدة للتضريب⁽⁵⁰⁵⁾، فمثلا، فإن بعض الدول الأوروبية، وبغرض جلب جزء من الموارد الجبائية لجماعة ما، يتم تضريب بعض المجالات مثل الضريبة على الثروة أو على الإرث⁽⁵⁰⁶⁾ والضرائب المتعلقة بالبيئة، والتي تعتمد على مبدأ "الملوث يدفع" حيث يلزم الشخص الملوث بأداء مجموع تكلفة تنظيف التلوث الذي تسبب فيه، وهي لاشك، تساهم في توفير جزء لا بأس به من الضرائب على مستوى الجهة أو الجماعة، بالإضافة إلى المحافظة على نظافة المدينة أو الجماعة...

وفي هذا الصدد، من المهم ذكر بعض التوصيات الصادرة عن اللجنة الاستشارية للجهوية، التي تحدثنا عنها سابقا، والتي تنص على ضرورة إعادة تقييم وتنويع الوعاء الضريبي من خلال فرض بعض الرسوم والأتاوى ذات البعد البيئي المرتبطة بثلاث مجالات، هي: الماء والهواء والأرض، وذلك عبر فرض مجموعة من الضرائب البيئية⁽⁵⁰⁷⁾. وكما ينبغي، حسب التقرير ذاته، دراسة إمكانية تطبيق بعض الرسوم على أنشطة المطارات والنقل عبر الطريق السيار، على غرار الرسم المفروض على أنشطة الموانئ⁽⁵⁰⁸⁾.

⁵⁰⁴ - Mohammed El Janati, « La liberté d'imposer face à la liberté de s'évader : quel juste milieu ? », Revue marocaine des études et de consultations juridiques, N° 6, imprimerie Al oumnia, Rabat, 2016, p. 38.

⁵⁰⁵ - المحجوب الدربالي، "جبايات الجهة بين المقتضيات المالية ورهان الجهوية المتقدمة"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية عدد 10، يوليوز 2015، ص. 112.

⁵⁰⁶ - في إطار مناقشة البرلمان لموازنة 2021 طفت على الواجبة مطالب فرض الضريبة على الثروة باعتبارها مورد جديد يمكن الاعتماد عليه لتمويل التكاليف العمومية، وبالتالي المحلية، وتوسيع الوعاء الجبائي، والسعي نحو تحقيق العدالة الجبائية.

⁵⁰⁷ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثالث، ص. 152.

⁵⁰⁸ - نفس التقرير، ص. 153.

كما أن إصلاح الضريبة الفلاحية هي من الأمور التي يجب أخذها بعين الاعتبار في كل محاولة للإصلاح تستهدف النظام الجبائي المغربي ككل، لأن الجماعات لا تستفيد من هذه المادة الضريبية بالشكل المطلوب.

وعموماً، فما دمنا في خضم الحديث عن ضرورة الرفع من مستوى التحصيل الضريبي، فإننا نتناوله على سبيل تعزيز المداخل الجبائية المحلية والرفع من مردوديتها، ومن هنا لا يفوتنا الحديث عن مجموعة من التوصيات الصادرة عن اللجنة الاستشارية للجهوية والتي ترى أنه يجب إعادة النظر في بعض الرسوم التي تعتمد على القيمة الكرائية بهدف تقريبها من سعر السوق بناء على المعطيات المتوفرة خاصة على مستوى المحافظة العقارية والمديرية العامة للضرائب.

علاوة على ذلك فإنه، حسب نفس التقرير، ينبغي تحيين عمليات الإحصاء بهدف الإحاطة بشكل أفضل بالمادة الخاضعة للضريبة، وذلك بتعزيز دور وبنية اللجان المحلية المكونة لهذا الغرض بتعاون وثيق مع السلطات المحلية وباقي المؤسسات التي تتدخل في تحديد الأشخاص الخاضعين للضريبة⁽⁵⁰⁹⁾، كما يجب تزويد هذه اللجان بالموارد المادية والبشرية لضمان التسيير المنتظم والدائم للعمليات وكذا تتبعها.

إن التحصيل الجيد للجبائيات المحلية يؤدي إلى تحقيق عائدات قارة وذات مردودية عالية، وهو ما يتطلب وجود نظام قانوني للتحصيل متناسق ومنسجم مع البنيان القانوني العام للجماعات، حتى تستفيد هذه الأخيرة من هذا المصدر التمويلي المهم. لذلك يجب عقلنة نظام التحصيل في حد ذاته، وذلك عن طريق تعزيز أساليب التحصيل الرضائية، وتيسير عملية الأداء عن طريق تمديد الآجال، والرفع من قيمة الجزاءات بحيث تتناسب تصاعدياً مع طول مدة التأخير عن الأداء، مع إمكانية الأداء عن طريق الأقساط في حالة ثبوت حسن النية عند الملزمين المحليين، وإصدار الرسوم بأسماء الأشخاص الطبيعيين وليس باسم الأشخاص المعنويين، بالنسبة للمقاولات والشركات، تفادياً لكل تملص من

⁵⁰⁹ - نفس التقرير، ص. 154.

الأداء⁽⁵¹⁰⁾، إلى جانب أهمية العنصر المادي والبشري في تحسين جودة ومردودية هذا المنتج الجبائي الذي يحظى بقدر كبير من الأهمية داخل المنظومة التمويلية المحلية.

الفقرة الثانية: تأهيل الموارد المادية والبشرية للإدارة الجبائية الجماعية

لقد أبان تطبيق الإصلاح الجبائي المحلي الأخير عن عدة مشاكل ترتبط في جانب منها بالإدارة الجبائية المحلية، حيث أن أغلب الجماعات لا تتوفر على إدارة جبائية عصرية⁽⁵¹¹⁾ ومؤهلة وقريبة من الملزمين وفي خدمتهم وتمارس مهامها على مستوى من المسؤولية والوضوح والشفافية، وهو ما أثار نقاشا واسعا بين مختلف الباحثين والمهتمين بهذا المجال⁽⁵¹²⁾، ومحورا للعديد من الندوات العلمية والمناظرات التي تطرقت للمواضيع الجبائية والضريبية، وخاصة في الجزء المتعلق بتأهيل الإدارة الجبائية المحلية.

وإذا كان من الضروري إصلاح هياكل الإدارة الجبائية المحلية⁽⁵¹³⁾ ضمانا للجودة والمردودية والتدبير الجيد للموارد الجبائية، فإن هذا الأمر لن يتأتى إلا عبر تأهيلها ماديا وبشريا للقيام بالأدوار الموكولة لها وعلى رأسها تحصيل وتدبير الرسوم المحلية.

لقد أصبح دعم المصالح الجبائية المحلية بالموارد المادية والبشرية ضرورة ملحة حتى تستطيع الإدارة الجبائية المحلية من أداء مهامها على مستوى أعلى من الكفاءة والجودة والمردودية وذلك بهدف دعم الاستقلال المالي لدى الجماعات، الذي لا يتأتى إلا بتقوية وإغناء الميزانية الجماعية.

ففيما يتعلق بتأهيل العنصر البشري، فإن وكالات المداخل تعاني من نقص كبير على مستوى الموظفين الجماعيين العاملين بهذه المصلحة، سواء من حيث الكم أو الكيف،

⁵¹⁰ - هشام مليح، "في الحاجة إلى إصلاح قانون الجبايات المحلية"، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية، العدد العاشر، مطبعة الأمانة، الرباط، 2015، ص. 201.

⁵¹¹ - عبد الحق المرجاني، "حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 3-2، سنة 1993.

⁵¹² - "الحكمة وأفاق إصلاح النظام الجبائي المحلي قراءة في مسودة تعديل قانون 30.89"، يوم دراسي نظمته مركز الأبحاث والدراسات الضريبية بتنسيق مع مجلس مدينة الدار البيضاء، 3 دجنبر 2005.

⁵¹³ - وهو موضوع ارتأيت عدم التطرق إليه بإسهاب، نظرا لأن الأمر يتعلق، في نظرنا، بإشكالية تقنية تتعلق بالهياكل بالإدارة الجبائية، في حين نحن بصدد معالجة إشكالية ضعف التحصيل الجبائي الناتج عن سوء عملية التحصيل، وضعف الوسائل المادية والبشرية التي تشكل العامل المساعد على تحقيق المردودية الجبائية بشكل أفضل.

وهو ما يؤثر على تدبير الجبايات المحلية ويساهم في تراكم نسبة الباقي استخلاصه كما سنرى لاحقا.

أما من حيث كيف فتعرف هذه المصالح ضعف تكوين العاملين بها، وعدم تخصصهم في الميدان الجبائي، ناهيك عن إبعاد بعض الأطر العليا المتخصصة والمكونة عن تسييرها واستنادها إلى أطر متوسطة⁽⁵¹⁴⁾.

وبناء على ما سبق، فإن الضرورة أصبحت تقتضي الرفع من مردودية الإدارة الجبائية المحلية من خلال الاهتمام بالعنصر البشري، خاصة وأن جل المشاكل المرتبطة بالمردودية الجبائية، لها علاقة بسوء التدبير والتأطير داخل الإدارة الجبائية والنتيجة عن انعدام التكوين والتحفيز بالنسبة للموظف الجماعي داخل الإدارة الجبائية المحلية.

لذلك اهتم علماء الإدارة بوضع المبادئ والأسس التي تساعد على الاستفادة القصوى من كل فرد يشتغل داخل الإدارة الجبائية المحلية ومن بين هذه الأسس: الهيكلية التنظيمية، التدريب، التكوين والتحفيز.

إن الموارد البشرية هي بمثابة رأس مال غير عادي إذا أحسنت إدارته وتنميته يمكن أن يحقق الأهداف المسطرة والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:

- رفع الكفاءة التدبيرية للموظفين بواسطة التكوين المالي والمحاسبي المنتظم والمستمر، وذلك بهدف تحقيق الأهداف المسطرة من قبل الإدارة؛
- تحفيز الموظفين من أجل بذل المجهود في سبيل تحقيق أكبر مردودية جبائية، داخل إطار محفز ومعقلن، يعود بالنفع على الموظف وعلى الإدارة الجبائية ولا يثقل كاهل الملزمين بالأداء الجبائي⁽⁵¹⁵⁾؛

⁵¹⁴ - "تحصيل الرسوم المدبرة من طرف الجماعات المحلية، بلدية سطات نموذجا"، مقالة إلكترونية، د. يونس مليح، مجلة موقع العلوم القانونية، 3 يناير 2013 على الموقع التالي: www.marocdroit.com

⁵¹⁵ - محمد أشمال، مرجع سابق، ص. 270.

- التوزيع المعقلن للمهام والمسؤوليات داخل الإدارة الجبائية المحلية وتكريس نظام للتحفيز وتشجيع الموظفين على البذل والعطاء في سبيل تحقيق مردودية جبائية جيدة⁽⁵¹⁶⁾.

وبالإضافة إلى أهمية التكوين المستمر للموظف الجماعي داخل الإدارة الجبائية المحلية، والتي تكسبه معرفة ومهارة وقدرة على أداء وظيفته على أحسن وجه، فإن هذه الأهمية تصبح أكثر إلحاحا عندما تتجه صوب تطوير معارف ومهارات الموظفين القدامى وتحسين سلوكهم الإداري ليصبح عنصرا فاعلا ومشاركا في التشخيص الفعلي لأهم المشاكل المطروحة واقتراح الحلول التي يراها مناسبة⁽⁵¹⁷⁾ نظرا لما اكتسبه من معارف وتكوينات تؤهله لمعرفة المستجدات التي يحفل بها الحقل الضريبي خاصة داخل الجماعة التي ينتمي إليها. ويتطلب هذا التكوين التوفر على عدة برامج من شأنها تقوية معارف وقدرات وتقنيات العمل المنتج داخل الإدارة الجبائية الجماعية⁽⁵¹⁸⁾.

لاشك أن تكوين الموارد البشرية هو عامل بالغ الأهمية من شأنه تعزيز المردودية الجبائية المحلية، إلا أن النظام التحفيزي لهذه الموارد البشرية لا يقل أهمية عن الآخر، على اعتبار العامل النفسي الذي تنعكس آثاره على جودة العمل الجبائي، حيث يعمل التحفيز على تحريك الروح المعنوية لدى الموظف ويشجعه على الأداء الأفضل رغبة في المزيد من التحفيز.

⁵¹⁶ - محمد عياد، "النظام الجبائي المغربي بعد الإصلاح"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية الحقوق، وجدة، 2004، ص. 111.

⁵¹⁷ - Moha Oumato, « La formation du personnel des collectivités locales : pourquoi faire », revue marocaine d'administration locale et de développement, série ordinaire, N double 2-3, janvier-juin 1993, p. 37.

⁵¹⁸ - ومن ضمن هذه البرامج نذكر:

- برامج تنمية القدرات الإدارية والتسييرية؛
 - برامج الإعلام والاتصال والعلاقات البشرية؛
 - العمل على تواجد خبراء واستراتيجيين في مجال التكوين؛
 - ملائمة البرامج التكوينية مع المناصب المعروضة للتوظيف؛
 - إدراج التكوين ضمن الأهداف الاستراتيجية للإدارة الجبائية المحلية؛
 - إنجاز دورات تكوينية بعد اختبار المرشحين لها؛
 - إنجاز دورات تدريبية مهنية قبل الاندماج الكلي في الوظيفة؛
 - تطعيم مصالحي التكوين بمجموعات تقنية وإدارية كافية.
- أورده الأستاذ محمد أشمال في أطروحته، مرجع سابق، ص. 273.

ويكون التحفيز على شكل مكافآت مالية، أو تعويضات عن أعمال إضافية أو تحقيق مكاسب كانت صعبة التحقق، كاستخلاص نسبة مهمة من الديون الجبائية التي كانت في رفوف الإدارة الجبائية لمدة طويلة.

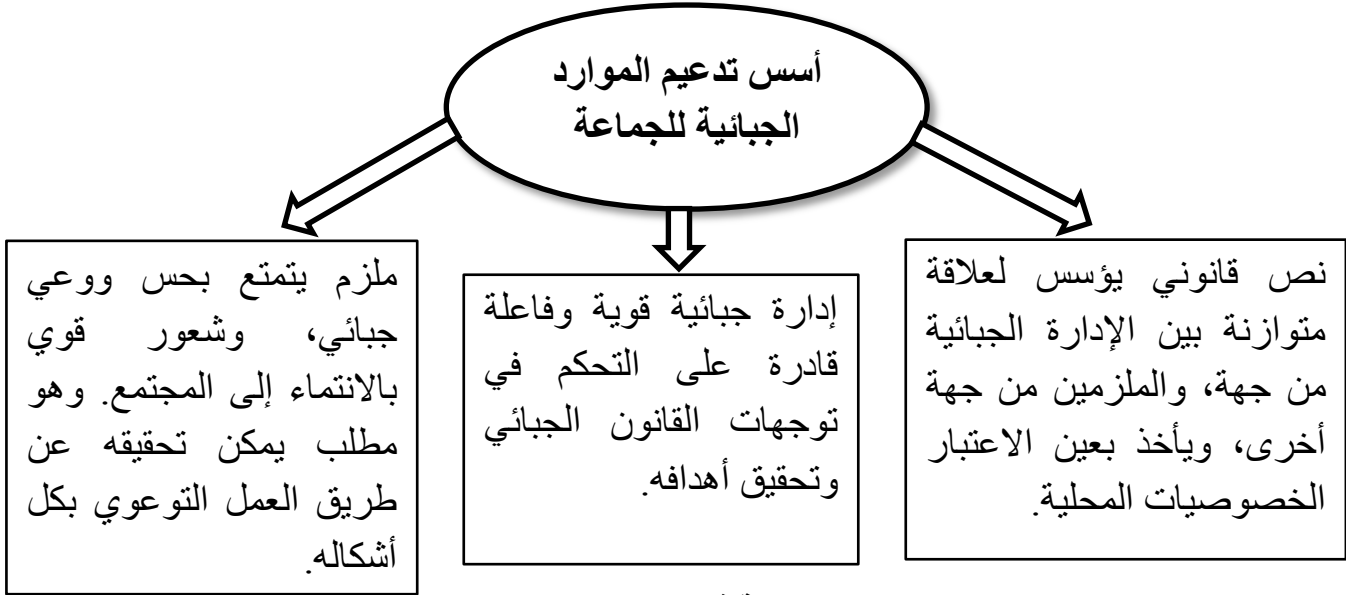
كما أن تحفيز وتشجيع الموظف في الإدارة الجبائية يساهم في الرفع من المردودية الجبائية لهؤلاء الموظفين، لما يوفره لهؤلاء الموظفين من الاطمئنان على مستقبلهم، وعلى وضعيتهم المهنية التي تتحسن بتحسين ظروفهم وإمكاناتهم المادية والمعنوية، بالإضافة إلى هذه الأهداف فالتحفيز يساهم في ضمان الفعالية والإنتاجية لدى الإدارة الجبائية التي تصبح بتوفر العنصر البشري الكفؤ والمؤهل إدارة قوية ومنتجة لا ينقصها إلا توفر الموارد التقنية والمعلوماتية الحديثة لإتمام بناء صرح المنظومة الجبائية المحلية.

ولعل الرفع من المردودية الجبائية المحلية يتطلب كذلك عناية مركزة بالإدارة الجبائية على مستوى الموارد المادية ووسائل العمل المتاحة لهذه الإدارة، وهو ما يتطلب تدعيم الإدارة بمختلف التجهيزات الأساسية من مكاتب، وحواسيب متطورة، وأدوات تقنية وأقسام متخصصة، حتى تستطيع العمل بشكل مريح ومنتج.

فالوضعية التي توجد عليها الإدارة الجماعية عامة والإدارة الجبائية خاصة، باستثناء الجماعات الكبرى، تكاد تخلو من هذه الوسائل الحديثة التي تعتمد عليها الإدارات في تدبير مهامها، كاستعمال المعلومات في التدبير الجبائي المحلي، والقطع مع الأساليب التقليدية للتسيير الجبائي والتي لا تحدث أثارا إيجابية لا على المستوى التدبيري ولا على مستوى التحصيل الجبائي.

إن استخدام مفهوم الإدارة المعلوماتية أو الإلكترونية في النظام الجبائي المحلي أصبح ضرورة لا غنى عنها لأجل تجاوز المشاكل الكثيرة التي تعاني منها الجماعات من جراء طريقة التسيير التي تهيمن عليها العشوائية، وتفتقر لوسائل حديثة قادرة على كسب

رهانات الجودة والفعالية، سواء على مستوى التسيير، أو على مستوى تسهيل عملية المراقبة⁽⁵¹⁹⁾، (520).



تركيب شخصي بناء على معطيات عامة في صلب البحث.

المطلب الثاني: تدعيم الموارد غير الجبائية للجماعة

إذا كانت الموارد الجبائية المحلية تشكل أحد المرتكزات المهمة للتمويل الذاتي الجماعي والعمود الفقري للميزانية الجماعية، فإن الجماعات تتوفر على مصادر أخرى لتمويل ميزانيتها، وهي كما سبق أن تطرقنا، مصادر ذات طابع غير جبائي، تتمثل في دخول الأملاك الجماعية وغيرها ومصادر أخرى في شكل إمدادات وتحويلات من طرف

⁵¹⁹ - محمد أشملال، مرجع سابق، ص. 277.

⁵²⁰ - لا يفوتنا الحديث أن الإدارة الجبائية في بعض الدول الأوروبية كبلجيكا حيث يتم إسناد تدبيرها إلى شركات خاصة هذه الأخيرة تقوم بعمليات التحصيل، وتستعمل من أجل ذلك مختلف الطرق الحديثة، كالاستخلاصات عن طريق الاقتطاعات الشهرية التي تكون في شكل مبالغ مبسطة، التي ينبغي على الملزمين بالدين أدائها، كما يجوز لهذه الشركات أن تلجأ لأسلوب الاقتطاعات البنكية المباشرة للمدينين من أجل استيفاء ما تبقى من الديون التي عليهم بشكل تلقائي. وفي الوقت ذاته فإن هذه الإدارات الخاصة تقوم بفرض عقوبات وغرامات كبرى في حق الممتلصين أو المتأخرين في أداء واجباتهم الضريبية، خاصة إذا كان هذا التأخير غير معلل، وبالتالي فما نراه في الدول الأوروبية يشكل نموذجاً يحتذى به ومطلبا ينبغي أخذه بعين الاعتبار بالإصلاح الجبائي القادم.

الدولة لفائدة الجماعات... وهي مصادر تمويلية لا تقل أهمية عن المصادر الجبائية باعتبارها تستهدف الجزء الأهم من الميزانية الجماعية، فهو الجزء المتعلق بالتجهيز.

ونظرا لما يمكن أن تحققه هذه الموارد الذاتية المحلية من إغناء المالية الجماعية باعتبارها عصب الميزانية الجماعية والداعم الحقيقي لاستقلاليتها، فإن واقع الحال يتطلب التدخل من أجل العمل على تنمية هذه الموارد الذاتية (الفرع الأول).

كما يجب موازنة مع ذلك، تعزيز مصادر التمويل الخارجي الذي تعتمد عليها الجماعات نظرا لما لهذه المصادر من أهمية داخل النسق التمويلي والتنموي الجماعي.

لذلك يرى المختصون ضرورة إعادة النظر في نظام التمويل الخارجي لدى الجماعات (الفرع الثاني) وذلك وفق رؤية جديدة تستهدف عقلنته وترشيده استجابة لمطالبات التنمية الترايبيه بشكل عام ومتطلبات الاستقلال المالي الجماعي بشكل خاص.

الفرع الأول: ضرورة تنمية الموارد الذاتية لدى الجماعات

تحتل الموارد الذاتية المحلية، ذات الطبيعة غير الجبائية، مكانة هامة داخل المنظومة المالية الجماعية، نظرا لما توفره من رصيد مالي مهم تستطيع من خلاله الجماعات تمويل اختصاصاتها ومواجهة تكاليفها التديرية والتجهيزية.

كما أن مسألة تدعيم الموارد الذاتية أصبحت تحتل درجة كبيرة من الأهمية في إطار تعزيز الاستقلال المالي لدى الجماعات⁽⁵²¹⁾.

لقد أصبحت إشكالية الاستقلال المالي المحلي تطرح نفسها بإلحاح أمام ضعف الموارد المحلية، حيث تضطر الجماعات إلى القبول بإمدادات الدولة كجزء مكمل لميزانياتها ولكن تحت شروط معينة تملئها السلطة المركزية على الوحدة الترايبيه، وهو ما

⁵²¹ - « Les relations entre l'Etat et les collectivités locales », Rapport du groupe de travail sur la révision générale des politiques publiques, S/présidence Lambert (A.), décembre 2007, p. 16.

يمس مباشرة باستقلالها، كما سبقت الإشارة، إن كان على المستوى المالي أو على مستوى تدبير هذه الإمدادات كما رأينا سالفاً.

وعلى غرار متطلبات الإصلاح الجبائي المحلي الذي تطرقنا إليه سابقاً، كضرورة لدعم الموارد الذاتية المحلية، وخصوصاً في الجزء المحول من ضرائب الدولة، فإن متطلبات الإصلاح هذه لا بد وأن تشمل منظومة الموارد المالية الذاتية للجماعات، بما فيها الأملاك العمومية الجماعية التي ينبغي إعادة النظر في القوانين التي تنظمها، وذلك عبر إيجاد آليات ومداخل من أجل تحسين بنيتها (الفقرة الأولى) باعتبارها الرأسمال الحقيقي للثروة المحلية.

ولا تتمثل الأملاك الجماعية في تلك العقارات التي تمثلها الجماعات ملكية قانونية تامة فحسب، وإنما تتضمن كذلك أملاكاً طبيعية قد تخصصتها الجماعة لإشباع حاجات النفع العام، كاستغلال الثروة الغابوية، أو استغلال المناجم.

يتعلق الأمر بثروة طبيعية جماعية تتطلب التدخل من أجل تعزيزها وحمايتها من سوء الاستغلال باعتبارها تشكل جزءاً من الرأسمال الطبيعي لدى الجماعة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مداخل تحسين بنية الأملاك الجماعية

تقاس ثروة الجماعة بما تتوفر عليه من أملاك طبيعية وعقارية وبقدرتها على صيانتها وحسن تدبيرها، وتوظيفها لصالح التنمية المحلية والترايبية.

ولقد سبق أن رأينا في القسم الأول من هذا البحث مدى توفر جماعاتنا المغربية على حصة لا بأس بها من الأملاك العمومية المخصصة للنفع العام المحلي، كما رأينا في الجزء المتعلق بالمعوقات المالية والتدبيرية للأملاك الجماعية حجم المشاكل التي يتخبط فيها هذا القطاع، إن كان على مستوى النصوص القانونية المنظمة للأملاك الجماعية أو على مستوى سوء تدبير هذا القطاع، وهو ما ينعكس سلباً على المداخل المتأتية من استغلاله.

لذلك فإن متطلبات تعزيز الاستقلال المالي الجماعي أصبحت تستدعي وضع محددات من شأنها تعزيز قطاع الملك الجماعي حتى يستطيع المساهمة في إنعاش الميزانية الجماعية ومسايرة ركب التنمية الترابية، فالغاية من تحسين مستوى الأملاك الجماعية إن كان على الصعيد القانوني أو الصعيد التدبيري، من شأنه تعزيز البنية المالية للجماعة وبالتالي تدعيم استقلالها المالي.

إن تعدد النصوص القانونية والتنظيمية للأملاك الجماعية هي أهم ما يعيب المنظومة القانونية والتنظيمية لهذه الأملاك⁽⁵²²⁾، ذلك لأن هذه النصوص القانونية التي وضعت في أزمنة متفرقة هي كثيرة ومتعددة، بشكل يصعب معه التعامل معها من لدن الجماعات، وهو ما يستدعي التدخل من أجل العمل على توحيد هذه النصوص القانونية للأملاك الجماعية في نص واحد شامل بدلا من التعدد والتشتت الذي يطبع هذه النصوص، بالإضافة إلى عدم مسايرتها للتطور اللامركزي الذي عرفه المغرب، والذي أصبح يتطلب قطع الصلة مع النصوص القديمة بخلق نصوص جديدة مواكبة لتطور الصلاحيات التقديرية والتدبيرية التي أصبحت تتمتع بها الجماعات.

كما ينبغي إعادة النظر في قيمة الأملاك الجماعية التي يتم تفويتها لأنها لا تتناسب والقيمة الكرائية الحقيقية لهذه الأملاك، الأمر الذي يتطلب مراجعة قيمة الانتفاع بتلك العقارات مع الأخذ بعين الاعتبار مساحتها وموقعها وطبيعتها وحجم الأرباح المحققة من قبل المنتفعين بهذه العقارات⁽⁵²³⁾.

ويعتبر سوء تحصيل المداخل المتأتية عن استغلال الملك العمومي من أبرز المشاكل التي تضيع على الخزينة الجماعية أموالا مهمة هي في أشد الحاجة إليها لتمويل مصاريفها، لذلك ينبغي بذل مجهود كبير من قبل الإدارة الجماعية من أجل تجويد عملية التحصيل على مستوى مداخل الأملاك الجماعية، خصوصا وأن نسبة الباقي استخلاصه من هذه الموارد هي في تزايد مستمر سنة بعد سنة، وهو ما يبين سوء تدبير الإدارة الجماعية لهذا القطاع،

⁵²² - حياة البجديني، محمد الأعرج، نقيب جيري، مرجع سابق، ص. 205.

⁵²³ - وقد سبق أن تناولنا حجم المعوقات التي يواجهها تدبير الأملاك الجماعية والتي تنعكس بالسلب على مردوديتها.

خصوصاً وأن أغلب الممتلكات الجماعية ليست منظمة ومرتبة في سجلات الجماعات بشكل جيد، حيث أن القليل من الجماعات تلك التي قامت بإحصاء شامل لممتلكاتها في حين أن غالبية الجماعات لا تتوفر سوى على معلومات جزئية وغير محينة لممتلكاتها، وهو ما يفسر الصعوبات التي تصادفها هذه الجماعات في مسك سجلاتها وتدبيرها تدبيراً معقولاً وسليماً.

وإذا كانت المسؤوليات والأعباء الإنفاقية المرتبطة بالتنمية المحلية في تزايد مستمر، فإن أهمية تنمية الموارد بجميع أشكالها تتزايد هي الأخرى، وأن أي إهمال في هذا المجال سيؤدي إلى خلق عجز مالي حتى لما نسميه اليوم بالجماعات الغنية⁽⁵²⁴⁾.

إن إصلاح واقع الأملاك المحلية ينبغي أن يشمل أساليب تعزيز الممتلكات الجماعية والإقليمية والجهوية بشكل عام، وكذا قواعد حمايتها وذلك ضمن التصور التالي:

- ضرورة إيجاد ممتلكات كافية لصالح الجماعات؛
- ضرورة تمتيع عمليات اقتناء هذه الممتلكات بالطابع المجاني ؛
- ضرورة مشاركة الجماعات في عملية التجهيز الاجتماعي الاقتصادي؛
- ضرورة تحديد مسطرة المبيعات العقارية⁽⁵²⁵⁾؛
- إيجاد آليات لمواجهة خطر المضاربات العقارية التي ينهاها عادة الخواص وأصحاب رؤوس الأموال.

وفي هذا الصدد اتجهت "لجنة الشؤون العقارية" في إطار المناظرة الأولى التي عقدت في مراكش حول الجماعات المحلية، إلى اقتراح تغيير التشريع الخاص بالعقارات الجماعية وإصلاحه، لتوصي بضرورة تسوية الوضعية القانونية للممتلكات الجماعية وذلك عن طريق⁽⁵²⁶⁾.

⁵²⁴ - عبد المجيد أسعد، "مالية الجماعات المحلية بالمغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثانية، 1995، ص.

124.

⁵²⁵ - عبد الواحد شعير، "الوضعية الحقوقية لممتلكات الجماعات الترابية بالمغرب"، مجلة المالية المحلية والاقتصاد الجهوي، عدد

1، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1995، ص. 50-51.

⁵²⁶ - نفس المرجع، ص. 51.

- القيام بحملة لتحفيز الممتلكات العقارية الجماعية؛
 - تطبيق المقتضيات التشريعية فيما يتعلق بتسيير الأملاك العقارية وذلك بوضعها داخل سجل الممتلكات؛
 - العمل على إخضاع الهيئات العقارية لنفس المسطرة بهدف إخراج الجماعة من مرحلة الحيابة إلى مرحلة التملك.
- أما على صعيد تسيير الممتلكات العقارية، فتوصي اللجنة بجعل نظام موحد لهذه الممتلكات، وذلك تماشيا مع متطلباتها وحاجاتها وكذا لوضع حد لتعدد وتنوع التشريعات الجاري بها العمل منذ 1921.
- وفيما يتعلق بالمرجعية القانونية للممتلكات العقارية الجماعية، فإنها تعاني من اختلاف وتعدد النصوص المهيكلية لهذا القطاع، لذلك فإن التدخل واجب لإصلاح هذا التعدد على مستوى النصوص القانونية، والعمل على تحديد الاختصاصات والمسؤوليات بالنسبة لتدبير قطاع الممتلكات العمومية الجماعية.
- كما أن عملية اقتناء العقارات التي توجد في حيازة الجماعة، ولم لا عقارات أخرى لا تدخل ضمن ملكيتها، من شأنها تعزيز الرصيد العقاري الجماعي والذي بدون شك، سيساهم في توفير اعتمادات مالية إضافية لفائدة الجماعة المعنية. فالوظيفة التي أصبحت تقوم بها الجماعة "المقاولة" في مجال التنمية الشمولية، تتطلب وعاء عقاريا قد تتوفر عليه أو تعمل على اقتنائه⁽⁵²⁷⁾.

بقي أن نشير إلى ضرورة تصفية جميع النزاعات العقارية العالقة أمام المحاكم المختصة أو حتى بالتراضي مع الأطراف التي تدعي ملكيتها وذلك لتمكين الجماعة من التصرف في ممتلكاتها بطريقة قانونية. دون إغفال الجانب المتعلق بالتحفيز الذي من شأنه أن يحسن الوضعية القانونية للأملاك التي هي في حوزة الجماعة، لذلك ينبغي القيام

⁵²⁷ - الهادي مقداد، "السياسة العقارية في ميدان التعقير والسكنى"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2000، ص. 193.

بتحفيظ العقارات غير المحفظة بطريقة تدريجية ومنتظمة وتوفير الاعتمادات المالية اللازمة لذلك وفق برنامج سنوي محدد، لتطهيرها من كافة التعرضات والنزاعات⁽⁵²⁸⁾، وحتى لا يبقى الملك الجماعي عرضة للسطو والتراخي عليه من طرف الغير⁽⁵²⁹⁾ خصوصا إذا كان غير محدد بطريقة دقيقة وقانونية.

وكخلاصة، يمكن القول أن المشرع المغربي وإن كان يلعب دورا هاما في حماية الأملاك الجماعية والمحافظة عليها، إلا أن الجهود المبذولة من أجل تحقيق هذه الحماية لازالت غير كافية، لذلك لابد من تدخل جهات أخرى لمساندة الدولة في حماية الملك العام المحلي وتدبيره ورفع الضرر عنه وبالتالي الرفع من مردوديته.

ومن هذا المنطلق، بقي أن ننوه بأهمية الدور الذي أصبحت الهيئات المنتخبة لدى الجماعات مدعوة إليه بهذا الخصوص، وكذا الجمعيات المؤسسة خصيصا لأهداف حماية المال العام، دون أن ننسى دور الإعلام أيضا وما يمكنه أن يسديه من خدمات توعوية للمواطنين بأهمية المال العام وضرورة المحافظة عليه والتعريف بمختلف الخروقات والمشاكل التي تطاله، ودفع الجهات المسؤولة إلى الضرب على يد كل من سولت له نفسه التلاعب به أو وضع اليد عليه أو تقويته بغير سبب مشروع⁽⁵³⁰⁾.

الفقرة الثانية: تعزيز الرأسمال الجماعي

تتصف الجماعات المغربية بالتفاوت والتباين فيما بينها، فهناك جماعات كبرى تستطيع تحقيق موارد مالية مهمة نظرا لشساعة مساحتها وارتفاع مواردها الطبيعية، أو نظرا لموقعها الجغرافي الذي قد يتميز عن جماعات أخرى لا تمتلك نفس الموقع، إلى غير ذلك من الخصوصيات.

⁵²⁸ - محمد أوحامد، "ممتلكات الجماعات المحلية: تدبير أملاك الجماعات الحضرية والقروية على ضوء مقتضيات الجديدة للميثاق الجماعي"، أشغال الندوات المنظمة خلال 2005 بخصوص تدبير الشأن المحلي، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية، الطبعة الأولى، 2006، ص. 37.

⁵²⁹ - محمود شوارق، "تدبير الأملاك الحضرية والقروية في ضوء الميثاق الجماعي الجديد"، تدبير الملك العام الجماعي، تدبير الملك الخاص الجماعي، نماذج للعمليات العقارية، الطبعة الأولى، 2007، نشر وتوزيع مكتبة دار السلام، الرباط، ص. 30-32 وما بعدها.

⁵³⁰ - حياة البحدايني، محمد الأعرج، نجيب جيري، مرجع سابق، ص. 219.

فالجماعة التي تتميز بخصوصيتها الجغرافية، تمتلك موارد إضافية نظرا لاستغلالها لموقعها الجغرافي كالجماعات التي تقع شمال المغرب، والتي تتوفر نظرا لموقعها وتواجد الأنشطة السياحية داخلها، على شواطئ ومواقع ترفيهية جماعية مهمة، وملاعب للقرب... وهي كلها مؤهلات طبيعية تنعكس مداخلها على التنمية المجالية داخل الجماعات التي تتمتع بها.

وهناك أيضا جماعات تتوفر على مناجم، وأخرى على موارد غابوية ضخمة تستدعي الوقوف على مواطن الخلل الذي قد يحد في تحقيقها نسبة مداخل كافية لسد الحاجيات المتنامية للجماعات التي تقع على أرضها هذه الموارد ذات الصبغة الطبيعية.

وعلى العكس من ذلك، هناك جماعات فقيرة لا تتوفر على إمكانيات طبيعية تؤهلها لاكتساب مصادر تمويلية إضافية بناء على موقعها أو على ثرواتها الطبيعية أو المنجمية، ولعل هذا هو السبب الذي جعل بعض المختصين في المجال المحلي يطالبون بتحسين الأوضاع المالية والمعيشية لهذه الجماعات وفق خصوصياتها، آخذين بعين الاعتبار افتقارها للثروات الطبيعية والمالية عامة.

لذلك فإنه من الضروري توجيه المجهودات نحو تصحيح الفوارق بين هاته الجماعات بكل أشكالها⁽⁵³¹⁾، وفق آليات قانونية تضمن تحقيق عدالة ترابية.

ما نحن بصدد دراسته الآن هو تنمية الرأسمال المحلي من خلال تعزيز وتنمية ثروته الطبيعية، فبالإضافة للرصيد العقاري المحلي الذي يعتبر كذلك بمثابة ثروة محلية والتي ينبغي تعزيزها وإيجاد سبل من أجل تنميتها وتدبيرها، فإن الثروات الطبيعية الجماعية هي بحاجة إلى الاهتمام باعتبارها موردا ماليا مهما من شأنه تعزيز القدرة التمويلية الجماعية. وقد تحدثنا في معرض حديثنا عن الأملاك الجماعية في القسم الأول،

⁵³¹ - Tarik Zair, « Solidarité des territoires et régionalisation avancée : lecture des instruments financiers », Réseau des juristes maghrébins, les finances des collectivités locales dans les Etats de Maghreb, Actes des VIème journées maghrébines de Droit, Marrakech, les 15 et 16 avril 2011, p. 122.

عن الغابة كمورد طبيعي تعتمد عليه الجماعات، التي تملك هذا المورد، في تمويل ميزانيتها.

وعلى الرغم من الصعوبات التي تتخلل عملية استغلال هذا المورد الطبيعي، إلا أن جل المتدخلين في الشأن المحلي لا ينتقصون من أهميته وينادون بضرورة تحسين تدبيره بغية تعزيز المداخل المتأتية عن استغلاله.

ومن أهم السبل التي ينبغي اتباعها من أجل تحسين موارد الثروة الغابوية، هي وضع آليات من أجل المحافظة عليها من سوء الاستغلال، حيث أن أغلب الغابات المغربية تعاني من الاستنزاف الناتج عن الاستغلال السيء لهذه الغابات والمتمثل أساسا في القطع المكثف للأشجار من أجل استغلال أخشابها...

إن الغابات المغربية اليوم، هي في وضعية متدهورة تتجلى في تدهور الغطاء الغابوي على مساحة 17 ألف هكتار سنويا، ومحدودية قدرة إنتاج الخشب بالغابات المؤهلة للإنتاج المكثف في نسبة تتراوح بين 20 و30%، في ظل استغلال مفرط للحطب وللمجالات الرعوية⁽⁵³²⁾ لذلك، فالسلطات المعنية مدعوة لمواجهة تحديات مهمة تتعلق بضرورة التدخل من أجل تأهيل القطاع الغابوي وجعله قطاعا من القطاعات الأكثر تنافسية وعصرية ومردودية.

وقد تم وضع استراتيجية من طرف وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات⁽⁵³³⁾، كان الهدف منها الحفاظ على قطاع المياه والغابات، وهي استراتيجية تعتمد على تدبير مندمج ومستدام ومنتج للثروة، وتروم بذلك مصلحة المغاربة، بمختلف شرائحهم مع المجال الغابوي لبلادهم⁽⁵³⁴⁾.

⁵³² - مقالة إلكترونية تحت عنوان: "الاستراتيجية الخاصة بقطاع المياه والغابات تعتمد على نموذج تدبير مندمج ومستدام ومنتج للثروة، وكالة المغرب العربي للأنباء، العنوان الإلكتروني: com@map.ma ، نشرت بتاريخ 13/02/2020، على الساعة 20:10.

⁵³³ - يتعلق الأمر باستراتيجية "غابات المغرب 2030" التي أعطى جلالة الملك انطلاقتها يوم 13 فبراير 2020 والتي تروم إلى تحسين وتجويد القطاع الغابوي عبر التنصيب على عدة مقترحات وآليات من أجل تحقيق ذلك.

⁵³⁴ - نفس المقالة الإلكترونية السابقة.

وفي هذا الصدد، أوضحت الوزارة الخطوط العريضة لهذه الاستراتيجية التي تروم إلى الحفاظ على القطاع الغابوي والتي تتجلى في الرفع من نسبة عمليات التشجير مع إشراك فعال للساكنة، لضمان تدبير أفضل على المستوى المحلي، وذلك عبر نهج خمس خطوات أساسية:

- جعل الغابات مجالا للتنمية؛
- ضمان تدبير مستدام للثروة الغابوية؛
- اعتماد مقاربة تشاركية مع المستعملين؛
- تقوية القدرات الإنتاجية للغابات؛
- حماية التراث الطبيعي.

هذه الاستراتيجية الحديثة العهد من شأنها، إذا ما تم تنزيلها تنزيلا سليما، أن تستدرك 30 سنة من تدهور الغطاء الغابوي بتغطية أكثر من 133 ألف هكتار، في أفق 2030.

ومن أجل تحقيق هذه الغاية أوضح المسؤولون عن هذا القطاع الحيوي⁽⁵³⁵⁾ أنه ينبغي اتباع أربع محاور أساسية:

- خلق نموذج جديد بمقاربة تشاركية، تكون الساكنة والهيئات المحلية أول شريك في تدبيره؛
- تدبير وتطوير الفضاءات الغابوية حسب مؤهلاتها (بما في ذلك تطوير مجال القنص...)
- تطوير وتحديث المهن الغابوية عبر رقمنتها؛
- ضرورة العمل على الإصلاح المؤسسي المنظم للقطاع.

بالإضافة إلى كل ما قيل، فإن إنجاح القطاع الغابوي، وتعزيز وعقلنة الثروات الطبيعية للجماعات بشكل عام، يعتبر ضرورة ملحة ليس فقط بغرض تعزيز التمويل

⁵³⁵ - كلمة السيد عبد العزيز أخنوش وزير الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات بمناسبة رئاسته لاجتماع مع المسؤولين المركزيين والجهويين والإقليميين لقطاع المياه والغابات بالصخيرات، والذي خصص بمناقشة مراحل تنزيل الاستراتيجية الجديدة "غابات المغرب 2030"، والتي تم نشرها على البوابة الوطنية maroc.ma.

المحلي، وإنما بهدف تهمين وتعزيز الموارد الطبيعية الوطنية والمحلية وجعلها قطبا سياحيا وتنمويا تستفيد منها الدولة والجماعات على حد السواء.

الفرع الثاني: عقلنة نظام التمويل الخارجي

في سياق دولي وإقليمي يتسم بتغيراته العميقة، انخرط المغرب طواعية في ديناميكية الإصلاح، حيث اعتمد بشكل خاص على دستور جديد يكرس سيادة القانون، كما اعتمد في إصلاحاته على تبني الجهوية المتقدمة كمشروع تنموي يعزز من خلاله التنمية الإقليمية والمحلية بشكل متكامل.

ويقتضي نجاح هذه الإصلاحات إعطاء الهيئات المحلية سلطة حقيقية لاتخاذ القرار فيما يتعلق بالإدارة المالية، ومنح الجماعات الوسائل المالية حتى تتمكن من ممارسة اختصاصاتهم بالشكل المطلوب⁽⁵³⁶⁾.

والحقيقة أن الموارد المالية للجماعات، وخاصة الموارد الذاتية، أصبحت أكثر من أي وقت مضى، ذات أهمية قصوى في تعزيز مسلسل اللامركزية، إلى درجة أننا لا نكون أمام نظام لامركزي ناجح إلا بتوفر الجماعات على درجة من الاستقلال المالي، هذا الاستقلال الذي يتحقق بتوفر الموارد التمويلية الكافية لهذه الهيئات المحلية.

بالإضافة إلى الموارد الجبائية المحلية، التي يعتمد عليها التمويل المحلي بشكل أساسي، وبالإضافة للمداخل المتأتية على الأملاك الجماعية التي تستعين بها الجماعات على تمويل ميزانيتها، هناك مصادر خارجية للتمويل الجماعي، وقد تطرقنا سابقا لهذه المصادر التمويلية في معرض حديثنا عن الموارد الاستثنائية للجماعات ومنها القروض، الداخلية أو الخارجية، التي تعتمد عليها هذه الأخيرة في تمويل ميزانيتها التجهيزية، وإن

⁵³⁶ - Cherif El Hilali, « La régionalisation avancée et la problématique des ressources financières », la régionalisation dans les Etats du Maghreb : Quelles perspectives ?, Actes des IXème journées maghrébines de Droit organisées par le réseau des juristes maghrébins (REJMA), 2014, p. 75.

كانت السمة الغالبة على مبدأ الاقتراض الجماعي هو انفراد جهة تمويلية واحدة بعملية التمويل أو الإقراض، وهي صندوق التجهيز الجماعي.

وتعتبر التمويل المركزي للجماعات بمثابة طوق النجاة الذي تضطر الجماعات إلى اللجوء إليه من أجل سد الخصاص المالي على مستوى ميزانيتها، سواء تعلق الأمر بمخصصات الضريبة على القيمة المضافة، أو على شكل إمدادات ومساعدات مركزية لهذه الجماعات من أجل إنجاز برامج معينة، هذه الإمدادات التي لا تكاد تخلو هي كذلك من بعض الانتقادات، أهمها تلك الشروط التي يملئها المركز على الجماعة أثناء تدبير هذه الإمدادات، لأن هذه الشروط من شأنها فرض وصاية على الجماعة، والحين أن هذه الأخيرة تتصف قانونا بالاستقلال المالي والشخصية المعنوية التي تتيح لها إمكانية ممارسة مهامها دون وصاية أي جهة من الجهات.

ومن هنا فإن الضرورة تحتم، تعزيزا لمبدأ استقلالية الهيئات المحلية، الرفع من نسبة لامركزية الموارد العمومية (الفقرة الأولى) وضرورة التركيز على تنمية الموارد الخارجية الأخرى لتعزيز الميزانية الجماعية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الرفع من نسبة لامركزية الموارد العمومية

لقد أصبحت الإمدادات المركزية التي تعتمد عليها الجماعات هي السمة الطاغية على التمويل المحلي، فقد كانت هذه المساعدات المالية المركزية بمثابة أداة لتحقيق موازنة الموارد بين مختلف الجماعات⁽⁵³⁷⁾.

وقد اكتست هذه الموازنة أهمية قصوى في الوقت الحالي، وأصبح اللجوء إليها لا مفر منه، خصوصا أمام تعدد وتشعب حاجيات التجهيز التي أصبحت تتسع يوما بعد آخر.

⁵³⁷ - عبد القادر طالبي، "مساعدة الدولة المالية للجماعات المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة 2002-2003، ص. 209.

وبدراسة الوضع المالي لدى الجماعات، أصبح من الضرورة التفكير في إيجاد أساليب تمويلية تحقق نوعا من الاستقلال المالي لهذه الجماعات، إذ لا يكفي أن تتوفر موارد مالية لجماعات عاجزة عن تدبيرها، ليس لعدم قدرتها على التدبير وإنما لتدخل الجهات المانحة في عملية تدبير هذه الإمدادات.

وبصيغة أخرى، فإن الإمدادات المركزية، وإن كانت لها بعض الإيجابيات، إلا أنها تتركس لتخلف الوحدة الترايبية عن مسار اللامركزية، ويساعد على استمرار عجزها، دون أن تقوم بأي محاولة إصلاحية في سبيل تحقيق استقلالها المالي من جهة، والتخلص من الضغوط الممارسة عليها من الحكومة بواسطة المساعدات التي غالبا ما تكون مقرونة بشروط وتوجيهات قد لا تعكس التوجهات التي ترمي الجماعة المعنية إلى تحقيقها من جهة أخرى.

إن الأمر، وفقا لهذا المنطلق، أصبح يتطلب اعتماد آليات أخرى للتمويل الجماعي، وإن كان لابد من اعتماد آليات الإمدادات المركزية، لما فيها من مميزات ترتبط بضبط وموازنة الموارد المالية للجماعات، إلا أنه يجب عقلنتها والرفع من نسبة لامركزيتها، بمعنى آخر لماذا لا نعتمد آلية الإمدادات بشكل يتيح للجماعات الاستفادة منها بشكل قار، أي أن تكون على شكل حصص ثابتة موجهة للتمويل الجماعي، على غرار حصة الضريبة على القيمة المضافة، فلا تكون بالتالي مرتبطة بشروط وتبويضات لتدبير هذه الإمدادات.

إن نظام التمويل الجماعي هو في حاجة إلى قواعد محكمة ونظام توزيع محدد يبين بالخصوص طريقة ومسطرة منح هذه المساعدات وكذا سعرها، نوعية الأشغال والتجهيزات التي تمولها وكيفية استعمالها والجهة المختصة بمراقبة توظيفها، وهذا ما نجده في القانون المقارن حتى لا تتحكم سلطات الوصاية في مساطر منح هذه المساعدات

المالية بترسانة من القوانين والمراسيم التنظيمية والتي انكبت على تحديد مدلولها وأنواعها ومعايير توزيعها وكذا سعرها وشروط الحصول عليها⁽⁵³⁸⁾.

بالإضافة إلى ضرورة إعطاء المزيد من الحرية للجماعات من أجل التصرف وفق اختياراتها بدون ممارسة أي ضغط مباشر أو غير مباشر على توجهاتها.

وجب التنبيه، في الأخير، على أهمية دعم الصندوق المالي الجماعي، لذلك لا بد من وضع آليات من أجل عقلنة نظام الاقتراض الذي تشوبه مشاكل عديدة، سبق التطرق لها من قبل، وهي تستدعي الوقوف من أجل إصلاحها من خلال وضع استراتيجية جديدة من شأنها تعزيز دور صندوق التجهيز الجماعي عن طريق مشاركته، قدر المستطاع، في الأطراف الأولى من المشاريع، هذا وسوف تمنح هذه الأداة آفاق واعدة إذا التزم الصندوق التزاما قويا بتشجيع اللجوء لهذه الأداة لدى الجماعات لمنحها آفاق تنموية حقيقية في إطار الحث على البرمجة⁽⁵³⁹⁾.

يجب على صندوق التجهيز الجماعي، في إطار تشجيع الجماعات على اللجوء إلى الاقتراض لتمويل مشاريعها التنموية، التحقيق من لائحة الشروط التي يملئها هذا الأخير من أجل قبول منح القرض لهذه الهيئات المحلية⁽⁵⁴⁰⁾، هذه الشروط التقنية والمالية التي تجعل من عقد الاقتراض الذي تبرمه الجماعة مع صندوق التجهيز الجماعي بمثابة عقد إذعان، لا تملك فيه الجماعة حتى إمكانية مناقشة السعر، أو مدة السداد أو طريقته...

⁵³⁸ - رشيد الرباح، "التدبير المالي للجماعات المحلية بالمغرب..."، أورده نور الدين السعداني، مرجع سابق، ص. 78.

⁵³⁹ - نور الدين السعداني، مرجع سابق، ص. 77.

⁵⁴⁰ - من أجل قبول طلب منح القروض يعتمد صندوق التجهيز الجماعي على وضع لائحة من الشروط التي ينبغي توفرها في الجماعة الطالبة للقرض، كإشراط النجاعة المالية للمشروع، أو أن يكون المقترض متوفرا على إمكانية تسبير المشروع بشكل سليم، أو أن يتم تدبير المشروع بطريقة تضمن له المردودية المباشرة... إلى غير ذلك من الشروط، التي وإن كانت منطقية بالنسبة للصندوق لضمان سداد أقساط القرض من طرف الجماعة المقترضة، التي تثقل كاهل الجماعة وتحد من حريتها في تدبير هذا القرض. انظر الفصل المتعلق بالموارد الخارجية للجماعات في القسم الأول من هذا البحث.

هذا علاوة على نسب الفائدة العالية التي يفرضها صندوق التجهيز الجماعي على الجماعات المقترضة⁽⁵⁴¹⁾.

هذه الوضعية تسببت في صعوبات كبيرة على مستوى الجماعات المقترضة التي يكون عليها إعداد مصاريف التسيير والتفكير في سداد أقساط الديون المترتبة عليها مع فوائدها، وهو ما يفوت عليها فرص الإعداد لمشاريع تنمية محلية والاكتفاء بسداد الديون المترتبة عليها.

هذا بالإضافة إلى وجود مؤسسة وحيدة للاقتراض المحلي، وهو ما أدى ببعض الباحثين في المجال المالي بضرورة فتح الباب أمام المؤسسات البنكية من أجل تمويل مشاريع الهيئات المحلية، وفق شروط وآليات معينة وهو ما يسمى بآلية تعميم نظام الاقتراض.

وسنقدم فيما يلي بعض التوصيات التي صدرت في إطار المناظرة الوطنية للجماعات المحلية المنعقدة بالدار البيضاء سنة 1999 والتي تضمن مختلف الاقتراحات من أجل عقلنة نظام التمويل عن طريق القروض لفائدة الجماعات:

- تبسيط الإجراءات المسطرية المتعلقة بطلب القروض من صندوق التجهيز الجماعي والإفراج عن الأموال في حينها، والتخفيض من سعر الفائدة ومراجعة سقف المديونية سيما بالنسبة للجماعات القروية؛
- إمكانية انفتاح الجماعات المحلية على السوق المالي حتى تتمكن من الاستفادة من المؤسسات البنكية الوطنية والدولية مع توفير ضمانات من قبل الدولة لفائدة الجماعات الفقيرة؛
- دعم صندوق التجهيز الجماعي قصد تمكينه من تخفيض الفائدة المطبقة على القروض التي يعتمد عليها⁽⁵⁴²⁾.

⁵⁴¹ - محمد الدريوش، "التسويق الترابي ورهان التنمية المحلية بالمغرب نموذج جهة مكناس-تافيلالت وآفاق مشروع الجهوية المتقدمة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ظهر المهرز فاس، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 242.

⁵⁴² - المناظرة الوطنية للجماعات المحلية المنعقدة بالدار البيضاء 1999.

- العمل على تمكين الجماعات من الاستفادة من الامتيازات الممنوحة لبعض القطاعات، في إطار قوانين الاستثمارات، وذلك نظرا للطبيعة الاجتماعية للمشاريع الجماعية، مع إمكانية خفض من نسب الفائدة بالنسبة للجماعات الفقيرة أو الجماعات القروية.
- إنشاء فروع جهوية لصندوق التجهيز الجماعي بالجهات الاقتصادية لتقريب هذه المؤسسة من الجماعات الترابية والعمل من أجل توسيع ميادين الاقتراض لتشمل الجوانب الاجتماعية والثقافية للجماعة⁽⁵⁴³⁾.

وعموما فإن هذه الخطوات الإصلاحية المزمع تنفيذها لإعادة النظر في نظام التمويل الخارجي، سواء أكانت إصلاحات على مستوى بنية الإمدادات المركزية أو على مستوى القروض المحلية، فإنها تبقى رهينة للتنزيل الجيد، فمتى طبقت هذه الإصلاحات بشكل جيد إلا وكانت مفيدة للجماعات في تعزيز استقلالها المالي المبني على توفر موارد مالية مستقلة ومهمة، وهو ما تحاول الجماعة السعي إليه من خلال الاعتماد على موارد أخرى خارجية لتعزيز ميزانيتها.

الفقرة الثانية: تعزيز الموارد الخارجية لدعم الميزانية الجماعية

إن عدم قدرة الجماعات على تمويل تكاليف التسيير ونفقات التدبير العادي يؤدي بالضرورة إلى إضعاف قدرتها التدييرية، وإذا كان الاعتماد على التمويل المركزي لموازنة التكاليف مع الموارد، فإن هذه التبعية عادة ما يصاحبها نوع من التدخل أو التوجيه المؤثر في النشاط المالي المحلي وبرمجة مضامين الميزانية الجماعية⁽⁵⁴⁴⁾.

لأجل هذا فإن الحاجة تزداد إلحاحا إلى ضرورة تعزيز الموارد المالية للجماعات، وخاصة الموارد الخارجية التي تلعب دورا لا بأس به في تدعيم الميزانية المحلية، وتمويل

⁵⁴³ - أمين ركلمة، مرجع سابق، ص. 99.

⁵⁴⁴ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 331.

المشاريع التنموية للجماعات، والتخفيف من الاعتماد على سياسة التمويل المركزي بما تتضمنه من إضعاف للاستقلال المالي والتدبري لهذه الجماعات.

ومن ضمن هذه الموارد الخارجية، التي قد تلجأ إليها الجماعات لتمويل ميزانيتها، نذكر باتفاقيات التعاون والشراكة، التي سبق أن تحدثنا عنها في معرض حديثنا عن الموارد الاستثنائية للجماعات، سواء تعلق الأمر باتفاقيات التعاون والشراكة بين الجماعات أو اتفاقيات مع مؤسسات وهيئات أخرى غالبا ما تأخذ طابعا اقتصاديا، وفي كلتا الحالتين فإن أهمية مبدأ التعاون والشراكة ما فتئت تتزايد يوما بعد يوم، وأصبحت ضرورة لا بد منها من أجل ملئ بعض الفراغ التمويلي على الصعيد المحلي.

وتستطيع الجماعات، بفضل اعتمادها على آلية التعاون والتضامن سواء بالنسبة للجماعات فيما بينها أو حتى على المستوى الدولي، كما رأينا سابقا، تقليص حجم مشاكلها وتنزيل برامجها التنموية، كما تمكنها من الاستخدام الأمثل لخبراتها المشتركة في العديد من المجالات.

كما تستطيع، بفضل اعتمادها على آلية التعاون والشراكة سواء في إطارها الداخلي (التعاون بين الجماعات) أو الخارجي أو الدولي (التعاون اللامركزي الدولي) كما رأينا سابقا، تنزيل برامجها التنموية، كما تتيح لها هذه الآلية استخدام خبراتها المشتركة مع هيئات ومؤسسات أخرى ذات خبرة وكفاءة في العديد من المجالات.

لأجل ذلك، فإن هذه الآلية التمويلية لا بد وأن تحظى بالمزيد من الرعاية والتأطير في أفق إنجاحها من الناحية التطبيقية التي تعرف العديد من الصعوبات على رأسها الحضور القوي والدائم للسلطة المركزية سواء على المستوى الإجرائي أو على مستوى اتخاذ القرارات المتعلقة بهذه الاتفاقيات.

وعلى الرغم من أن العديد من الجماعات قد تبنت فكرة التعاون والشراكة، خاصة مع القطاع الخاص، إلا أن مفهوم الشراكة لازال يعتريه بعض الغموض في الكثير من

جوانبه، فرغم النص القانوني 86.12⁽⁵⁴⁵⁾ والتدابير التي نظمها فيما يتعلق بمجال الشراكة، إلا أنه يجب تعميم هذه الآلية على كافة الجماعات وليس فقط على مستوى الجماعات القوية اقتصاديا، وذلك بتدخل الدولة لوضع آليات من أجل مساعدة الجماعات الفقيرة على خوض تجربة الشراكة.

إن أسلوب التعاون والشراكة لا يتم اللجوء إليه بشكل تلقائي، كما هو الحال بالنسبة لباقي الأساليب التعاقدية، لذلك فالاعتماد عليه ينبغي أن يتم بطريقة مدروسة ومبنية على مخططات مسبقة تراعي احتياجات الشخص المعنوي العام، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار الجوانب القانونية والاقتصادية والاجتماعية للجماعات المعنية بهذا التعاقد.

لذلك ينبغي على الجماعة التأكد من مدى الحاجة للمشروع المراد إقامته على أرضها، ومدى إمكانية تنفيذه وفائدة تنفيذه بأسلوب الشراكة والتعاون، ومن هنا تأتي أهمية التخطيط الاستراتيجي المدروس من لدن أشخاص يتمتعون بالكفاءة العلمية والتقنية، حيث يتولى عملية بناء التعاقد وتتبعه وتنفيذه مسؤولين ومختصين قادرين على البث والحسم في مواضيع التعاون والشراكة التي تبرمها الهيئات اللامركزية مع أشخاص من القانون العام أو الخاص.

إن أغلب الجماعات المغربية تعاني من مشاكل تمويلية يستعصي حلها إلا بالعمل التضامني الجماعي، فمن شأن عقود التعاون والشراكة، التي تبرمها هذه الجماعات، أن تساهم في فك العزلة عنها، من جهة وانفتاحها على خبرات وتمويلات خارجية تساعد على دعم مواردها وتنزيل مخططاتها التنموية من جهة أخرى، لذلك فإن الأمر يتطلب تحيين وتعديل بعض القوانين ذات الامتداد الترابي.

إن فلسفة التعاون والشراكة بمختلف أشكالها، أصبحت في الوقت الحالي مقوما أساسيا من مقومات التنمية المحلية، في الوقت الذي أصبحت فيه الجماعات مطالبة

⁵⁴⁵ - الظهير الشريف رقم 1.14.192 الصادر بتاريخ فاتح ربيع الأول 1436 الموافق لـ 24 ديسمبر 2014، بتنفيذ القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

بتدخلات أكبر تتوافق مع التحولات التي تعرفها الدولة على المستوى الدستوري والمؤسسي.

إن آلية التعاون والشراكة ينبغي أن تنبني على تأهيل البنيات الإدارية المحلية بمختلف مكوناتها بما يتماشى والأدوار الجديدة التي أصبحت الجماعات مطالبة بالانخراط فيها، باعتبار أسلوب الشراكة والتعاون، كأفضل طريقة لمواجهة متطلبات التنمية المحلية وتوسيع مجالاتها.

واستنادا لدراستنا لمعوقات التعاون والشراكة كأسلوب تعاقد للجماعات يمكننا استخلاص بعض الاقتراحات المهمة من شأنها تعزيز هذا الأسلوب لصالح تمويل التنمية الجماعية والترايبية عامة:

- ضرورة تحيين وتوسيع القاعدة التشريعية لهاتين الآليتين وإدماجهما ضمن مقومات التدبير الحديث للجماعات؛
- إنشاء أجهزة متخصصة لتنفيذ القواعد والالتزامات الواردة بقدر عال من النزاهة والكفاءة؛
- ضرورة توفير منظومة رقابية تضمن الالتزام بمقتضى اتفاقيات التعاون والشراكة ومراقبة الخدمات المقدمة؛
- الحرص على توفير الموارد المالية اللازمة لتمويل مشاريع الشراكة والقطيعة مع أسلوب الالتكالية في تلقي التمويلات من طرف الدولة، وذلك يستوجب تخصيص سطر في الميزانية لمشاريع التعاون والشراكة؛
- تأهيل العنصر البشري سواء على مستوى الإدارة المحلية بموظفيها أو على مستوى المنتخبين الجماعيين على اعتبار ما يتطلب أسلوب التعاون والشراكة من حرفية ومهنية عاليتين، خاصة عندما يتعلق الأمر بالتعامل مع شركات أو مؤسسات كبرى ذات امتداد دولي.

ومما لا شك فيه أن إصدار قانون خاص بالشراكة تبرره عدة اعتبارات، فمن جهة يسمح القانون المذكور بتشجيع وتوفير الأمان للاستثمارات والمبادرات، ويساعد على توضيح الوضعيات القانونية للمتعاقدين، وتبيان الإجراءات الواجب اتباعها لاختيار الشريك والالتزامات والحقوق المتعلقة بالأطراف المتعاقدة، كما يوضح الجوانب الضريبية وغيرها⁽⁵⁴⁶⁾.

كما أن مجال تطبيق الشراكة هو مجال أكثر اتساعا من الأشكال التعاقدية الأخرى التي قد تلجأ إليها الجماعات مع القطاع الخاص، إذ يطبق بقرار للسلطة العمومية خصوصا في تشييد البنيات المرتبطة بالمرافق العمومية، وبالضبط بالنسبة للمشاريع التي تمثل طابعا استعجاليا أو يتطلب إنجازها تقنية خاصة تبرر اللجوء إلى عقد الشراكة⁽⁵⁴⁷⁾.

لذلك فإن مضاعفة الوسائل القانونية لا تعني التقليل من تلك المتوفرة حاليا أو ارتجال حلول بديلة، فعادة ما تمثل العوائق القانونية، التي تكبح تطور ونمو الشراكة العامة-الخاصة نتيجة موضوعية لمجموعة من الانحرافات، فالأمر يتطلب إذن تحديد والتعرف على هذه الممارسات، ثم استحضار مبدئين أساسيين أثناء التفكير في هذه الوسائل الجديدة:

• شفافية المعاملات والمفاوضات؛

• احترام مبدأ المنافسة والشفافية في تنفيذ وإنجاز المشاريع المقررة⁽⁵⁴⁸⁾.

بالإضافة إلى مجموعة من الشروط التقنية التي ينبغي اتباعها من أجل إنجاز عقد الشراكة بالنسبة للمتعاقدين وبالنسبة للفائدة العامة للساكنة⁽⁵⁴⁹⁾.

⁵⁴⁶ - محمد بوجيدة، "تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 78، 2008، ص. 481.

⁵⁴⁷ - عبد العزيز أشرف، "الحكمة الجيدة الدولية - الوطنية - الجماعية ومتطلبات الإدارة المواطنة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2009، ص. 296.

⁵⁴⁸ - يونس سلامي، "الشراكة قطاع عام-قطاع خاص، التوجه المغربي على ضوء التجارب المقارنة"، مرجع سابق، ص. 144.

⁵⁴⁹ - وهي شروط متعلقة بنجاح عقود الشراكة عامة، مثل:

• منح السلطة العمومية للشريك الخاص ضمانات قانونية وسياسية كافية تبرر التزامه على المدى الطويل؛
• وضع استراتيجية قائمة على منطق رابح رابح لأن القطاع الخاص لا يمكن أن يخرط في عملية عمومية إلا إذا علم أنه سيحقق ربحا من ورائها؛

إن إنجاح الأشكال التعاقدية التي قد تلجأ إليها الجماعات خصوصاً مع القطاع الخاص، رهين بمدى رغبة وقدرة الأطراف المتدخلة في إنجاز المشاريع المتعاقد بشأنها، وهو الأمر الذي يقتضي خلق الثقة بين مختلف الفاعلين والمتدخلين. هذه الثقة المتبادلة المبنية على الإرادة السياسية القوية واعتماد سياسة تعاقدية واضحة تقوم على الشفافية ومحاربة كل أشكال الفساد.

ومن هنا تبرز لنا أهمية التدبير الحر الذي جاء به المشرع كي يمنح للمجالس التداولية حرية التعاقد من أجل تدبير البرامج التنموية المحلية وفق أنماط تديرية حديثة مبنية على أسس اقتصادية وتكنولوجية متطورة تهدف إلى تخفيف الأعباء المالية عن الجماعات وخاصة خدمة المصالح المحلية على قدر كبير من الخبرة والكفاءة والانفتاح.

-
- دعم سياسي قوي على المستوى الوطني؛
 - تحليل صارم لجدوى المشروع قبل التعاقد؛
 - تحليل مفصل للمخاطر؛
 - عملية تعاقدية جيدة البناء وشفافة وتنافسية.
- انظر يونس سلامي، مرجع سابق، ص. 146 وما بعدها.

المبحث الثاني: التدبير الحر والجيد ضمان للاستقلال المالي للجماعات

يمثل مبدأ التدبير الحر أحد تجليات الحكامة الترابية المنصوص عليه دستوريا، فضلا عن كونه منعطفا هاما في مسار تعزيز اللامركزية الإدارية في المغرب، ويعتبر من أهم مقدمات الجهوية المتقدمة، وآلية فعالة لربح الرهانات المطروحة فيما يتعلق بتنمية الجماعات وجعلها أقطابا حقيقية للتنمية.

وقد عمل المغرب منذ سنوات على إدخال العديد من الإصلاحات همت ترسيخ اللامركزية واللامركزية الإداري⁽⁵⁵⁰⁾ وتكريس العدالة المجالية، وتدعيم أسس الديمقراطية من خلال توسيع وتوزيع الاختصاصات والمشاركة المحلية في صنع القرار.

يقتضي مبدأ التدبير الحر أن تتمتع الجماعات بحرية في ممارسة الاختصاصات المخولة لها، وهو ما يتوقف على منحها قدرة حقيقية لاتخاذ القرارات المتعلقة بتدبير شؤونها إن كان على المستوى الإداري أو المالي.

وتكمن أهمية دسترته مبدأ التدبير الحر كون أن هذه الدسترة تخول للقاضي الدستوري فرض رقابة على المشرع نفسه من أجل ضمان عدم المساس به، بمعنى أن القاضي الدستوري هو من سيوفر الحماية للجماعات من تدخلات الدولة وكذا من تدخلات باقي الأشخاص العموميين⁽⁵⁵¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنه ينبغي عدم الفهم بأن الحرية الممنوحة للجماعات هي حرية مطلقة تجعل من الجماعات في مستوى الدولة⁽⁵⁵²⁾، فهي تبقى حرية مقيدة بنظام الحكم في

⁵⁵⁰ - يتجلى الفرق بين عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية باعتبار الأول لا يستلزم تعدد السلطات الإدارية، بل يقوم على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين أعضاء سلطة إدارية واحدة بينما في اللامركزية الإدارية فإن هناك تعدد في السلطات الإدارية، وتختص كل منها بقدر من وظائف السلطة المركزية. ويمكن اختصار هذا الفرق في اعتبار عدم التركيز تبقى فيه القرارات الإدارية خاضعة للتسلسل الإداري للمركزية في حين أن اللامركزية لا تخضع في ظلها القرارات الإدارية للتسلسل الإداري للسلطة المركزية باستثناء علاقة الرقابة التي تربط السلطة المركزية الهيئات اللامركزية.

⁵⁵¹ - André Roux, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », RFDA, Mai-Juin 1992, p. 437.

⁵⁵² - Louis Favvorean, « Décentralisation et constitution », revue du Droit public et de la science politique en France et à l'étranger, N° 5, 1982, p. 1277.

الدولة باعتبار المغرب دولة ملكية، بمعنى أن التدبير الحر لا يعني حرية الحكم ولا حرية السلطة التطبيقية.

ورغم أهمية التدبير الحر كآلية قانونية تمكن الفاعل المحلي من ممارسة اختصاصاته من أجل النهوض بالتنمية المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا تعزيزا لسياسة القرب، إلا أن هناك إشكالية رئيسية تتمحور حول مدى قدرة التدبير الحر على تحقيق استقلال الجماعات على المستوى المالي والتدبري؟

إن تطبيق مبدأ التدبير الحر ينبغي أن يكون مبنيا على أسس قانونية (المطلب الأول) تضمن التنزيل السليم للمبدأ، سواء تعلق الأمر بالاختصاصات الجماعية، التي لازالت محل جدل في كيفية توزيعها بين الدولة وبين الجماعات، أو حتى بالنسبة لتوفير الموارد الكافية لتنزيل هذه الاختصاصات، أو سواء تعلق الأمر بنظام الرقابة المفروضة على التدبير المالي الجماعي (المطلب الثاني)، على اعتبار أن التدبير الحر، كمقتضى قانوني، يضمن حرية الجماعات في ممارسة مهامها دون تدخل من أي جهة.

المطلب الأول: الأسس القانونية لمبدأ التدبير الحر

تمثل المقتضيات الدستورية والقوانين التنظيمية للجماعات التشريعات الأساسية لتكريس مبدأ التدبير الحر وتنزيله كآلية لتحقيق الديمقراطية المحلية وتعزيز الاستقلال المالي والتدبري للجماعات.

وقد عمل المشرع المغربي على دسترة مبدأ التدبير الحر حينما نص في الفصل 136 على أن "التنظيم الجهوي والترابي يرتكز على مبادئ التدبير الحر"، وفي نفس الاتجاه، تحدث الفصل 146 على أن: "تحدد بقانون تنظيمي بصفة خاصة قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر".

ولعل هذه المقتضيات الدستورية المتعلقة بمبدأ التدبير الحر تهدف إلى إبراز العناصر الأساسية المهيكلية لتفعيل أجراة هذا المبدأ الذي يظهر من خلال المكون

المؤسساتي، أي سلطة التداول بكيفية ديمقراطية من طرف المجالس المنتخبة، وهو مستوى يرتبط بحرية هذه الأخيرة في اختيار هياكلها وفي اتخاذ قراراتها وتنفيذها.

أما المكون الثاني فيرتبط بالمستوى التدييري الوظيفي المقابل لسلطة تنفيذ المداولات والمقررات من قبل المجالس المنتخبة، وهو محتوى يجد أساسه في تمتيع الجماعات بممارسة التدخلات المنوطة بها وفق توزيع محكم للاختصاصات المخولة للمجالس الجماعية.

ومن خلال ما سبق، يتبين لنا أن المشرع المغربي اعترف باستقلالية المجالس المنتخبة في القيام بالمهام والوظائف المنوطة بها، دون أي تدخل من قبل ممثلي السلطة المركزية في الجماعات، إلا في الحدود التي يسمح بها القانون، وانحصر أدوارهم في علاقتهم بالجماعات، في مساعدة رؤساء هذه الأخيرة على ممارسة صلاحياتهم⁽⁵⁵³⁾، وتشمل المساعدة على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، والعمل باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ نصوصها التنظيمية ومقرراتها وممارسة المراقبة الإدارية، دون أن تتحول هذه الأخيرة إلى نوع من الوصاية.

إن تعزيز استقلالية الجماعات في مختلف أبعادها رهين بالتنزيل السليم والأصح لمبدأ التدبير الحر (الفرع الأول)، ومن شأن تحصين هذه الاستقلالية من قبل المشرع، أن يضمن الانخراط المثمر والفعال للجماعات، وأن يمكنها كذلك من أن تتبوأ مكانتها الحقيقية في تدبير فعال للتدخلات المحلية، بما ينسجم ومبادئ الحكامة الترابية التي تقتضي تمتيع الجماعات بممارسة المهام المنوطة بها وفق توزيع محكم للاختصاصات المجالس الجماعية (الفرع الثاني).

⁵⁵³ - رضوان زهرو، "التدبير الحر للشأن الترابي"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 34/33، الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015، ص.9.

الفرع الأول: دور التدبير الحر في تقوية الأدوار التنفيذية للمجالس الجماعية

يقوم التدبير الحر الديمقراطي للشؤون الترابية على عنصرين أساسيين: الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات، ثم تخويلها حق تدبير شؤونها بكيفية مستقلة، وعلى هذا الأساس فإن تفعيل مبدأ التدبير الحر يمكن الجماعات من تحقيق استقلال حقيقي وحرية أكبر للمجالس الجماعية في اتخاذ قراراتها والتعبير عن اختياراتها التنموية وضمان حصولها على الوسائل الكفيلة لتحقيق ذلك⁽⁵⁵⁴⁾.

وهو أمر لا يمكن أن يتأتى إلا بتنزيل التدبير الحر تنزيلا سليما (الفقرة الأولى) يضمن تعزيز أسس الحكامة الجيدة ووسائلها، والقطع مع أسلوب المركزية في اتخاذ القرارات المحلية. لذلك فإن حماية مبدأ التدبير الحر أصبح أمرا في غاية الأهمية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التنزيل السليم لمبدأ التدبير الحر ضمان لاستقلالية الجماعات

لقد ساد الاعتقاد بأن الوثيقة الدستورية تمثل ضمانا أساسية للديمقراطية والحكامة الجيدة في بعدها المحلي، بما تضمنته من مظاهر لمبدأ التدبير الحر، والتي تتجلى في مبدأ الحكامة والتعاون والتضامن والديمقراطية والمحاسبة والحوار والتشارك والمساواة وتكافؤ الفرص والتخطيط والبرمجة...، إلا أن هناك العديد من القيود تحد من تنزيل هذا المبدأ، وهو ما يضع هذا المكسب الدستوري على المحك⁽⁵⁵⁵⁾، أمام غياب ضمانات حقيقية لتحصيله من أي خرق قد يمس من قبل ممثلي السلطة المركزية بالجماعات، الذين منحهم المشرع، مثل ما منح للجماعات الترابية الأخرى، صلاحيات واسعة في مجال التدبير المالي للشؤون الجماعية، وإمكانات عظمى في توجيه الميزانيات الجماعية، وهو ما تطرقنا له سابقا من خلال حديثنا عن الإكراهات القانونية للاستقلال المالي للجماعات،

⁵⁵⁴ - كريم لحرش، "الدستور الجديد للمملكة المغربية شرح وتحليل"، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، الطبعة الأولى، سنة 2011، ص. 168.

⁵⁵⁵ - رضوان زهرو، مرجع سابق، ص. 10.

خاصة على مستوى الرقابة القبلية المفروضة على شرعية المقررات وقرارات المجالس الجماعية...، وهي معيقات قد تفرع مبدأ التدبير الحر والاستقلال الإداري والمالي من معناهما الحقيقي.

وإن كانت هذه الممارسات التي تفرضها سلطات المراقبة وآلية تدخلها في متابعة عمل المجالس الجماعية لتدبير شؤونها، تتم بكيفيات تحد بشكل كبير من قدرة هذه المجالس على القيام بواجباتها وتفعيل ما تناط به من اختصاصات، بالتوافق مع الجوهر الحقيقي لمبدأ التدبير الحر، وإن التزمت تدخلات ممثلي السلطة بالجماعات بالمشروعية في بعض المجالات، إلا أنها قد تمس باستقلالية هذه المجالس وتحد من حرية تدبيرها لشؤونها في مجالات أخرى، خاصة وأن الضمانات التي منحت بمقتضى هذا القانون تبقى غير كافية لتدعيم سمو هذا المبدأ الدستوري⁽⁵⁵⁶⁾، الأمر الذي يتطلب تدعيم هذه الضمانات بأخرى أكثر قابلية لصيانة هذا المبدأ من المساس به وتوجيهه لغاية أخرى غير الغاية التي شرع من أجلها مبدأ التدبير الحر، كما أن النفقات الإجبارية التي جعلها المشرع المغربي من أولويات صرف الميزانية الجماعية تعتبر، بغض النظر عن ما إذا كانت تصب في صالح الميزانية أم لا، ضرباً سافراً لمبدأ التدبير الحر من الميزانية الجماعية.

يجب إذن أن تحرص الدولة على رفع مستوى المراقبة الإدارية والمالية، إلا في الحدود التي تفرضها النصوص القانونية بالرقابة البعدية بشقيها الإداري والقضائي، وذلك حتى تتمكن المجالس الجماعية من ممارسة النشاطات المالية والتنموية للجماعات داخل نسق من التناغم والحرية واحترام الاختصاصات.

إن تكريس مبدأ التدبير الحر على المستوى الواقعي والممارساتي ليس بالمسألة السهلة، فهو يقتضي تجاوز مجموعة من الإكراهات والصعوبات البنيوية العميقة التي تحول حسن تطبيق هذا المبدأ.

⁵⁵⁶ - العربي بجيجة، مرجع سابق، ص. 52.

ينبغي إذن، توفير شروط العمل المناسبة للجماعات، وهي شروط، تحدثنا عنها سابقا، تتعلق بتعبئة الموارد المادية والبشرية وتحديث الإدارة المحلية وفق ما يتطلبه التدبير الترابي الحديث.

وعليه، فإن توفر الجماعات على إطار قانوني يسمح بالتدبير الحر للنشاط المالي والإداري المحلي، سيبقى غير ذي جدوى في ظل غياب عنصر بشري على درجة كافية من الكفاءة والقدرة على بلورة هذا المبدأ وإخراجه إلى حيز الوجود، فمفهوم الديمقراطية، التي يعتبر التدبير الحر أحد تجلياتها، لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال الاهتمام بالعنصر البشري، وخاصة المنتخب المحلي، باعتباره محور تدبير الشؤون المحلية.

لأشك أن الموارد المالية تلعب دورا أساسيا ومحوريا في تنزيل مبدأ التدبير الحر تنزيلا سليما، فهي عصب الاستقلال المالي للجماعات والقاعدة الحقيقية التي تضمن التدبير الحر للشؤون الجماعية أو الترابية من طرف القائمين على هذه المجالس المحلية، فمهما تعددت الاختصاصات التي تعطي لجماعة محلية معنية، ومهما كانت صلاحياتها، 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⁽⁵⁵⁷⁾.

لذلك فإن العبرة ليست بحجم الاختصاصات الممنوحة للجماعات، وإنما العبرة بحجم الموارد المالية والوسائل الكفيلة لترجمة هذه الاختصاصات وتنزيلها على أرض الواقع، وبالتالي فإن التدبير الحر للجماعة مرهون بمدى توفرها على الوسائل المادية والبشرية القادرة على إنجاح التدخلات المحلية من جهة، وبمدى توفر آليات قانونية قادرة على توفير حماية قانونية لمبدأ التدبير الحر وحمايته من أي انزلاقات تطبيقية قد تطرأ عليه، فتحد من نجاعته وفعاليته.

⁵⁵⁷ - علي أمجد، "الجهة والممارسة الجهوية بالمغرب، جهة كلميم سمارة نموذجاً"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2004-2005، ص.165.

الفقرة الثانية: توفير الحماية القضائية لمبدأ التدبير الحر

لقد ربط المشرع الدستوري المغربي مبدأ التدبير الحر للجماعات بتدخل المشرع من خلال الفصل 146 الذي أحال على قانون تنظيمي لتحديد مبادئ وقواعد نظام الجماعات الترابية ومن جملتها تلك المتعلقة بمبدأ التدبير الحر، ومن بين هذه القواعد التي تهم التدبير الحر⁽⁵⁵⁸⁾.

- شروط تنفيذ رؤساء مجالس الجماعات الترابية لمداوالات هذه المجالس؛
- النظام المالي للجماعات الترابية؛
- اختصاصات الجماعات الترابية وصلاحياتها؛
- قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر.

فالتدبير الحر يعتبر إذن، من بين الأمور التي نص الدستور صراحة على تدخل المشرع فيها، ولعل هذه المقتضيات تندرج بشكل عام في التقليد الذي اعتمده الدستور الفرنسي ومعه الدساتير المغربية، والقاضي بتحويل الصلاحيات المتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية للمشرع، باعتبار أن مبدأ التدبير الحر يعتبر من بين حريات الجماعات الترابية.

ولعل هذه القاعدة تعتبر ضماناً أساسية للجماعات، باعتبار أن القانون هو الوحيد الذي يمكن له أن يقرر في أسس وتطبيقات مبدأ النصوص التنظيمية المستقلة، وبالتالي استبعاد أي تجاوز أو شطط محتمل من طرف الحكومة للمساس بهذا المبدأ⁽⁵⁵⁹⁾.

إلا أنه في المقابل، يصبح التدبير الحر للجماعات مقيداً بالتحديد التشريعي له، وهو ما يجعل مضمونه بمثابة اختصاص مطلق للمشرع، وحدوده مرتبطة بالقواعد التي يضعها القانون، وهو ما يمكن أن يحدث نوعاً من التضيق على نطاق هذا المبدأ.

⁵⁵⁸ - عبد الخالق علاوي، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وإعداد التراب في ضوء دستور 2011"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 115، مارس-أبريل 2014، ص. 157.

⁵⁵⁹ - نفس المرجع، ص. 158.

وإن كان هذا الاتجاه يرى أن الإحالة الدستورية على التشريع في تفصيل وتقنين قواعد التدبير الحر، بدل تعريفه وضبطه داخل المتن الدستوري، يعتبر ضماناً مهمة من عدة زوايا، أولاً لتوسيع مجال التشريع في القضايا الترابية وجعلها من اختصاص المنتخبين بشكل ينسجم مع المنهجية الديمقراطية، وثانياً لما يعرفه النص الدستوري من جمود عكس مرونة القانون وقابليته الدائمة للتعديل⁽⁵⁶⁰⁾.

إلا أن هناك اتجاه آخر يرى عدم تفصيل مقتضيات التدبير الحر هو إضعاف له وتقليل من قيمته الدستورية التي ارتبطت بلحظة إصلاحية سرعان ما أخفقت، ليحل معها دور غير محايد لبيروقراطي التشريع، في ظل مناخ سياسي تغلب عليه نوازع هيمنة الإدارة المركزية، الأمر الذي قد يقلل من قيمته القانونية بالنظر إلى أن السلطة التشريعية هي من ستتكفل بتعريفه وتأطيره وحدوده ومجالاته⁽⁵⁶¹⁾.

غير أنه يمكن التقليل من هذا التوجس، من منطلق وجود رقابة قضائية على تجسيد المبدأ من خلال دور الرقابة الدستورية، إذ أن سلطة المشرع في هذا الإطار خاضعة لرقابة القاضي الدستوري، من خلال خضوع القوانين التنظيمية للرقابة الوجوبية للمحكمة الدستورية⁽⁵⁶²⁾ رغم أن غياب تعريف دستوري للمبدأ صعب من الحماية القضائية ومهمة القاضي الدستوري⁽⁵⁶³⁾.

ويبقى التدبير الحر مضمون من قبل القانون، الذي هو من اختصاص السلطة التشريعية، التي عليها ضرورة احترامه وأخذه بعين الاعتبار عند أي تشريع تعترم القيام بخصوص الجماعات، فالمشرع موجه بمبدأ التدبير الحر، وبالتالي فسلطته مقيدة وليست

⁵⁶⁰ - عبد الرافع زعنون، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري وإحماية القضائية"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، فبراير 2019، ص. 44.

⁵⁶¹ - Tarik Zaïr, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales », REMALD, collection « Etudes », n° 107, novembre-décembre, année 2012, p. 9.

⁵⁶² - أحمد أجعون، مرجع سابق، ص. 48.

⁵⁶³ - Michel Verpeaux, « La notion de la libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle », Institut de la décentralisation : diagnostic-analyse-proposition, « La gestion locale à l'insécurité juridique, l'Harmattan, Paris 1997, p.5.

مطلقة، بحيث لا يمكنه أن يضع قوانين تقلص من هامش حرية الجماعات في اتخاذ قراراتها⁽⁵⁶⁴⁾.

ويبقى للقاضي الدستوري أن يتحمل مسؤولية حماية الجماعات على اعتبار السلطة التقديرية التي يمتلكها، ولذلك يتعين رسم حدود أساسية لمبدأ التدبير الحر وباقي المبادئ الدستورية، وذلك عبر حفظ الحريات المحلية ورفض أي تدخل للمشرع، فيما يخص تأطير وتحديد حرية الجماعات، بدعوى الحفاظ على المصلحة العامة، كلما كان تدخل المشرع غير متناسب أو مخالف للمبادئ الدستورية بشكل يهدد التدبير الحر المحلي⁽⁵⁶⁵⁾.

ويشير في هذا السياق إلى دور الاجتهاد القضائي في تحصين مبدأ التدبير الحر، فمعظم اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي المرتبطة بموضوع التدبير الحر، ساهمت بشكل واضح في تحديد معالم مفهوم التدبير الحر⁽⁵⁶⁶⁾. كما ساهم في تحصين مقومات الاستقلال الإداري والمالي لدى الجماعات في مواجهة تدخل الدولة عبر عدة اجتهادات ساهمت بشكل كبير في تعزيز مبدأ التدبير الحر على غرار باقي المبادئ الأخرى المنصوص عليها في الدستور الفرنسي كالمساواة والتضامن⁽⁵⁶⁷⁾.

لقد عمل القاضي الدستوري الفرنسي على حماية الجماعات من التدخلات العديدة للدولة في مجال حرية تطبيقات التدبير الحر، ومن بين المجالات التي خصها بالتدخل، تلك المتعلقة بالحرية التعاقدية، والتنظيم الداخلي، وطبيعة الاختصاصات ومدى تناسبها مع الموارد المالية المحلية⁽⁵⁶⁸⁾.

وبناء على ما سبق، تبقى الحماية القضائية لمبدأ التدبير الحر أمر في غاية الأهمية، إن كان على مستوى حماية حرية المجالس المنتخبة في تدبير شؤونها الإدارية والمالية،

⁵⁶⁴ - أحمد بوسيدي، "التدبير الحر للجماعات الترابية"، مجلة المنبر القانوني، عدد مزدوج 2-3، أبريل/أكتوبر 2012، ص. 208.
⁵⁶⁵ - Mohammed Boujida, « Quelques éléments d'analyse du principe constitutionnel de la libre administration de collectivités territoriales marocaines », le droit constitutionnel des collectivités territoriales, Etudes comparées, Actes des Xèmes journées maghrébines de droit organisées par le réseau des juristes maghrébins (Rejma), 17-18 avril 2015, p. 184.

⁵⁶⁶ - أحمد أجعون، مرجع سابق، ص. 51.
⁵⁶⁷ - Jawad Abiri, « Les collectivités territoriales au Maroc à la lumière de la constitution de 2011 », l'Harmattan, 2015, p. 78-79.
⁵⁶⁸ - Mohammed Boujida, op.cit, p. 185.

حيث لا يمكن أن نسلم بمجرد التنصيب القانوني على مهام واختصاصات ممنوحة للجماعات، دون التأكيد على الممارسة الفعلية لهذه الاختصاصات من طرف هذه الجماعات، دون أي تدخل أو وصاية من طرف إدارات الدولة أو ممثليها الترابيين، لأن من شأن ذلك أن تتحول الجماعات من هيئات تدبيرية وتنفيذية لسياسات وبرامج قامت هي بوضعها إلى مجرد جماعات "لتصريف الأعمال"، جماعات لا تتمتع إلا بدور استشاري مقابل الدور التقرييري الذي تمتلكه السلطات المركزية في إدارة وتدبير البرامج المحلية، وهو ما يفرغ مبدأ التدبير الحر من مضمونه.

ومن جهة أخرى يجب التركيز على تدعيم الموارد المالية للجماعات، إذ لا مجال للحديث عن تدبير حر في ظل العوز المالي الذي تعيشه أغلب الجماعات المغربية، ما ينعكس على حرية اختياراتها وقدراتها، وبالتالي ينعكس على مبدأ التدبير الحر، على اعتبار القاعدة الشهيرة: « les payeurs sont les décideurs ».

إن نطاق ومدى التدبير الحر بقدر ما يرتبط بإرادة المشرع، بقدر ما يتوقف على موقف القاضي الدستوري، توسيعاً أو تضيقاً⁽⁵⁶⁹⁾ لكن المجلس الدستوري المغربي لم يكن منصفاً لمبدأ التدبير الحر حينما صادق على مقتضيات مناقضة لما تضمنته القوانين التنظيمية للجماعات الترابية فيما يتعلق بمبدأ التدبير الحر، الأمر الذي يستدعي الوقوف من أجل وضع أسس لتعزيز دور المحكمة الدستورية في تحصين مبدأ التدبير الحر⁽⁵⁷⁰⁾ باعتباره العمود الفقري للامركزية وللاستقلال المالي والإداري للجماعات، لذلك فإنه يعول على التأويل الديمقراطي لمبدأ التدبير الحر من طرف القاضي الدستوري للمساهمة في خلق توازنات جديدة تعزز من استقلالية الجماعات.

⁵⁶⁹ - أحمد أجعون، مرجع سابق، ص. 48.

⁵⁷⁰ - Mohammed Boujida, « Quelques éléments d'analyse du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales marocaines », op.cit, p. 186.

الفرع الثاني: إعادة النظر في توزيع الاختصاصات لدى الجماعات

إذا كانت الجهوية في بعض التجارب المقارنة تحتل موقعا متميزا جعل منها آلية تدبيرية وعقلانية ساهمت بشكل كبير في تحقيق مبدأ الديمقراطية المحلية وكذا متطلبات التنمية، فإن التجربة الجهوية بالمغرب لازالت لم ترق إلى مستوى الطموحات الشعبية المتعلقة بها، ولازال البعد المحلي والجهوي غائبا بفعل العديد من الإكراهات ذات الطابع القانوني والمؤسساتي والثقافي⁽⁵⁷¹⁾.

وإن كان الدستور المغربي قد أعطى صلاحيات مهمة للجماعات في مجال تدبير الشأن العام الترابي، من خلال اختصاصات ذاتية ومشركة وأخرى منقولة إليها من طرف الدولة⁽⁵⁷²⁾، إلا أن الواقع العملي أثبت أن هذه الاختصاصات المنظمة بموجب القانون تبدو أكبر بكثير من حجم الجماعات التي تفتقد إلى شروط العمل الضرورية، سواء على مستوى الإمكانيات المادية أو البشرية، أو على مستوى السلطات التقديرية والتنفيذية التي تحتكر غالبيتها السلطة المركزية، أو على مستوى توزيع الاختصاصات عموديا وأفقيا.

إن مشكل تداخل الاختصاصات بين الجماعات الترابية أو بين هذه الأخيرة والدولة ليست حديثة العهد، فهي برزت ببروز أول نواة للامركزية بالمغرب، عبر أن حجم التداخل اتسع في مداه بعد تطبيق ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي حيث اتجه إلى توسيع نطاق تدخل الجماعات وهيئاتها في مجالات التنمية المختلفة، سواء على مستوى المجالس التداولية أو على مستوى صلاحيات رؤسائها.

لقد كان لصدور هذه التشريعات أثر واضح في تعميق الغموض على مستوى الأدوار والاختصاصات المنوطة بالجماعات، سواء على مستوى الصلاحيات الممنوحة للجماعات بمستوياتها الثلاث، أو على مستوى علاقة الدولة بالجماعات الترابية، التي

⁵⁷¹ - المصطفى بلقزبور، "توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثاني، مطبعة طوب بريس، الرباط، 2011، ص. 140.

⁵⁷² - الفصل 140 من الدستور المغربي لسنة 2011.

أصبح يشوبها الغموض والإبهام على مستوى تنفيذ الاختصاصات المحلية، بحيث لم نعد نعرف من يفعل ماذا؟ ومن يمول ماذا؟ ومن هو المسؤول عن هذا المشروع أو ذاك سواء من الناحية القانونية أو التمويلية...؟

ولعل المقتضى العام للاختصاص هو من أهم الأسباب التي عمقت الغموض والإبهام على مستوى الاختصاصات القانونية لدى الجماعات، بحيث أصبحت هذه الأخيرة تضطلع بكل شيء وتفصل في كل شيء، مع بعضها البعض، بل وتشابكت أدوارها واختصاصاتها مع اختصاصات الدولة والمؤسسات العمومية، وهو ما أدى إلى حدوث ازدواجية في الأعمال والمشاريع، مع كل ما تحدثه هذه الازدواجية من آثار سلبية تتعلق أساسا بالتملص من المسؤولية والإفلات من المحاسبة.

إن الأمر يتطلب إعادة النظر في توزيع الاختصاصات المحلية بناء على آليات قانونية واضحة قادرة على إلقاء الضوء على أماكن اللبس والغموض الذي يعتري الاختصاصات المحلية، ويعتبر مبدأ التفريع أحد هذه الآليات التي ينبغي اعتمادها في توزيع هذه الاختصاصات (الفقرة الأولى).

كما أن حكمة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات تقتضي ملائمة هذه الاختصاصات مع حجم الموارد المحلية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إعمال مبدأ التفريع كأساس لتوزيع الاختصاصات

يقصد بمبدأ التفريع، نوع من التوزيع الشريف للاختصاصات والموارد عملاً بالمبدأ الأصل في الالتزام، بناء على حسم قانوني واضح، أو تعاون أو تفاهم شريف، أي ما يستطيع الأدنى القيام به يترفع عنه الأعلى، وما يعجز عنه الأدنى، يتولاه الأعلى، وبمعنى آخر، فإن الإقليم، اتباعاً لمبدأ التفريع، يقوم بما لا يمكن للجماعة أن تقوم به، والجهة تتكفل بما لا يمكن إسناده للجماعات الأخرى، والدولة تمارس الاختصاصات التي لا يمكن إسنادها للجماعات المحلية في مستوياتها الثلاث، أي سيتم تشييد الدولة من القاعدة إلى

القمة، ولا يمكن أن تتدخل في المستقبل إلا على أساس تعويض تخلفات، أو تصحيح نقائص، أو تقوية عجز لدى الجماعات والمجتمع المدني⁽⁵⁷³⁾.

لقد نحى المشرع المغربي منحى المشرع الفرنسي حينما ارتقى بمبدأ التفريع إلى المستوى الدستوري حيث نص في الفصل 140 على أن للجماعات مجموعة من الاختصاصات، منها الذاتية والمنقولة والمشاركة مع الدولة، وذلك بناء على مبدأ التفريع، على أن يتم تحديد هذه الاختصاصات والتفصيل فيها ضمن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

ويعتبر مبدأ التفريع من الآليات الحديثة في التدبير الإداري، خاصة داخل الأنظمة التي تعتمد اللامركزية، حيث يقوم على مبدأ توزيع الاختصاصات، كما سبقت الإشارة، بناء على قدرات كل سلطة، فالدولة تتنازل عن الاختصاصات التي يمكن للجهة القيام بها، هذه الأخيرة التي تتنازل بدورها عن اختصاصات يمكن للولايات والأقاليم القيام بها، والولايات والأقاليم تتنازل عن اختصاصات في مقدور الجماعات القيام بها، وذلك بهدف تخفيف العبء عن السلطة المركزية بتقاسم الأعباء بين الدولة والجماعات.

إن تطبيق هذا المبدأ يحمل عدة إيجابيات على المستوى التدبيري، حيث يضع حدا لتنازع الاختصاصات وغموضها بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، ويساعد على توضيح العلاقة بين الدولة والجماعات، وهو ما يساهم في تحقيق التكامل في الأدوار وتقاسم السلطات التقريرية بين الدولة وهيئاتها اللامركزية ومنها الجماعات، ويساعد على تقوية مبادرة المسيرين المحليين وإثارة الحس بالمسؤولية لدى المنتخبين المحليين تجاه الساكنة.

ومن خلال ما سبق، يتبين لنا أن مبدأ التفريع يتيح للجماعات "أولوية" ممارسة اختصاصاتها الذاتية متى كانت لها الإمكانيات المالية والتقنية الضرورية باعتبارها

⁵⁷³ - محمد اليعقوبي، "تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب"، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الثانية، 2008، ص. 174.

"الأقدر" و"الأقرب" لتلبية احتياجات الساكنة المحلية في التجهيزات والخدمات⁽⁵⁷⁴⁾، وبهذا يصبح مبدأ التفريع يمتلك القدرة على تأطير الاختلالات الواقعية بين الدولة وبين باقي مستويات الجماعات الترابية وذلك بالاستناد على ثلاثة معايير⁽⁵⁷⁵⁾:

• **مقياس الضرورة:** وهو ما يقتضي أن تصرح الجماعة بعدم قدرتها على ممارسة اختصاص ما، أو أنها عاجزة عن أداء مهمة ما، وبناء على مبدأ التفريع، فإن هذا الاختصاص يعطى للجهة، هذه الأخيرة التي، إن لم تكن قادرة على إنجاز المشروع أو الاختصاص الذي أنيط بها، تتدخل آنذاك الدولة من أجل إنجاز هذا المشروع.

• **مقياس التناسب:** بمعنى أن تدخل الدولة في مبدأ الاحتياطية يجب أن يكون بالضرورة محدد في الزمان والمكان، بمعنى أن الدولة لا تتدخل إلا لرفع حالة العجز عن الجهة العاجزة عن إنجاز تدخل معين أو تتدخل الجهة في الشؤون التي عجزت الجماعة عن القيام بها، أي يجب أن يتحقق نوعا من التوازي بين تدخل الجهة الأعلى وبين الأهداف المتوخاة من هذا التدخل، وهو شرط أساسي لقياس درجة التدخل الذي ينبغي أن يقوم فقط لفك العجز عن الجماعة الترابية العاجزة.

• **مقياس الفعالية:** بمعنى أن تدخل الجهة لأداء مهام لم تتمكن الجماعة من القيام بها هو من باب الفعالية، بمعنى أن الجماعة العاجزة، عليها أن تنقل الاختصاص الذي عجزت عن ممارسته إلى الجهة التي سوف تمارسه على قدر أكبر من الفعالية⁽⁵⁷⁶⁾.

⁵⁷⁴ - بوجمعة بوعزاوي، "التنظيم الإداري، الإدارة المركزية للدولة، الجماعات الترابية"، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2013، ص. 166.

⁵⁷⁵ - إبراهيم الزمهرى، "الجهوية المتقدمة واستراتيجية التنمية الجهوية المندمجة"، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، الطبعة الثالثة، مطبعة طوب بريس، الرباط، العدد 19، 2012، ص. 78.

⁵⁷⁶ - ضمن أشغال الأيام المغاربية التاسعة للقانون التي نظمتها شبكة القانونيين المغاربة بتاريخ 26-27 أبريل 2013، بشراكة مع كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة ابن زهر وبدعم من مؤسسة "هابس سدائل" حول موضوع "الجهوية في الدول المغاربية: أية آفاق؟"، وقد تضمنت أشغال المحور الثالث لهذا الملتقى العلمي: إعادة توزيع الصلاحيات والاختصاصات وخيار الجهوية، فتناولت هذه المعايير الثلاث كآلية لحسن توظيف مبدأ التفريع.

وعموما يعتبر مبدأ التفريع مبدأ عاما لتنظيم مؤسساتي يعطي الأسبقية للقاعدة على القمة، كما يكتسي بعدا آخر لا يقل أهمية، ألا وهو السلطة العليا (القمة) ملزمة (أو من واجبها) بمساعدة السلطة الأدنى (القاعدة) في القيام بمهامها لضمان استقلال حقيقي⁽⁵⁷⁷⁾.

إذا كان مبدأ التفريع أحد أوجه تطبيق حكمة الاختصاص، فإن هناك أوجه أخرى تتحقق على إثرها الحكمة المنشودة في توزيع الاختصاصات.

لقد أصبحت الجماعات مؤهلة أكثر لصياغة عملها الخاص من أجل المساهمة في السياسة العامة للدولة والدفع بعجلة التنمية، كما أن معالجة المشاكل المحلية، بات يقتضي أشكالاً جديدة لتدبير السلطة، لأن الجماعات أصبحت المشغل الذي تنمو فيه ضرورات الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وهو ما يقتضي وضع سياسة حقيقية لتدبير الوحدات الترابية⁽⁵⁷⁸⁾.

فالرهان الأساسي الذي يتعين رفعه اليوم، هو الارتقاء إلى توزيع متوازن وعادل للسلط بين الدولة والجماعات، والمدخل الأساس الذي ينبغي اتباعه في هذا الصدد هو ضرورة فك "الحصار" على مسألة توزيع الاختصاصات⁽⁵⁷⁹⁾.

ومن هنا تأتي أهمية التطبيق الجيد والمحكم لمبدأ التفريع، الذي تحدثنا عنه في مستهل هذه الفقرة، علاوة على ضرورة التحديد الدقيق للمهام والاختصاصات الجماعية والمحلية بصفة عامة، بشكل يسمح بتفعيل نظام المساءلة ويسد الطريق أمام اتكال كل جماعة على أخرى مما يفضي إلى تعثر جهود التنمية ويتسبب في هدر المال العام بدون طائل فضلا عن أنه يساهم في الحد من التمويلات المختلطة (المتقاطعة) والتداخل الذي ينتاب وظائف كل من الدولة والجماعات والذي يشكل اليوم بسبب هذا التوزيع المعتمد، ممارسة عادية في الواقع العملي⁽⁵⁸⁰⁾.

⁵⁷⁷ - الورقة التقديمية لأشغال المناظرة الدولية والمغربية حول موضوع: "مبدأ التفريع: تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكمة الجيدة والتنمية البشرية"، مراكش من 29 إلى 31 أكتوبر 2007.

⁵⁷⁸ - Ali Sedjari, « La fin du pouvoir d'Etat vérité ou illusion ? », In la recherche des territoires – sous la direction – Ali Sedjari, édition l'Harmattan, Gret, Rabat, 1997, p. 33.

⁵⁷⁹ - المصطفى بلقزبور، مرجع سابق، ص. 144.

⁵⁸⁰ - محمد بوجيدة، مرجع سابق، ص. 328.

وعلى صعيد آخر، ولضمان السير المنضبط لعمل واختصاصات الجماعات، وفق النهج المسطر لها، لابد من إحاطتها بحدود وضوابط تفاديا للزيغ والانحراف، لأجل ذلك أحاطت السلطات المركزية السلطة اللامركزية بالرقابة (الإدارية والمالية) ضمانا لفعاليتها وتجنباً لانحرافها عن الوجه الصحيح، إلا أنه أمام تمادي السلطة المركزية وتجاوزها، أصبح من الضروري قيام جهاز قضائي محايد لتحقيق الديمقراطية المحلية⁽⁵⁸¹⁾.

وحتى تقوم الجماعات بدورها التنموي وطبقاً للاختصاصات المنوطة بها، يجب أن يتدخل القضاء، على غرار مطلب الحماية القضائية لمبدأ التدبير الحر الذي تناولناه سابقاً، ليدعم هذه الجماعات في أداء أدوارها، ترسيخاً لمبادئ الديمقراطية التي تقتضي الاستقلالية التامة للجماعات في تدبير اختصاصاتها، على اعتبار أن تدخل السلطة المركزية، المخول بمقتضى القانون، لا يكسبها الحق في ممارسة اختصاصات الجماعات أو التطاول عليها، وإنما يكون تدخلها من باب مراقبة الخل وضبطه، وكل تجاوز غير شرعي لهذا التدخل، يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص الذي يفرض تدخل القاضي قصد إلغائه⁽⁵⁸²⁾.

إن تطور المسار اللامركزي لا يتوقف فقط على منح الإمكانيات المادية والبشرية للهيئات المحلية، وفي صياغة نصوص قانونية متطورة، إنما يتوقف بالدرجة الأولى على وجود إرادة سياسية صادقة وقادرة على تغيير العلاقة مع الدولة والجماعات وتطويرها إلى علاقة تكامل وتعاون بدل علاقة هيمنة وسيطرة، وهو أمر لا يمكن أن يتحقق إلا بوجود جهاز قضائي مستقل ومحايد قادر على البث في قضايا الاختصاصات المتعلقة بالجماعات المحلية إن كان على مستوى الاختصاصات المالية أو الجبائية أو حتى الإدارية.

⁵⁸¹ - عبد القادر باينة، "القضاء الإداري: الأسس العامة والتطور التاريخي"، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، 1988، ص. 49.

⁵⁸² - المصطفى بلقزبور، مرجع سابق، ص. 150.

ولعل رقابة القضاء على الإدارة المحلية واختصاصاتها تتماشى مع مبدأ الاستقلال الإداري والمالي لدى الجماعة، باعتباره الهيئة الوحيدة القادرة على ضمان حقوق وحريات الأفراد والجماعات كونه هيئة مستقلة ومحيدة.

إن الحسم في طبيعة توزيع الاختصاص من شأنه أن يجعل الجماعات مدعوة إلى الانخراط في دور أكبر على الصعيد المحلي والوطني، عبر تدعيم حكامتها الاستراتيجية والمساهمة في إنتاج الجديد وخلق الثروات والدفع للتغيير والتأقلم مستقبلاً⁽⁵⁸³⁾، وهو ما يتطلب من الجماعة التحكم في مواردها المالية والبشرية وتوجيهها وفق توزيع عادل يحترم الخصوصيات المحلية، وخصوصاً يتلاءم مع حجم الموارد المحلية.

الفقرة الثانية: ملائمة الاختصاصات مع حجم الموارد الجماعية

تثير الموارد المالية للجماعة المغربية على غرار العديد من التجارب المقارنة، مجموعة من الإشكالات⁽⁵⁸⁴⁾ وإذا كان المغرب قد حاول من جهته، عن طريق توسيع نظامه القانوني تدعيم الاستقلال المالي للهيئات الترابية، خصوصاً في ظل توسيع الاختصاصات والتدخلات الجماعية في شتى الميادين، إلا أن الواقع العملي لازال يثير إشكالية الخصائص المالي البنيوي الذي تعاني منه الجماعات، ذلك أن التوسع الذي عرفته هذه الأخيرة في مجال اختصاصاتها لم تواكبه إصلاحات مالية تغطي هذه الاختصاصات وتساعد الجماعات على تمويل مخططاتها التنموية وفق ما يقتضيه هذا التوسع في الاختصاصات.

وتجدر الإشارة إلى أن وعي الدولة بمحدودية الاعتماد على الموارد الذاتية للجماعة، لا يعني أنها تخول لها ما يكفي من الموارد لسد حاجياتها، فحتى الموارد الجبائية المحلية وكذا المساعدات والإمدادات المخولة للجماعات من طرف الدولة، بل وحتى القروض،

⁵⁸³ - Ahmed Bouachik, « La gouvernance locale à la lumière de la nouvelle charte communale », REMALD, thème actuels, n° 46, 2004, p. 103.

⁵⁸⁴ - Mohamed Ibrahim, « Les ressources financières et la décentralisation : l'administration publique et le changement », A.M.S.E, édition Afrique orient, 1989, p. 47.

التي تعتبر بمثابة المخرج الذي قد يساعد هذه الجماعات للخروج من دائرة الاختناق المالي الذي تعيشه، أبانت التجربة الواقعية أن هذه المصادر تعرف هي بدورها شحا كبيرا لم يسعف المجالس الجماعية على مواجهة مصاريفها وتمويل تدخلاتها الكثيرة والمتنوعة، وهو ما أدى إلى إضعاف سلطة واستقلالية المجالس الجماعية مقابل تعزيز دور السلطات المركزية، باعتبارها "اليد الممدودة" للجماعات من أجل "إنقاذها" من العجز المالي الذي تعاني منه على مستوى ميزانياتها التسييرية وعلى مستوى تمويل مشاريعها وبرامجها التنموية.

ولعل هذا الوضع المالي المتعسر هو ما يجعل الجماعات تعيش اختناقا ماليا حقيقيا⁽⁵⁸⁵⁾ يستدعي بالضرورة التدخل، لتدعيم قدراتها المالية موازنة مع الاختصاصات الجديدة التي أنيطت بهذه الجماعات وكذا ملائمة هذه الاختصاصات مع حجم الموارد التي تتوفر عليها.

إن تكيف الاختصاصات مع حجم الموارد التي تتوفر عليها الجماعات، يشكل آلية لتجاوز ضعف الموارد الجماعية في مواجهة أعباء واختصاصات جديدة والتحكم في سياسة الإنفاق المحلي بما يخدم التنمية من جهة، ويدعم الاستقلال المالي الجماعي من جهة أخرى.

ولعل الطريق الأول الذي ينبغي اتباعه في هذا الصدد هو تمويل الاختصاصات المخولة من طرف الدولة للجماعات، وهو مقتضى قانوني تم التنصيص عليه في الفصل 141 من الدستور المغربي 2011⁽⁵⁸⁶⁾، وهو ينص على ضرورة اقتران أي اختصاص تنقله الدولة إلى الجماعات الترابية بموارد مالية كافية لتغطية هذا الاختصاص.

والحقيقة أن هذا المقتضى القانوني لا يساهم فقط في تحقيق التنمية، إنما من شأنه تعزيز استقلال هذه الوحدات الترابية ضد أي تدخل للسلطات المركزية في الشؤون

585- عبد المجيد أسعد، مرجع سابق، ص. 199.

586- تنص الفقرة الثانية من الفصل 141 من الدستور أن: "كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى، يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له".

المحلية⁽⁵⁸⁷⁾، على اعتبار أن الجماعات هي أدري باحتياجاتها، فإن الموارد التي تخول من أجل تمويل هذه الاختصاصات هي موارد ذات طبيعة خارجية، وبالتالي فإنها لا تخضع لمداورات المجلس، ولأن غالبيتها تكون موجهة للمشاريع التنموية الكبرى، كالبنى التحتية والصحة والتنمية القروية... وفي الوقت ذاته تبقى خاضعة لرقابة مالية مبنية على آليات للتدخل والتوجيه، وهو ما يضعف من السلطات التقريرية للمجالس الجماعية، ويجعلها مجرد مؤسسات لتنفيذ المشاريع المركزية على المستوى المحلي.

أضف إلى ذلك أن أغلب الأعباء التي تتحملها الجماعة وفي مقدمتها الأعباء المالية والتكاليف المتعلقة بإنجاز مشاريع أو أنشطة ما، هي أعباء تفرضها الدولة على الجماعة دون أن يخول لها المشرع صلاحية إنجاز تلك التكاليف، أي دون أن تكون هي صاحبة الاختصاص لممارسة هذه الأعباء، مما يؤدي إلى إضعاف الرصيد المالي للجماعة، الذي غالبا ما يكون موجه مسبقا لتنفيذ برامج أخرى، باستهلاك جزء كبير من مواردها الذاتية أو المخولة لتمويل أعباء ومشاريع لم ينقلها إليها المشرع بصفة قانونية.

كما أن بعض النفقات التي تتحملها الجماعات، هي نفقات تهم بعض الاختصاصات التي ستنقل مستقبلا إليها بموجب القانون، كما هو الحال بالنسبة لتكوين الأطر الجماعية، وهو ما نص عليه الفصل 43 من الميثاق الجماعي وقانون 17.08، ونفس الملاحظة يمكن إيرادها بالنسبة للمشاريع المتعلقة بالتشجير وترميم المآثر الطبيعية والتاريخية والحفاظ على المواقع الطبيعية...⁽⁵⁸⁸⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن نقل الأعباء للجماعات، حتى وإن تخلله تحويلا للاختصاصات، يعتبر أمرا غير مجدي إن لم يتم معه نقلا للإمكانيات المادية والبشرية الموازية لتحمل هذه الأعباء أو تنفيذ هذه الاختصاصات، وإلا سيكون هذا التحويل غير متناسب مع الإمكانيات المحلية، وبالتالي سوف يحدث خلا على المستوى التدييري لهذه الاختصاصات من جهة، ويمس بمبدأ التفريع الذي يقتضي أن الدولة لا تتخلى عن أعباء

⁵⁸⁷ - Tarik Zair, « Le nouveau statut constitutionnel des collectivités territoriales », publication REMALD, numéro double 99-100, juillet-octobre 2011, p. 29.

⁵⁸⁸ - انظر محمد بوجيدة، مرجع سابق، ص. 350.

لجهة أو جماعة إلا إذا كانت تتوفر على الوسائل الكافية من أجل تحمل هذه الأعباء سواء ماديا أو تقنيا أو إداريا...

وعموما إن المعايير المثلى لنقل أو توزيع الاختصاصات المتعلقة بالجماعات، سواء كان هذا النقل عموديا أو أفقيا، يجب أن تعتمد على ثلاث مبادئ أساسية⁽⁵⁸⁹⁾ :

- **مبدأ التفريع**، الذي تحدثنا عنه سابقا، « Le principe de subsidiarité »، وهو المبدأ الرئيسي الذي بمقتضاه تتخلى الدولة أو الجهة للجماعة عن بعض الاختصاصات طالما كانت هذه الأخيرة قادرة على تحملها؛
- **مبدأ الاختلاف**، « Principe de différenciation »، هو مبدأ تكميلي يقتضي بأن الاختلاف الكائن على مستوى الهيئات اللامركزية، من الناحية الجغرافية أو من الناحية الاقتصادية والثقافية والاجتماعية، هو المعيار الأساس الذي يحدد نقل هذا الاختصاص أو ذاك إلى جماعة ترابية محددة بعينها وذلك وفق حاجياتها ومتطلباتها، أي ملائمة الاختصاص للحاجيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة المراد نقل الاختصاص إليها.
- **مبدأ التدرج**، « principe de progressivité »، وهو مبدأ تكميلي بدوره ذو طابع مؤقت، بمعنى أنه ليس هناك قانون يقضي بنقل اختصاص إلى جماعة معينة، إلا أن الضرورة استدعت نقل هذا الاختصاص أو جزء منه تدريجيا إلى هذه الجماعة، وهو معيار ذو طابع كرونولوجي، يسمح للمنتخبين المحليين باستيعاب وفهم الاختصاصات المنقولة إليهم شيئا فشيئا، وبالمقابل فهو يقلص من شعور الإحباط الذي قد يشعر به الهيئات المركزية التي جردت من اختصاصاتها، خصوصا عندما يتعلق الأمر باختصاص كبير ومهم مثل الاختصاصات المتعلقة بالصحة⁽⁵⁹⁰⁾. وقد أصرت الخطب الملكية على ضرورة

⁵⁸⁹ - Saïd Mougja, « Les compétences transférées à la lumière des nouvelles lois organiques relatives aux collectivités territoriales », revue marocaine d'administration locale et de développement, série « Etudes », novembre-décembre 2015, p. 215.

⁵⁹⁰ - Saïd Mougja, op.cit., p. 216.

تطبيق هذه القاعدة في نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجهات أو إلى الجماعات الترابية⁽⁵⁹¹⁾.

ينبغي إذن عند توزيع الاختصاصات توفر الشروط الملائمة لنقل هذه الاختصاصات وملائمتها مع الشروط المادية والبشرية، والتي تختلف من جماعة لأخرى، كما سيكون من المهم وضع جدول أعمال متناسب من أجل نقل هذه الاختصاصات⁽⁵⁹²⁾ يعتمد أساسا على نقل الموارد الكافية لتنفيذ هذه الاختصاصات المحولة.

تبقى الإشارة إلى أن المشرع قد تبنى بعض الحلول الأخرى لتنازع الاختصاصات بين الجماعات مثل الشراكة بين مختلف الجماعات الترابية، بحيث يمكن للجماعات أن تبرم فيما بينها أو مع جماعات أخرى اتفاقيات للتعاون والشراكة من أجل إنجاز مشروع ذي فائدة مشتركة بينهما، فمن شأن هذه الآلية تمكن من توحيد وتظافر جهود فاعلين آخرين في ميدان التنمية والحد من تنازع الاختصاص في مختلف المجالات⁽⁵⁹³⁾.

وبشكل عام، فإن المنطق يقتضي إعادة توزيع اختصاصات الجماعات باعتبارها وحدات قاعدية تهتم بقضايا الجوار، أما من حيث مجالس العمالات والأقاليم، فعليها أن تكمل دور الجماعات، بحيث عليها إنجاز المشاريع المشتركة بين هذه الجماعات ثم السهر على تحقيق التوازن بينها، أما بالنسبة للجهات، فيجب أن تقوم بدور أشمل وأوسع من الجماعات الأخرى وتتفرغ بالخصوص للمشاريع الاقتصادية وكل ما من شأنه أن يشجع وينمي الاستثمارات، أما بالنسبة للدولة فيجب أن تقتصر تدخلاتها على الشؤون الوطنية

⁵⁹¹ - Discours royal du 5 novembre 1996 devant la chambre des représentants, « si nous consentons tous dès le départ, il sera difficile de revenir sur les décisions prises et de reprendre ce qui a été accordé », Discours du 3 mars 1998, « ... Pas à pas sans lenteur ni précipitation, nous avons pu doter le Maroc d'une architecture institutionnelle... », Discours du 20 Août 2010, « Le point de départ d'un processus long et ardu ».

⁵⁹² - Saïd Mougja, op.cit, p. 216.

⁵⁹³ - منية بلمليح، "واقع التدبير العمومي المحلي ورهانات الحكامة المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 115، مارس-أبريل، سنة 2014، ص. 144.

ذات الأهمية الكبرى وترك الشؤون المحلية للوحدات الترابية المختلفة مع العمل على تقوية التنسيق والتشارك والتشاور بين هذه الأخيرة⁽⁵⁹⁴⁾.

المطلب الثاني: استحضار مبدأ التبرير الحر في الوظيفة الرقابية (المركزية على الجماعات)

تعتبر إشكالية مراقبة عمل المجالس الجماعية، أحد أهم الإشكاليات التي أثارت ولا زالت تثير الكثير من الجدل، باعتبارها تمثل أهم المخرجات القانونية التي من شأنها تدعيم أو خلق انتكاسة قانونية في المنظومة القانونية المرتبطة باللامركزية، وذلك بما تتضمنه هذه الرقابة من آليات تدخل مباشر في عمل المجالس المنتخبة للجماعة من قبل الهيئات المركزية في مختلف اختصاصات ومراحل العمل الجماعي.

وإذا كانت الرقابة الإدارية المنصوص عليها في الفصل 145 من دستور 2011، قد تبنت توجهها جديدا يعتمد على مبدأ التخفيف من الوصاية الإدارية التقليدية، التي تميزت بطابعها الرقابي المتشدد على أعمال المجالس الجماعية في مختلف تدخلاتها، إلا أن هذه الرقابة لم ترق بعد إلى مستوى يسمح لهذه المجالس بالعمل بشكل حر وبمعزل عن أي تدخل من قبل السلطة الحكومية، والمتمثلة في وزارة الداخلية، وهو ما تناولناه سابقا في معرض حديثنا عن الحدود التديرية لدى الجماعات.

والحقيقة أن الوظيفة الرقابية أقرها المشرع المغربي بهدف التأكد من صحة تدخلات المجالس الجماعية، وهل تتماشى هذه التدخلات مع طبيعة الاختصاصات التي أسندت إليها بمقتضى القانون.

إلا أن واقع الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية تحيل ليس فقط لرقابة مدى قانونية الأعمال والأنشطة الجماعية، بل تمتد لتصبح تدخلًا سافرًا في شؤون المجالس الجماعية، عبر توجيه عمل هذه المجالس وفق ما تراه، هذه السلطة مناسبة للتوجه الجهوي والوطني، بغض النظر عن أي معطيات أو إمكانيات محلية.

⁵⁹⁴ - نفس المرجع، ص. 145.

إن ممارسة هذه الوظيفة الرقابية، بما يوازيها من تدخلات، تشمل كافة مراحل عمل المجلس الجماعي، بدءا من تأسيسه، مروراً بمباشرة الجهازين التداولي والتقريري لمهامهم، لمتد إلى مراحل تنفيذ مقررات المجلس وقرارات رئيسه، ثم تطال أيضا مرحلة حل المجلس وانتهاء مهامه... بل وتمتد لتشمل ممارسة سلطة الحل محل رئيس المجلس الجماعي في مختلف القضايا الجماعية الأساسية...

هذه التدخلات تعتبر بمثابة خرق صريح لمبدأ التدبير الحر ومبدأ الاستقلال المالي والإداري الذي نص عليه القانون، والذي يقضي بأحقية ممارسة الجماعة لاختصاصاتها دون أي تدخل من طرف السلطة المركزية أو من طرف أي جماعة ترابية أخرى، اللهم إذا كان تدخلا من أجل تصحيح اعوجاج أو تقويم انحراف قد تتعرض له الجماعة أثناء ممارسة تدخلاتها.

لأجل ذلك فإن استحضار مبدأ التدبير الحر أثناء تدخلات السلطة المركزية على أعمال المجالس الجماعية أصبح ضرورة حتمية لنجاح العمل الرقابي باعتباره أداة لتعزيز اللامركزية وليس أداة لتكريس حضور السلطة المركزية على المستوى المحلي.

ومن هنا يتبين لنا أن الأمر يتطلب إعادة بلورة نظام الرقابة وتفعيل الآليات القمينة بتحقيق رقابة قائمة على استقلالية الجماعات وليس العكس، وذلك عن طريق عقلنة الرقابة الممارسة على النشاط المالي الجماعي (الفرع الأول)، وإيجاد آليات للحد من التدخل المفرط للسلطة المركزية على مستوى الميزانية الجماعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: عقلنة الرقابة الممارسة على النشاط المالي الجماعي

لقد حظيت الجماعات المغربية بمكانة كبيرة باعتبارها فاعلا تنمويا يمارس اختصاصات واسعة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ولعل تسارع وتيرة التحولات المجالية داخل الجماعات أصبحت تتطلب مراجعة أنماط التدبير لدى الجماعات، وذلك بالبحث عن آليات وصيغ جديدة تلائم بين تدخلات

الدولة والجماعات الترابية بشكل يجعل العلاقة بينهما علاقة تجانس وتكامل وليس علاقة وصاية وهيمنة.

وإذا كانت الرقابة المطبقة على الجماعات تعتبر ضرورة قانونية وواقعية، وضمانة أساسية لتحقيق الشفافية التديرية للمال العام المحلي وحمايته من أي سوء للاستعمال، وإذا كانت أنماط وطرق الرقابة تتعدد بتعدد المعايير المعتمدة بخصوصها سواء من حيث التوقيت (رقابة سابقة، رقابة موازية، رقابة لاحقة)، أو من حيث الطبيعة (رقابة حسابية ورقابة تقييمية)⁽⁵⁹⁵⁾، فإن الممارسة التطبيقية لهذه الرقابة كشفت عن ثقل كبير تمارسه الهيئات الرقابية على أعمال ونشاطات الجماعات، وهو ما يعيق عمل المجالس الجماعية، الأمر الذي يستدعي تدخل المشرع من أجل التخفيف من حدة الرقابة المفروضة على النشاط المالي الجماعي (الفقرة الأولى) وتعويض هذه الرقابة برقابة بعيدة أو لاحقة (الفقرة الثانية) وذلك من خلال تعزيز وتجويد دور المجالس الجهوية للحسابات.

الفقرة الأولى: تخفيف ثقل الرقابة المفروضة على تدبير المالية المحلية

إن النصوص القانونية مهما كانت جودتها، والموارد البشرية مهما كانت مؤهلاتها وكفاءاتها، والموارد المالية مهما كانت وفرتها، لا ولن يؤدي ذلك إلى تكريس حقيقي لمبدأ التدبير الحر⁽⁵⁹⁶⁾ ولا للاستقلالية المنشودة للجماعات في ظل وصاية متشددة على أعمال ونشاطات المجالس الجماعية.

وإن كانت القوانين التنظيمية قد جاءت بعدة إصلاحات من شأنها تقليص "الوصاية" عبر مجموعة من المستجدات⁽⁵⁹⁷⁾، في الوقت ذاته وسعت من مجالات التدخلات الجماعية عبر إعطائها عدة اختصاصات أكثر تدقيقاً وتمفصلاً مما كانت عليه في السابق، وذلك دعماً للاستقلالية الإدارية والمالية من الناحية المبدئية المفترضة، لكن الأصح هو أن

⁵⁹⁵ - نور الدين السعداني، مرجع سابق، ص. 84.

⁵⁹⁶ - عماد أبركان، المصطفى قريشي، "القانون التنظيمي للجماعات تنفيذ الخطاب السياسي وتقييم الواقع الممارساتي"، التدبير المحلي والحكمة الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع، مطبعة الأمنية، الرباط، 2015، ص. 95.

⁵⁹⁷ - لقد جاء القانون التنظيمي للجماعات بعدة إصلاحات مهمة في ميدان الرقابة الإدارية، كالتخفيف من الرقابة القبلية وتقليص مشمولاتها، ثم إدخال القضاء الإداري كمشرف على الرقابة الوصائية.

الكلمة النهائية والقول الفصل في الرقابة الإدارية يعود للعمل والتطبيق وللممارسة الفعلية على أرض الواقع⁽⁵⁹⁸⁾.

فقد أجمع جل المتخصصين والباحثين في ميدان التدبير الترابي بأن النظام الرقابي المعتمد والمطبق على الجماعات، هو نظام يتضمن مجموعة من المقتضيات من شأنها إعاقة عمل الجماعات وتستلزم ضرورة إعادة النظر فيها قصد التخفيف من كثرة التدخلات "الوصائية" الممارسة على المجالس الجماعية.

فالرقابة التي تمارسها الوزارة المكلفة بالمالية على الميزانية والشؤون المالية المحلية، تتميز بالشدّة والصرامة، كما رأينا سابقا، وهي بذلك تعرقل سير الأنشطة الجماعية، كما تعرقل مبدأ التدبير الحر القائم على مبدأ حرية المبادرة، وهو ما يستدعي تخفيف الرقابة وتقليصها وملائمتها مع متطلبات الاستقلال المالي والتدبيري لدى الجماعات.

أما الرقابة الإدارية التي تمارسها وزارة الداخلية، فهي أشد وطأة في هذا الصدد، بل وتعتبر بمثابة السكين الموجه في وجه الاستقلالية الإدارية والمالية للجماعات.

لذلك فإن الأمر لا يقتضي بالنسبة لتلك الرقابة تخفيفا وتقليصا وملائمة، كما هو الأمر بالنسبة للرقابة التي تمارسها وزارة المالية، بل تستلزم تغييرا جذريا في فلسفتها ومنطق ممارستها⁽⁵⁹⁹⁾. كما أنه لا بد في هذا الإطار من إلغاء وحذف العديد من الاختصاصات والممارسات الرقابية المعرّقة التي باتت غير مرغوب فيها⁽⁶⁰⁰⁾، لاسيما وأن المغرب مقبل على عهد جديد من الجهوية المتقدمة، وعلى تنزيل ميثاق اللاتمرکز الإداري، الذي سوف يأتي بتصور جديد للتدبير الترابي القائم على حرية وفعالية التدبير الجماعي والترابي عامة.

⁵⁹⁸ - عماد أبركان، المصطفى قريشي، مرجع سابق، ص. 95.

⁵⁹⁹ - نفس المرجع، ص. 96.

⁶⁰⁰ - Hassan Ouazzani Chahdi, « La décentralisation provinciale et communale : Bilan sommaire d'une politique », REMALD, numéro double 20-21, juillet-décembre 1997, p.51.

هذا وبالإضافة لما قيل، فإن هناك جملة من الصياغات التي تحتاج إلى مراجعة، وعلى سبيل المثال فإن تبرير حل المجلس الجماعي "لأسباب تمس بحسن سير المجلس" تنطوي على الكثير من الإبهام والغموض، حيث يحق التساؤل هنا حول طبيعة تلك الأسباب، وما هي معاييرها وطريقة التعرف عليها، كما أن التنصيص على أنه في "حالة الاستعجال يمكن توقيف المجلس" قد يحمل خطورة كبيرة على استقرار المجلس، فكلمة "الاستعجال" فضفاضة ومبهمة ويمكن استغلالها لحل مجلس معين لأسباب غير موضوعية⁽⁶⁰¹⁾. لذلك التوقف عند هذه الألفاظ الفضفاضة والمبهمة، ومحاولة فك شفراتها بعبارات ومصطلحات أكثر وضوحاً ودقة، لأن هذه الأخيرة هي الترجمة الحقيقية لإرادة المشرع والقاعدة الأساس لبناء عمل جماعي قائم على الوضوح والشفافية والحكمة الجيدة.

كما أن سلطة الحلول، التي تناولناها بالدراسة في معرض حديثنا عن الحدود الرقابية على المالية المحلية، التي تمارسها السلطة المركزية حينما تحل محل المجلس الجماعي الذي تم حله أو إيقافه...، تعتبر من أبرز أوجه التدخل في أعمال ومقررات المجالس الجماعية، على اعتبار أن اللجنة التي تحل محل المجلس المنحل أو الموقوف، والتي عمد القانون المنظم للجماعات إلى إسناد رئاستها للسلطة المحلية، وهو ما يجعل هذه الأخيرة تكون خصماً وحكماً في نفس الوقت، وهو ما يضر بحرية المجالس الجماعية ويفرغ مبدأ الاستقلال الإداري والمالي الجماعي من مضمونه.

كما يعتبر حلول الدولة محل المجالس الجماعية وتدخلها في شتى مجالات العمل الجماعي، حيث عمدت إلى إيقاف عمل المجالس الجماعية كاستراتيجية لتدبير حالة الطوارئ الصحية التي تواجهها الدولة، من أكبر التحديات التي يواجهها مبدأ الاستقلال المالي والإداري للجماعات بالمغرب.

إن متطلبات الاستقلال المالي والتدبري المحلي تتطلب تجاوز مرحلة الرقابة الإدارية بمفهومها الضيق والتقليدي الذي تريد من خلاله الدولة التحكم في زمام الأمور

⁶⁰¹ - نور الدين السعداني، مرجع سابق، ص. 86.

الترابية عامة، وهو منظور أمني احترازي يركز على مبدأ تخوف الدولة من الإفلات الذي قد يحصل على مستوى الجماعات أو الهيئات الترابية الأخرى من قبضة الدولة، لذلك فهي تعمل على إقحام سياساتها وتوجيهاتها ورقابتها على هذه الهيئات المحلية، والحال أن هذه الرقابة، عوض أن تكون أداة للأخذ بيد المنتخبين لخدمة الصالح العام، تصبح أداة في يد السلطة تعرقل به أعمال هذه الهيئة المنتخبة وتحول دون تحقيقه استقلاليته المنشودة أن كان على المستوى الإداري أو التدبيري.

وفي المقابل، فإن هذا الطرح لا يعني أننا ننكر دورها الفعال في تصحيح وتقويم العمل الجماعي، كما أن المقصود ليس هو إلغاء نظام الرقابة على الجماعات، بقدر ما نطالب، كما يطالب بعض المختصين الترابيين، بتقليص وترشيد العمل بهذه الرقابة.

فجرة من الرقابة والوصاية ضرورية من أجل استتباب الأمن والشفافية على مستوى التدبير المالي المحلي.

ومن هنا، ومن أجل التقليص من حدة الرقابة المفروضة على الجماعات، فإنه لا بد من تغيير العلاقة التي تربط بين السلطة المركزية والهيئات المنتخبة وتطويرها من علاقة وصاية قوية إلى علاقة تعاون وتكامل، وبالتالي تتحول الدولة، من وصي على الجماعات إلى ضامن للاستقلال المالي والمحلي، وهذا ما يتطلب القيام بإصلاحات إدارية ومالية ضرورية على المستوى المحلي والتي تتمحور أساسا حول تدعيم استقلالية الجماعات بإزالة الإشراف المسبق وإقامة مراقبة لاحقة أكثر فاعلية وجعل المنتخبين أكثر شعورا بالمسؤولية وتحملها⁽⁶⁰²⁾.

ومن جهة أخرى، يجب منح المزيد من الحرية ومن القدرة على المبادرة على مستوى المجالس الجماعية، فالدينامية المحلية أصبحت تعتمد اليوم على البناء من القاعدة إلى الهرم، أي ينبغي أن تتحرك عجلة التنمية، من الجماعات، عوض أن يتم بناؤها من المركز وفق سياسات عامة، وإن كانت ترتبط بالخصوصية الترابية، إلا أنها لا يمكن أن

⁶⁰² - نور الدين السعداني، مرجع سابق، ص. 87.

تكون على دراية معمقة بخصوصيات وحاجيات هذا التراب أكثر من الجماعة الكائنة فوق هذا التراب.

بل وأكثر من هذا فإن ميثاق التمركز الإداري يروم إلى تحويل العلاقة بين الدولة والجماعات من علاقة رقابة وتبعية إلى علاقة تكامل ومواكبة، وهذا الأمر يقتضي، بالضرورة، مواكبة الدولة للجماعات في تنفيذ برامج عمل الدولة، بل والتنسيق معها ومساعدتها مع ترسيخ أسلوب التعاون والتعاقد⁽⁶⁰³⁾، فتصبح علاقة الدولة بالجماعات علاقة تناسق وانسجام عوض أن تكون علاقة تبعية لأوامر السلطة المركزية.

إن فعالية السياسة العمومية المحلية تقتضي فعالية التدبير التي تحيل بالأساس على القدرة على توحيد وتعبئة كل الأطراف والفاعلين على ضمان الاستغلال الأمثل للموارد ضمن إطار من التناسق والتعاون وإدارة الأهداف وطنيا ومحليا، وهو ما يتطلب إعادة بناء وترتيب العلاقة بين الدولة والجماعات.

لقد أصبحت الجماعات تتمتع بقدر كاف من النضج الذي يمكنها من اتخاذ القرارات واتخاذ المبادرات المتعلقة بالتنمية المحلية، وهو ما جعل بعض المهتمين ينادون بضرورة التخفيف من رقابة الملائمة التي ترتبط ممارستها في الأصل بطبيعة الاختيار المالي العمومي⁽⁶⁰⁴⁾. كما يجب أن تتخلى عن بعض الاختصاصات التدبيرية للنفقات الجماعية، فالإلزامية إدراج النفقات الإجبارية وعقلمتها يعتبر مسا صريحا بمبدأ الاستقلال المالي للجماعات.

وعلى العموم، وكيفما كانت الأسباب التي تحذو بالدولة إلى اعتماد السلاسة في ممارسة "الوصاية" أو الرقابة على نشاط الجماعات في الممارسات العملية، فإن من واجبها الاضطلاع بمهمتها الرقابية التي أوكلها إليها المشرع، ولكن داخل قالب يسود فيه

⁶⁰³ - "النهج التشاركي بين الدولة والجماعات الترابية رافعة لترسيخ الحكامة الترابية"، مداخلة للأستاذة سلطنة ضمن ندوة أقيمت بجامعة ابن زهر بأيت ملول تحت عنوان: "علاقة الدولة بالجماعات الترابية"، بتاريخ 3 أبريل سنة 2020، على الساعة 10:00 صباحا.

⁶⁰⁴ - ترتبط ممارسة رقابة الملائمة بطبيعة الاختيار المالي للدولة، حيث تعتمد هذه الأخيرة على ربط وتأطير المالية المحلية بمجموعة من المناشير والدوريات التي تدعو إلى التقيد ببعض القواعد المالية والتي تعكس التوجهات العامة للدولة.

احترام الاختصاصات وتسود فيه الاستقلالية في اتخاذ القرار وربط ذلك بالمسؤولية، وربط هذه المسؤولية بالمحاسبة، وهو الدور الذي ينبغي أن يلعبه القضاء من خلال تحقيق الفعالية في المراقبة ووضع حد لكل تجاوز أو زيغ عن الشرعية.

الفقرة الثانية: تعزيز وتجويد العمل بالرقابة البعدية

ينص الدستور المغربي بأن الجماعات الترابية تنتخب مجالس تتكلف بتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا طبق شروط يحددها القانون، فالأصل أن القرارات المالية، والإدارية، الصادرة عن المجالس الجماعية، هي قرارات ذات صبغة قانونية، ولا يجوز للسلطات المركزية التدخل في شؤون هذه المجالس إلا من باب الحفاظ على القانون، والحال أن الرقابة المفروضة على المجالس المحلية هي رقابة تتميز بالتشديد، وهو ما يعطي الانطباع بأن هذه المجالس عاجزة عن تدبير أمورها بنفسها، وأنها تحتاج دائما إلى تدخل وتوجيه السلطة المركزية.

لقد تبين لنا سابقا أن الرقابة التي تمارسها سلطة الرقابة على أعمال المجالس الجماعية هي رقابة للمشروعية ورقابة للملائمة، والواقع أن هذا النوع من الرقابة يطرح مجموعة من الإشكالات على المستوى العملي، حيث يحد في معظم الحالات من صلاحيات المجالس الجماعية، بحكم السلطة التقديرية الواسعة الممنوحة للسلطات المركزية، لتقدير مدى ملائمة القرار المحلي من عدمه. وهكذا فإن معظم التدخلات الجماعية سواء كان لها علاقة بالتدبير المالي أو الإداري، لا تكون قابلة للتنفيذ إلا إذا صادقت عليها السلطة الوصية، وهو ما يجعلها تنسم بالطابع المركزي⁽⁶⁰⁵⁾.

إن سبيل تحقيق الاستقلال المالي والإداري للجماعات يقتضي، كما سبقت الإشارة، إعادة النظر في مستوى الرقابة المفروضة على أعمال المجالس الجماعية، في اتجاه التقليل من مداها، بل وإلغاء رقابة الملائمة وتعويضها بالرقابة البعدية نظرا لما توفره

⁶⁰⁵ - عبد النبي ظريف، "سياسة التدبير الجهوي من الجهوية الناشئة إلى الجهوية المتطورة"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 01، 2011، ص. 183.

من ضمانات للجماعات فيما يتعلق باستقلالية تصرفاتها وقراراتها المالية والإدارية من جهة وحماية المال العام المحلي من جهة أخرى.

ولعل اعتماد مقارنة متطورة في تتبع وتصحيح الأداء الجماعي، تسمح بتطوير رقابة لاحقة، بعيدة وقوية، تتعلق من جهة بتقييم التنفيذ وتدقيق العمليات ومراقبة تحقيق الأهداف، وتهتم من جهة ثانية بتعزيز الرقابة القضائية التي تعتبر أهم آليات الرقابة على الإطلاق، باعتبار الضمانات التي تخولها والأدوار التقييمية والتصحيحية المفترضة فيها⁽⁶⁰⁶⁾.

ولقد عزز المشرع من مكانة المجالس الجهوية للحسابات في ظل المقاربة الجديدة للتدبير الترابي، حيث منحها المشرع مجموعة من الاختصاصات تتجلى أساسا بمراقبة التسيير، مع إمكانية تقييم مشاريع وقرارات الجماعات بناء على معايير الفعالية والاقتصاد والكفاءة.

وبالرغم من أن الرقابة المالية التي أصبحت من اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات، وهو ما سيدعم بشكل كبير استقلالية مالية الجماعات⁽⁶⁰⁷⁾، وذلك لأهمية هذه الرقابة وعدم مساسها باستقلالية القرارات المالية المحلية، فهي رقابة ذات طابع قضائي تعتمد على البث والتحقيق من حسابات المحاسبين العموميين للجماعات بمن فيهم المحاسبين بحكم الواقع، إلى جانب التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية الذي يمارس على كل موظف أو عون أو مسؤول يعمل لدى الجماعة أو لدى هيئة أو مؤسسة تابعة لها، بالإضافة إلى اختصاصات إدارية متعلقة بمراقبة الإجراءات المرتبطة بتنفيذ الميزانية.

وقد تطرقنا سابقا، في معرض حديثنا عن المعوقات المرتبطة بالمجالس الجهوية للحسابات في الفصل الثاني من هذا البحث إلى مجموعة من الاعتلالات والنقائص التي

⁶⁰⁶ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 374.

⁶⁰⁷ - رشيد لصفير، "الجهوية المتقدمة المرتكزات والرهنات في ضوء تقرير اللجنة الاستشارية"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد مزدوج 11-12، الطبعة الثانية، مطبعة طوب بريس، الرباط، 2011، ص. 122.

تعتري عمل هذه المجالس والتي تحد من فعاليتها، الأمر الذي أصبح يستدعي ضرورة التدخل من أجل تغيير الوجه التقليدي الذي تكتسيه المجالس الجهوية للحسابات بوجه آخر أكثر فعالية وقوة وشفافية، إننا بحاجة إلى محاكم مالية قادرة على تحقيق رقابة فعالة على المال العام المحلي وحمايته من أي تلاعب و اختلاس، وذلك عن طريق متابعة المخلين والمختلسين، الذين ثبت إدانتهم، والضرب بيد من حديد على كل من سولت له نفسه سرقة المال العام، وذلك في جلسات علنية، يتابعها الرأي العام، حتى يتسنى للمواطنين متابعة صرف المال العام المحلي، سواء كان هذا الصرف في الاتجاه الصحيح، أو غير ذلك، وذلك تعزيزا للديمقراطية التشاركية من جهة، وربط المسؤولية بالمحاسبة والمحاسبة بالعقاب من جهة أخرى.

إن الغاية من إنشاء المجالس الجهوية للحسابات تتجلى في اعتماد لامركزية الرقابة المالية وتقريب القضاء المالي⁽⁶⁰⁸⁾، فضلا عن تجاوز سلبيات ونواقص الاتجاه التقليدي الكلاسيكي للرقابة على الأموال العمومية⁽⁶⁰⁹⁾.

وتفعيلا لهذه الأهداف، فإن المشرع المغربي تأثر بالنموذج الفرنسي من خلال تبنيه رقابة قضائية، وبالنموذج الأنجلوساكسوني من خلال تبنيه اختصاص رقابة التسيير، فهذا الأخير، يعد من بين أهم أدوات التسيير الفعالة في القطاع العام الذي تعد الجماعات محوره الرئيسي، فهو يسمح للمسيرين بالتعرف على وضعية الجهاز بدقة للوقوف على الأخطاء والمخالفات الناتجة عن تنفيذ السياسات العامة، ومن ثم يساعدهم على اتخاذ قرارات فعالة وجيدة⁽⁶¹⁰⁾.

وفي ظل هذه المقاربة التدبيرية التي تقتضي تقوية المراقبة البعيدة بواسطة المفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية، فقد أصبح من الضروري هيكلتها في إطار الجهوية اللامركزية، وذلك بإحداث مفتشيات عامة جهوية كامتدادات طبيعية لها،

⁶⁰⁸ - هشام الحسكة، "المحاكم المالية الجهوية وأنماط ومستويات العلاقة بالمحيط الرقابي القضائي المغربي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 124، شتنبر-أكتوبر، 2015، ص. 263.

⁶⁰⁹ - هشام الحسكة، "القضاء المالي الجهوي وحكمة الجماعات الترابية دراسة في اختصاص افتحاص/مراقبة تسيير الجماعات الترابية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، حكمة السياسات العمومية، العدد 14، شتاء 2015، ص. 79.

⁶¹⁰ - نفس المرجع، ص. 80.

يعهد لها بمهام التفتيش والمكاشفة لتقريبنا من واقع التدبير العمومي الجهوي والمحلي، مع ضرورة تفعيل الجزاءات وتأمين متابعة تقارير التفتيش والعمل كذلك على نشر تقرير تركيبي بشكل سنوي حول أعمال وتدخلات المفتشية العامة للمالية، وهو ما يشكل أداة تواصل وشفافية مختلف الإدارات مع محيطها⁽⁶¹¹⁾.

ولكي تؤدي المجالس الجهوية للحسابات وظائفها على أكمل وجه، يجب تفعيل آليات التنسيق بين مكونات المنظومة الرقابية سواء بين المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات من جهة، والمفتشية العامة للمالية من جهة أخرى، ثم أخيرا بين المجالس الجهوية للحسابات ذاتها، لاسيما وأن المشرع الفرنسي اضطر إلى إعداد نص مرجعي لتفادي غياب التجانس عن الحلول المقترحة من قبيل الغرف الجهوية والناجم بدوره عن غياب معايير مشتركة فيما بينها أثناء ممارسة مهامها خاصة في مجال مراقبة التسيير⁽⁶¹²⁾.

فغياب التعاون والتنسيق بين القضاء المالي الجهوي وباقي مكونات المنظومة الرقابية بالمغرب شكل ولازال يشكل إحدى نقط الضعف التي تأثر بها نظام المراقبة بالمغرب، ومن ثم، فغياب التعاون والتكامل بين الأنظمة الرقابية، لم يكن عاملا مساعدا للرفع من المردودية على المستوى المالي ولا على حماية المال العام التراخي من الإهدار وسوء الاستغلال⁽⁶¹³⁾. بل بالعكس من ذلك، فقد ساهم بشكل كبير في إحداث ثغرات رقابية على مستوى التدبير المالي المحلي.

لذلك، يجب أن نأخذ العبرة من التجارب الأجنبية خاصة التجربة الفرنسية، أي الأخذ بإيجابياتها وتفادي سلبياتها مع مراعاة خصوصيات التجربة المغربية من واقع إداري

⁶¹¹ - حنان الخلفي، "القرار المالي الجهوي وآلية مراقبته"، مجلة المنار للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص، مطبعة دار السلام، الرباط، ص. 100.

⁶¹² - هشام الحسكة، مرجع سابق، ص. 95.

⁶¹³ - نجيب جيري، "إصلاح منظومة الرقابة المالية بالمغرب بين التقنين والتفعيل"، مجلة طانجيس للقانون والاقتصاد، العدد 10، 2011، ص. 174.

ومحاسبي، وفق رؤية شمولية⁽⁶¹⁴⁾ تعتمد على النجاعة والفعالية في ممارسة الرقابة المالية على الجماعات.

وحتى تعرف المجالس الجهوية للحسابات نجاحا لا بأس به يرى بعض الباحثين أنه لا بد من مراعاة مجموعة من الشروط المنطقية والمعقولة والتي تساهم دون شك في إرساء قواعد المساءلة على المستوى المحلي ومن ضمنها⁽⁶¹⁵⁾ :

- ينبغي تمتيع المجالس الجهوية للحسابات باستقلال وظيفي وعضوي ومالي، يصون حيادها واستقلالها العام⁽⁶¹⁶⁾ ؛
- مراعاة مبدأ الاستحقاق والجدارة في التوظيف الأولي للسلك القضائي بالمجالس الجهوية، وتكوين القضاة والعاملين بالمجلس تكوينا مستمرا مع العمل على تدبير الموارد البشرية والاستعانة بالأطر العليا لشغل المهام القضائية بالمجالس الجهوية؛
- تبني الجدية الكاملة لتحقيق الفعالية والإنتاجية والمردودية في إنجاز المهام الموكولة للمجالس الجهوية للحسابات والمحافظة على سلوكيات وأخلاقيات القضاء المالي، كما هو متعارف عليه دوليا؛
- منح سلطات وصلاحيات واسعة بالقدر الكافي وحرية كاملة في القيام بالوظيفة⁽⁶¹⁷⁾ ؛
- الإلمام والإحاطة بملايسات العمل الإداري المحلي والتوجه إلى تقديم الدراسات والتقارير التي تستهدف تحسين أدائها كما لا يجب أن يكون هدفها هو تصيد الأخطاء، بل العمل على تقديم الاقتراحات والملاحظات والمشورة اللازمة وتحسين نظم المراقبة الداخلية والتنبيه بالأخطار قبل حدوثها؛

⁶¹⁴ - محمد حركات، "التدبير الاستراتيجي والمنافسة، رهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية"، مطبعة فضالة، المحمدية، 1997، ص. 129.

⁶¹⁵ - محمد حركات، مرجع سابق، ص. 332-334.

⁶¹⁶ - محمد براو، "الوسيط في شرح مدونة المحاكم المالية، الكتب الثلاث"، منشورات مركز الدراسات والأبحاث حول الرقابة والمحاسبة ومكافحة الفساد، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى 2012، ص. 513.

⁶¹⁷ - نفس المرجع، ص. 513.

- العمل على إعداد وتطوير أسس التدقيق التي لازالت تعثرها مجموعة من الصعوبات، الأمر الذي يتطلب الكثير من الدعم والاهتمام لأجل الاضطلاع بالمهام الموكولة لها؛
- توخي الحرص المهني الضروري لمتابعة الاستنتاجات الصادرة عن رقابة سابقة لتحديد ما إذا تم اتخاذ إجراءات تصحيحية مناسبة...⁽⁶¹⁸⁾؛
- دمج تقارير المجالس الجهوية الهامة ضمن التقرير العام السنوي الذي يعده المجلس الأعلى للحسابات لتنوير الرأي العام...؛
- التركيز على برامج الرقابة التي تنزع إلى الغش والفساد⁽⁶¹⁹⁾.

وعموما فإن الاتجاه العام ينحو نحو تحديث النظام الرقابي المحلي برمته من خلال وضع رؤية موحدة للمراقبة وتوجيهها نحو الاندماج والتكامل⁽⁶²⁰⁾، ثم العمل على ضخها بدماء جديدة وبآليات وميكانيزمات عصرية للرفع من مستوى أدائها لمواجهة تحديات تدبير الشأن العام المحلي بكل تجلياته.

⁶¹⁸ - نفس المرجع، ص. 93.

⁶¹⁹ - محمد حركات، "الوصايا العشر الكفيلة بضمان تفعيل المحاكم المالية بالمغرب"، توصيات الندوة السادسة حول: "المجالس الجهوية للحسابات والحكمة الجيدة والحكمة والتدبير العمومي الجديد بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، عدد 6، 2005، ص. 33.

⁶²⁰ - في إطار تحديث العمل الرقابي أدرجت الوزارة المكلفة بالمالية ضمن محاور برنامج العمل الاستراتيجي لتأهيل القطاع المالي، مشروع الرؤية الموحدة للمراقبة المالية والذي تشارك في إنجازه مختلف مديريات هذه الوزارة التي تتدخل بشكل مباشر أو غير مباشر في مراقبة تنفيذ الميزانية، ويتعلق الأمر بالمفتشية العامة للمالية، مديرية الميزانية، المراقبة العامة للالتزام بنفقات الدولة، مديرية المؤسسات العمومية والخصوصية والخزينة العامة للمملكة، من التوصيات الخاصة بالتصور الموحد للمراقبة، وكذا مجموعة من المساطر والآليات التي من شأنها التنسيق بين الأجهزة الإدارية لتوجيه العمل الرقابي نحو الاندماج والتكامل، انظر: نجيب جيري، "إصلاح منظومة الرقابة المالية بالمغرب بين التقنين والتفعيل"، مرجع سابق، ص. 178-181 وما بعدها.

الفرع الثاني: الآليات الحديثة في الرقابة وأهميتها في تعزيز الاستقلال المالي لدى الجماعات

تشكل المراقبة أهم العناصر المكونة للحكمة المالية، فهي الأداة الناجعة لحماية الأموال العمومية والوسيلة الفعالة للتأكد من حسن استخدامها في الأغراض المخصصة لها، غير أن المراقبة عرفت بدورها تطورا من حيث آلياتها ومجال تدخلاتها وحتى من حيث أهدافها، فالتدبير الحديث يتطلب آليات حديثة في المراقبة⁽⁶²¹⁾ آليات تهدف إلى تجاوز المفهوم الكلاسيكي للرقابة والمنحصر في مراقبة المساطر والإجراءات...

إن التطور الحاصل على مستوى الأدوار التنموية للجماعات، ولاسيما الأدوار الاقتصادية، أصبح يتطلب المزيد من الحرية في شأن تدبير النشاطات المالية المحلية، أصبح فمن الملح إذن، اعتماد آليات مراقبة أكثر فعالية ونجاعة، مراقبة تهدف إلى تصحيح الاختلالات والرفع من مستوى الخدمات الجماعية.

وتعتبر المراقبة الداخلية والتدقيق والافتحاص من أهم هذه الآليات الرقابية الهادفة إلى تحسين الأداء المالي الجماعي.

وقد نصت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات على اعتماد هذه الآليات الحديثة في المراقبة⁽⁶²²⁾، حيث أوجبت هذه القوانين التنظيمية على الجماعات، تحت إشراف رؤساء مجالسها، اعتماد المراقبة الداخلية والافتحاص كآليات تستهدف التأكد من مدى تحقق الأهداف المتوخاة من المشاريع الجماعية انطلاقا مما تم إنجازه واقعا (الفقرة الأولى).

فيما تعتبر الرقابة الشعبية ورقابة الرأي العام من أهم أوجه الرقابة على النشاط المالي المحلي وأكثرها تحقيقا لمبدأ التشاركية على مستوى القرار المالي المحلي وتجسيدها للمعنى الحقيقي للديمقراطية التشاركية (الفقرة الثانية).

⁶²¹ - محمد الغالي والرشيدي الحسن، "الحكمة المالية في ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 124، شتنبر-أكتوبر، 2015، ص. 259.

⁶²² - المادة 272 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

الفقرة الأولى: اعتماد آلية التدقيق الداخلي كآلية لتقوية نظام المراقبة

يسمح التدقيق المالي بمراقبة التنفيذ السليم لمقتضيات الميزانية المحلية، ويتحدد هذا التدقيق في الفحص المتخصص للمعلومات من طرف جهة أخرى غير التي حضرته، وتلك التي استعملتها بهدف التحقق من صدقيتها، وإعداد تقرير لنتائج هذا الفحص، من أجل زيادة فعالية المعلومات بالنسبة لمستعمليها⁽⁶²³⁾.

ويحيل التدقيق المالي إلى كل عمل يستهدف تقييم بنيات المراقبة الداخلية وفق مرجعيات عملية ومهنية دقيقة، بهدف الوقوف على الخلل الذي تعاني منه الجماعة في شتى المجالات من أجل السيطرة عليها، والتنبؤ بتطوراتها، وهو أيضا تقييم مستقل لمختلف العمليات بغرض تحديد إن كانت السياسات والمساطر قد اتبعت، وإن كانت القواعد المطبقة قد تم مراعاتها أو تم تجاوزها، وإن كانت الموارد قد تم استعمالها استعمالا فعالا⁽⁶²⁴⁾.

وتتعدد أشكال الرقابة الداخلية بتعدد الأنشطة، فليس هناك نموذج معين لهذه الأخيرة قار وصالح لجميع أصناف المنظمات⁽⁶²⁵⁾، إلا أن التدقيق الداخلي أصبح يكتسي أهمية كبيرة في الرقابة على مالية الجماعات ومجموعاتها، باعتباره آلية تسمح للجماعات بقياس مدى فعالية سياساتها التنموية كما وكيفا والوقوف على مخاطر إدارة المشاريع، حيث تستطيع من خلال النتائج التي ستسفر عنها عمليات التدقيق من إيجاد الملائمة اللازمة من إمكانياتها وأهدافها.

وقد شكل تطور مفهوم التدقيق الداخلي أهمية بالغة، تتمثل في القفزة النوعية من وظيفة الرقابة الكلاسيكية إلى وظيفة تعتمد على الجانب التدبيري والوقائي كقيمة مضافة مبحوث عنها داخل المهمات الإدارية، سواء تعلق الأمر بالأداء الإداري أو الأداء المالي.

⁶²³ - كريم لحرش، "الدستور الجديد للمملكة المغربية شرح وتحليل"، سلسلة العمل التشريعي والاجتهادات القضائية، العدد 3، 2012، ص.ص. 185-164.

⁶²⁴ - Abderrahmane Haddad, « Pour un contrôle pédagogique des finances locales », Revue marocaine d'audit et de développement, n° 6, 2005, p. 50.

⁶²⁵ - الهاشمي فاروق، "مراقبة المحاسب العمومي للنفقات العمومية، واقع وآفاق"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104، ماي-يونيو، 2012، ص. 104.

لذلك تجلت أنواع التدقيق الداخلي في ثلاثة أنواع رئيسية دقيقة شكلت لبنة أساسية لاستكمال صورة أساسية للأدائين الإداري والمالي بإدارات الدولة والهيئات التابعة لها، ويتعلق الأمر بـ:

- **التدقيق الداخلي المالي:** ويتضمن هذا النوع صنفين من التدقيق، الأول هو تدقيق داخلي مالي قبل الصرف، والثاني تدقيق مالي بعد الصرف، حيث يشير النوع الأول إلى إحدى مراحل الرقابة الداخلية الذاتية ضمانا لسلامة الإجراءات واكتمال المستندات، لتصل إلى الموافقة النهائية للسلطة المختصة بالتنفيذ، أما النوع الثاني فوظيفته تتجلى في التأكد من سير العمليات المالية وفق القوانين والأنظمة المعمول بها، وكذا مطابقتها للأهداف المتوخاة من هذه العمليات⁽⁶²⁶⁾؛
- **التدقيق الداخلي للموارد البشرية:** ومن مهامه العمل على تدقيق النشاط الاجتماعي للإدارة وفقا للمسؤوليات التي تتحملها هذه الأخيرة تجاه المجتمع واتجاه البيئة المحيطة بها؛
- **التدقيق الداخلي العملي:** ومن مهامه تقييم جميع العمليات الإدارية الرقابية الداخلية ومطابقتها، إلى جانب النجاعة الاقتصادية والكفاءة والفعالية مع الوظائف الداخلية للإدارة. فهو يعتبر بمثابة تدقيق شامل وعام لتقييم جميع هياكل الإدارة ومستوى أدائها، وربط نتائجها مع الأهداف المسطرة.

وعموما، فإن أهم وظيفة للتدقيق الداخلي العملي، هي إيجاد طرق جديدة ناجعة وفعالة للتواصل بين المستويات المختلفة داخل الإدارة، واستخدام الموارد المتاحة بكفاءة وفعالية، وهذا ما يعرف بمفهوم الشمولية في التدقيق الداخلي الحديث⁽⁶²⁷⁾.

وتتعدد رهانات التدقيق الداخلي وأبعاده الوظيفية داخل الجماعات، فهو بمثابة صمام الأمان ونظاما وقائيا وتقييميا وعلاجيا ضد كل المخاطر والاختلالات التدبيرية على مستوى تدبير الشأن الترابي، فهو يعمل على ضمان سلاسة تدفق المعلومات الدقيقة أمام

⁶²⁶ - محمد التهامي ظواهر ومسعود صديقي، "المراجعة وتدقيق الحسابات"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003،

ص.33.

⁶²⁷ - نفس المرجع، ص. 10.

المسؤولين عن وضعية التسيير بالجماعات، وتوفيرها بشكل جيد ومرن للفاعلين والمتدخلين في تدبير الشأن الترابي⁽⁶²⁸⁾ عامة والجماعي على وجه الخصوص.

إن تخليق الحياة العامة وتفعيل مبادئ الدستور الذي ينص على ربط المسؤولية بالمحاسبة، يقتضي إعادة النظر في المبادئ المتعلقة بإعداد الميزانية المحلية والرقابة عليها، ولن يتأتى ذلك إلا بإعطاء صلاحيات للمحاكم المالية، وإحداث مجالس إقليمية للحسابات ليكون الافتحاص والمحاسبة هو القاعدة وليس الاستثناء، وذلك باعتماد مبدأ سنوية المراقبة المالية للحسابات الإدارية بدلا من حذفها بصفة نهائية⁽⁶²⁹⁾، فالغاء تقنية الحساب الإداري في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات، والإبقاء فقط على الجزء الإداري منها، يعد ضربا صارخا لمقتضيات الدستور التي تنص على ضرورة التسيير الشفاف والتشاركي للمنتخبين المحليين وتدبير مقررات المجلس بشكل مطابق للقانون⁽⁶³⁰⁾.

والحقيقة أن معظم الإدارات الجماعية قد تبنت مؤخرا تقنية الرقابة الداخلية إذ لم تعد حكرا على الجماعات الكبرى فقط بل عمدت الجماعات، بقوة القانون، إلى إنشاء مصلحة مكلفة بهذا الغرض كخطوة ناجعة لإنجاح الرقابة على تدبير المال العام الجماعي، وإن كان الرهان الحقيقي لا يتجلى فقط في تبني هذه المقاربة الحديثة والتي تتجلى في التدقيق الداخلي على النشاط المالي المحلي، فهي ليست هدفا بقدر ما هي وسيلة لجعل الجماعات تقوم بأدوارها التنموية كما يجب، وفي نفس الوقت هي ضرورية للخروج من النمط القديم في التدبير.

وخلاصة القول، فإن التدقيق المالي إنما وجد بغرض التقويم وليس الردع، كما هو إجراء استباقي يهدف إلى درء المخاطر التي قد تكلف الجماعات خسائر مالية جمة.

⁶²⁸ - عبد الإله طلوع، "التدقيق الداخلي ورهان حكمة التدبير الترابي دراسة تحليلية في المقاربة المفاهيمية والبعد الوظيفي"، مقالة إلكترونية على الرابط التالي: droitetentreprise.com، نشرت بتاريخ 1 أغسطس 2019.

⁶²⁹ - عبد العلي الفيلالي، "الجماعات الترابية بالمغرب بين الحكامة المالية وتجويد آليات الرقابة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ظهر المهرز فاس، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 288.

⁶³⁰ - محمد براو، "أسئلة الحكامة وتخليق الحياة العامة بالمغرب"، مجلة العلوم القانونية، مقالة منشورة على الرابط الإلكتروني: www.marocdroit.com بتاريخ 5 دجنبر 2013.

لكن ومن منظور عام، فإن التدقيق المالي لازال يشكو من بعض الإكراهات تستدعي تدخل السلطات المختصة من أجل استكمال برامجها المتعلقة بتحسين منظومة الرقابة والتدقيق وفق ما يتلاءم مع المستجدات المحلية والوطنية، بل وحتى الدولية في أفق تحقيق رقابة جيدة وفعالة قادرة على تحقيق المردودية.

الفقرة الثانية: تعزيز الرقابة الشعبية على النشاط المالي الجماعي

تعد عملية حماية المال العام إحدى المتطلبات التي يستلزمها تدبير الشأن العام المحلي وتخليق الحياة العامة، وشرط من شروط المحافظة على الرصيد المالي الجماعي وتنميته.

ولعل مفهوم الرقابة والتتبع من أبرز المهام الموكولة للإدارة المركزية بكل روافدها ومكوناتها⁽⁶³¹⁾، فالشروط الذاتية والموضوعية تستدعي الوقوف عند المنظومة الرقابية التي تتحكم في حماية المال العام وتحديد مجالات تدخلاتها، والواقع أن وظيفة الرقابة والاختصاص المالي والتدقيق تتوزع في السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، إلا أنه رغم تعددها وتنوعها فإنها تتميز بالضعف والقصور المتجلي في ضعف التنسيق والتواصل فيما بينها والتباطؤ في تطبيق القواعد القانونية، وكذا من خلال الرقابة الشكلية الموجهة المعتمدة على الصالح المشترك، بالإضافة إلى غياب الرقابة الذاتية للمرفق العام، ثم ضعف وغياب الجزاءات واتخاذ التدابير العقابية مما يفقد الرقابة الأهداف الوقائية⁽⁶³²⁾ المتوخاة من فرضها.

وبالرغم من الأدوار المهمة التي تمارسها الأجهزة الرقابية على النشاط المالي للجماعة، خصوصا الرقابة الداخلية، كما رأينا من قبل، إلا أن هناك أنواع أخرى من الرقابة تستهدف حماية المال العام المحلي، وهي رقابة ذات طبيعة مختلفة، فهي رقابة

⁶³¹ - عبد الحق لشهب، "المال العام والتحاييل الضريبي"، جريدة الحوار المتمدن، العدد 1312، 3 شتنبر 2005، ص.9.

⁶³² - عبد الحق دهبي وآخرون، "جرائم المال العام"، إيديسوفت للنشر، طبعة أولى، 2005، ص. 45.

غير "مؤسسية"، أي غير تابعة لمؤسسة رقابية بعينها، حيث تعتمد على حق الرأي العام في ممارسة الرقابة على السياسات العمومية المحلية وتنفيذها بل ومراقبة نتائج هذا التنفيذ.

وتعتبر رقابة الرأي العام، أو الرقابة الشعبية، كشكل من أشكال الرقابة السياسية التي تتحدد في ثلاثة أشكال أساسية⁽⁶³³⁾ :

- الرأي العام المعبر عنه، ويمثل أساسا النخبة المثقفة والمتتبعة للتدبير الإداري والمالي المحلي والتي تمتلك آليات هذا التتبع والتعبير عن موقفها من هذا التدبير؛
- الرأي العام العادي، أي الطبقات العامة أو الشعبية التي يمكن أن تعي بمدى نجاح أو فشل التدبير المحلي دون أن تمتلك آليات التتبع المباشر؛
- ثم الرأي العام المحدد بوسائل علمية أو تقنية مثل الاقتراع أو استطلاعات الرأي، وقد أصبح حاليا يمثل قوة معنوية ذات أهمية في قياس درجة الرضا من السياسات المتبعة.

وهكذا، فإن رقابة الرأي العام، بمختلف تجلياتها، والموجهة لملاحظة وتتبع الشأن العام المحلي، أصبحت تشكل عنصرا مهما داخل النسق الرقابي "الغير نظامي" على أنشطة الجماعات، باعتبارها آلية فعالة لتتبع تنفيذ البرامج والمشاريع التنموية المحلية، ودعامة أساسية لتحقيق ديمقراطية تشاركية على المستوى المحلي.

وفي هذا السياق، فإن المنتخب الجماعي النموذجي هو ذلك المنتخب الحريص على الاستشارة الدورية للسكان، وذلك من خلال التعرف على مشاكل الساكنة ومحاولة إيجاد الحلول الكفيلة لتجاوزها، وهو ما ينمي أواصر التقارب بين المنتخب الجماعي وناخبه، ويعزز مبدأ التشاركية في تدبير السياسات المحلية وتقاسم الأعباء والمسؤوليات بين الساكنة والمجلس الجماعي المنتخب.

⁶³³ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 186.

فالقرب من المواطن والتعرف على مشاكله وتطلعاته وحاجاته يعتبر أساسا لتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، وهذا يحتاج بالضرورة إلى وجود تواصل فاعل وفعال بين الجماعات ومحيطها حتى وإن اتخذ هذا التواصل طابع المراقبة والتتبع الرقابي⁽⁶³⁴⁾.

ومن هنا، تبرز لنا مدى أهمية تقوية دور المجتمع في تتبع تدبير الشؤون المحلية، والترابية عامة.

ويتكون المجتمع المدني من عدة فاعلين ومتدخلين تشكل الجمعيات أحد عناصره الأساسية، فهي مؤسسات قانونية، يتم إحداثها، وفق معايير قانونية، من طرف المواطنين بهدف إحداث أمر معين يشترط في إنجازه التطوع وقابلية الأعضاء والمنخرطين للعمل بدون هدف توزيع الأرباح المتحصلة من نشاط الجمعية، وهي بذلك تعتبر كـ"مقاولات من نوع خاص" لارتكازها على قيم التضامن والديمقراطية، والاستقلالية والمسؤولية، والالتزام تجاه المجتمع⁽⁶³⁵⁾ حتى أصبحت هذه الجمعيات اليوم، بما لديها من قوة تأثيرية في توجيه السياسات المحلية في مختلف الميادين، تلعب دورا أساسيا لا غنى عنه داخل المنظومة المحلية.

وقد ذهب بعض الباحثين إلى حد اعتبار أن الجمعيات يمكنها أن تقوم بدور تصحيحي للسياسات المحلية، لكن شرط أن ترقى اللامركزية إلى استقلالية أكبر، وأن تتم معالجة التنزيل الميداني الفعال لآلية المشاركة الشعبية بمختلف أطرافها، حتى لا تظل الممارسة المحلية حكرا على المؤسسات الإدارية، وهو ما يعزز، بالتالي، فكرة أساسية مفادها التأسيس الجدي لثقافة جديدة قائمة على التواصل والانفتاح على المواطن باعتباره محورا للتنمية وأساسها الحقيقي.

⁶³⁴ - ليلي ديلوي، "الجماعات الحضرية والقروية بالمغرب ومسألة التواصل"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ظهر المهرز فاس، 2007، ص. 156.
⁶³⁵ - دليل الجمعيات، وزارة التنمية الاجتماعية والأسرة والتضامن، صندوق الأمم المتحدة للسكان 2006، ص. 5.

فالتواصل الفعال بين المواطنين أو ممثليهم -غير المنتخبين- يعتبر من أهم الآليات التي تتيح للرأي العام المحلي تتبع التدبير المالي ومراقبة سياسته، ولعل نشر المعطيات والمعلومات وتبليغها للرأي العام تعتبر أهم الوسائل والآليات التي تتيح للسكان متابعة النشاط المالي المحلي ومراقبة مضامينه⁽⁶³⁶⁾.

وتندرج "الرقابة الشعبية" ضمن الآليات الضرورية لممارسة الفعل الرقابي ومتابعة تنفيذ الميزانية المحلية التي تنطلق من المواطن الجماعي باعتباره المسؤول عن التدبير المباشر للشؤون الجماعية، وذلك عبر الاختيار الحر لممثليه من أجل حل مشاكله والدفاع عن مصالحه من جهة، وعبر مراقبته وتتبعه للسياسات المحلية التي تمارسها الهيئات المنتخبة من جهة أخرى، وهو ما يدفعنا إلى القول بأن المواطن هو محور التنمية والمستهدف الأول من تحقيق البرامج التنموية المحلية أو عدم تحقيقها، وبالتالي فإن له كامل الحرية للتعبير عن موقفه في حالة وجود اختلالات تدبيرية أو فساد مالي على مستوى الجماعة التي ينتمي إليها، وهو ما يندرج في سياق الارتقاء بالمواطن الملاحظ وأحيانا غير المبالي أو في أحسن الحالات المواطن الناخب فقط إلى مواطن شريك ومراقب على عملية التدبير المالي المحلي والعملية الإنمائية على الصعيد المحلي من الأسفل، عبر ميكانيزمات الأخبار والتواصل والتشاور والتركيز الميداني الذي يعد من دعائم ومقومات البعد الإجرائي للمقاربة التشاركية⁽⁶³⁷⁾، بل وحتى الاعتماد على الصحافة ووسائل التواصل الاجتماعي التي أصبحت في عصرنا الحديث آلية من آليات التواصل وفضح الاختلالات وكشف الفساد الكائن على مستوى تسيير بعض الجماعات إن كان على المستوى الإداري أو المالي.

وفي هذا السياق لا يمكن إغفال دور الرقابة الشعبية التي عرفتها مدينة فاس حيث شهدت هذه الأخيرة حركة احتجاج واسعة ضد استحواد إحدى الشركات الخاصة على مواقف السيارات واستغلالها والرفع من كلفة الخدمة التي تضاعفت بشكل كبير نتيجة صفقات جماعية غير قانونية هدفها ربحي بالأساس مع عدم مراعاة قدرة المواطن والجماعات على

⁶³⁶ - عبد العلي الفيلاي، مرجع سابق، ص. 295.

⁶³⁷ - خالد البقالي، "الحكامة التشاركية: قراءة في المفهوم وفي الجوانب الإجرائية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، نونبر 2011، ص. 134.

حد السواء...، لقد كان لهذه الحركة الاحتجاجية الشعبية، بما لها من صبغة قانونية، أثر كبير على إيقاف هذه الصفقة وإعادة النظر في المشروع بممرته.

إن تفعيل الرقابة الشعبية⁽⁶³⁸⁾ وتنظيمها هو في واقع الأمر يحتاج إلى تفعيل مبدأ قرب الجماعة والمسيرين المحليين من المواطن من خلال الاطلاع على حاجياته وملائمتها مع المخططات التنموية وإشراكه في القرار المحلي، وهو ما يندرج في سياق كسب رهان الديمقراطية المحلية والسعي إلى تحقيق التفاعل الإيجابي مع متطلبات المواطن على الصعيد الترابي⁽⁶³⁹⁾.

ولتقوية آلية المراقبة الشعبية، أو رقابة الرأي العام المحلي، لابد من نشر التوعية والتحسيس للمواطنين أنفسهم بأهمية تتبع العمل الجماعي وبأهمية الرقابة السياسية المخولة له باعتبارها مقياساً لمصداقية التدبير المحلي، ولا يمكن أن تتحقق أهداف هذه الرقابة الموجهة أو المنظمة إلا بتوفير أسس الإشهار أو الإعلان بالإضافة إلى ضرورة الاعتماد على وسائل الإعلام المختلفة والحق في الحصول على المعلومة، والتي تعتبر داعمة لهذه الآليات الرقابية⁽⁶⁴⁰⁾.

لقد أصبح من اللازم تقوية دور الرأي العام عبر وسائل الإعلام، وإن كانت لا تعتبر الآلية المباشرة للرقابة الشعبية، فهي تعتبر الآن ضرورة ملحة بين الجماعة والمواطنين. فالإعلام هو سياسة ممنهجة واستراتيجية لخلق التواصل الإيجابي بين الجماعات وجمهورها بتمكينه من اقتحام دواليب الجماعة ومعرفة دوافعها وراء اتخاذ أي إجراء أو

⁶³⁸ - تختلف آليات الرقابة الشعبية باختلاف الجهة القائمة بالرقابة، فقد تمارس الرقابة من قبل أحد الأفراد بشكل انفرادي، كما هو الحال بالنسبة للشكاوي التي يقدمها الفرد المتضرر من موقف معين إلى الجهات المختصة كديوان المظالم، أو مؤسسة الوسيط حالياً، وقد تتعدى هذه الشكاوي مجموعة من الأفراد، ومن خلالها يتم تكوين رأي عام اتجاه هذا الموقف أو ذلك. وبذلك تعتبر الرقابة الشعبية أحد أهم مظاهر الرأي العام التي تمارس بشكل عفوي من قبل السكان. أما تعريف مصطلح الرأي العام فهو كل ما تردد على ألسنة الناس في حياتهم اليومية وفي أحاديثهم العامة والخاصة والقاسم المشترك بين المصطلحين (الرقابة الشعبية ورقابة الرأي العام) هو اجتماعهم في كون أن رأي الإنسان مهم لتغيير بنية مجتمعه من الأسوأ إلى الأحسن في مختلف المجالات الحياتية للمواطن لذلك، فقد تطرقنا لهذين الاليتين الرقابيتين من منظور واحد اجتمعت فيه الرقابة الشعبية مع رقابة الرأي العام باعتبارهما مصطلحان يصبان في معنى واحد.

⁶³⁹ - حسن طارق، "السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 78-79، 2008، ص. 55.

⁶⁴⁰ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 179 وما بعدها.

قرار معين مع السماح له بالاطلاع على جميع الوثائق والمستندات⁽⁶⁴¹⁾. هذا وقد أقر القانون التنظيمي رقم 44.14 شروط وكيفية ممارسة تقديم العرائض إلى السلطات العمومية⁽⁶⁴²⁾ كإجراء جاء نتيجة لمسار إصلاحي ممتد لسنوات والذي أكدت عليه مقتضيات دستور 2011، تفعيلاً لمبدأ الديمقراطية التشاركية للمواطنين والجمعيات في مسارات السياسات العمومية، وهو ما عملت على بسطه مجموعة من القوانين التنظيمية في سياق تنزيل مقتضيات الوثيقة الدستورية⁽⁶⁴³⁾، وسنتطرق لاحقاً لهذا الإجراء كآلية من آليات الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن العام المحلي.

ومن جانب آخر، هناك مجموعة من المؤسسات الرقابية "المتخصصة"، التي تعمل بشكل نظامي على رقابة النشاطات المالية المحلية، وهي تعتبر بمثابة الشريك العام للدولة ضمن نسق واحد موضوعه حماية المال العام وترشيده. مثل "الهيئة الوطنية للنزاهة والرقابة من الرشوة ومحاربتها" وهي هيئة دستورية، ثم الشبكة المغربية لحماية المال العام والجمعية المغربية لمحاربة الرشوة "ترانسبارانسي المغرب" والهيئة الوطنية لحماية المال العام والمرصد الوطني لمراقبة استعمال المال العام في الانتخابات والمعهد المغربي للحكامة والمرصد المغربي للدفاع عن حقوق الناخب...⁽⁶⁴⁴⁾.

كل هذه الهيئات وغيرها تجتمع على هدف واحد ألا وهو رصد وتتبع عمل المؤسسات المنتخبة وقياس مدى احترامها للالتزامات التي أخذتها على عاتقها تجاه الناخبين، وهي تعمل على كشف الفساد المالي والتصدي له وحماية المال العام المحلي ورصد الرشاوى وفضحها، والتصدي لها عبر مجموعة من الآليات المناسبة لتحقيق ذلك.

⁶⁴¹ - عبد الحفيظ أدمينو، "نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2002-2003، أورده نور الدين السعداني، مرجع سابق، ص. 121.

⁶⁴² - القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، الصادر تنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.107 الصادر في 23 من شوال 1437 الموافق لـ 28 يوليو، (الجريدة الرسمية عدد 6492-14 ذو القعدة 1437، 185 أغسطس 2016).

⁶⁴³ - "دور المواطنين والمواطنات في مجال السياسات العمومية"، دليل صادر عن "حركة بدائل مواطنة"، د. أحمد مفيد، (منشورات مجانية غير قابلة للبيع أنجزت في إطار مشروع: "من أجل مجتمع مدني مغربي أكثر يقظة" بدعم من صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية)، 2015، ص. 1.

⁶⁴⁴ - انظر صالح النشاط، مرجع سابق، ص.ص. 494 - 500.

ولقد حققت هذه الهيئات بعض التقدم الملموس على مستوى النتائج، حيث نظمت السكرتارية الوطنية للهيئة الوطنية لحماية المال العام، على سبيل المثال لا الحصر، محاكمة رمزية لـ 50 سنة من الفساد بالمغرب⁽⁶⁴⁵⁾.

وكخلاصة لما قيل، فإن هذه الأشكال الرقابية تعتبر نسبية من حيث التأثير الفعلي على التدبير المالي المحلي وخصوصا التدبير الجماعي، وهذا ما يجعل هذه الرقابة متكاملة مع الآليات الرقابية الأخرى وليست مناقضة لها، وبشكل خاص الرقابة القضائية⁽⁶⁴⁶⁾ التي يفترض أن تكون، كما سبق وأن رأينا، آلية من آليات الحفاظ على الرصيد المالي لدى الجماعة والضامن الحقيقي لاستقلالها المالي، بالإضافة إلى مقومات أخرى من شأنها تدعيم مسلسل الاستقلال المالي للجماعات، وهي مقومات غير مباشرة تتجلى أساسا في تحسين أداء ونجاعة الإدارة المحلية من خلال تفعيل المؤشرات والآليات الحديثة للتدبير المالي المحلي في أفق تعزيز الحكامة الإدارية والمالية الترابية.

⁶⁴⁵ - وقد تم تمويل هذا النشاط من طرف مؤسسة مانحة (فريدريك إيبيرت الألمانية) ونقل مباشرة على أمواج القناة الفضائية المغربية، انظر صالح النشاط، نفس المرجع.

⁶⁴⁶ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 202.

الفصل الثاني: المقومات المصاحبة لتدعيم الاستقلال المالي للجماعات

يعتبر الاستقلال المالي أهم أسس ومبادئ اللامركزية، وهو يقترن عادة بالشخصية المعنوية عند إيراد أي تقديم لأصناف الجماعات، فالاستقلال الإداري للوحدات اللامركزية يمنحها سلطة تدبير شؤونها الترابية وممارسة اختصاصاتها ومهامها القانونية، وممارسة هذه الاختصاصات ذات الطبيعة التنموية لا يمكن أن يتم إلا بوجود أساس مالي حقيقي يواكب ويلازم الاستقلال الإداري⁽⁶⁴⁷⁾.

غير أن تخويل الاستقلال المالي لا يمكن أن يتم بمعزل عن مبادئ أخرى تحظى بنفس الأهمية القانونية، فنظام اللامركزية الترابية يفترض وجود وحدات ترابية منتخبة، تضطلع بمهام تدبير الشؤون المحلية على قدر كبير من الحرية، وفي الوقت ذاته، فإن هذه الحرية التدبيرية لا يمكن أن تخرج عن إطار الشرعية، بحيث تظل الهيئات اللامركزية خاضعة للرقابة القانونية من أجل ضمان حسن تدبير الشؤون المحلية وضمان تحقيق التنمية الترابية.

وعلى هذا الأساس، فإن تحقيق الاستقلال المالي ينبغي أن يتم عبر تحقيق مجموعة من الشروط والوسائل، وقد رأينا في القسم الأول من البحث حجم المعوقات المالية والتدبيرية التي تعاني منها الجماعات، منها ما هو مرتبط بشح الموارد الذاتية والجبائية، ومنها ما يتعلق بصعوبات تدبير الاختصاصات الجماعية، بالإضافة إلى ثقل الممارسة الرقابية على التدبير المالي المحلي، وهي في مجملها، بالإضافة إلى عوامل أخرى، تعرقل حركية الاستقلال المالي القائم على حرية المبادرة المخولة للجماعات وأحققتها في استعمال موارد كافية من أجل تغطية تكاليفها ومتطلباتها، وأحققتها في اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة لتحقيق التنمية الترابية، وذلك عبر توفير مجموعة من المرتكزات الأساسية، على رأسها تعزيز البنية المالية للجماعات وضمان التنزيل السليم لمبدأ التدبير

⁶⁴⁷ - نفس المرجع، ص. 282.

الحر، بكل تجلياته، وخاصة التخفيف من ثقل الممارسة الرقابية المفروضة على النشاط التدبيري لدى الجماعات كمدخل أساسي لتحقيق الاستقلال المالي والإداري لهذه الأخيرة.

وبالإضافة إلى هذه العوامل المباشرة لتعزيز استقلالية الجماعات، هناك مقومات أخرى، تساهم في دعم هذه الاستقلالية، وهي مقومات غير مباشرة تستدعي تكاثف الجهود وتشاركها من أجل ضمان حسن تنزيلها، وهي عبارة عن إجراءات وتدابير مواكبة لتحقيق الاستقلال المالي للجماعات الذي يعتبر تنمية الرصيد المالي الجماعي مناطه الأساسي (المبحث الأول)، وهي في طبيعتها إجراءات مواكبة ومكملة للإجراءات التعزيرية المباشرة والأساسية للاستقلال المالي المحلي، والتي سبق أن تطرقنا لها في الفصل الأول من هذا القسم.

بالإضافة إلى عناصر تعزيرية أخرى للاستقلال المالي للجماعات، وهي عبارة عن آليات ومؤشرات حديثة للتدبير المالي المحلي (المبحث الثاني)، تعتمد على تفعيل الحكامة الترابية على الصعيد المحلي من أجل الرفع من القدرات المالية والتدبيرية للجماعات في أفق تعزيز استقلاليتها المالية عن طريق التأسيس لجماعة مقولة قادرة على خوض غمار التحديات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تتطلبها التنمية الترابية، معززة بذلك مكانتها داخل النسق الوطني والترابي باعتبارها جماعة مستقلة ومتطورة ومواكبة للتقدم الحاصل على مستوى البنية الترابية بمختلف آلياتها وصورها.

المبحث الأول: الإجراءات والتدابير المواكبة لتحقيق الاستقلال المالي للجماعات

إن الفلسفة الجديدة التي أصبحت تعتمد عليها اللامركزية، أصبحت تقتضي أن تتكفل الجماعات المغربية، إلى جانب القطاع الخاص، بالدور المتخلى عنه من طرف الدولة، وذلك في إطار إعادة هيكلة الاقتصاد المحلي وتكييفه مع المعطيات الترابية من أجل تحقيق تنمية ترابية مندمجة، وتجاوز العقبات التي خلفها النظام السابق، والذي كان يعتبر الدولة المحتكر الرئيسي للقطاع الاقتصادي في بعده الوطني والترابي.

وعلى هذا الأساسي، فإن الجماعات دخلت مرحلة جديدة من مراحل التدبير الإداري والمالي، حيث أصبحت تعتمد على مؤشرات حديثة لتفعيل وتعزيز التدبير الترابي عن مجموعة من الآليات القانونية والاقتصادية التي من شأنها تقوية دور ونجاعة الأداء الجماعي (المطلب الأول)، في أفق بناء جماعة قوية قادرة على مسك زمام أمورها بنفسها، جماعة فاعلة تلعب دور المحرك الرئيسي للتنمية الجماعية من خلال اعتماد مبادئ جديدة لترشيد التدبير المحلي (المطلب الثاني)، وهو ما سيمكن هذه الأخيرة من تحقيق الدور الاقتصادي والاجتماعي والتنموي المنوط بها داخل منظومة إدارية تدبيرية تضمن استقلالية الهيئات اللامركزية وقوتها.

المطلب الأول: تقوية دور ونجاعة الأولاء الجماعي

إذا كان الاستقلال المالي للجماعات يقتضي توفر هذه الأخيرة على الموارد المالية الكفيلة بتحقيقه فإنه، بالموازاة مع ذلك، يتطلب توفر إدارة جماعية قوية ورشيدة قادرة على تدبير هذه الموارد داخل نسق متشعب ومتعدد للاختصاصات المحلية التي أصبحت تضطلع بها الجماعة.

إن تحقيق الاستقلال المالي للجماعات رهين بقدرة الأجهزة الجماعية على ممارسة اختصاصاتها المالية على قدر كبير من النجاعة والفعالية، وهو ما يتطلب تفعيل الدور

المالي للإدارة الجماعية (الفرع الأول) وذلك باعتماد مقاربات حقيقية تجعل من هذه الأخيرة بمثابة شريك أساسي للدولة في صنع السياسات المحلية وتنفيذها.

ومن هذا المنطلق، فإن المسؤولية التديرية للجماعات لا تقع فقط على عاتق المنتخب الجماعي، وإنما هي منظومة إدارية متكاملة، تتشارك فيها الوظيفة العمومية المحلية مع الإدارة الجماعية (المجلس التداولي) على تدبير الشأن الترابي، وهو الأمر الذي يستدعي تجويد أداء الوظيفة العمومية المحلية (الفرع الثاني) من خلال تحقيق الانسجام والتكامل في تنفيذ السياسات المحلية والعمومية وتحقيق التنمية الترابية والاستقلال المالي المنشود.

الفرع الأول: تفعيل الدور المالي للإدارة الجماعية

يعد الاستقلال المالي الإطار العام والميداني الذي يمكن الجماعات من ممارسة اختصاصاتها بنسبة ملائمة ومناسبة من حرية التقرير والتنفيذ خاصة على مستوى البرامج والمشاريع التنموية⁽⁶⁴⁸⁾.

وإذا كان الإطار القانوني والمالي من الركائز الأساسية لخلق إدارة ترابية قوية وفعالة، فإن الموارد البشرية لا تقل أهمية عن الأولى، بل تعتبر دعامة أساسية لإنجاح هذه الإدارة وتفعيل دورها التنموي.

وفي إطار توسيع اختصاصات الجماعات، ولضمان حسن ممارستها ونجاحها، فإن هناك تحديات كبرى لا بد من رفعها عن طريق مواجهة العقبات التي قد تعترض التدبير الجماعي، خصوصا في شقه المالي.

إن الأمر رهين بالمستوى التديرى للمنتخبين المحليين باعتبارهم المحددين الأصليين للسياسة الجماعية، فكلما كان المنتخب الجماعي يحظى بقدر كبير من الكفاءة، كلما كانت المردودية أكبر وأشمل.

⁶⁴⁸ - عبد العلي الفيلالي، مرجع سابق، ص. 149.

لذلك، وجب ضمان تكوينات مالية ومحاسبية للمنتخب الجماعي (الفقرة الأولى) كخطوة أساسية تمكن هذا الأخير من ممارسة الأنشطة المالية الجماعية بمرونة وبقدر كاف من الاطلاع والمسؤولية.

وبما أن العنصر البشري هو المحرك الأول لدواليب الإدارة المحلية، وبنيتها الأساسية، وبدون هذه البنية لا يمكن السير قدما لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الجماعية، لذلك فإن هذه المعطيات تفرض على الجماعات ضرورة تأطير مواردها البشرية وتكوينها على أعلى مستوى، بالإضافة إلى دعم الإدارة المحلية "الجماعية" بمختلف الأطر التقنية المتخصصة (الفقرة الثانية) حتى تتمكن من الاضطلاع بالمهام الكبرى الموكولة إليها، ومسايرة مستجدات العصر، التي أصبحت تتطلب مواكبة الإدارة المحلية لتحديات التنافسية في أفق خلق جماعة مقاوله قوية وفعالة ومنتجة ومستقلة.

الفقرة الأولى: ضمان التكوين في المادحة المالية والمحاسبية للمنتخب الجماعي

إن الطريقة التي يتم بها إعداد وإنتاج الميزانية الجماعية، مازالت لم ترق بعد لنعنتها بالآلية التنموية التي تساهم في رفع وتحسين الأداء المالي للجماعة، ومن تم ترقية وتأهيل الجماعة إلى إنضاج اختياراتها وترشيد قراراتها، حيث أن محاسبة الجماعات توصف "بأنها مجرد محاسبة للتنفيذ الميزانياتي تسهل مراقبة الصندوق عبر رصد العمليات المنفذة وتمكين المجلس من اتخاذ قرارات بخصوص النفقات والمداخيل في حدود الترخيصات"⁽⁶⁴⁹⁾، بينما القوانين المحاسبية تلزم المقاولات بمسك محاسبتها وفق المخطط المحاسبي وتقديم تقاريرها وبياناتها طبقا للنماذج المحددة، مع استعمال نظام القيد المزدوج⁽⁶⁵⁰⁾.

⁶⁴⁹ - محمد حيمود، "إشكالية تقييم التدبير المحلي، مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2001-2002، ص. 267.

⁶⁵⁰ - Abdellah El Ouzzani, « La gestion municipale », Mémoire pour l'obtention de D.E.S.A en Droit, Université Mohamed V, Rabat, p. 178.

والهدف من إعداد هذه التقارير الدقيقة، هو إنتاج تقارير مالية وإحصائية بمثابة المرجع الأساسي الذي ينبغي الرجوع إليه والاعتماد عليه داخل وخارج الإدارة الجماعية. ونظرا لأهمية هذه التقارير، يتبادر إلى الذهن الإشكالية الآتية: هل بإمكان المنتخب الجماعي المغربي أن يعد أو يساهم في إعداد هذه التقارير المهمة والدقيقة؟ وهل يمتلك من المهارات والدراية الكافية ما يؤهله لصياغة مثل هذه التقارير؟

إن نظام المحاسبة العامة أو المحاسبة التحليلية يعتبر الركيزة الأساسية للتدبير المالي المحلي، لذلك فإن إعدادها بطريقة جيدة ومنتظمة سيمنح التدبير المالي المحلي قيمة مضافة، بالإضافة إلى تقادي مختلف العثرات المالية أو المحاسبية التي قد تقع فيها من خلال الاطلاع عليها والاستفادة من الإحصائيات والمعطيات التي تتضمنها.

ودون الخوض في تفاصيل وآليات النظام المحاسبي الجماعي الدقيق والمعقد أحيانا، وجب التركيز على دور المنتخب الجماعي في المساهمة في إعداد هذه التقارير، لذلك ينبغي أن يتمتع هذا الأخير بمجموعة من المعارف التقنية، وإن كان مستوى المنتخب الجماعي، في الغالب، لا يؤهله لخوض مثل هذه التدخلات المحاسبية الدقيقة، فإن ضمان تكوينات مالية ومحاسبية مستمرة⁽⁶⁵¹⁾ يكون هو الطريق لحل هذه المعضلة.

إن مسألة تكوين المنتخب الجماعي، لا يعني تلقىه دروسا تجعل منه رجلا تقنيا، وإن كانت بعض مجالات التكوين لا تخلو من طابع تقني مثل المالية والتعمير...، بقدر ما يكون القصد من تكوين المنتخب الجماعي هو اكتساب معارف ومعلومات جديدة تتناسب مع المهام التي يمارسها داخل المجلس الجماعي، وذلك بالقدر الذي يؤهله إلى إدراك اللغة التقنية المستعملة من طرف الموظفين التقنيين والمكلفين بالتنفيذ، وبالتالي فهو يكون مسؤولا عن نتائج اختياراته وقراراته التي سيتخذها عن وعي وفهم للمعطيات التقنية الدقيقة، في شتى المجالات التي ترتبط بمهام الجماعة التي يترأسها.

⁶⁵¹ - لقد نص التشريع المغربي في المواد 53-54-55-56 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، على ضرورة التكوين المستمر للمنتخب المحلي.

كما يمكن تعزيز تدخل المنتخب الجماعي، على مستوى النظام المحاسبي الجماعي، بإنشاء هياكل جماعية تهتم بالبحوث العلمية وبالدراسات والأبحاث والإحصائيات، من أجل مساعدته على ترشيد اختياراته وبرامجه التنموية بناء على معطيات وإحصائيات دقيقة.

إن الحديث عن إدارة جماعية قوية يحتم ضرورة اتخاذ التدابير السريعة والعاجلة لسد الثغرات الكائنة والتي تخص إدماج الموارد البشرية (أطر، مسؤولين، أعوان...) في مسلسل التنمية المحلية وذلك بوضع برامج محكمة وعاجلة لتكوينهم وتأهيلهم لكسب المزيد من التجربة والخبرة والتي تدعمها الأقدمية والعمل الجماعي *le travail de groupe*. ويعتبر "دليل المنتخب الجماعي" من بين الوسائل المساعدة لعمل المنتخب الجماعي حيث يشمل جميع النصوص القانونية والمناشير والدوريات التي لها ارتباط وثيق بميدان التسيير الجماعي، بالإضافة إلى ضرورة العمل على إصدار مذكرات تعنى بشرح وتبسيط القوانين والمساطر المنظمة للعمل اليومي للإدارة الجماعية.

ولعل الانتقال من المستوى الوطني إلى المستوى المحلي، لا يجادل في كون كل تنمية محلية كيفما كانت طبيعتها تتطلب إمكانيات ووسائل، وأهم هذه الوسائل تتمثل في العنصر البشري بالإدارة الجماعية الذي تتوقف على كاهله تحقيق الأهداف المنشودة من وراء هذه التنمية، فهو فاعل على مستويين: على مستوى إعداد القرار الجماعي وعلى مستوى تنفيذه⁽⁶⁵²⁾.

ويعتبر إذن إعداد الأراضية العلمية والتكوينية المناسبة للمنتخب الجماعي ركيزة أساسية لإنجاح التدبير المالي الجماعي، وتكوين هذه الأراضية هي مسؤولية مشتركة يتحمل فيها الكل مسؤوليته، سواء الهيئات السياسية، أو المناهج التربوية والتعليمية، الإعلام الدولة... وحتى المنتخب الجماعي نفسه، كما أن نجاح هذه السياسة رهين بنجاعة البرامج التكوينية المقدمة وفعالية أساليبها وتقدم وإيجابية نتائجها.

⁶⁵² - بوشتي الطاهر، "التكوين المستمر والتدبير الاستراتيجي بالإدارة المحلية"، أشغال الندوة "التكوين المستمر والتنمية"، من تنظيم مجموعة البحث والتكوين المستمر، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة بوشعيب الدكالي الجديدة، مطبعة الكرامة، الطبعة الأولى، الرباط، 2004، ص. 274.

هذا ولا يجوز إغفال انخراط باقي مكونات الإدارة المحلية في إنجاح العمل التشاركي بين أعضائها تحقيقاً لمبدأ التكامل والتعاون لإنجاح "المشروع" التدبيري المحلي في أفق تحقيق الاستقلال المالي لدى الجماعات المغربية.

وإذا كانت مفاهيم التكوين، متعددة رغم كونها تصب في مجرى واحد، يهدف أساساً إلى تنمية المهارات والقدرات والسلوكات لدى الأفراد⁽⁶⁵³⁾، فإن الجماعات وبصرف النظر عن ذلك في حاجة إلى تكوين منتخبها، والتكوين هو صفة المنظمات الحديثة التي تحرص على مواكبة كل تغيير في المجالات التكنولوجية والإدارية. فبدون قوة بشرية متطورة وقادرة على استيعاب التغيير لن تستطيع المنظمة تحقيق أهدافها، كما أن أهميته تكمن في تحسين قدرات الفرد وتنمية مهاراته، ويساهم في تحسين المستوى الاقتصادي والاجتماعي للفرد، وبالتالي يزيد من درجة أمانه المؤهلات والكفاءات، لذلك فالتكوين لا يقتصر على شخص دون آخر أو مسؤولية دون أخرى، فالمنتخب الجديد يحتاج إليه لضمان إتقانه للمهام والوظائف الجديدة المكلف بها، ويحتاج إليه المنتخب القديم لزيادة مهاراته وإدارة عمله بشكل أفضل⁽⁶⁵⁴⁾.

الفقرة الثانية: دعم الإدارة الجماعية بالأطر التقنية المتخصصة

نظراً للاعتبارات السالفة الذكر، والتي اقتضت المطالبة بضرورة التكوين المستمر للمنتخب الجماعي حتى يكون على أهبة الاستعداد لممارسة اختصاصاته المالية والتنموية، فإن الأدوار الطلائعية التي أصبحت تحتلها الجماعات، والتي خولتها صفة الجماعة المقولة، أو الجماعة المدبرة، وغيرها من الاصطلاحات التي ترمز في مضمونها إلى استبدال جلد الجماعة من مؤسسة تسييرية وتنفيذية لسياسات الدولة، إلى مؤسسات وهيئات فاعلة اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً وثقافياً...، هي ما يؤهلها إلى الوقوف، الند بالند، كشريك أساسي للدولة والقطاع الخاص في صناعة التنمية المحلية والوطنية بمختلف أطيافها.

⁶⁵³ - نادر أبو شيخة، "إدارة الموارد البشرية"، دار الصفاء، عمان، الطبعة الأولى، 2000، ص. 264.

⁶⁵⁴ - عماد أبركان، المصطفى قريشي، مرجع سابق، ص. 92.

وعلى غرار ما تناولناه بالنسبة لأهمية تمتيع الإدارة الجبائية الجماعية بالأطر التقنية المتخصصة من أجل بلورة سياسة جبائية ناجعة وتنفيذها على أكبر قدر من التدقيق والتخصص والجودة، فإن الأمر لا يعدو أن يكون على نفس المستوى من الأهمية، من حيث تمتيع الإدارة المحلية بصفة عامة، بأطر تقنية متخصصة في شتى المجالات التي تدبرها الجماعة، وذلك تعزيزا للقدرة التدبيرية للجماعات وتعزيزا لمكانتها داخل النسق التنموي الترابي.

إن الدولة مدعوة إلى مراجعة ذاتها أولا، وذلك بتبني منهجية تقوم على أساس إعادة النظر في طريقة توزيع وسائلها، سواء المادية أو البشرية بين إدارتها المركزية ونظيرتها اللامركزية، نحو تمكين هذه الأخيرة من موارد مالية وبشرية كفئة قادرة على أداء مهامها بجودة وفعالية، خاصة من خلال الأطر العليا والمتوسطة⁽⁶⁵⁵⁾ التي ينبغي أن تأخذ مكانة متميزة داخل الإطار الإداري المحلي.

إن الإدارة الجماعية مطالبة، من أجل الاستجابة لفلسفة الإصلاح المؤسسي للجماعة، بأن تشتغل بمقتضى منطق الإدارة المواطنة المكلفة بإحداث وإدارة المرافق والتجهيزات العمومية اللازمة لتقديم خدمات القرب للمواطنين⁽⁶⁵⁶⁾، الأمر الذي لا يمكن أن يتأتى إلا بوجود أطر متخصصة في عدة مجالات، سواء كانت تجارية أو اقتصادية أو صناعية، حيث سيكون عليها أن تنجز مشاريع أو أن تنشأ شركات للتنمية المحلية، أو غيرها من الأنشطة الاقتصادية، التي أصبحت من صميم التدخلات الجماعية، وهو ما يتطلب توفر الجماعات على إدارة محلية تقنية ذات مؤهلات مادية وبشرية متخصصة عالية، تعمل من منطلق الإدارة التجارية المقولة التي يعهد إليها بممارسة أنشطة تجارية أو صناعية أو خدماتية وإدارتها بشكل متخصص ويفضي إلى دعم موارد الجماعة والنهوض بمصادر تمويل ميزانيتها تحقيقا لمطلب الاستقلال المالي.

⁶⁵⁵ - سعيد الميري، "التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي، الرباط، السنة الجامعية 2006-2007، ص. 460.

⁶⁵⁶ - المصطفى معمر، "أفاق تحقيق التمويل الذاتي للجماعات الترابية - دراسة على ضوء أحكام القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات"، التدبير المحلي والحكمة الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع، مطبعة الأمانة، الرباط، 2015، ص. 30.

وعلى هذا الأساس، بات لابد، من أجل الوصول إلى تطبيق المفاهيم الحديثة للتدبير الحر، كالجماعة المبادرة، والتنافسية والتسويق الترابي، والتدبير بالأهداف، وبلورة الحكامة الجيدة، البحث عن كفاءات من نوع خاص، والتي عادة ما يفتقد إليها الكثير من المنتخبين المحليين، وهنا أصبح لزاما على الأحزاب السياسية تركية المرشحين ذوا الكفاءات الجيدة والأخلاق الحميدة والسلوك القويم، بعيدا عن سماسرة الأصوات وتجار الانتخابات الذين سئم منهم المواطن، صحيح أن القانون التنظيمي الجديد المنظم 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 من مسؤوليتها في اختيار الأصلح والأكفأ⁽⁶⁵⁷⁾.

وفي هذا الصدد، أوصى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بضرورة تشجيع الجماعات، فيما يتعلق بالتنظيم والتوظيف، على تفادي التوظيفات فوق الحاجة، وازدواجية الوظيفة العمومية⁽⁶⁵⁸⁾ كآلية من آليات تعزيز الأداء داخل الإدارة الجماعية.

إن المصلحة العامة والتمثيلية الديمقراطية لا تتعارض مع عنصر التعليم والكفاءة، بل هي في حاجة إليهما، إن لم يكونا شرطين لفاعليتها وصحتها، إذ من غير المقبول في ظل تعقيدات الشأن العام المحلي، أن يتولى قيادته ومسؤوليته أشخاصا لا يتوفرون على الحد الأدنى من الكفاءة⁽⁶⁵⁹⁾، وما يؤكد هذا الطرح، هو أن تنصيب المشرع على وضع الجماعة برنامجها التنموي وكذا إعداد مخططها الاستراتيجي ووضع الميزانية وتدبيرها، كما سبق أن رأينا، وهي اختصاصات لا يمكن للمنتخب الجماعي ذو تعليم بسيط أن يضطلع بهذه المسؤوليات المعقدة والجسيمة، وإلا سيكون ذلك ضربا من الاعتباطية وانعدام للمسؤولية، إلا إذا اضطرت الجماعة إلى الاستعانة بهيئات أخرى من أجل مساعدتها على إعداد وتنفيذ مخططاتها.. وهذا الأمر يعزز فكرة التبعية لجهات أخرى،

657 - عماد أبركان، المصطفى القرشي، مرجع سابق، ص. 90.

658 - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لسنة 2020، www.cese.ma.

659 - شاكور الموسوي، "الإدارة المحلية المغربية وتحديات الحكامة (قراءة نقدية)"، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، 2004-2005، ص. 54.

وإن كانت هذه الجهات هي السلطة المركزية في حد ذاتها، إذ يعتبر ذلك تدخلا في شؤون الجماعات وهو ما يناقض فكرة الاستقلال التدييري والمالي لدى الجماعة.

وفي نفس السياق، فإنه، لا يمكن الحديث عن التدبير البشري الجيد الذي يعتبر العمود الفقري للتدبير الحر وتكريس الجماعة المبادرة، دون الحديث عن الموظف الجماعي⁽⁶⁶⁰⁾ باعتباره الفاعل الأساسي في هذا التدبير وعنصرا مكملا لدور المنتخب الجماعي داخل الإدارة الجماعية، واجتماع هذين العنصرين وتعاونهما هو الفيصل في نجاح الجماعات في ممارسة اختصاصاتها المتنوعة وتعزيز استقلاليتها ماليا وإداريا.

الفرع الثاني: عصنة الوظيفة الجماعية

يقوم الاتجاه الحديث في التدبير العمومي على اعتماد أساليب إدارة الأعمال وتبني قيم المنافسة وقياس الأداء، لكن قبل ذلك لابد من حسن اختيار الموظف المؤهل القادر على تحمل المسؤوليات، واعتماد هذه الأساليب الحديثة في التدبير العمومي الترابي.

ولعل الدور الحيوي الذي أصبح يلعبه الموظف الجماعي في منظومة التنمية المحلية، أصبح يطرح بإلحاح ضرورة صياغة مقاربة جديدة تتوخى تطوير منظومة العمل داخل الجماعة، وتحديث البنيات والآليات القانونية والتنظيمية التي تؤطر وظيفة وتدبير الموارد البشرية المحلية، وبالتالي الاقتراب أكثر من هدف تحقيق التنمية المحلية المستدامة⁽⁶⁶¹⁾ وتعزيز الاستقلالية التدييرية على المستوى المحلي.

وانطلاقا من مسلمة أن تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية يتطلب إدارة كفأة وفعالة، لذلك وجب الاعتماد على العنصر البشري، من أطر إدارية وتقنية، وإشراكه في مسلسل التنمية المحلية، كما يجب احترام الاختصاصات بوضع الرجل المناسب في

⁶⁶⁰ - المصطفى دليل، "المجالس الجماعية في المغرب على ضوء الميثاق الجماعي الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 40، 2003، ص. 39.

⁶⁶¹ - عبد الكريم حيزرة، "الوظيفة الجماعية بالمغرب: الواقع والرهانات"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 124، شتنبر-أكتوبر 2015، ص. 53.

المكان المناسب وفتح المجال للطاقات الشابة ذات التكوين العالي وإعطائها فرصة التدبير المحلي⁽⁶⁶²⁾.

ويعتبر التدبير البشري الجيد بمثابة الرأسمال الحقيقي للجماعة، فالدور المحوري الذي يلعبه المنتخب الجماعي كقائد ومدبر للسياسة المحلية لا يمكن أن يحقق آثاره إلا بتعاون وتكامل مع الموظف الجماعي الذي لا يقل أهمية عن المنتخب أو المستشار الجماعي. وما يترجم هذه الاعتمادية المتبادلة، كون أن الإدارة إنما تقوم بوظيفتها ارتكازا على خطط وتعليمات المجلس الجماعي، وتحت رقابة الرئيس التسلسلي للموظفين، فالمجلس الجماعي لا يستطيع تسيير المصالح الجماعية وتنفيذ برامجها دون وجود إدارة جماعية مهيكلة ومنظمة⁽⁶⁶³⁾، هو ما يستدعي ضرورة تجويد أداء الوظيفة الجماعية (الفقرة الأولى)، كما أن وجود موظفين أكفاء من شأنه مساندة وتكميل الأدوار التي يلعبها المجلس التداولي على الصعيد المحلي.

لقد أصبحت الإدارة الترابية وخاصة الإدارة الجماعية، اليوم، مطالبة بعصرنة أدائها، من خلال الانتقال من مفهوم الإدارة التقليدية إلى إدارة عملية وفعالية قادرة على تحقيق المردودية، وهو الأمر الذي لا يتأتى إلا من خلال تغيير تدبير الموارد البشرية من منطق التعليمات والأوامر إلى منطق المشاركة والتشارك (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تجويد أداء الوظيفة الجماعية

لاشك أن نجاح المهام الكبرى للجماعات المغربية يعتمد على إدارة قوية، ومركز قوتها، بالإضافة إلى العنصر المالي، هو العنصر البشري المتوفر لديها، إذ بواسطته يتم ترجمة هذه المهام والاختصاصات إلى أرض الواقع، فكلما توفرت الجماعة على موظفين ومدبرين من ذوي الحنكة والكفاءة، كلما انعكس ذلك إيجابا على مستوى إدارتها لمواردها ومشاريعها وتنميتها بل واستقلاليتها، لذلك فمن المستحب، وعلى غرار التكوينات العلمية

⁶⁶² - عبد الله شنفار، "الإدارة المغربية ومتطلبات التنمية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات جامعية، عدد 19، 2000، ص. 187.

⁶⁶³ - المصطفى دليل، مرجع سابق، ص. 39.

والإدارية والتقنية الموجهة لصالح المنتخب الجماعي لتدعيم معارفه وتحسين طرق تدبيره للبرامج والاختصاصات الجماعية المتنوعة، فخضوع زمرة الموظفين الجماعيين، الذين يشتغلون بمعية المجلس الجماعي، لدورات تكوينية مستمرة، من شأنه توفير رصيد كافي ومتجدد من المعارف والكفاءات يستطيعون بواسطته فهم واستيعاب التقنيات الجديدة في التدبير، وكذا مسايرة التطورات الداخلية والخارجية، والتي تؤثر، لا محال، على التوجه العام للسياسات الوطنية والمحلية.

وإن كان من الممكن استباق بعض من "الوقاية" قبل "علاج" داء الفساد المستشري في نظام الإدارة المحلية بقطبيها سواء على مستوى المنتخب أو المستشار الجماعي، أو على مستوى الموظف العمومي المحلي، والوقاية هنا تتمثل في اعتماد معايير الكفاءة والتخصص في انتقاء وتعيين الموظف الجماعي، فعوض أن تعتمد الجماعة على تنظيم برامج تكوينية من أجل إسعاف هذه الفئة من الموظفين، وجعلهم على مستوى الوظيفة الموكولة إليهم، فلم لا يتم الانتقاء من البداية، مبنيا على اختيار الأنسب لشغل الوظيفة الجماعية بما يتناسب والتخصص المطلوب.

وهذا لا يعني النقص من القيمة المضافة التي تمنحها هذه الدورات التكوينية، لفائدة للموظفين أو المنتخبين الجماعيين، وإنما ستكون هذه الدورات التكوينية بمثابة عنصر مكمل للمعارف والمكاسب العلمية التي سبق للموظف الجماعي أن اكتسبها قبل ولوجه إلى الوظيفة، من خلال تكوينات في معاهد متخصصة في الإدارة مثلا...، أو من خلال دراسة أكاديمية منظمة في كليات متخصصة وفي شعب تهتم بدراسة وتدريس التدبير العمومي والترابي بشكل عام ومتخصص.

ولكي تكون الجماعة في منأى عن الإفلاس والارتجال في التدبير، لا بد لها من وضع استراتيجية لعصرنة الوظيفة الجماعية وتأهيل الموظفين الجماعيين، حتى تتحول الطاقات البشرية إلى مصدر قوة، وليس عبئا ماليا ثقيلا على الجماعة، وهذا مهم، ولكن

الأهم، هو كيفية تدبير هذا المورد البشري بشكل عام والموظف الجماعي بشكل خاص بما يتماشى واستفادة الجماعات من مؤهلاته وقدراته المعرفية والمهارية⁽⁶⁶⁴⁾.

ولتحقيق هذه المعادلة، لابد من تصحيح وضعية الموظف العمومي داخل الجماعة وتنظيم حياته داخلها من خلال إيجاد آلية تضمن الحركية وإمكانية الترقى بالنسبة للأعوان والأطر المتوسطة والعليا.

وعلى هذا الأساس، يجب التفكير في خلق ميكانيزمات جديدة تتلاءم والتسيير الحديث، وأن تسند المناصب والمهام حسب الشهادات والكفاءات، احتراماً لهرمية التنظيم الإداري، كما يجب الحد من تطاول المستشارين على اختصاصات الموظفين الجماعيين الذين يظنون أن وظيفتهم الاستشارية ستشفع لهم للتدخل في كل الأمور التي تهم الجماعة، وهذا هو التسبب في التسيير الذي يؤدي لا محالة، إلى الإضرار بمصالح الناس، وإلى تشويه الديمقراطية وعرقلة التنمية المحلية⁽⁶⁶⁵⁾ وبالتالي عرقلة مسار الاستقلال الإداري والمالي لدى الجماعات.

كما يمكن للجماعات أن تلجأ لأسلوب التعاقد في تدبير بعض الأمور المتعلقة بالجماعات بهدف الاستجابة لحاجيات محددة أو ذات طابع خاص، ويعتبر التعاقد أسلوب تقوم على أساسه الدولة أو الجماعات بتشغيل الموظف لمدة محددة وفق علاقة تعاقدية بهدف تحقيق برنامج عمل، يتضمن مجموعة من الوسائل والأهداف التي يعهد بها إلى متعاقدين يتم تقييم مستوى أدائهم بعد مضي مدة معينة للكشف عن مهاراتهم المهنية وقياس مستوى كفاءاتهم⁽⁶⁶⁶⁾.

⁶⁶⁴ - بهيجة هسكر، "الجماعة المقاول بالمغرب (الأسس، المقومات والرهانات)"، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2010، ص. 117.

⁶⁶⁵ - حميد أبولاس، "تدبير الموارد البشرية، نموذج الإدارة الجماعية"، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، ص. ص. 194-198.

⁶⁶⁶ - عبد الكريم حيزرة، مرجع سابق، ص. 228.

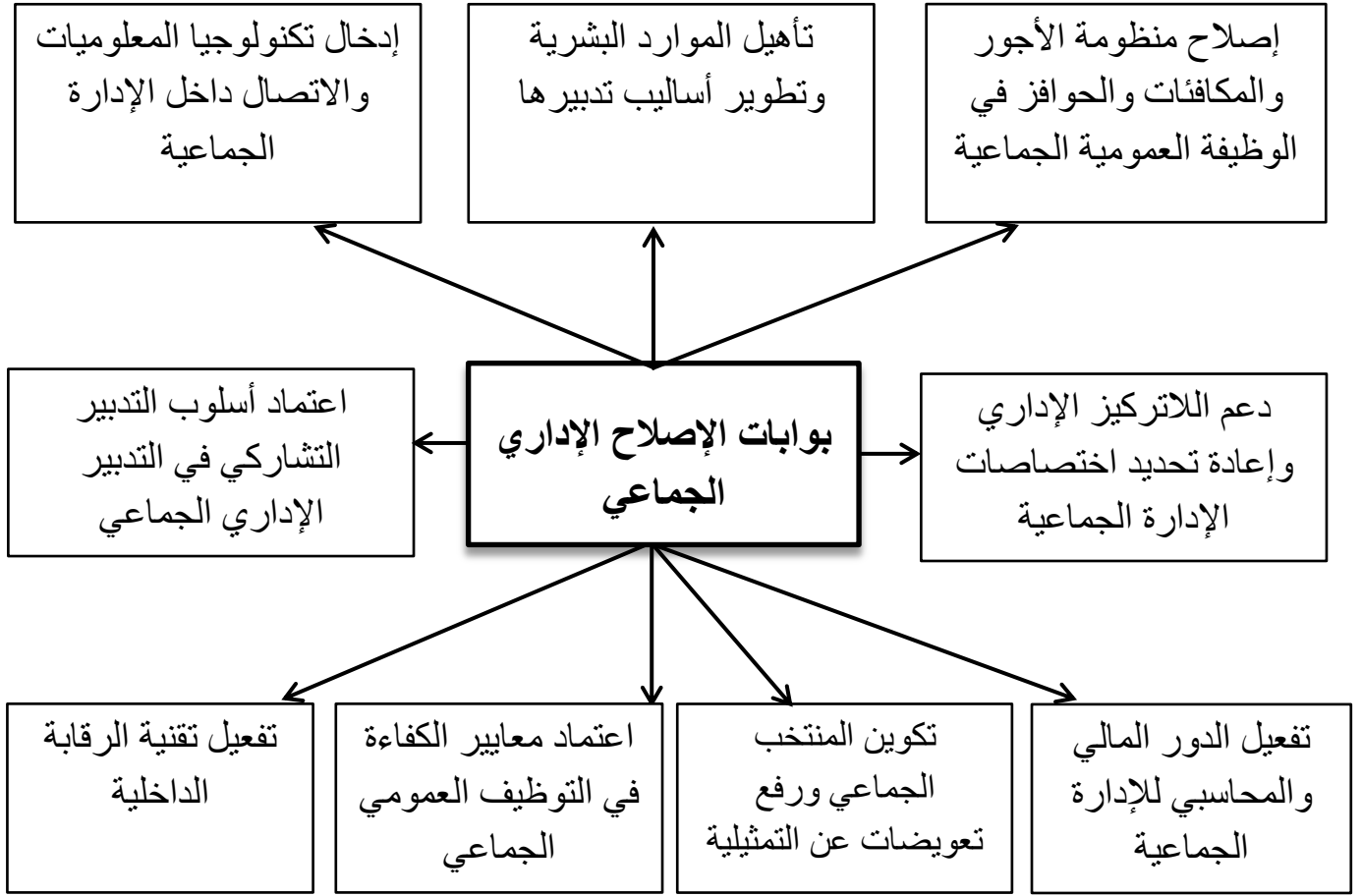
وقد عرف المغرب ظاهرة تشغيل الأعوان المتعاقدين، على غرار العديد من الدول الأنكلوساكسونية وخصوصا الولايات المتحدة الأمريكية، بالرغم من أن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية لم يكن يتضمن نصا صريحا يسمح بهذا الشكل التعاقد داخل الإدارات المغربية، ومن أجل تجاوز هذا الفراغ التشريعي، فقد نص القانون 50.05⁽⁶⁶⁷⁾ المغير للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية في الفصل 6 مكرر منه، على إمكانية الإدارات العمومية تشغيل أعوان بموجب عقود، وبالتالي فقد تم إرساء إمكانية اللجوء إلى التعاقد كآلية مرنة تمكن الجماعات (أو الدولة) اعتمادها بهدف إضفاء نوع من التعاون في مجال تدبير بعض القطاعات أو المجالات ذات الطابع المتخصص⁽⁶⁶⁸⁾. على أن لا يتم استغلال هذه الآلية التعاقدية في خدمة بعض المصالح الشخصية أو الحزبية على حساب المصلحة العامة.

وعلى العموم فإن اعتماد الحكامة الإدارية على صعيد الجماعات من شأنه أن يؤسس لجماعة رائدة ورشيقة قادرة على مواجهة تحديات التنمية الوطنية والتربية. ولتلخيص ما سبق فإن هناك عدة مداخل ستشكل الأهداف الكبرى لإصلاح الإدارة الجماعية، في أفق بلوغ المردودية التدييرية والمالية، وهي على الشكل الآتي:

⁶⁶⁷ - القانون رقم 05.50 المتعلق بتعديل النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.10 الصادر في 14 من ربيع الأول 1432 الموافق لـ 18 فبراير 2011، بتغيير الظهير الشريف رقم 1.58.008 الصادر في 04 شعبان 1377 الموافق لـ 24 فبراير 1958 بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، (الجريدة الرسمية عدد 5944، الصادرة في 15 جمادى الآخرة 1432 الموافق لـ 19 ماي 2011).

⁶⁶⁸ - عبد الكريم حيزرة، مرجع سابق، ص. 229.

الأهداف الكبرى لإصلاح الإدارة الجماعية



تركيب شخصي.

الفقرة الثانية: التدبير التشاركي كآلية لعصرنة الوظيفة الجماعية

لقد أبانت الطرق التقليدية في تدبير الإدارة المحلية عجزها عن التصدي لمجموعة من المشاكل المعرقة لمسار التنمية بصفة عامة، والتنمية المحلية بصفة خاصة، والسبب في ذلك يرجع إلى اعتماد الأساليب النمطية في تدبير الإدارة الجماعية، وهو أسلوب أصبح متجاوزا في عصر العولمة.

لقد أصبح علم الإدارة العمومية، في ظل التحديات الخارجية والداخلية، يسير نحو تبني مقاربات وآليات الإدارة الخاصة، التي أثبتت فاعليتها على مستوى حل إشكالات التدبير، وفي هذا الإطار، صاغ علم الإدارة الحديث تصورا تديريا بهدف الانتقال من إدارة اللوائح

إلى إدارة الأهداف والنتائج، وهو أسلوب تشاركي يعتمد على تحقيق الأهداف التنموية داخل الإدارة الجماعية⁽⁶⁶⁹⁾.

ويعتبر هذا الأسلوب التشاركي شكلا من أشكال التدبير داخل المنظمة، وهو يعتمد على إشراك عدة أفراد في تسيير هذه المنظمة، أو هذه المؤسسة، أو هذه الجماعة، وهي آلية حديثة للتدبير تضع الحد للأسلوب الأبوي في التدبير، ذلك الأسلوب الذي يعمل فيه الأفراد داخل المؤسسة تحت سلطة مدير واحد، يأخذ بزمام الأمور، يوزع المسؤوليات ويأخذ القرارات، ويصدر التوجيهات وما على الموظفين إلا الإذعان لتوجيهاته والخضوع لأوامره بدون مناقشة أو إبداء رأي أو وجهة نظر.

ويرى بعض الباحثين في علم الإدارة أن التدبير التشاركي هو بمثابة فرصة لإشراك الفرد في التوجهات الرئيسية للجماعة وتوسيع نطاق التسيير وإعادة توزيع المهام والوظائف بين المسؤولين وباقي الأفراد⁽⁶⁷⁰⁾.

وبذلك فإن التدبير التشاركي يحيل على تلاقي رغبات ومتطلبات الإدارة مع رغبات الموظفين الذاتية هذه الرغبات التي تلتي في مركز واحد، وهو صناعة قرار محلي مبني على ثلاث أسس:

- الإدارة المحلية عن طريق المشاركة بين مختلف المكونين لهذه الإدارة؛
- تكوين فريق عمل إداري داخل الإدارة الجماعية الهدف منه إنجاز عمل مشترك؛
- الإدارة المرنة التي تعتمد على السلسلة في التعاطي لمختلف القضايا الجماعية⁽⁶⁷¹⁾.

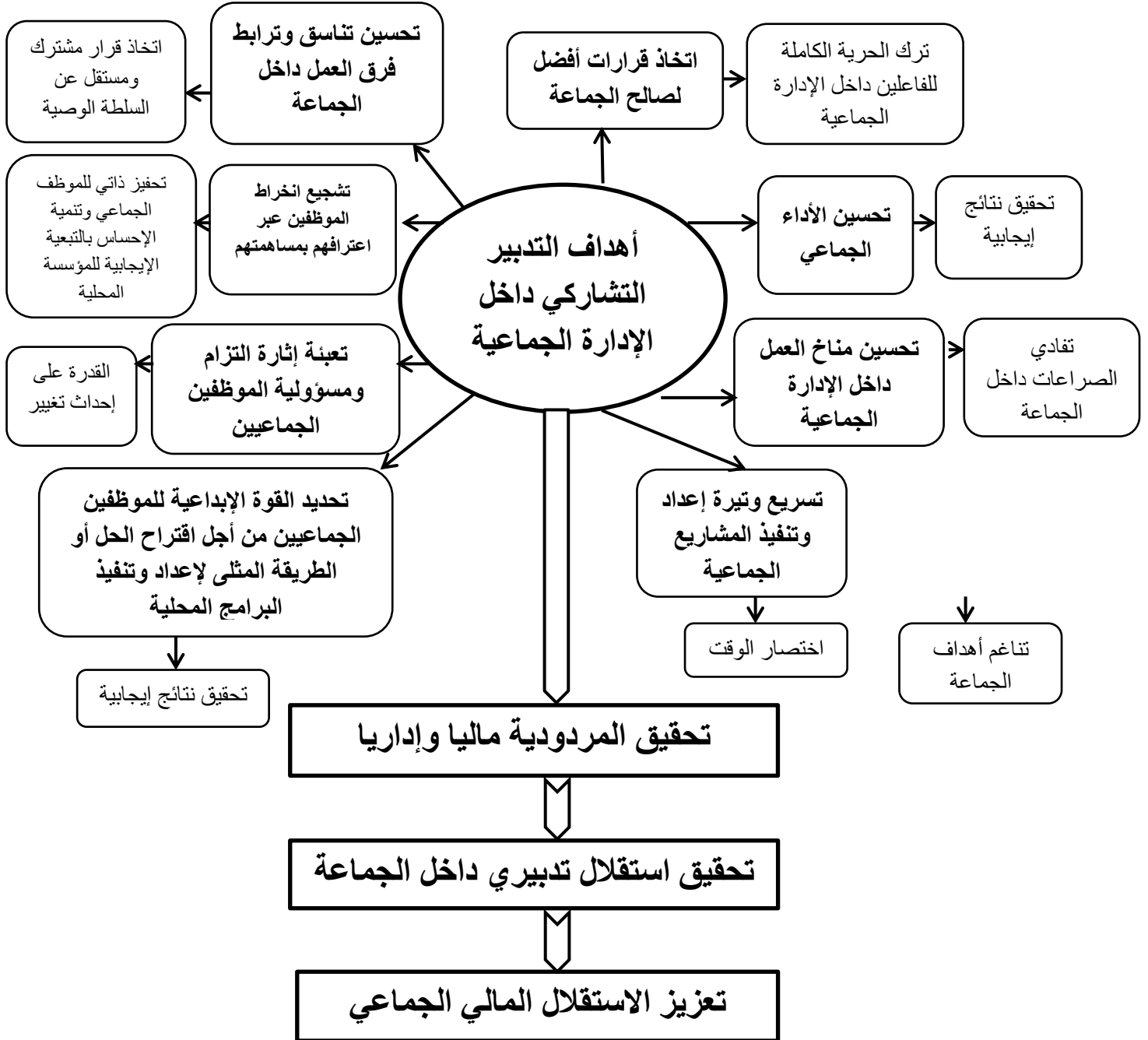
إن اتباع هذه التقنيات التدبيرية داخل الإدارة الجماعية المغربية من شأنه استغلال القدرة الإبداعية لمختلف الفاعلين في اتخاذ القرار، فيصبح بالتالي قرارا تشاركيا مبني

⁶⁶⁹ - بهيجة هسكر، مرجع سابق، ص. 120.
⁶⁷⁰ - عبد المجيد علاك، "تدبير الموارد البشرية في الإدارة العمومية - علاقة التدبير بالتنمية الإدارية بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2003-2004، ص. 67.
⁶⁷¹ - نفس المرجع.

على عمل جماعي تشاركي تتلاقى فيه التجارب ووجهات النظر مع الخبرة والكفاءة والثقة المتبادلة، فتعطي بالتالي قرارا صائبا ومسؤولية مشتركة، وبالتالي تدبير ناجح ومنتج ومحقق لمردودية عالية.

أهداف التدبير التشاركي والنتائج المرجوة

من تطبيقه داخل الإدارة الجماعية



تركيب شخصي.

لقد تم تجاوز التصور التقليدي، الذي كان ينظر فيه الفرد أو الموظف كتكلفة بل أصبح ينظر إليه كثروة يجب استعمالها واستثمارها بشكل أفضل بتأهيله وتنمية قدراته الفكرية والمهنية، وتعبئته لأجل مواجهة التحديات التي تفرضها العولمة. هذا بالإضافة إلى انتشار مبادئ جديدة في فن الإدارة والتسيير، كالانتماء للمقولة أو المنظمة⁽⁶⁷²⁾ أو الجماعة، وبذلك يتم تجاوز الجانب المادي والاقتصادي لتنمية العنصر البشري والتركيز على العامل النفسي، بتحسيس الفرد بحجم المسؤولية التي على عاتقه⁽⁶⁷³⁾.

لقد حدد الباحث "ليكرت" R. Likert قواعد التدبير التشاركي في أربعة قواعد:

• **قاعدة التواصل:** والتواصل هو العامل الأساسي الذي يضمن دينامية حقيقية للحياة الإدارية عامة ولإدارة المحلية بشكل خاص، وهو ليس هدف في حد ذاته بقدر ما هو غاية لتحقيق أهداف المردودية بتعدد أوجهها، وهو يركز على وجود تواصل وتفاعل حقيقي بين العناصر الفاعلة داخل الجماعة، سواء تعلق الأمر بأفراد المجلس التداولي من رئيس ومستشارين، أو موظفين جماعيين أو أعوانا للإدارة الجماعية، من أجل الوصول إلى أهداف مسطرة ضمن برنامج عمل محدد يشارك في تنفيذه جميع الفاعلين داخل الجماعة، وي طرح التواصل كبديل حقيقي لميكانيزمات وصاية الملائمة من خلال تقريب وجهات النظر وتوحيد الرؤى بخصوص الاستراتيجيات المفروض نهجها في مختلف القضايا⁽⁶⁷⁴⁾.

ولضمان تواصل جيد داخل الإدارة الجماعية، فإن ذلك يقتضي تواجد شبكة للاتصال الداخلي والخارجي، أو قسم للعلاقات العامة، على غرار الشركات الاقتصادية الكبرى، الهدف منه تكوين شبكة تواصلية تهتم بتنسيق وتوزيع المهام بين مختلف الفاعلين داخل الإدارة الجماعية أو حتى خارجها، وتكون

⁶⁷² - التهامي الشويخ، "إشكالية تدبير الموارد البشرية بقطاع الاتصالات"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2000-2001، ص. 214.

⁶⁷³ - بهيجة هسك، مرجع سابق، ص. 122.

⁶⁷⁴ - عبد الواحد مبعوث، "التمنية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط 1999-2000، ص. 398.

بمثابة ملتقى لتفعيل المبادرات والأنشطة وتبادل وجهات النظر وتقاسم الخبرات والكفاءات التقنية والعلمية والتدبيرية؛

- **قاعدة التفويض:** وتعتمد هذه القاعدة حسب "ليكرت" Likert على تفويض الاختصاصات بشكل مقنن أساسه الثقة المتبادلة والوضوح في تحديد المهام، وتقديم الإمكانات وتقويم النتائج، وتقنية التفويض تتيح لكل مسير حسب موقعه إبراز الكفاءات التي يتوفر عليها داخل المؤسسة⁽⁶⁷⁵⁾ أو الجماعة التي يقودها، والتفويض يعكس الصورة الحديثة للإدارة المحلية العصرية وآلية من آليات تطبيق الديمقراطية الإدارية التي تقتضي توسيع مجال اتخاذ القرارات الإدارية وعدم احتكارها من طرف الرؤساء سواء كان تفويضا في الاختصاصات أو في التوقيع؛
- **قاعدة سلامة القرار:** بالنسبة لعلم الإدارة يعرف القرار بكونه ذلك الاختيار من بين البدائل المتاحة في موقف معين، وهو عملية للمفاوضة بين حلول بديلة لمواجهة مشكلة معينة واختيار الحل الأمثل من بينها⁽⁶⁷⁶⁾.

وتتم عملية اتخاذ القرار عبر عدة مراحل تبتدئ بتشخيص الواقع أو الوضعية المراد اتخاذ القرار بشأنها، ثم تحديد الإشكال بشكل دقيق، ثم تصنيف المعطيات من أجل البحث عن حلول لهذا الإشكال والمفاضلة بين هذه الحلول للوصول إلى القرار السليم والحل البديل والأنسب اتجاه مشكل ما أو اتجاه تنفيذ عملية أو برنامج جماعي...

ومن هنا يتضح أن سلامة القرار، وإن كان هذا الأخير مرتبطا بشخص رئيس الجماعة باعتباره الموقع الرسمي لهذا القرار، إلا أن المشاركة الجماعية في اتخاذ هذا القرار تعتبر محفزا مهما للأفراد العاملين داخل الجماعة من أجل تقبل القرارات وتنفيذها تنفيذا جيدا.

- **قاعدة الالتحام:** وهي تفضي إلى إشراك جميع مكونات الإدارة الجماعية في صنع القرار المحلي، وبالتالي بلوغ التنمية المنشودة عبر تنسيق داخلي، لا يسمح بتدخل الجهات الوصية من أجل تكميل ما قد تعجز عنه الإدارة الجماعية،

⁶⁷⁵ - بهيجة هسكر، مرجع سابق، ص. 126.

⁶⁷⁶ - محمد السكتاوي، "مبادئ التدبير والتواصل داخل الإدارة"، منشورات صدى التضامن، سلسلة الخدمات التربوية والإدارية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2003، ص. 34.

وبالتالي فعنصر الالتحام يساهم في ترسيخ فكرة الاستقلالية الإدارية للجماعات وتقوية ثقافة المسؤولية بين الفاعلين داخل المؤسسة المحلية.

وفي هذا الصدد أوصى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي على ضرورة تشجيع الجماعات فيما يتعلق بالتنظيم والتوظيف، فضلا عن منح الجماعات نظام الوظيفة العمومية الذي يتناسب مع خصوصيتها، كما دعا المجلس إلى تسريع التحول الرقمي للإدارة الترابية عامة والإدارة الجماعية خاصة، واعتماد نظام ملائم للإعلام وتفعيل آليات التتبع والتقييم المنصوص عليها في القوانين التنظيمية⁽⁶⁷⁷⁾.

وعلى العموم، فإن الهدف من اعتماد التدبير التشاركي داخل الإدارة الجماعية، ليس من شأنه فقط تحقيق ديمقراطية تشاركية داخل الإدارة الجماعية، ولا تحقيق المردودية المالية والتدبيرية على صعيد الجماعة، بل إن الهدف الأساسي يتعدى ذلك إلى تحقيق الاستقلالية التدبيرية للنشاط المالي والإداري المحلي والحد من التدخل الوصائي على أعمال وأنشطة الجماعة، وبالتالي تحقيق الاستقلال الجماعي على جميع الأصعدة، وهو ما تبينه الخطاطة التالية:

أهمية التدبير التشاركي داخل الإدارة الجماعية في تحقيق
الاستقلال المالي والتدبري للجماعات



تركيب شخصي

⁶⁷⁷ - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لسنة 2020، www.cese.ma.

المطلب الثاني: تنمية وترشيد الرصيد المالي الجماعي

لقد أصبح التدبير المالي الجيد والحكمة المالية لشؤون الجماعات، في إطار السعي نحو التكريس الحقيقي لمبدأ التدبير الحر الذي جاء به القانون التنظيمي الجديد، يفرض على الدولة تعزيز الموارد المالية لتلك الجماعات. ويفرض على المسؤولين نهج أسلوب عقلاني يفضي إلى البحث الدائم عن خلق موارد جديدة من شأنها أن تساهم في تنمية مالية للجماعات الترابية عموماً والجماعات⁽⁶⁷⁸⁾ "القاعدية" بالأساس.

إن تنمية الرصيد المالي للجماعات من شأنه إعطاء نفس جديد للمنظومة المالية المحلية، فكلما كان الرصيد المالي مزدهراً لدى الجماعة، إلا وتحقق، على إثر ذلك، استقلالاً مالياً وتديرياً لهذه الهيئات اللامركزية.

وقد حاولت الدولة من جانبها، دعم المالية الجماعية من خلال تمكين هذه الأخيرة من موارد ذاتية جبائية وغير جبائية من أجل ممارسة الاختصاصات المنوطة بها، ومكنتها من مجموعة من الوسائل البديلة لتنمية رصيدها المالي، كالحق في الاستفادة من القروض، وإبرام بعض الاتفاقيات ذات الطابع الاقتصادي والنفعي... وخاصة حق الاستفادة من الإمدادات المركزية، بما فيها من عيوب وما لديها من إيجابيات، إلا أن هذه الموارد المالية بالرغم من تعددها وتنوعها إلا أنها لازالت تتميز بالضعف ولا تستطيع تغطية المصاريف الجماعية، والسبب الرئيسي في ذلك هو راجع بالأساس لسوء تدبير هذه الموارد وعدم استثمارها بطريقة تحقق المردودية المالية للجماعات.

ومقابل مسؤولية الدولة هاته، فإن الجماعات ملزمة هي الأخرى باعتماد أسلوب الكفاءة التدبيرية للحفاظ على هذه الموارد المالية المتاحة لها (الفرع الأول)، ولتحقيق هذه الغاية يجب على الجماعة أن تعتمد عدة آليات تدبيرية من أجل تنمية رصيدها المالي (الفرع الثاني)، في أفق تعزيز استقلاليتها إن كان على المستوى المالي أو على المستوى التديري.

⁶⁷⁸ - عماد أبركان والمصطفى قريشي، مرجع سابق، ص. 94.

الفرع الأول: اعتماد أسلوب الكفاءة الإدارية على مستوى العمليات المالية الجماعية

تمثل الإدارة المالية الجيدة الدعامة الأساسية للحكمة الشاملة في شتى تجلياتها وتداعياتها، باعتبار أن التدبير المالي هو الأداة الأساسية التي تقوم عليها البرامج والمشاريع التنموية المحلية، غير أن ما يميز المالية المحلية هو ضعفها ومحدوديتها، الأمر الذي يستدعي تطويرها بغية إنعاش التنمية المحلية⁽⁶⁷⁹⁾ وتعزيز استقلالها المالي، شريطة أن تبقى خاضعة للرقابة المعقنة، التي تحدثنا عنها سابقا، رقابة مواكبة وبعدية الهدف منها التصحيح والتقويم، على اعتبار أن التدبير المالي الجيد للجماعة يفرض نهج أساليب عقلانية تفضي إلى البحث المستمر عن طرق تعزيز الميزانية الجماعية وتنمية رصيدها بغية تحقيق استقرار مالي جماعي يسعف في تحقيق التنمية المحلية كما يسعف في تعزيز الاستقلال المالي للجماعات.

وعلى هذا الأساس، فإن البحث الدائم عن سبل تدعيم الميزانية الجماعية يقتضي، ليس فقط إيجاد وسائل تمويلية جديدة أو بديلة، إنما يقتضي، بالضرورة المحافظة على ما لديها من موارد فعلية، وهو الأمر الذي يستدعي ترشيد منظومة الإنفاق المحلي (الفقرة الأولى) لتفادي بعض ممارسات الترف والسفاهة التي يمارسها بعض المدبرين المحليين، فتلحق ضررا كبيرا على مستوى الميزانية المحلية، كما أن اعتماد آلية التحليل المالي (الفقرة الثانية) من شأنه تمكين المسؤول المالي الجماعي من إدراك الوضعية المالية للجماعة وتحليلها واتخاذ القرار المناسب لتنميتها، على أساس أن أي تعزيزي للوضعية المالية للجماعة هو تعزيز لاستقلاليتها.

⁶⁷⁹ - المصطفى قريشي، "الجماعات الترابية بين متطلبات الحكامة وهران التنمية"، الحكامة الترابية من الجهوية المتقدمة إلى الحكم الذاتي، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 31-32، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015، ص. 21.

الفقرة الأولى: ترشيد منظومة الإنفاق الجماعي

إن مهام الجماعات كثيرة ومتنوعة منها التسييرية، لضمان استمرارية الخدمات التي تقدمها للمواطنين ومواصلة مجهودها التأطيري إداريا وتقنيا...، أو التجهيزية سواء منها صيانة التجهيزات الجماعية أو إنجاز تجهيزات وبنيات تحتية، ولمواجهة هذه التكاليف تحتاج الوحدات اللامركزية إلى موارد مالية قارة وكافية، باعتبارها أهم وسيلة لأداء الوظائف الجماعية وتحقيق التنمية بكل مستوياتها⁽⁶⁸⁰⁾.

ومهما ارتفعت وتزايدت الموارد المالية، تبقى أهميتها رهينة بمستوى نفقاتها المرتبطة بالحاجيات العامة المحلية، فالتزايد المستمر في النفقات الجماعية وتزايد مجالات تدخل الجماعات مقابل محدودية الموارد وركودها، جعل من المستحيل تحقيق توازن بينهما⁽⁶⁸¹⁾.

لذلك فإن دعم موارد الجماعات لم يعد مرتبط فقط بتحسين المردودية، بل أصبح يتطلب بالمقابل عقلنة النفقات المحلية وترشيدها، على اعتبار أن الإنفاق غير المعقلن أحد أسباب ضعف ميزانية الجماعة، وبالتالي ضعف الاستقلال المالي لهذه الأخيرة.

ويقصد بترشيد أو عقلنة النفقات العامة المحلية تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع الكفاءة التمويلية للإنفاق المحلي إلى أعلى درجة ممكنة، والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير مع محاولة تحقيق التوازن بين النفقات المحلية وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد المالية للجماعات⁽⁶⁸²⁾.

إن عملية الترشيذ يجب أن تطال كثيرا من أوجه الإنفاق، وهي عملية تتطلب إنفاقا قليلا مقابل مردودية إدارية كبيرة، خاصة وأن نفقات التسيير الإدارية ترتفع سنة بعد أخرى، وبالتالي فهي تستحوذ على نسبة هامة من مجموع الإنفاق الجماعي. إلا أن الممارسة تخلو تماما من الدراسات التي يمكن بواسطتها تفادي الاعتباطية والتبذير في

⁶⁸⁰ - محمد علي أدبيا، مرجع سابق، ص. 109.

⁶⁸¹ - نفس المرجع، ص. 215.

⁶⁸² - كريم لحرش، "النظام الجبائي المحلي المغربي في ضوء الممارسة العملية وواقع الاجتهاد القضائي"، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2010، ص. 162.

الإنفاق، لذلك ينبغي إقرار مبدأ الدراسة المسبقة للنفقات المتعلقة بالتسيير، التي أكدت نجاعتها سواء في مجال تدبير المرفق العمومي أو المقاولات الخصوصية، وحث الجماعات على وضع برامج لضبط نشاط مرافقها وتحديد أهدافها ومسؤولياتها بدقة تمكن المسؤولين الجماعيين من تتبع إنجاز العمليات المرحلية وتقويمها في الوقت المناسب⁽⁶⁸³⁾.

إن الواقع والممارسة العملية السابقة أكدت أن عددا من المجالس المنتدبة تعيش سنويا على إيقاعات الطعن في ميزانيتها السنوية نتيجة لسوء تدبيرها، مما يشكل دليلا قاطعا على تفشي بعض الممارسات المشبوهة من قبيل أن بعض المبالغ المتضمنة في الميزانيات المحلية تكون صورية ولا تعكس مشاريع قد أنجزت بالفعل، أو طبيعة بعض النفقات التي لا تعود على الجماعات بأية مردودية مثل استهلاك المحروقات المستعملة لأغراض شخصية، أو المكالمات الهاتفية والإنارة والماء... بالإضافة إلى التصرفات الشخصية الغير النظيفة في الأموال العمومية⁽⁶⁸⁴⁾.

ورغم خضوع عملية الإنفاق الجماعي إلى مراقبة مستمرة من طرف سلطات "الوصاية"، عبر مختلف الأجهزة الرقابية التي تطرقنا لها سابقا، إلا أن الواقع الممارساتي أثبت وجود عمليات تلاعب واختلاسات وسرقة للمال العام ونهب ثرواته، وقد اعتبرت المنظمة المغربية لحماية المال العام والدفاع عن الحقوق الفردية والجماعية، بأن الأزمة الاقتصادية والاجتماعية وضعف الموارد المالية بالجماعات، راجع بالأساس، إلى استمرار الفساد وتوسع دائرة المفسدين وناهبي المال العام، وتفشي الرشوة مع الإفلات من العقاب وهو ما أسمته "هشاشة وضعف مؤسسات الحكامة والرقابة مع تفشي مظاهر الفساد وتغلغله"⁽⁶⁸⁵⁾.

⁶⁸³ - حورية المرصي، "موارد الجماعات المحلية ودورها في التنمية، الجماعات المحلية بالجهة الشرقية كنموذج"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، السنة الجامعية 2003-2004، ص. 332.

⁶⁸⁴ - بهيجة هسكر، مرجع سابق، ص. 160.

⁶⁸⁵ - وقد كشفت هذه المنظمة مع غيرها من المنظمات المغربية المتخصصة في تتبع صرف المال العام ورصد الاختلالات المالية على الصعيد الوطني والجماعي، عن كثير من مظاهر الفساد المالي المستشري داخل الهياكل الجماعية، سواء كان ذلك في شخص رئيس المجلس الجماعي أو عبارة عن تواطؤ عدة أشخاص من أجل تحقيق مصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة المحلية والوطنية. للمزيد من المعلومات المرجو الاطلاع على الموقع الإلكتروني للمنظمة المغربية لحماية المال العام.

وقد كشف المجلس الأعلى للحسابات في تقريره السنوي برسم سنة 2018، عن جانب من الفساد المالي الذي ينخر جسم الجماعات بالمغرب، حيث وقف على حقائق تتعلق بطريقة تدبير الصفقات العمومية التي شابتها عدة اختلالات، كما تم ضبط عدة انحرافات مالية تتعلق ببيع جماعة معينة مجموعة من المنقولات الحديثة وذات قيمة مالية مهمة بمبلغ جد منخفض⁽⁶⁸⁶⁾. وبالتالي فوتت على ميزانية هذه الجماعة مبالغ مهمة، وهي جماعة "بوجدور"، كما قامت جماعة "تيشلا" بالصحراء المغربية بمنح سندات الوقود دون مبرر بميزانية بلغت 111.700.00 لفائدة سيارات شخصية لموظفيها وأعضاء مكتب المجلس الجماعي.

كل هذه الاختلالات المالية الجماعية هي نماذج على سبيل المثال لا الحصر، فمعظم الجماعات المغربية لازالت تعاني من الفساد المالي الذي يفوت على الجماعة مبالغ هي في أمس الحاجة إليها لتغذية ميزانيتها وتمويل تنميتها، وخاصة "تمويل استقلالها المالي".

لذلك فإن أحسن طريقة لمراقبة هذه المجالس هي الرقابة التي تكون نابعة من داخل الجماعة ذاتها، درءا لكل التلاعبات والاحتياالات والمراوغات، بالإضافة إلى الرقابة القضائية نظرا للدور الردعي الذي قد تنهجه في مقاومة بعض أشكال الرشوة والفساد الجماعي.

إن واقع الإنفاق الجماعي بالمغرب يعرف مجموعة من الثغرات التي تحد من نجاعته ومساهمته في تحقيق الاستقلال المالي الجماعي، منها سوء التدبير المالي، والإنفاق العشوائي وغير المبرر وتنامي ظاهرة الفساد بين صفوف العاملين بالإدارة الجماعية...، كما رأينا سابقا، ولعل ما يؤكد هذا هو حالة اللاتوازن الحاصلة على مستوى الميزانية الجماعية بشقيها التسييري والتجهيزي، إذ نجد الجزء المتعلق بنفقات التسيير يستهلك الجزء الأكبر من الموارد الذاتية بشكل لا يسمح للجماعات بتمويل الشق الآخر من الميزانية المتعلقة بالتجهيز والاستثمار، وهو ما يؤكد طرح اتجاه الجماعات نحو الإنفاق الاستهلاكي، في حين لا تجد مخرجا من هذه الوضعية سوى اللجوء لسياسة الإمدادات

⁶⁸⁶ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2018، الموقع الإلكتروني www.courdecomptes.ma.

المركزية أو القروض مع ما يترتب على هذه الوضعية من تدخل الجهات المانحة أو الممولة في القرارات المالية المحلية، وهو ما يمس لا محال بمبدأ الاستقلال المالي لدى هذه الجماعات.

ولعل هذه الوضعية التي لا تتماشى مع متطلبات الاستقلال المالي للجماعات هي التي دفعت بعض الباحثين والمهتمين بالشؤون الإدارية والترايبية إلى ضرورة تطبيق الجماعات لمجموعة من الإجراءات التي من شأنها ترشيد وعقلنة المصاريف الجماعية، وهو ما دعا إليه بعض المتدخلون في المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، حيث أكدوا أن عملية الترشيح يجب أن تطال عدة أوجه من الإنفاق المحلي مثل⁽⁶⁸⁷⁾:

- العمل على التخفيف من حجم الإنفاق الاستهلاكي من خلال دراسة وإحصاء جميع نفقات التسيير وترتيبها حسب الأولويات والأهمية واستبعاد النفقات غير المهمة؛
- اعتماد التنسيق والتعاون مع مختلف الهيئات والمتدخلين الذين لهم علاقة تكامل وتداخل فيما يتعلق بتنفيذ بعض البرامج بغية التخفيف من التكاليف المادية؛
- ضرورة ممارسة المراقبة الداخلية على الإنفاق الجماعي-تقنية التدقيق الداخلي وتقنية مراقبة التسيير التي سبق أن تطرقنا لها- نظرا لما لها من أهمية في الحد من التلاعبات والاحتياالات على التدبير المالي؛
- تحديد الأهداف والبرامج بدقة بغية تحديد الأولويات، ومن ثم تحديد المبالغ التي تتطلبها المنجزات، بالإضافة إلى دراسة البرامج البديلة قصد التوصل إلى البرامج التي يمكن أن تحقق الأفضل بتكلفة أقل، ثم دراسة التكاليف في مرحلة مواءمة ومقارنتها مع النتائج المحصل عليها بغية التحقق من التكلفة الحقيقية للمشروع وتقييمها؛
- ضرورة استثمار فائض الميزانية الجماعية بشكل عقلاني، والكف عن استغلال هذا الفائض المالي في بعض المصاريف التكميلية التي فيها من الترف والسفه

⁶⁸⁷ - المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية المنعقدة بالدار البيضاء خلال شهر أكتوبر، سنة 1998.

كشراء السيارات الضخمة وتغطية بعض النفقات غير المبررة، ما يضيع على الميزانية فائضا ماليا كان من الممكن استثماره في مشاريع تنموية مثل إحداث أسواق وتغطية مشاريع تعود بالنفع العام على الساكنة...؛

• إعادة النظر في نفقات التسيير برمتها، نظرا لما تحتويه من ممارسات الترف والبخذ في صرف الأموال العمومية وهو ما من شأنه توفير مبالغ وتوظيفها في الجزء الثاني من الميزانية، وهو الجزء المتعلقة بالاستثمار، وبالتالي فإن نسبة العجز الذي تعرفه الميزانيات الجماعية، خصوصا بالنسبة لميزانية التسيير، ستتقلص وستتقلص معها إمدادات التوازن التي لا تمنح إلا وفقا لشروط وتوجيهات مسبقة تنطوي على مساس كبير بمبدأ الاستقلال المالي لدى الجماعات.

إن الجماعات مدعوة اليوم إلى تجاوز ذلك التسيير العشوائي الذي لا يستند إلى دراسة مسبقة تحدد درجة أهمية الإنفاق، والتوجه إلى تسيير يعتمد على المقاربة التدبيرية في تحليل الأشياء، وبالتالي اعتماد أساليب التسيير التي أكدت نجاعتها مثل اعتماد آلية التحليل المالي لعقلنة التدبير المالي لدى الجماعة.

الفقرة الثانية: آلية التحليل المالي كآلية لعقلنة التدبير المالي الجماعي

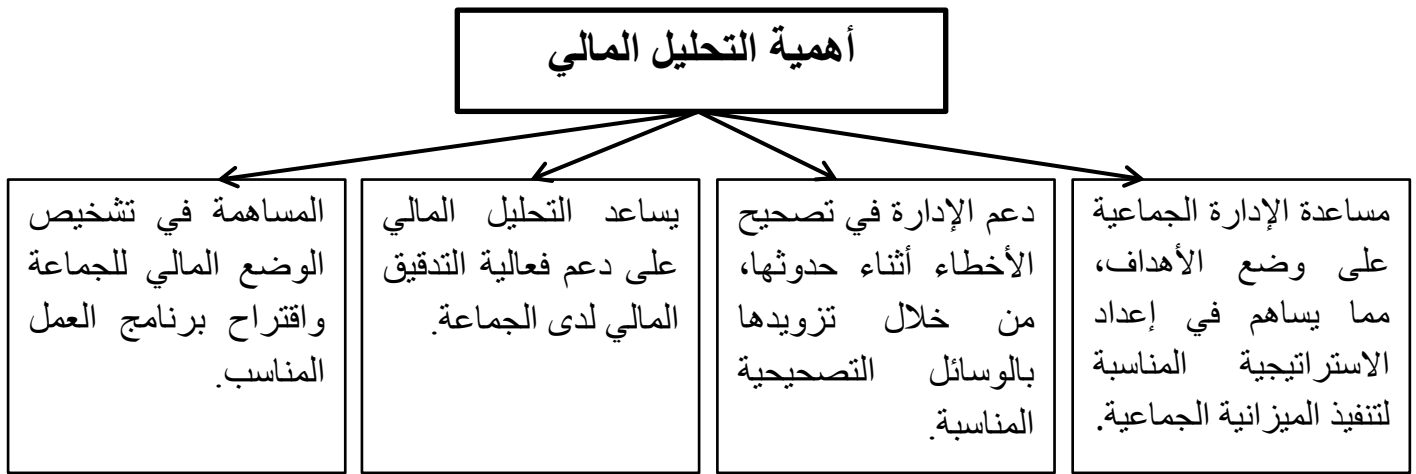
يعرف خبراء الاقتصاد التحليل المالي على أنه عملية تهدف إلى تقييم طرق الاستثمار وتوظيف المال في الشركات، ودراسة الكفاءة والأرباح الناتجة عن عملياتها، وتعتمد عملية التحليل المالي على استخدام مجموعة من الوسائل مثل تحليل النسب المالية، بهدف إدراك الفرص والمشكلات الخاصة بالاستثمار.

وإذا كان هذا هو التعريف التقني لمصطلح التحليل المالي، فإن هناك تعاريف أخرى يتفق مضمونها من حيث كون التحليل المالي هو تقييم للمشروعات والأعمال المرتبطة مع التمويل، بهدف تحديد طبيعة أدائها وملائمتها، وغالبا ما يستخدم التحليل المالي لدراسة

الحالة المالية للمنشأة، وهنا، الجماعة، من حيث كونها مستقرة ومربحة من أجل تبرير الاستثمارات النقدية الخاصة بها⁽⁶⁸⁸⁾.

وتعتبر تقنية التحليل المالي بمثابة إضافة مهمة إلى دراسة مالية الجماعة، حيث تمكن المسؤول الجماعي وكل من له حق الإدارة أو التصرف في المال العام المحلي من إدراك الوضعية المالية للجماعة وتقييمها وتحليلها، فهو أداة تساعد على اتخاذ القرار المناسب وذلك بهدف تحسين الأنشطة التي تسهر عليها الجماعة الحضرية، إذ أن تقنيات التحليل المالي تمكن المتصرف داخل الجماعة من تفسير معلومات تقدم له بصورة إجمالية⁽⁶⁸⁹⁾ من أجل دراستها وتقييمها والتصرف على إثرها، ويمكن إجمال أهمية التحليل المالي كالآتي:

أهمية التحليل المالي داخل منظومة التدبير المالي للإدارة الجماعية



تركيب شخصي

⁶⁸⁸ - "تعريف التحليل المالي وأهداف التحليل المالي"، مقالة إلكترونية، 20 يونيو 2018، على الساعة 11:57 على موقع:

www.mawdou3.com.

⁶⁸⁹ - نجيب بلعيد، "المالية المحلية"، المدرسة القومية للإدارة، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، 1994، ص.166.

ويساعد التحليل المالي، كذلك، على اتخاذ أحسن القرارات السياسية على المدى البعيد من أجل الضبط والتحكم في منظومة تسيير الميزانية الجماعية، وللتوصل إلى هذه الغاية ينبغي اتباع الخطوات التالية⁽⁶⁹⁰⁾:

- تحديد تطور مداخل ونفقات التسيير؛
- القيام بتعديل المعطيات وذلك بإدماج التضخم المالي والنمو الديموغرافي؛
- التعرف على أهم المداخل وتحديد المصالح الأكثر استهلاكاً للاعتمادات؛
- متابعة تطور الاقتراض والتمويل الذاتي؛
- تحديد جهة الاستثمار؛
- القيام بمقارنة بين جماعات متشابهة من حيث الأهمية؛
- إعداد كشف حول الوضع المالي السابق والحاضر لمالية الجماعة؛
- إعداد استراتيجية تهدف إلى تحسين التصرف المالي للجماعة.

وبالنسبة لمنهجية التحليل المالي فهي تتطلب توفر شرطين، الأول توفر المعطيات المناسبة، والثاني اعتماد طريقة تحليل تتماشى وأغراض المستعمل، وتتجلى المعطيات في المداخل والمصاريف الجماعية المنجزة لعدة سنوات (تطلب من مصالح الجماعة أو من سلطة الإشراف أو من سلطة المراقبة المالية)، بالإضافة إلى تقدير عدد سكان الجماعة ونسبة النمو السكاني بها (حسب معطيات الجماعة أو حسب الإحصائيات الوطنية)، كذلك من بين المعطيات ما يتعلق بأهمية ومركز الجماعة قيد التحليل.

وتتعدد طرق التحليل وتتنوع تبعاً للوسائل المتاحة والأهداف المرجوة، إلا أنه استناداً على وثائق الميزانية والمحاسبة المتوفرة لدى الجماعة والقيام ببعض المقارنات، يمكن إعمال القسط الأساسي من التحليل الذي يستند على منهجية تشتمل على الجوانب التالية⁽⁶⁹¹⁾:

⁶⁹⁰ - نجيب بلعيد، مرجع سابق، ص. 166.

⁶⁹¹ - نفس المرجع، ص. 168.

- التحليل الراجع للماضي؛
- التحليل المتطلع للمستقبل؛
- تقدير أهم المعدلات.

فبالنسبة للتحليل الراجع للماضي فهو قراءة أولية في المالية المحلية ومن الضروري أن تكون سابقة لأي شكل من أشكال التحليل المتطلع للمستقبل.

ويتعلق الأمر باستنتاج الاتجاهات والتغيرات انطلاقاً من تطور المداخل والمصاريف المنجزة من خلال مدة لا تقل عن ثلاث سنوات الأخيرة، وذلك من خلال الحسابات الإدارية للجماعة قصد تقييم وضعيتها المالية وتحديد الأهداف المستقبلية مع الأخذ بعين الاعتبار مكامن الضعف والقوة لماليتها.

وهذا النوع من التحليل ينبني على العناصر التالية:

- موارد التسيير (ضريبية وغير ضريبية، مساعدات الدولة)؛
- الاستثمارات المنجزة وطرق تمويلها (تمويل ذاتي أو تمويل عن طريق القروض)؛
- تطورات ومكونات القروض؛
- تطور الخزينة.

ويتم إجراء مقارنة بين هذه النتائج مع نظيرتها من الجماعات الأخرى مع الأخذ بعين الاعتبار التضخم المالي والنمو الديموغرافي للجماعة، ويكون ذلك عن طريق تحويل المعطيات الإجمالية إلى نسب حسب عدد السكان⁽⁶⁹²⁾.

أما بالنسبة للتحليل المتطلع للمستقبل فإن الجماعة تقوم بتحديد مجالات تدخلاتها، انطلاقاً من تشخيص الوضعية المالية المتوصل إليها عن طريق التحليل الراجع للماضي، وذلك لمدة تتراوح من أربع إلى خمس سنوات.

⁶⁹² - للمزيد من التفاصيل انظر نجيب بلعيد، مرجع سابق، ص. 166 وما بعدها.

أما فيما يخص الموارد فمن المفروض أن تركز التقديرات في البداية على الموارد الذاتية، إذ أن المساعدات المتأتية من الدولة تخرج عن نطاق الجماعة ولا يمكن لهاته الأخيرة التأثير عليها إلا بصفة غير مباشرة، إذا اعتبرنا معايير توزيع المساعدات.

وعموما فالتحليل المالي يبقى عبارة عن مجموعة من التقنيات التدبيرية الحديثة التي تتطلب من الوضوح والدقة ما يعجز عنه الغالبية العظمى لرؤساء المجالس الجماعية. ومن هنا، تتبين لنا ضرورة تمتع هذه المجالس بأطر عليا متخصصة في المجال المالي والتقني.... من أجل الاضطلاع بهذه المهام المالية الدقيقة والمهمة، كما لا يمكن في هذا الصدد إغفال أهمية التكوين المستمر لكل الفاعلين في الإدارة المحلية من موظفين ورؤساء المجالس ومستشارين...

إن التحليل المالي لا يمكن اعتباره غاية في حد ذاته، بل هو منظومة معدة انطلاقا من الوثائق الحسابية والإحصائية ترمي للمساعدة على اتخاذ القرار المناسب، فهو يستهدف إذن، بيان مواطن القوة والضعف في استخدام الجماعات للموارد المتاحة لها⁽⁶⁹³⁾ وتنميتها في أفق تعزيز استقلالها المالي.

الفرع الثاني: تنمية الرصيد المالي الجماعي

لقد سبق أن تحدثنا عن أهمية تنمية الرصيد الجماعي في إطار تعزيز التمويل الذاتي للجماعات، كما تحدثنا عن دور الأملاك الجماعية والموارد الاستثنائية في إغناء الميزانية الجماعية، وعن الموارد الجبائية ودورها في تعزيز الموارد المالية للجماعات.

غير أن هناك إشكالية قد تمت الإشارة إليها سابقا، وهي إشكالية الباقي استخلاصه من الديون الجماعية التي أصبحت معضلة تنخر جسم الجماعات وتضيع عليها أموالا طائلة من شأنها تحقيق التنمية المحلية، في مختلف أبعادها، وتعزيز الاستقلال المالي لهذه الجماعات.

⁶⁹³ - محمد محمد بدران، "الإدارة المحلية دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية"، نشر دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1986، ص. 55.

ويقصد بالباقي استخلاصه مجموع المبالغ المالية المستحقة للجماعات والتي لم يتم استيفائها في وقتها المحدد، لسبب من الأسباب، وتدرج في حسابات فصول الميزانية والحساب الإداري سنة بعد أخرى كديون عالقة في ذمة الملمزم، بحيث تشكل تراكما ماليا يستدعي بذل جهود لاستخلاصه كليا أو التقليل من حجمه⁽⁶⁹⁴⁾ (الفقرة الأولى).

وتعتبر الجماعات على المستوى الوطني من بين المؤسسات الأكثر تأثيرا بالباقي استخلاصه، حيث ظل حجمها يتعاظم سنة بعد أخرى إلى أن أصبحت رقما مخيفا تعجز الجماعات عن إيجاد آلية لاستيفائه.

والباقي استخلاصه قد يكون من الديون الجماعية ذات الطبيعة الجبائية، مثل تراكم بعض الرسوم والضرائب والإتاوات... التي لم يتم استخلاصها من طرف الجماعات، كما قد تكون عبارة عن ديون مستحقة للجماعة بسبب الإخلال باتفاقيات أو عدم الوفاء بالالتزامات المالية من طرف بعض الملمزمين لفائدة الجماعة، وهو ما ينعكس سلبا على مردودية تحصيل الديون الجماعية مما يبقى الجماعة في حالة عوز دائم.

لذلك، فإنه من المفيد جدا إيجاد حل لمعضلة "الباقي استخلاصه"، وإن كان الأمر لا يبدو سهلا، إلا أنه ضرورة لا محيد عنها، لذلك وجب العمل على إيجاد آليات مناسبة من شأنها تحصيل هذه الديون الجماعية، وعدم تركها مدرجة في فصول الميزانية الجماعية كأرقام وهمية لا جدوى منها، وذلك من خلال اعتماد مجموعة من الحلول القانونية والتدبيرية والإجرائية من أجل تحصيل أكبر قدر ممكن من هذه الديون (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التتبع الفعال للباقي استخلاصه من الديون الجماعية

إن التحديات التي يطرحها إشكال "الباقي استخلاصه" في تنمية الجماعات وتحقيق استقلالها المالي، باعتباره ظاهرة مركبة تتقاطع فيها كل الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والاقتصادية، والتي لها انعكاساتها السلبية على الوضعية المالية

⁶⁹⁴ - Mohamed Sbihi, « Décentralisation fiscale, l'expérience marocaine », REMALD, 2009, p. 3.

للجماعة، هذه الانعكاسات السلبية تحد من مسؤولية هذه الأخيرة في مجال التنمية، وتؤثر على التقديرات السنوية التي تبقى مرهونة بتحصيل أو عدم تحصيل المداخيل⁽⁶⁹⁵⁾.

لذلك فإنه من الضروري الوقوف على الأسباب الحقيقية لظاهرة "الباقى استخلاصه" والتي صنفها الباحثون بين إشكالات قانونية متعلقة بالإدارة الجبائية، وإشكالات متعلقة بالقضاء، وإشكالات أخرى لها علاقة بالملزم⁽⁶⁹⁶⁾.

ونظرا للإشكال الكبير الذي يطرحه "الباقى استخلاصه" على مستوى الميزانية الجماعية، وما يخلفه من آثار سلبية متعلقة بالتنمية، وذلك لعدم قدرة الجماعة على إعداد تقاريرها السنوية بشكل مضبوط، وبالتالي فإن تنفيذ المشاريع المبرمجة يصبح أمرا في غاية التعقيد والصعوبة.

بالإضافة إلى ذلك فإن "الباقى استخلاصه" غالبا ما يؤدي إلى توقف الجماعات عن القيام ببعض النفقات الإلزامية كأجور الموظفين ونفقات التدبير اليومي للإدارة كتسديد نفقات استهلاك الماء والكهرباء والهاتف، هذا إضافة إلى الانعكاس السلبي للباقى استخلاصه على برمجة الفائض التقديرى⁽⁶⁹⁷⁾.

إن الأمر يتطلب إرادة حقيقية من طرف كل المتدخلين والفاعلين على الصعيد المحلى لوضع حل ناجع لاسترداد الأموال الضائعة، وتحصيل الديون العالقة في ذمة الخاضعين لتمكين الجماعات من أموالها قصد توظيفها في المشاريع التنموية⁽⁶⁹⁸⁾، وذلك ما يتطلب اتخاذ حزمة من الإجراءات والتدابير الحاسمة من جملتها:

- الجرد الشامل والدقيق للباقى استخلاصه؛
- إلغاء عقوبة التأخير عن الأداء؛

⁶⁹⁵ - صلاح الدين أكريلان، "الميثاق الجماعي الجديد النظرية والتطبيق"، أجهزة الجماعة - السلطة المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الأولى، مطبعة فيديرانت، 2003، ص. 167.

⁶⁹⁶ - "توصيات هامة لمعالجة ظاهرة الباقى استخلاصه"، مقالة إلكترونية، 9 مارس، 2014، على جريدة اشتوكا 24 الإلكترونية، على العنوان الإلكتروني التالي: www.chtoka24.com.

⁶⁹⁷ - محمد أشملا، مرجع سابق، ص. 259.

⁶⁹⁸ - ندوة حول إصلاح النظام الجبائي المحلى، جامعة الحسن الأول، سطات، بتاريخ 28 يونيو 2012، منشورة بالموقع الإلكتروني التالي: www.marocdroit.com.

- إمكانية تجزئة أداء المستحقات؛
- القيام بعمليات التحسيس والتوعية؛
- إلغاء الجزء من الباقي استخلاصه والميؤوس من تحصيله (699).

وحسنا فعل المشرع حينما نص في القانون الجديد الذي صدر مؤخرا برسم سنة 2020، وهو القانون رقم 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، المعدل والمتمم لقانون 47.06 النص على ضرورة إلغاء مجموعة من الديون الجبائية المستحقة لفائدة الجماعات والمشار إليها في المادة 2 من القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية، بما فيها الضريبة المهنية والضريبة الحضرية الموضوعة قيد التحصيل والتي يساوي أو يقل مبلغها عن (200) مائتي درهم.

كما نص هذا القانون على ضرورة إلغاء الديون الجبائية المستحقة للجماعة المشار إليها في المادة 2 من القانون رقم 15.97 السابق ذكره، بما فيها الضريبة الحضرية والضريبة المهنية، والتي يؤثر بشأنها تحصيل جزئي نتج عنه مبلغ متبقي غير مؤدى يساوي أو يقل عن 200 درهم، وقد شملت هذه الإلغاءات كذلك تلك المتعلقة بالغرامات والدعائر والزيادات وفوائد التأخير ومصاريف التحصيل المرتبطة بالديون المشار إليها أعلاه مهما كان مبلغها، والتي لم تستخلص قبل فاتح يناير 2020...

إن كانت هذه الإجراءات والإعفاءات التي تم التنصيص عليها من شأنها أن تضيع أموالا مهمة لفائدة الخزينة الجماعية، إلا أنها أموال تعد في واقع الأمر بحكم المعدومة، نظرا لصعوبة تحصيلها أو استحالة ذلك، لذلك فإن هذه الإجراءات تبقى في عمقها إجراءات رصينة وإيجابية الهدف منها تخفيف العبئ التدبيري لدى الإدارة الجبائية المحلية، وإزاحة أرقام ومبالغ مالية كبيرة من الميزانية الجماعية التي أصبحت مثقلة بهذه الديون أو بهذه "الأرقام".

699- أشغال اللقاء العلمي الأول لمسلك العلوم والتقنيات الضريبية حول موضوع "ظاهرة الباقي استخلاصه: أرقام ودلالات"، بتاريخ 07 يوليوز 2012، أورده يونس مليح في: "في الحاجة إلى إصلاح نظام جبايات الجماعات الترابية، التدبير المحلي والحكامة الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة"، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع، مطبعة الأمانة، الرباط، 2015، ص. 139.

والجدير بالملاحظة أن هذه الإجراءات وإن كانت تصب في صالح الجماعة إلا أنها لم تعمل على تدبيرها بنفسها، ولم تشارك في وضع القرارات المتعلقة بها، الشيء الذي يعتبر إلغاء لشخصيتها القانونية المستقلة، وإخلالا بمبدأ الاستقلالية التديرية والمالية لدى الجماعات.

وعموما، ومن أجل تفعيل دور الإدارة الجبائية المحلية لحل إشكالية الباقي استخلاصه من الديون فقد ذهبت العديد من الجماعات، في اتجاه اعتماد مصلحة في هيكلتها الإدارية، مكلفة بتتبع وضعية الباقي استخلاصه، حيث يعهد إلى هذه المصلحة تصفية وتتبع هذه الوضعية، وذلك من خلال تحيين المعطيات المتعلقة بالمدينين، والقيام بتوزيع الإشعارات والإنذارات المتعلقة بالرسوم المحلية وتتبع المرجوعات من هذه الإشعارات والإنذارات غير المسلمة لأصحابها، وتقديم مقترحات في شأن إلغاء بعض الديون التي يتعذر استخلاصها وهي تعمل ذلك من خلال تفعيل آلية التنسيق مع القبضة البلدية وكل المتدخلين في تصفية المداخل المستحقة للجماعة⁽⁷⁰⁰⁾.

كما يتعين على المصالح الجماعية ومصالح وزارة المالية تفعيل الجزاءات المنصوص عليها في القانون رقم 47.06 المعدل والمتمم بمقتضى قانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، وكذا اللجوء إلى تطبيق إجراءات التحصيل الجبري بمقتضى القانون رقم 15.97⁽⁷⁰¹⁾ بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية، أو في حالة اتفاقات أو عقود مستقلة يتعين تطبيق الجزاءات المنصوص عليها قانونا.

أما فيما يخص المداخل المتأتية عن طريق بعض العقود والالتزامات فالجماعة كامل الصلاحية في فسخ أو مراجعة هذه الاتفاقيات إذا كان الطرف المتعاقد قد أخل بالتزاماته اتجاه الجماعة⁽⁷⁰²⁾.

⁷⁰⁰ - صالح النشاط، "التدبير المالي الترابي..."، مرجع سابق، ص. 280.

⁷⁰¹ - القانون 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.175 الصادر في 28 من محرم 1421 الموافق لـ 31 ماي 2000، (الجريدة الرسمية عدد 48000، الصادرة بتاريخ 28 صفر 1421 الموافق لفتح يونيو 2000).

⁷⁰² - نفس المرجع، ص. 282.

بالإضافة إلى إمكانية اللجوء إلى عقد "شراء الفاتورات"، أو كما يسمى بعقد تحصيل الديون، ذلك العقد الذي يقوم شخص محترف النشاط بنكا كان أو مؤسسة مالية، بالوفاء بقيمة الفواتير إلى التاجر "المورد" مقابل قيام هذا الأخير بتحويل حقوقه التي في ذمة عملائه، وذلك بعد حصوله على العمولة أو الفائدة المتفق عليها⁽⁷⁰³⁾.

والحقيقة أن هذا النظام كان الهدف من تأسيسه موجهها لنشاط مؤسسات الائتمان من أجل مساعدتها على خلق رواج اقتصادي وتجاري كبير⁽⁷⁰⁴⁾.

وإذا كان المشرع المغربي قد اعترف رسميا بعقد شراء الفاتورات الذي كان موضوع ممارسة بنكية⁽⁷⁰⁵⁾ فإنه حان الوقت من أجل المطالبة بتنزيل مقتضيات هذا العقد وتعميمه على المؤسسات العمومية والجماعات الترابية لتتمكن من تطبيق آلية جديدة، وقد تكون مجدية، لتحصيل بعض من ديونها المستحقة، خصوصا أولئك المدينين الذين تربطهم علاقة كرائية مع الجماعة المستحقة للدين، أو حتى المستفيدين من خدمات الجماعة.

وعموما فإن التغلب على ظاهرة "الباقى استخلاصه" تتطلب تكاتف الجهود وإشراك مختلف الفاعلين الوطنيين والمحليين من أجل القيام بتعبئة شاملة وواسعة، واعتماد إجراءات ناجعة لتدبير الديون المتعذر تحصيلها، والهدف هو إعادة الاعتبار للمال العام وحمايته ضد كل من يجروء على استباحته.

إن الوضع المالي الجماعي يتوقف بالضرورة على حل معضلة الباقي استخلاصه من الديون التي أصبحت تثقل كاهل الميزانية الجماعية، فإلى حدود سنة 2021 بلغ معدل الباقي استخلاصه في جماعة فاس مثلا ما قدره 270 مليار درهم كديون متراكمة مستحقة

⁷⁰³ - محمد منذر، "شراء الفاتورات بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، السنة الجامعية 1997-1998، ص. 23.

⁷⁰⁴ - تنص المادة 9 من الظهير الشريف رقم 1.93.147، الصادر في 1993/7/6 بمثابة قانون يتعلق بنشاط مؤسسة الائتمان ومراقبتها، المنشور بالجريدة الرسمية 4210، بتاريخ 1993/7/7، ص. 1157، على ما يلي: "تعتبر من قبيل الفاتورات بالمعنى المراد في ظهيرنا الشريف هذا كل اتفاقية تلتزم إحدى مؤسسات الائتمان بتحصيل الديون التجارية المستحقة لعملائها وتيسير تداولها إن اقتضى الحال ذلك، إما بأن تشتري الديون المذكورة، وإما بأن تتوكل للدائن في تحصيلها، على أن يكون التزامها في هذه الصورة التزاما بتحقيق الغاية المتوخاة من الوكالة".

⁷⁰⁵ - محمد منذر، مرجع سابق، ص. 15.

الدفع لفائدة الجماعة، إلا أنها لازالت مجرد أرقام في ميزانيات سنوية تتزايد سنة بعد أخرى⁽⁷⁰⁶⁾.

فالوضع المالي الجماعي يتوقف على فك معضلة الباقي استخلاصه التي أصبحت تثقل كاهل الميزانية الجماعية، فكما رأينا سابقا أن حصة جماعة فاس من هذه الديون بلغ ما قدره 270 مليار درهم برسم سنة 2021 كديون متراكمة مستحقة الدفع لفائدة الجماعة، إلا أنها لازالت مجرد أرقام في ميزانيات تتزايد سنة بعد أخرى⁽⁷⁰⁷⁾.

الفقرة الثانية: تدبير الديون غير القابلة للتحويل

الدين غير القابل للتحويل هو بمثابة الدين المعدوم، والدين المعدوم هو المبلغ المستحق للدائن الذي من غير المرجح أن يدفع له، أو الذي لا يكون الدائن مستعدا لاتخاذ إجراء لجمعه لأسباب مختلفة.

وتتجلى حكمة تدبير الديون غير قابلة للتحويل، لأي سبب من الأسباب، في تفعيل المقتضيات التي تنص عليها القوانين الجاري بها العمل⁽⁷⁰⁸⁾، وذلك في بعدها المقاصدي دون الإخلال بقواعد الحرية الواجبة للمال العام، وفي نفس الوقت استحضار الإكراهات والإعسارات التي يعيشها بعض المدينين المحتملين للجماعة⁽⁷⁰⁹⁾.

وعليه، يمكن تلخيص هذه المقتضيات الأكثر شيوعا في تفعيل مسطرة فسخ العلاقة الكرائية والعمل على إلغاء الديون متعذرة التحويل، وإبراء الذمة على وجه الإحسان.

فأما مسطرة فسخ العلاقة الكرائية فهي مسطرة واجبة التطبيق في حق المخلين بالتزاماتهم المالية والتعاقدية اتجاه الجماعات، فبعد استنفاد كافة الطرق الرضائية

⁷⁰⁶ - لقاء مع السيد: عزيز نفيس، مرجع سابق

⁷⁰⁷ - لقاء مع السيد: عزيز نفيس، مرجع سابق.

⁷⁰⁸ - صالح النشاط، "التدبير المالي التراشيقي بالمغرب الحكامة ومعالجة الاختلالات المالية بالجماعات الترابية"، مرجع سابق، ص.284.

⁷⁰⁹ - القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية.

والقانونية من طرف الهيئات الدائنة تجاه دائنيها، فإنها ستضطر إلى اتخاذ إجراءات قانونية تهدف إلى فسخ العلاقة الكرائية التي تربط الجماعة بالمكثري.

وبعبارة أخرى، فإن مسطرة فسخ العلاقة الكرائية هي آلية تتمكن بواسطتها الجماعة من فسخ عقد الكراء بين الجماعة وبين غيرها من المكثرين في حالة ما إذا لم يلتزم المكثري بأداء واجباته الكرائية المتفق عليها والمتعاقد بشأنها اتجاه الجماعة.

ولعل القانون رقم 64.99 المتعلق باستيفاء الوجيبة الكرائية⁽⁷¹⁰⁾ منح الحق للمكثري في حالة عدم أداء وجيبة الكراء المستحقة في أن يطلب من رئيس المحكمة الابتدائية المختصة الإذن له بتوجيه إنذار بالأداء إلى المكثري، وعلى إثر هذا الإنذار، يحدد أجلا للمكثري من أجل تسديد ما بذمته من المبالغ الكرائية، وقد مكن المشرع المكثري نفسه من حق المطالبة بفسخ العلاقة الكرائية إذا لم تجدي طريقة لجوء الجماعة إلى الإنذار عن طريق المحكمة⁽⁷¹¹⁾.

ومهما كانت الأسباب التي تعذر بسببها على المدين أداء التزاماته المالية الناتجة على عقد الكراء، فإن منطق التدبير المالي الجيد يقتضي أن تتعامل الجماعة بعقلانية اتجاه هذا الموقف، وتعتبر آلية فسخ عقود الكراء من بين الحلول الإيجابية التي تمكن الجماعة من تنظيم وتتبع عقودها والسهر على تنفيذ مقتضياتها وذلك من خلال إجبار المدين بأداء ما عليه من متأخرات مالية اتجاه الجماعة، حفاظا على توازن ذمتها المالية وتعزيزا لمواردها الذاتية التي تساهم بشكل كبير في تدعيم استقلالها المالي.

ينبغي إذن تفعيل مسطرة فسخ عقود الكراء، سواء كانت محلات سكنية وتجارية، حيث تتوفر العديد من الجماعات على محلات سكنية يتم كراؤها وفق عقود مع مكثريها، هذه العقود التي تنص على حقوق وواجبات وعلى رأسها الواجبات الكرائية التي ينبغي

⁷¹⁰ - الظهير الشريف رقم 1.99.211، المؤرخ بـ 13 من جمادى الأولى 1420 الموافق لـ 25 غشت 1999، بمثابة قانون رقم 64.99 المتعلق باستيفاء الوجيبة الكرائية.

⁷¹¹ - ينص الفصل 12 من القانون رقم 46.79 المنظم للعلاقات التعاقدية بين المكثري والأماكن المعدة للسكنى أو للاستعمال المهني على أنه يمكن للقاضي وبصفة خاصة تصحيح الإشعار في الأحوال المشار إليها في الفصل 692 من الظهير الشريف الصادر في 12 غشت 1913 المتعلق بقانون الالتزامات والعقود، والفصل 692 من قانون الالتزامات والعقود عدد الحالات التي يجوز فيها للمكثري فسخ عقد الكراء والتي من بينها عدم أداء المكثري للوجيبة الكرائية التي حل أجل أداؤها.

الالتزام بها من طرف المكتري أو المستفيد من هذه المحلات السكنية أو التجارية، وفي حالة عدم الالتزام بسداد هذه الحقوق المالية الناتجة عن عقود الكراء هاته، فإن من واجب الجماعة، في إطار حسن تدبير الديون الجماعية، عدم التماطل في تفعيل المسطرة المذكورة أعلاه حتى لا تتنامى نسبة "الباقى استخلاصه" من هذه الديون.

أما فيما يتعلق بإلغاء الديون المتعذرة التحصيل فإن المحاسب العمومي المكلف بالتحصيل في حالة ما إذا تبين أن هذه الديون غير قابلة للتحصيل أو تعذر التعرف على المدينين لأي سبب من الأسباب، يقترح إلغائها، بواسطة بيانات معززة بتبريرات مناسبة، والتي توجه إلى الأمر بالصرف من أجل اتخاذ القرار المناسب في شأنها، وذلك وفق الشروط المنصوص عليها في القانون 15.97⁽⁷¹²⁾ بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية، ولا يصبح هذا القرار قابلاً للتنفيذ إلا بعد موافقة وزير الداخلية أو الشخص المنتدب من لدنه لهذا الغرض.

ومن جانب آخر، فإن الجماعة تستطيع تبرئة ذمة الملزم بأداء الدين الجماعي في حالة تعذره عن الأداء وغيرها من الحالات التي يصبح معها تحصيل الديون الجماعية أمراً صعباً ومستعصياً، وحتى لا تتراكم هذه الديون وتتحول إلى أرقام وهمية لا فائدة منها سوى أنها تعيق العملية التدبيرية للمداخل الجماعية، فإن المشرع منح إمكانية إبراء الذمة على وجه الإحسان بمقرر يصدره وزير الداخلية باقتراح من الأمر بالصرف بعد مداولات المجلس⁽⁷¹³⁾.

غير أنه يجب أن لا يصدر هذا القرار إلا بعد بحث معمق ومفصل حول الظروف المالية "المتعسرة" لطالب الإبراء، حتى لا يستعمل أساليب تدليسية تثبت، زوراً، عدم قدرته على أداء هذه الديون المترتبة في ذمته لفائدة الجماعة المعنية⁽⁷¹⁴⁾.

⁷¹² - المادة 38 من مرسوم رقم 2.09.441 صادر في 17 من محرم 1431 (3 يناير 2010) بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها.

⁷¹³ - المادة 39 من نفس المرسوم.

⁷¹⁴ - المادة 84 من القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية.

وتجدر الإشارة إلى أن أحكام إبرام الذمة على وجه الإحسان المنصوص عليها في المادة 39 السالفة الذكر، لا تطبق على الديون الناجمة بالأساس عن ديون جبائية مستحقة، ولا على الديون الناتجة على أحكام صادرة لفائدة الجماعات أو مجموعاتها، وهذا ما يفسر أن الديون المترتبة جبائيا هي في أصلها فرضت على الوعاء الجبائي للملزم، وبالتالي لا مبرر لإبراء هذا النوع من الديون، لأن شرط توفر الاستطاعة قائم بقيام نشاط الملزم الجبائي، ونفس الشيء بالنسبة للأحكام القضائية التي صدرت لصالح الجماعات، لأن المحكمة اقتنعت بضرورة أداء الديون المتنازع حولها وذلك من خلال القرائن والشواهد والإثباتات المقدمة، وبالتالي لا معنى أن يقوم رئيس المجلس الجماعي باقتراح إبراء الذمة على وجه الإحسان من صدرت ضده أحكام القضاء في هذا الشأن⁽⁷¹⁵⁾.

وفي هذا الصدد، فإنه لا ينبغي أن تغفل المصالح المكلفة بالتحصيل عن هؤلاء المدنيين الذين قد حصلوا على الإبراء، فقد تتحسن وضعيتهم المالية بعد تعسرها، أو قد يتم تحديد مكانهم بعد أن كان ذلك متعسرا، فإنه في هذه الحالة يجب إصدار الأوامر بتحصيل هذه الديون لانعدام السبب الذي تم على إثره إبراء الذمة. حتى يتم تفادي بقاء بعض الديون العالقة في ذمة الملزمين، على حساب الميزانية الجماعية المثقل كالحا بنسبة مهولة من هذه الديون وحتى لا يكون هناك إثراء على حساب الغير، أو إثراء بلا سبب مشروع لفائدة المدين ضد الدائن أي ضد الجماعة المعنية.

ويبدو من خلال ما سبق، أن اتباع الإجراءات والتدابير التي من شأنها تنمية الرصيد المالي الجماعي والحفاظ عليه من النهب والتبذير وسوء الاستغلال، هي آليات ناجعة ولكن تبقى غير كافية، لذلك فإن الجماعات المغربية اليوم مطالبة بتفعيل آليات ومؤشرات حديثة للتدبير المحلي، حتى تتمكن الجماعات من تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية...، وذلك بانخراطها في صفوف الجماعات المقولة التي تعتمد على الاقتصاد كآلية لتعزيز رصيدها المالي ومكانتها داخل النسق الترابي والوطني، وخاصة تحقيق الاستقلال المالي الذي تصبو إليه.

⁷¹⁵ - صالح النشاط، "التدبير المالي الترابي بالمغرب الحكامة ومعالجة الاختلالات المالية بالجماعات الترابية"، مرجع سابق، ص. 288.

المبحث الثاني: تفعيل الآليات والمؤشرات الحديثة للتدبير المالي في أفق تحقيق الاستقلال المالي للجماعات

إذا كانت الجماعات الترابية في المغرب حسب نطاقها الجغرافي وحيزها المكاني تتصدرها الجهات وبعدها العمالات والأقاليم ثم الجماعات، فإن الأكيد في المغرب أن اللامركزية الترابية ارتكزت أساسا على الجماعات، أو ما كان يسمى في القوانين السابقة بالجماعات الحضرية والقروية. فهذه الأخيرة ستعرف تطورا وانتعاشا مهما، مقارنة بالجماعات الترابية الأخرى، بحيث ستمنح لها أدوارا واختصاصات وصلاحيات كبيرة في التنمية وستعرف استقلالية تدريجية لا بأس بها في تدبير شؤونها الإدارية والمالية⁽⁷¹⁶⁾.

لقد أثبتت الممارسة الجماعية عجزها عن القيام بوظيفتها التنموية المسندة إليها، بحكم قواعد وطرق التسيير التقليدية التي أصبحت متجاوزة في عصر التطور الوظيفي للجماعة الذي أصبح يفرض عليها الانتقال من التسيير الإداري إلى نهج مقاربة اقتصادية قوامها التدبير المقاولاتي حتى تستطيع الجماعة النهوض بالأدوار المالية والتنموية المنوطة بها.

إن الجماعات أصبحت مدعوة إلى إضاعة جديدة على تسييرها المالي والإداري، إضاعة قادرة على كشف الاختلالات الحقيقية للتدبير الجماعي وإضفاء بعض النور على طرق وأساليب التدبير الترابي بشكل يضيف نوعا من الحداثة والحكمة الترابية بمختلف تجلياتها (المطلب الأول)، وهو أمر في غاية الأهمية، لأن من شأنه تعزيز مكانة الجماعة داخل النسق الترابي والوطني وحتى الدولي.

⁷¹⁶ - عماد أبركان، "خصوصيات المقاربة الترابية للمسألة التنموية بالمغرب"، مداخلة ضمن أشغال الندوة الدولية المقامة بشراكة مع كلية العلوم القانونية والاقتصادية ومركز الدراسات والأبحاث الإنسانية والاجتماعية بوجدة، تحت عنوان "المرافق العمومية المحلية والتنمية بالدول المغاربية"، وذلك يومي 29 و30 أبريل، سنة 2015.

ومن هنا تبرز لنا أهمية تفعيل المقاربة الاقتصادية لتدبير مالية الجماعات (المطلب الثاني)، وهي مقاربة مرنة قادرة على التحول والتطور بسرعة، في سبيل احتواء التحولات التي يعرفها العالم، إن كان على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي... فتطور الجماعات اقتصاديا وماليا يتمكن من تحقيق حكمة مالية وترايبية في إطار السعي إلى تعزيز استقلالها التديبيري والمالي على حد سواء.

المطلب الأول: الحكمة الجيدة طريق لتحقيق الاستقلال المالي لرى لجماعات

تعتبر الحكمة الجيدة في أي مجتمع أو أي مؤسسة حكومية كانت أو غير حكومية من أهم الضروريات لإنجاح المشاريع التنموية، وهي أداة أساسية لممارسة السلطة السياسية وتدبير شؤون المجتمع وإدارة موارده بشكل جيد، وتستهدف تحقيق المصلحة العامة وتحقيق التنمية البشرية والمجالية، كما تستهدف ضمان كرامة وحقوق كل المواطنين والمواطنات داخل الدولة⁽⁷¹⁷⁾.

ولقد أصبحت الحكمة الجيدة في السنوات الأخيرة، هدفا أساسيا للمغرب أو على الأقل مفترضا، لكل سياسة عمومية تبذلها الدولة، فمنذ بداية الألفية الثالثة، عرف المغرب تحولات اقتصادية واجتماعية كبرى، مما أفرز حركية ونشاطا وحراكا على جميع الأصعدة والمستويات في المجتمع، وقد كان من أبرزها ما عرفه المغرب في 20 فبراير 2011، في ظل ما يسمى بالربيع العربي، وهو الأمر الذي فرض على الدولة مزيدا من التوجه نحو تكريس الحكمة الجيدة عموما والحكمة الترايبية بالخصوص، ولقد توج هذا التوجه والحراك الاجتماعي بتشريع دستوري جديد يؤكد ذلك⁽⁷¹⁸⁾.

⁷¹⁷ - أحمد مفيد، "معايير الحكمة الترايبية وآليات الديمقراطية التشاركية"، دليل صادر عن "حركة بدائل مواطنة"، (منشورات مجانية غير قابلة للبيع أنجزت في إطار مشروع "من أجل مجتمع مدني مغربي أكثر يقظة" بدعم صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية)، 2015، ص. 4.

⁷¹⁸ - عماد أبركان، "قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات"، الجهات والجماعات الترايبية من الدستور إلى القوانين التنظيمية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 33-34، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015.

ومن أجل تنزيل الحكامة الجيدة على المستوى الواقعي، جاء القانون التنظيمي للجماعات الترابية من أجل وضع اللبنة الأساسية لهذه الحكامة في أفق ترسيخ مبادئها وآلياتها من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي والترابي، إلا أن هذه القوانين عرفت مجموعة من الاختلالات على مستوى التطبيق، إن كان على المستوى المالي أو على المستوى الإداري والتدبيري...

لذلك فإن التحدي المطروح أمام الجماعات المغربية، لتفعيل مبادئ الحكامة المالية كطريق لتعزيز الاستقلال المالي للجماعة وتصحيح الاختلالات الواقعية التي يعرفها التنظيم المالي على مستوى الجماعة (الفرع الأول)، كما يرتبط التحدي الثاني بضرورة دمج البعد الحكامتي في السياسات العمومية المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الحكامة المالية كطريق لتحقيق الاستقلال المالي للجماعات

سعيًا لتحقيق الدور التنموي المخول للجماعات، وفي إطار تعزيز الاستقلال المالي والإداري لهذه الوحدات اللامركزية، عمل المشرع المغربي على تمكين هذه الأخيرة من الوسائل المالية والمادية من أجل تحقيق ذلك.

فمنذ ظهور 22 مارس 1962 الخاص بالجبايات المحلية، مرورًا بقانون 47.06 الذي دخل حيز التطبيق مع بداية السنة المالية 2008، وصولًا إلى قانون 07.20 المغربي والمتمم للقانون 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية⁽⁷¹⁹⁾ عرفت المالية المحلية تحسناً ملموساً لبعض الجماعات الحضرية والقروية وأصبحت ميزانياتها تعادل أو تفوق بعض ميزانيات القطاعات الوزارية، في حين يبقى الطابع المشترك الذي تتسم به مالية الجماعات على العموم هو طابع الضعف من جهة وسوء التسيير من جهة أخرى⁽⁷²⁰⁾.

وبناءً على ما سبق، فإن الحكامة المالية هي الطريق الأمثل لحل الإشكالات المالية التي تعترض الجماعية، ولعل من أولى الشروط والمقومات الأساسية للحكامة المالية على

⁷¹⁹ - القانون رقم 07.20 القاضي بتغيير وتنظيم القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.

⁷²⁰ - بهيجة هسك، "الجماعة المقابلة بالمغرب (الأسس، المقومات والرهانات)"، مرجع سابق، ص. 165.

صعيد الجماعات تتجلى في اعتماد التخطيط الاستراتيجي كمؤشر جديد من مؤشرات الحكامة المالية الترابية (الفقرة الأولى) بالإضافة إلى ضرورة ربط التدبير المالي المحلي بالقواعد الأساسية للحكامة المالية وهي ما يعرف بالمصطلح الفرنسي (La règle de 3E) (الفقرة الثانية) وذلك من أجل تدبير ترابي أكثر جودة وعقلنة وحكامة.

الفقرة الأولى: التخطيط الاستراتيجي التنموي كمؤشر جديد للحكامة المالية الجماعية

لقد أبانت التجارب الميدانية والممارسات الواقعية في الحقل الجماعي أن هناك عدة تحديات هي بمثابة عراقيل وصعوبات مرتبطة بوسائل الحكامة المالية، وقد سبق أن تطرقنا لهذه العراقيل، وهي في مجملها جملة من الصعوبات من شأنها عرقلة مسلسل التنمية المحلية خصوصا في شقها المتعلق بالتدبير المالي.

ونظرا للأدوار المتنامية للجماعات على مستوى التنمية المحلية، فقد منحها المشرع مجموعة من الآليات التي يمكن أن تتدخل عن طريقها للنهوض بهذه الأدوار الحيوية..

وفي هذا الإطار، نص المشرع المغربي على أن المجلس الجماعي يدرس المخطط الجماعي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة ويصوت عليه طبقا لتوجهات وأهداف المخطط الوطني⁽⁷²¹⁾ على اعتبار أنه مجموع القرارات والتدابير التي يتخذها المجلس الجماعي لبلوغ أهداف تنموية معينة ومحددة في مدة زمنية تتحدد تبعا للمدة الانتخابية والموضوعة في إطار الضوابط القانونية والتنظيمية التي تحددها السلطة المركزية⁽⁷²²⁾.

ويعتمد هذا النوع من التخطيط، كمؤشر من مؤشرات الحكامة المالية المحلية، على وجود رؤيا واضحة ومستشرفة للمستقبل في شكل خطط للتنمية ذات آماذ قصيرة، متوسطة أو بعيدة، تنبني على بيانات حسابية موثوق بها وتحليلها وإجراء المقارنات⁽⁷²³⁾

⁷²¹ - المادة 36 من القانون 78.00 المغير المتمم بموجبه القانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تنميته وتغييره والمادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

⁷²² - المهدي بنمير، "الجماعات المحلية بالمغرب ومسألة التنمية المحلية"، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 1995، ص. 98.
⁷²³ - ليلي صوالحي، "التخطيط الاستراتيجي المحلي كآلية للإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية: دراسة حالة الجزائر"، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة باتنة 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، الجزائر، السنة الجامعية 2017-2018، ص. 1-3.

مع وحدات محلية أخرى ذات مستوى متقارب، كما رأينا سابقاً، ثم إعداد دراسات جدوى على جميع التدخلات الاقتصادية الجماعية ووضع خطط لتمويلها سواء عن طريق الموارد الذاتية أو عن طريق الإمدادات المركزية أو القروض.

وهذا يعني أن التخطيط الاستراتيجي هو آلية تتمكن من خلالها الهيئة المحلية من التعرف على حقيقة إمكانياتها الداخلية وكذا الوقوف على نقاط قوتها للاستفادة منها ونقاط ضعفها لتقويتها ومعالجتها، بالإضافة إلى أنه يعد الوسيلة المنهجية لتقليل المخاطر التي قد تطرأ بسبب مختلف المتغيرات الخارجة عن إرادة الجماعة والتصدي لها.

وقد أثبتت العديد من التجارب التطبيقية للجماعات التي اعتمدت أسلوب التخطيط الاستراتيجي التنموي، نجاحها بالمقارنة مع الجماعات التي تعتمد على الأسلوب التقليدي في التدبير، مما يعني أن التخطيط الاستراتيجي هو آلية من آليات تحسين جودة أداء الإدارة الجماعية.

يقوم التخطيط الاستراتيجي على مجموعة من الأسس التي تعبر عن مضمونه وعن قواعد تحقيق تنمية ترايبية مستدامة ومندمجة، فالتنمية ذاتها تتطلب "توحيد وتنسيق الجهود" من مختلف التخصصات والأبعاد ومجالات التدخل، وتكثف الجهود والاستعمال الأمثل للإمكانات والوسائل، من أجل تحقيق الأهداف المحددة التي تتجاوز سنوية الميزانية وإن كانت تمثل أساس برمجتها. وعلى هذا الأساس يعتبر الأساس المالي أحد جوانب التخطيط الاستراتيجي بالنظر لأهميته وعناصره المتحركة في التخطيط وفي قدرة الجماعات والمنظمات العمومية على وضع مخططاتها التنموية وتنفيذها، غير أن البرمجة المالية للمخططات التنموية تتطلب إطاراً مرحلياً ومضموناً محاسبياً لتنزيل عناصرها ومضامينها، هو ما يسمح بوضع خطط عملية جزئية تعتمد الميزانية كأساس لتنفيذ العناصر المتضمنة في المخططات الاستراتيجية⁽⁷²⁴⁾.

⁷²⁴ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 422.

ولعل عملية التخطيط، وإن كانت تقوم على وضع الأهداف الاستراتيجية بناء على المعطيات الواقعية والاستشرافية، فإن تحديد الوسائل والإمكانات ترتبط بمسألة الاستقلال المالي للجماعات (أو للمنظمات العمومية بشكل عام) وبقدرتها على تمويل مخططاتها التنموية وتنفيذها، فمحدودية الموارد المالية (الذاتية أو المحولة) تعيق بشكل كبير عملية التخطيط، وبشكل خاص تنفيذ المخططات وتزيلها على أرض الواقع وفق مراحلها وبرامجها، كما تؤثر سلبا على تنظيم العمل وعلى تحقيق أهداف وفعالية التدبير التنموي الترابي (725).

وهذه الوضعية تمس بشكل مباشر مبدأ الاستقلال المالي للجماعات على مستوى التدبير المالي للمشاريع والبرامج والمخططات التنموية لهذه الهيئات اللامركزية، وهو ما رأيناه سابقا، من حيث أن الجماعات هي صاحبة الاختصاص في ممارسة المهام التنموية وإعداد مخططاتها تناسبا مع المعطيات العامة لهذه الجماعات، وبالتالي فمن المفروض أن يقتصر دور الدولة في مواكبة ومصاحبة هذه المبادرات التنموية ودعمها على المستوى المالي والتقني حتى تتمكن الجماعات من ممارسة حريتها في تدبير مجالاتها التنموية وتنفيذ مخططاتها وبرامجها في إطار أعمال مبدأ التدبير الحر.

إن التنصيص على التدبير الاستراتيجي في المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، جاء ليؤسس ضرورة اعتماد مخطط جماعي للتنمية، لمدة ست سنوات (726)، على أن يتم إعداده وفق مقاربة تشاركية (727)، تأخذ بعين الاعتبار مقاربة النوع (728) كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى التخطيط الاستراتيجي خاصة وعلى مستوى التدبير المحلي بشكل عام. ويتم تحيين المخطط الجماعي ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ (729)، ويتم العمل به إلى غاية السنة الأولى من الانتداب الموالي الذي يتم من خلاله إعداد مخطط جماعي للتنمية، المتعلق بالمدة الانتدابية الموالية

725 - « Planification nationale et planification locale », Rapport PNUD-MPCE, décembre 1999, p.10.

726 - الفقرة الثانية من المادة 78 من قانون 113.14 المتعلق بالجماعات والمقاطعات.

727 - الفقرة الثالثة من نفس المادة.

728 - الفقرة الرابعة من نفس المادة.

729 - المادة 80 من نفس القانون.

الجديدة، ومن شأن ذلك أن يدعم مبادئ الحكامة الجيدة، من حيث تحديد المسؤولية والشفافية والمحاسبة.

وتجسيدا لما سبق، فقد تقرر إشراك كافة الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين الوطنيين والترابيين من أجل إيجاد صيغة تكاملية لمحور التنمية، حيث جاء في منشور وزارة الداخلية بتاريخ 1 فبراير 1999 أن المخطط الاقتصادي المرتقب يهدف إلى إرساء ثقافة جديدة للشراكة وتكوين سياسة تطوعية للمشاركة والتشاور بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين والسلطات المركزية وغير الممركزة واللامركزية. ولهذا السبب، فإن هذا المخطط ينبغي أن يشكل أداة عمل لسياسة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للحكومة، والذي يترجم خياراتها ويحدد أسبقيتها والأهداف المتوخاة سواء على المستوى الوطني أو الجهوي أو الإقليمي أو الجماعي⁽⁷³⁰⁾.

غير أن نتائج هذا التخطيط الذي خاضته الجماعات لم تكن مرضية، ولذلك أعدت المديرية العامة للجماعات المحلية، دليل المخطط الجماعي للتنمية سنة 2009، وهو عبارة عن مذكرة تقدم عناصر تأطيرية خاصة بالمشروع التنظيمي المحدد لمسطرة إعداد المخطط الجماعي للتنمية، والتي تشكل قاعدة مشتركة تمكن من ملائمة وتوحيد أدوات ومساطر إعداد المخطط الجماعي للتنمية، كما تضمنت بنوع من التفصيل الرؤية الجديدة للتخطيط الترابي.

وفي نفس الاتجاه، وتفعيلا لمقتضيات الدستور والقوانين التنظيمية فقد نص المرسوم رقم 2.16.301⁽⁷³¹⁾ على تحديد مسطرة وآجال إعداد برامج العمل للجماعات وفق محاور أساسية تتضمن أهلية إعداده وتتبعه وتقييمه.

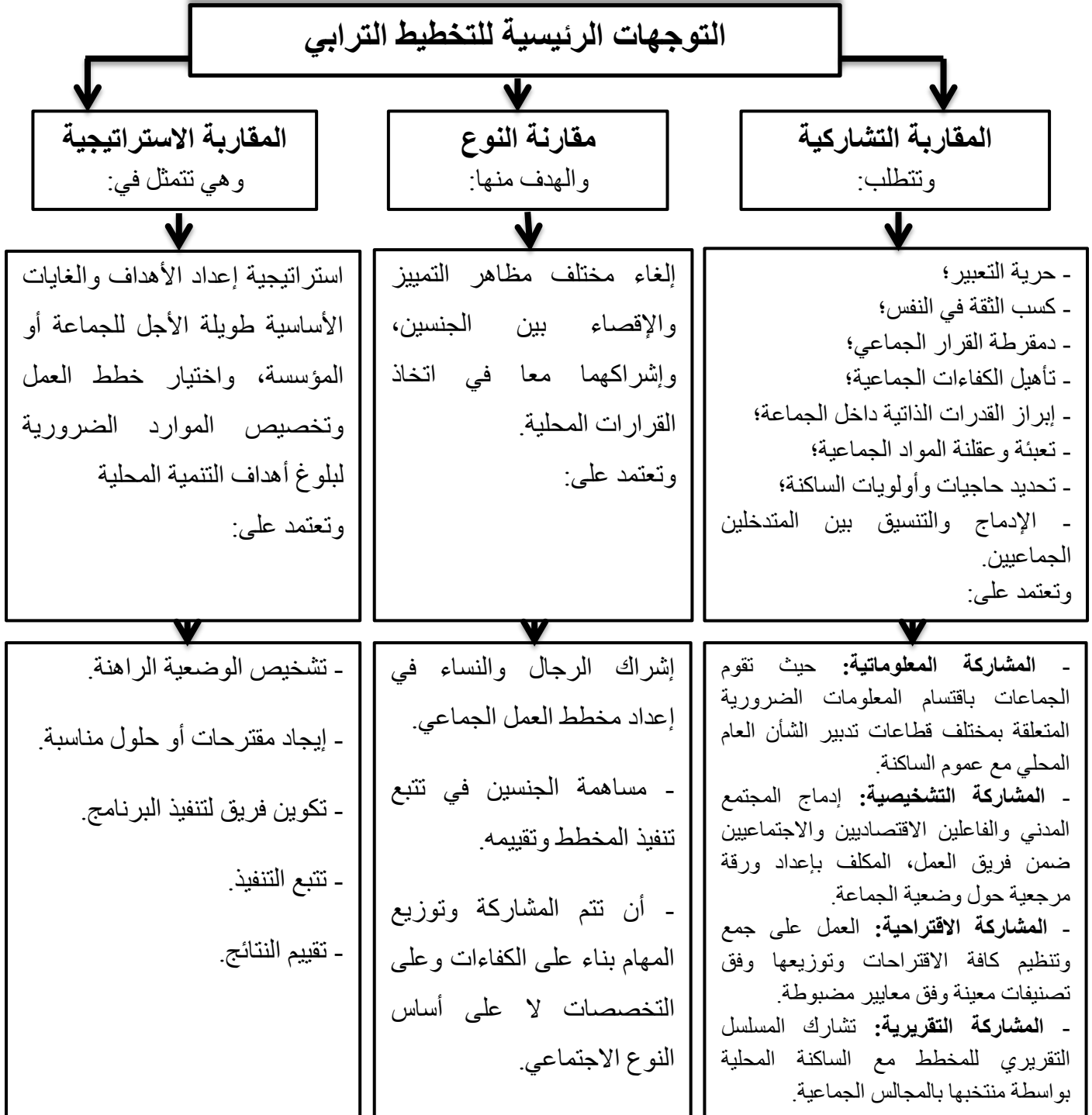
إن الحديث عن ضرورة كسب رهان التنمية على الصعيد الترابي لا يمكن أن يتم إلا عبر مجموعة من الوسائل والآليات الحديثة في التدبير الإداري الجماعي، وهي مرتبطة في مجملها بالتخطيط الاستراتيجي باعتباره آلية ومنهجية لتدبير الأهداف التنموية انطلاقا من رصد الإمكانيات والموارد المتاحة وتوجيهها عبر استغلال الفرص المتاحة ومواجهة

⁷³⁰ - سناء حمر الراس، "التدبير المالي الترابي..."، مرجع سابق، ص. 183.

⁷³¹ - المرسوم رقم 2.16.301 الصادر بتاريخ 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده.

المعوقات المحتملة، وذلك وفق منظور يمكن تصوره والتأثير فيه، وتنبني التوجهات الجديدة في التخطيط الترابي على ثلاثة مفاهيم رئيسية مفهوم التشارك، مفهوم النوع، ومفهوم الاستراتيجية.

التوجهات الرئيسية للتخطيط الترابي الناجح



تركيب شخصي.

ولقد أقدم الباحثون في علم الإدارة الترابية إلى وضع خارطة طريق للنهوض بالجماعات في أفق 2030، ضمن رؤية تصورية حول مستقبل الجماعات بالمغرب، تهدف من خلالها إلى تغيير ثقافة التخطيط عبر تقوية قدرات الجماعة حتى تتمكن من إخراج مخططاتها وتنزيلها على أرض الواقع وفق حكمة تديرية للموارد المالية الجماعية، وذلك وفق التصور التالي⁽⁷³²⁾:

الجماعة في أفق 2030 (نظام مندمج للتدخل)



تركيب شخصي بناء على لقاء مع القائمين على الشأن الترابي بجماعة فاس.

⁷³² - عبد العزيز الرماني، "أي دور للحكامة الجيدة في التنمية المستدامة"، مداخلة تلفزيونية على قناة Md1 TV ضمن برنامج "ضيف اليوم"، عبر الموقع الإلكتروني التالي: www.med1TV.com، تاريخ الزيارة 2021/10/2.

وفي نفس السياق فإن بلاغا للجمعية المغربية لرؤساء المجالس والجماعات، حيث تم عقد اجتماع تم على إثره تقديم العمال عدة عروض متعلقة بتجويد العمل بالمخطط الاستراتيجي (الترابي)، وقد انصبت هذه العروض حول خمسة محاور أساسية للمخطط الاستراتيجي، حيث سلطت الضوء على 100 ورش وحوالي 200 إجراء ستروم ضمان تناسق العمل العمومي والجماعي، ومواكبة المنتخبين لمهامهم، ودعم المشاركة المواطنة في إعداد وتنفيذ المخطط الجماعي للتنمية، وتعزيز وسائل وقدرات الجماعات⁽⁷³³⁾.

وفي الأخير، يجدر القول إلى أن التدبير الاستراتيجي لوضع مخططات للتنمية المحلية أصبح أمرا لا محيد عنه، وحتى يتم بمستوى جيد، يجب أن يأخذ بعين الاعتبار جميع الأهداف والشروط الأساسية لوضع هذا المخطط، وهي التي تحدثنا عنها سابقا، والتي تتجلى في وضع البرامج التجهيزية للجماعة طبقا لمواصفات الجودة والفعالية، وهو ما لا يمكن تحقيقه إلا بضمان تفعيل دور الإدارة الجماعية وهيكلتها ماديا وبشريا لتكون على قدر ومستوى المهام التنموية الموكولة إليها، ومن أهمها إعداد التخطيط الاستراتيجي المحلي، على قدر كبير من الكفاءة والدراسة المسبقة لحاجيات وأولويات التنمية المحلية في أفق بناء تصور جديد لجماعة مقبولة ومستقلة في السنوات المقبلة.

الفقرة الثانية: الحكامة التشاركية كآلية لتعزيز التدبير الجماعي

يتم الحديث مؤخرا عن التنمية التشاركية والديمقراطية التشاركية وغير ذلك، مما يوحي بالافتتاح بأهمية ودلالة إدماج المواطن والمجتمع المدني في اختيار القرارات والمشاريع بل والقوانين. كما أن التنمية المحلية بمفهومها الحديث تأخذ بعين الاعتبار ما راكمته التجارب من إيجابيات ناجحة، المشاركة، مقاربة النوع، التشخيص التشاركي، التخطيط الاستراتيجي المبني على النتائج، تدبير المشاريع⁽⁷³⁴⁾.

⁷³³ - انظر: اجتماع المديرية العامة للجماعات الترابية والجمعية المغربية لرؤساء مجالس الجماعات حول مخطط استراتيجي لدعم الجماعات.

⁷³⁴ - إدريس جردان، "إدماج بعد المشاركة في التنمية الترابية بالمغرب: بين الفعالية والشرعية"، القوانين التنظيمية وقوانين الانتخابات على ضوء الدستور، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 16، (اسم المطبعة غير مذكور)، 2015، ص. 39.

وللمشاركة أو المشاركة ألفاظ ودلالات عديدة تؤدي إلى مضمون واحد هو كون المشاركة هي عبارة عن مشاركة السكان والفاعلين المحليين في "صناعة السياسات العمومية والبرامج والقرارات العمومية والمحلية من أجل تحقيق التنمية المحلية وبلورة برامج التنمية عبر بنيات وآليات مشاركة مواطنة تكون مكمل للبنى والآليات التمثيلية التي تفرزها صناديق الاقتراع"⁽⁷³⁵⁾.

وعلى هذا الأساس، فإن مسؤولية الحسم في الخيارات وتحقيق الرؤى بشكل شرعي لا تتحملها المؤسسات الداخلية صاحبة السلطة الرسمية فقط، وإنما المسؤولية تقتسم بدورها، وفقا لمبدأ تقاسم المسؤوليات على المؤسسات الخارجية التي يجب إدماجها وانخراطها في المسؤولية عن الخيارات وعن القرارات المتخذة.

إن التدبير التشاركي للشأن العام الترابي لا يعني فقط انخراط الفاعلين العموميين المحليين (الجماعات الترابية، المؤسسات العمومية، الجامعات، الإدارات العمومية، القطاع الخاص)، ولكن يشمل أيضا، وعلى وجه الخصوص، السكان والمجتمع المدني، ولا يفوتنا، في هذا الصدد، من التنويه بالدور المهم الذي تلعبه جمعيات المجتمع المدني في المساهمة في برامج التنمية المحلية، خاصة البرامج التي لها علاقة بالسكان المحلية، وذلك نظرا لاحتكاكها المباشر بالمواطنين، هذا الاحتكاك الذي يمكنها من تكوين حمولة لا بأس بها من أفكار ومعلومات تعكس المتطلبات الفعلية للسكان وانتظاراتهم.

إن المشاركة اليوم هي بمثابة لحظة التحوار والحوار، لا من أجل الوصول إلى إجماع ونبذ الاختلافات، بل نقطة البداية لحوار على إبراز وتعريف الاختلافات وليس إلغائها، في مجتمع يصعب إيجاد حلول واضحة ودقيقة ونهائية، إنه نوع من التقييم والتقويم المستمر⁽⁷³⁶⁾ المبني على أساس الحوار والثقة المتبادلة في اتجاه صياغة تدخلات تشاركية فعالة تخدم المصلحة العامة للجماعة، تفعيلاً للمبدأ الصيني القائل "كل ما تفعلونه لصالحه لكن بدوني فإنكم في الحقيقة تفعلونه ضدي".

⁷³⁵ - نفس المرجع، ص. 41.

⁷³⁶ - محمد الأشهب، "الفلسفة والسياسة عند هابرماس: جدلية الحداثة والمشروعية والتواصل في فضاء الديمقراطية"، منشورات دفاثر سياسية، 2006، أورده إدريس جردان في مرجع سابق، ص. 44.

وعلى غرار التخطيط الاستراتيجي التشاركي، فإن نجاح التدبير التشاركي بشكل عام يتطلب توافر مجموعة من الشروط العامة والخاصة من أجل نجاح المقاربة التشاركية، فأما الشروط الخاصة فيمكن تلخيصها في:

- أهمية استثمار المشاركة لإبراز أولويات الساكنة؛
- ضمان ديمومة دعم الساكنة؛
- استثمار الاختصاصات والمهام المتباينة والمتعددة والمتكاملة الممنوحة للفاعلين في مجال التنمية وكذا مواردهم؛
- اعتبار الخلاف بين الساكنة أمر طبيعي ومقبول وله حل؛
- تقدير دور القيادات داخل الإدارة الجماعية؛
- عدم اعتبار المشاركة مجرد واجب مسطري وإنما واجب أخلاقي.

أما الشروط العامة والمؤسسية وآليات التفعيل من أجل نجاح مقاربة التدبير التشاركي للمشاريع التنموية المحلية، فيمكن أن تشمل العناصر التالية:

الشروط العامة والمؤسسية وآليات تفعيل التدبير التشاركي الجيد علم، مستوى الإدارة الجماعية

- مشاركة المواطن في ممارسة اختصاصات الجماعة
- الإعلام والتواصل أساس انفتاح المجالس الديمقراطية الإلكترونية ويجب أن تكون في أيدي الناس حتى يتفاعلوا مع المجالس الجماعية.
- الانفتاح على وسائل الإعلام السمعي والبصري.
- تسهيل الحق في الحصول على المعلومة الصحيحة والدقيقة لذلك وجب وضع نظام قانوني خاص للحصول على المعلومة من الأجهزة العامة بما فيها الجماعات.

- ضرورة تفعيل إدماج المشاركة في القرار الإداري على مستوى الجماعة.
- احترام قرارات ممثلي المشاركة السياسية من ضمانات قانونية.
- السماح للجمهور المحلي بالاطلاع على التسيير والمداولة بين ممثليه (علانية الجلسات، إمكانية الاطلاع على محاضر المجلس الجماعي).
- تفعيل الإنصات العمومي في مختلف المجالات المتعلقة بالتنمية المحلية (البيئة، نزع الملكية لأغراض المنفعة العامة، تصاميم إعداد التراب...)، مع ما تقتضيه من ضرورة نشر وثائق بغرض الاطلاع عليها من طرف الساكنة.

تعميم المشاركات الجيدة وبناء نموذج من الحكامة الرشيدة على أساس الثقة المتبادلة والجدية اللازمة سواء بين السلطات العمومية والجماعة أو مع المجتمع المدني.

تركيب شخصي.

وفي نفس الاتجاه الذي يقضي بمشاركة الساكنة والفاعلين المحليين في تدبير السياسات العمومية المحلية بمختلف تجلياتها، فإن القوانين التنظيمية للجماعات تنص على آلية أخرى للمشاركة، وهي الآلية التشاركية للحوار والتشاور، وهي تعتبر من بين أهم الآليات التي تم التنصيص على إحداثها في مختلف مجالس الجماعات الترابية، وهي جاءت كتفعيل لمقتضيات الوثيقة الدستورية بهدف ضمان مأسسة الحوار والتشاور بين المواطنين والمواطنين من جهة والجماعات من جهة ثانية⁽⁷³⁷⁾، وهي تتم عن طريق إحداث⁽⁷³⁸⁾.

- هيئة استشارية، بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، تختص بدراسة القضايا المتعلقة، بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع الاجتماعي⁽⁷³⁹⁾؛
- هيئة استشارية، تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب، وذلك لضخ دم جديد على مستوى التدبير الجماعي؛
- هيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين، تهتم بدراسة القضايا ذات البعد الاقتصادي.

بالإضافة إلى تقنية تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات⁽⁷⁴⁰⁾ وهي آلية تسمح للمواطنين والمواطنات والجمعيات، إعمالا للفقرة 139 من الدستور المغربي 2011، أن يتقدموا وفق الشروط المحددة بعرائض يكون الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله، والعريضة هي محرر يطالب بموجبه المواطنات والمواطنون والجمعيات بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله وهي تمارس طبقا لشروط وضوابط قانونية، والهدف منها تفعيل دور ومشاركة الساكنة في تدبير السياسات المحلية...

⁷³⁷ - "دور المواطنات والمواطنين..."، مرجع سابق، ص. 2.

⁷³⁸ - سناء حمر الراس، مرجع سابق، ص. 188.

⁷³⁹ - المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 113.14.

⁷⁴⁰ - انظر المواد: 121-122-123-124-125 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

إن صياغة أي تصور يمكننا من إدماج البعد التشاركي في التدبير المحلي لا يعتبر كافيا ما لم يواكبه إصلاح على مستوى عقليات المجالس الجماعية التي يهemin عليها هاجس التحكم والسلطوية وعدم الرغبة في إدماج مختلف الفاعلين المحليين، خصوصا جمعيات المجتمع المدني، في تدبير السياسات والبرامج المحلية.

وقد أكد المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في تقريره السنوي المتعلق بالجماعات الترابية⁽⁷⁴¹⁾ على ضرورة تفعيل الديمقراطية التشاركية عن طريق تعزيز آليات التشارك وتجنب اختزالها في أدوار رمزية بحثة من دون وقع حقيقي على انتظارات المواطنين، علاوة على تعزيز قدرات المجتمع المدني من خلال تزويده بالوسائل اللازمة للعب أدواره الدستورية بشكل كامل، فضلا عن العمل بشكل تشاركي على اعتماد قواعد ومعايير تتعلق بتمثيلية الجمعيات المهمة بالشأن العام.

وفي نفس الاتجاه فإن تحقيق التنمية، يبقى هدفا أساسيا قوامه التدبير الجيد للبرامج التنموية، بكل ما تعنيه كلمة التدبير الجيد وما تحمله من دلالات وتصورات، ويبقى الهدف الأساسي هو تحقيق الجماعات استقلالها المالي الذي لن يتأتى إلا بالتدبير الجيد والتشاركي والفعال للموارد الجماعية.

الفرع الثاني: تفعيل تقنيات التدبير المقاولاتي في التدبير المالي الجماعي

إن العولمة بتداعياتها المختلفة تفرض المرور من الدولة القوية إلى الدولة الاستراتيجية الذكية، التي تخول لنفسها وسائل من أجل التمويع والتقييم والضبط والتحديث، وبذلك يمكن القول، بأنه إذا كانت الدولة قوية بمركزيتها فإنها أكثر صلابة بانفتاحها على محيطها الذي تمثله الهيئات الترابية ومنها الجماعات، وعليه فإن الدور السياسي الذي أصبحت تلعبه هذه الأخيرة من خلال اعتبارها مدرسة للديمقراطية الترابية تضمن مشاركة السكان في اتخاذ القرار الترابي، والانفتاح على المجتمع المحلي، يجسد بعمق تحولها للعب الشريك والمساهم والمحاور في تلك التفاعلات، وأصبح لديها من

⁷⁴¹ - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لسنة 2020، www.cese.ma.

الوظائف الجديدة ما يؤهلها للبروز كجماعة مقولة، تزرخ كافة الإمكانيات في سبيل جلب العملة الصعبة بواسطة استقطاب الاستثمارات الأجنبية عبر تسويق مجالها الترابي، مستغلة في ذلك كل التقنيات الحديثة للإعلام والتواصل.

غير أنه لتحقيق هذه القفزة النوعية، فمن الضروري تغيير طريقة تسيير الشأن العام المحلي وذلك بالانتقال من النظرة التسييرية الضيقة إلى المقاربة التدبيرية الحديثة والمتجددة⁽⁷⁴²⁾.

ولعل هذه الطفرة النوعية في أدوار الجماعات ودخولها مجال التدبير الاقتصادي، أصبح يفرض عليها اتباع مجموعة من الآليات والمقاربات من شأنها تعزيز هذا الدور وتنميته وتطويره.

لأجل ذلك، فقد أصبحت الجماعات مطالبة بإدخال تقنيات التدبير المقاولاتي المعتمد على قاعدة الاقتصاد والفعالية والنجاعة (الفقرة الأولى) كأساس للتدبير المالي الناجع والحديث للجماعة، هذه الحداثة والنجاعة في التدبير أصبحت بدورها تتطلب ضرورة الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية الأهداف، وهو ما يسمى بالعمل وفق مقاربة التدبير المرتكز على النتائج (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: ربط التدبير المالي الجماعي بـ"الاقتصاد والفعالية والنجاعة"

إن التحدي المطروح أمام المالية الجماعية مرتبط أساسا بعاملين مهمين، يرتبط الأول بدعم الاستقلال المالي للميزانية الجماعية عن الإمدادات المركزية، أما الثاني فيتعلق بعقلنة مصاريف التسيير الجماعي التي تغطي على الجماعة، فقد أصبحت الجماعة مثقلة بالمصاريف لدرجة أنها أصبحت تبذل مجهودا من أجل تغطية هذه المصاريف التسييرية عوض أن تفكر في آليات من أجل ترشيدها وتنمية رصيدها، بل واستثمار هذا الرصيد في تجهيز التنمية المحلية وتحقيق استقلالها المالي.

⁷⁴² - بهيجة هسكر، مرجع سابق، ص. 6.

لذلك فإن المنطق يقتضي، من أجل تحقيق ذلك، أن تعتمد الجماعة إلى إيجاد آليات من أجل تعزيز مداخلها المالية، كما رأينا سابقا، في اتجاه استثمارها وتدبيرها تدبيرا مقاولاتيا، وهو ما يرفض عليها أن تكون متمكنة ومتحكمة في مجموعة من الآليات والقواعد التدبيرية المرتبطة بالاقتصاد والفعالية والنجاعة، وهو ما يعرف بقاعدة « la règle de 3E »⁽⁷⁴³⁾ وهي قاعدة اقتصادية تعتمد الفعالية والمردودية والجودة...

وتعتمد هذه القاعدة على نهج الأسلوب الاقتصادي المقاولاتي في التدبير، وإذا أسقطنا هذه القاعدة على التدبير المحلي، فإن الجماعة سوف تعتمد في تدبيرها لمواردها المالية على:

• **قاعدة الاقتصاد:** وهي تهدف إلى التقليل من تكاليف النفقات واستعمال مداخل

الدولة المرصودة إلى نشاط معين مع مراعاة الجودة، والمكان ووقت الإنجاز؛

ويعتمد مبدأ "الاقتصاد" l'économie كقاعدة تدبيرية، على تحليل الطريقة التي يتم بها استخدام وتسيير الوسائل المالية، فهو بذلك يلتقي مع جوهر التدبير المالي من حيث التخطيط، التنظيم، التقييم والمراقبة، فهذا المبدأ يحيلنا إلى مبدأ آخر لا يقل أهمية عنه، وهو مبدأ "الفعالية" l'efficacité، والتي تعني إمكانية تحقيق الهدف والوصول إلى النتائج التي تم تحديدها مسبقا⁽⁷⁴⁴⁾، وإن الهدف هو عبارة عن نقطة نهاية (أو نتيجة) يراد الوصول إليها في وقت محدد، بمواصفات معينة، لذلك يجب أن تكون الأهداف محددة بشكل مدقق وواضح لكي تتمكن المؤسسة (أو الجماعة) من تحقيقها.

• **مؤشر الفعالية:** يحل مدى ملائمة الأهداف المختارة، ومدى النجاح في تحقيق

هذه الأهداف، وبناء على ذلك فإن الفعالية في التدبير المالي أصبحت تقوم على

ثقافة النتائج، ومن هنا فإن تزايد الاهتمام بالعمل المبني على الفعالية أصبح

⁷⁴³ - ترتبط هذه القاعدة بتقنيات التدبير المقاولاتي الحديث الذي أصبحت تعتمد المقاولات الاقتصادية كآليات ناجحة للتدبير المالي، كما أصبحت تعتمد المؤسسات العمومية والمحلية، وهي قاعدة تعتمد على التقليل من النفقات والتكاليف، واستعمال مداخل المؤسسة، কিما كان نوعها مؤسسة عمومية، محلية، أو خاصة...، إلى نشاط معين وفق آليات الجودة والاقتصاد والفعالية.

⁷⁴⁴ - حنان بنقاسم، "المؤسسات العمومية في المغرب بين الترشيح والتفويت"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2002-2003، ص.286.

اليوم من ضمن أولويات التدبير الجماعي، باعتباره مؤشرا على جودة التسيير، لذلك فقد أصبح المسيرون واعون بالأهمية التي يمثلها عنصر الفعالية على مستوى التدبير، ومن من تأتي أهمية التكوين بالنسبة للعاملين بالإدارة الجماعية سواء تعلق الأمر بالموظفين الجماعيين أو بالمجلس التداولي، الذي يفترض فيه أن يكون على دراية كافية بهذه التقنيات التدبيرية.

• أما مصطلح **النجاعة**، فو يعني الوصول إلى تحقيق الأهداف المرسومة بأقل تكلفة، وهذا المؤشر لصيق بمبدأ الاقتصاد، باعتباره مؤشرا يدل على الإنتاجية من حيث يحيل على العلاقة بين الوسائل والتكلفة ودرجة التلاؤم بينهما، وبمعنى آخر فإن مبدأ النجاعة على هذا الأساس يعني ملائمة التدبير المحلي مع حجم الموارد الجماعية، وهو مبدأ تطرقنا له من قبل كآلية من آليات ترشيد وتعزيز الموارد المالية لدى الجماعة.

وإذا كانت القاعدة الثلاثية: الاقتصاد، الفعالية والنجاعة « la règle des trois E » هي من إنتاج الفقه الكندي، إلا أنها عرفت انتشارا واسعا في باقي الدول التي تعتنق المذهب الأنكلوساكسوني، وحتى الدول الفرنكوفونية كفرنسا التي بدأت جماعاتها المحلية تتبنى معايير نجاح الجماعة المقولة انطلاقا من هذه النظرية، التي تحتاج إلى "مدبر بلدي" *gérant municipal* يتقن فن التدبير ويكون على دراية واسعة بعلم الاقتصاد والتسيير والمالية، لكون هذه النظرية محددة للتعامل مع الموارد كيفما كان حجمها، وهكذا فإن إخضاع التدبير المالي لمؤشرات الاقتصاد، الفعالية، النجاعة سيعود لا محال بالفائدة الأكيدة على نمو الجماعة ككل.

وفي المقابل، لكي ينضبط التدبير المالي المقاولاتي للجماعات المغربية، لابد من الاستعانة بمجموعة من الأدوات والآليات، التي تشكل ترابطا يسعى إلى تأطير الممارسة المالية⁽⁷⁴⁵⁾ الجماعية وعقلنتها في أفق تحقيق حكمة مالية وترايبية تتعزز بها الاستقلالية

⁷⁴⁵ - بهيجة هسكر، مرجع سابق، ص. 167.

المالية لدى الجماعات، ومن ضمن هذه الآليات التي أصبح لا غنى عنها في التدبير المالي، كيفما كانت طبيعته، آلية العمل بمقاربة التدبير المعتمد على النتائج.

الفقرة الثانية: العمل بمقاربة التدبير المرتكز على النتائج

يروم القانون التنظيمي للجماعات وكذا الدستور على تطبيق مبدأ التدبير الحر كآلية لتمكين الجماعة من وضع أسس لتعزيز ميزانيتها، وتدعيم مواردها وتدبير برامجها التنموية بكل حرية، ولعل ارتباط مبدأ التدبير الحر، بكل تجلياته وصوره التي سبق أن عرضناها من قبل، بحرية المجلس التداولي في إعداد وتنفيذ وتتبع برامج الجماعة والتنمية، فإن هذه الحرية تتجلى على مستوى اتخاذ القرارات الجماعية، من طرف المدبرين الجماعيين، فالأمر لا يتعلق فقط بوضع برامج للتسيير الإداري والاستثمار أو التجهيز الجماعي، وإنما يتعلق بطريقة وضع وصنع هذه البرامج، ومدى فعالية ونجاعة هذه الخطط أو هذه البرامج.

فقد أبانت العديد من التجارب الجماعية المرتبطة بالتجهيز، أن غالبية المشاريع التجهيزية أو التنموية التي انخرطت فيها الجماعات لم تحقق النتائج المرجوة، فدائما ما نسمع على فشل مشروع جماعي معين داخل جماعة بعينها، أو ضعف وقلة المردودية بالنسبة لمشروع جماعي كلف مبالغ هائلة، وفي المقابل لم يحصل حتى تكاليف إعدادة وتنفيذه، فما أحراك باستغلال عائداته والمداخيل المتأتية عنه، والسبب راجع في ذلك، من ضمن أسباب عدة، إلى العمل على إعداد هذه الخطط أو المشاريع دون دراسة مدققة ومسبقّة عن الاحتمالات والنتائج التي قد تطرأ على مشروع ما والتي قد تكون السبب في نجاحه أو فشله، والأمر ذاته بالنسبة للميزانية الجماعية، حيث غالبا ما يتم إعدادها بالاعتماد على مقاربة الوسائل وليس النتائج والأهداف، وهو ما يوسع مجال احتمالات الخطأ والفشل إن على مستوى التسيير الإداري أو على مستوى التجهيز الجماعي، وهو ما يؤدي إلى ظهور أعطاب مالية على مستوى الميزانية الجماعية، الأمر الذي يجعلها في حالة خصاص دائم، وهو ما يفتح الباب على مصراعيه أمام الإمدادات المركزية مع كل

الشروط والتوجيهات المصاحبة لها، والتي من شأنها أن يفقد مبدأ الاستقلال المالي الجماعي فعاليته ومصادقيته.

يتعلق الأمر باعتماد مقاربة شمولية ومندمجة لتدبير المالية الجماعية، وهي مقاربة تركز على النتائج، تهدف في مجملها، إلى تعزيز الفعالية والنجاعة والاقتصاد في التدبير المالي المحلي، كما رأينا سابقا، وانسجام السياسات والبرامج المحلية مع تحسين جودة الخدمة المقدمة للسكان داخل الجماعة وكذا تعزيز مسؤولية المدبرين المحليين، أي المديرين الجماعيين.

إن المرور من منطق الوسائل إلى منطق النتائج والأهداف في التدبير العمومي أو التدبير الترابي أو الجماعي على حد سواء، يتأسس على ضرورة إيجاد علاقة بين الوسائل المرصودة والأهداف والنتائج المطلوب تحقيقها، وهو الأمر الذي يتطلب اعتماد مجموعة من المؤشرات أهمها:

• إقرار شمولية الاعتمادات :Globalisation des crédits

ويقصد بشمولية الاعتمادات منح المدبرين المحليين، وهم الأمرين بالصرف ونوابهم، مرونة أكبر للتصرف في الاعتمادات الموضوعة رهن إشارتهم⁽⁷⁴⁶⁾، وذلك بدون إذن أو ترخيص مسبق، مقابل تحميلهم مسؤوليات مباشرة في تحقيق الأهداف المحددة لهم.

وتقوم شمولية الاعتمادات على تحويل المكلفين بتدبير النفقات اعتمادات شمولية وغير مفصلة يمكنهم استعمالها وتوزيعها حسب حاجات ومستلزمات النشاطات التي يرون أهميتها⁽⁷⁴⁷⁾.

وانطلاقا من هذا المفهوم فإن شمولية الاعتمادات تدرج في إطار منطق اعتماد النتائج بدل الاقتصاد على الوسائل واستهلاك الأرصدة، والوسائل هنا هي الاعتمادات،

⁷⁴⁶ - نور الدين السعداني، مرجع سابق، ص. 122.

⁷⁴⁷ - نوال الهناوي، مرجع سابق، ص. 219.

وهو منطق يأخذ بعين الاعتبار النتائج المحققة بالنظر إلى الأهداف المسطرة⁽⁷⁴⁸⁾ مع إمكانية تبسيط المساطر فيما يخص تحويل هذه الاعتمادات، عملاً بمبدأ تخفيف الوصاية المفروضة على المصادقة على القرارات المالية المحلية، وفي ذلك تفادياً لضياح الوقت في انتظار الموافقة والمصادقة على قرار الاعتماد، وتعزيزاً لمبدأ اللاتمرکز ومرونة المراقبة في هذا الصدد.

• تكريس البرمجة المتعددة السنوات:

وتسمى أيضاً البرمجة المتعددة السنوات، والتي جاءت كترجمة وتفعيل المخطط الجماعي للتنمية وفق المادة 36 من الميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه⁽⁷⁴⁹⁾، هذا المخطط الذي يتطلب توفر عدة عناصر أهمها الموارد والنفقات التقديرية المتعلقة بالسنوات الثلاث الأولى التي تم فيها العمل بالمخطط الجماعي للتنمية⁽⁷⁵⁰⁾.

وقد تم اعتماد هذا النمط من التدبير الميزانياتي على مستوى الجماعات لأول مرة كعنصر أساسي تقوم عليه عملية إعداد الميزانية، ضمن مقتضيات القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها لسنة 2009، كما سبقت الإشارة، وقد جاءت هذه البرمجة كي تمكن الجماعات من إعداد مخطط جماعي للتنمية الذي أتى به القانون رقم 17.08 المعدل والمتمم للقانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي.

وبعد دستور 2011، وخصوصاً مع ظهور القوانين التنظيمية للجماعات التي أكدت على ضرورة اعتماد البرمجة الممتدة سواء عند بلورة مخططاتها التنموية أو عند إعداد ميزانيتها السنوية، ولتوضيح كيفية إعداد هذه البرمجة صدرت المراسيم التطبيقية في 29 يونيو 2016 لكي تحدد مسطرة وآجال إعداد البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة

⁷⁴⁸ - Hassan Earafi, « Le managent des dépenses de l'Etat, les exigences d'une gestion axée sur la performance », thèse de doctorat en Droit public, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Rabat, année universitaire 2003-2004, p. 146.

⁷⁴⁹ - تنص المادة 36 من الميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه على: "يحدد المخطط الجماعي للتنمية الأعمال التنموية المقرر إنجازها بتراب الجماعة لمدة 6 سنوات في أفق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي يأخذ بعين الاعتبار على الخصوص مقارنة النوع...".

⁷⁵⁰ - نوال الهناوي، مرجع سابق، ص. 220.

بميزانية الجماعات⁽⁷⁵¹⁾ ولتسهيل الرؤية على المنتخبين قام وزير الداخلية في 7 مارس 2018 بإصدار ثلاث قرارات تتعلق بتحديد نموذج بيان البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية كل جماعة ترابية على حدة⁽⁷⁵²⁾.

إن البرمجة المتعددة السنوات تدرج في إطار التخطيط على المدى المتوسط وهذه الأخيرة تتطلب الرؤية، والسؤال الذي يطرح نفسه هو إلى أي حد يتوفر المنتخب الجماعي على الرؤية *une vision*؟، وعندما نتحدث عن الرؤية نتحدث عن القدرة على تشخيص المشاكل، وبطبيعة الحال عندما نحدد المشكل فإن هذا يقودنا إلى الوسائل، والوسائل تقودنا إلى نتائج، والنتائج تفرض علينا التقييم، والتقييم يعطينا قياس الفرق⁽⁷⁵³⁾.

وعلى اعتبار أن الجماعة كانت تشتغل بمنطق السنة، بحيث تستجيب فقط لحاجيات السنة، وهو أمر لا يتيح للمدبرين الجماعيين من تكوين رؤية واضحة للبرامج الجماعية حتى يتمكنوا من تقييم نتائجها بالشكل المطلوب.

لقد أظهرت البرمجة متعددة السنوات فعاليتها، ليس فقط من حيث أنها تمنح رؤية واضحة تمكن المدبرين الجماعيين من قيادة مالية سليمة، وإنما هذه الامتدادية تمتد حتى على مستوى المسؤولية، بمعنى أن الميزانية المتعددة السنوات تصاحب بتحميل المسؤولية بشكل قوي للمدبرين الذين يتوفرون على رؤية موسعة في استعمال الوسائل⁽⁷⁵⁴⁾.

وعموما فإن البرمجة المتعددة السنوات تلعب دورا محوريا في إطار صورة توقعية عن حجم الموارد، وبالتالي التمكن من برمجتها على أساس برامج متوسطة المدى،

⁷⁵¹ - المرسوم رقم 2.16.307 صادر في 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016) متعلق بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة وكيفيات إعدادها، (الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 الموافق لـ 14 يوليو 2016).

المرسوم 2.16.305 صادر في 23 رمضان 1437 (29 يوليو 2016) متعلق بتحديد مسطرة وأجال إعداد البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة، (الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 الموافق لـ 14 يوليو 2016).

⁷⁵² - قرار لوزير الداخلية رقم 671.18 صادر في 18 من جمادى الآخرة 1439 (7 مارس 2018) متعلق بتحديد نماذج بيان البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة، (الجريدة الرسمية عدد 6659، 8 رجب 1439 الموافق لـ 26 مارس 2018).

⁷⁵³ - "البرمجة متعددة السنوات على ضوء القوانين التنظيمية للجماعة الترابية"، مقالة إلكترونية، مجلة مغرب القانون، 5 يناير 2019، تاريخ الزيارة على الساعة 7:13، على العنوان التالي: www.maroclaw.com.

⁷⁵⁴ - نجا العمري، "البرمجة المتعددة السنوات في القانون التنظيمي للمالية الجديد"، دفا تر الحكامة، العدد 2، دجنبر 2015، ص. 78-79.

وبالتالي فهي تتمكن من تحسين مستوى التدبير المبني على مقارنة تحقيق النتائج وفق دراسة مسبقة وليس بناء على تنبؤات ارتجالية من الممكن أن تشكل خطرا كبيرا على الميزانية الجماعية وعلى البرامج التنموية وخصوصا على المركز المالي للجماعة الذي يجسد المعنى الحقيقي لاستقلالها.

ولعل التدبير المبني على النتائج يعتمد على مجموعة من الآليات تجعل منه نمطا يحقق الفعالية على مستوى نتائج المشاريع والبرامج التي تنجز فوق تراب كل جماعة، والاقتصاد في التكلفة، ومن بين هذه الآليات: آلية المراقبة التي تحدثنا عنها سابقا ومنظومتى GID و GIR وآليات معتمدة في مرحلة التقييم. وفي هذا الصدد فإن المشرع قد جسد التزامه الدولي بتنفيذ منظومة "التدبير المبني على النتائج" من خلال التنصيص في القوانين التنظيمية للجماعات ومنها القانون التنظيمي رقم 113.14 على:

- مسؤولية الأمرين بالصرف فيما يخص قبض المداخيل وصرف النفقات، وقيامهم بالعمليات المالية والمحاسبية المترتبة عن تنفيذ الميزانيات إلى جانب المحاسبين العموميين؛
- إيداع الميزانيات بعد التأشير عليها بمقررات هذه الجماعات لمدة 15 يوما تطبيقا لمبدأ الشفافية؛
- تطبيق مبدأ التدبير الزمني لما له من أهمية في تنفيذ المشاريع والبرامج التنموية المسطرة من طرف مجالس الجماعات وبالتالي تطبيق مبدأ المساءلة والمحاسبة.

وإذا كان الأمر كذلك، فإن الدوريات الوزارية المتعلقة بتنفيذ ميزانيات الجماعات برسم سنوات 2019، 2020 و 2021⁽⁷⁵⁵⁾، فعلت حسنا حينما شددت على الالتزام بمنظومتى "التدبير المندمج للنفقات" (GID) و "التدبير المندمج للمداخيل" (GIR)، بهدف تحقيق نقلة نوعية على مستوى تنفيذ الميزانيات وتعديلها في حالة الاقتضاء.

⁷⁵⁵ - الدورية عدد F/2707، 12 شتنبر 2018، حول إعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2019. الدورية الوزارية عدد F/3788، 01 أكتوبر 2019، حول إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات الترابية برسم سنة 2020.

ففيما يخص منظومة (GID): تنص الدوريات الثلاث على إجبارية إدماج العمليات المتعلقة ببرمجة الميزانية (من الإعداد إلى التأشير) وإدراجها ضمن منظومة "التدبير المندمج للنفقات"، والاستمرار في اعتماد التبويب الجديد للميزانيات والذي تم وضعه ضمن هذه المنظومة. وقد تم ربط تأشير السلطات المكلفة بالمراقبة الإدارية على الميزانيات بإدماج كل العمليات المالية والمحاسبية ضمنها.

كما أن الدورية الأخيرة أكدت أن الوزارة قامت بإدراج جميع العمليات المتعلقة ببرمجة الميزانية ضمن منظومة (GID) وهو ما يعني ضرورة التزام الأمرين بالصرف بالجماعات بهذه القاعدة. ويعني من جهة ثانية، الرفع من مستوى الشفافية من خلال إصدار البيانات والمؤشرات المعتمدة والتي تمكن من التنفيذ السليم، والتتبع، والمواكبة، ورقابة التدبير المالي والمحاسباتي والميزانياتي للجماعات، على عدة مستويات⁽⁷⁵⁶⁾.

وفيما يخص منظومة "التدبير المندمج للمداخل" (GIR): فعلا بمبدأ التعلم بالممارسة وهو أحد المبادئ الموازية في نمط "التدبير المبني على النتائج"، تنص الدورية الأخيرة المتعلقة بإعداد وتنفيذ الميزانيات برسم سنة 2021 على تعميم منظومة (GIR) على مختلف الجماعات الترابية في متم 2020 على أقصى تقدير وهي تلزم الأمرين بالصرف بإدماج المرافق العمومية المحلية وخصوصا أسواق الجملة والمجازر بنظام التدبير المندمج للمداخل، وذلك عبر توفير المتطلبات التقنية والمادية اللازمة.

⁷⁵⁶ - "أنماط التدبير الحديث للجماعة في ضوء القانون التنظيمي رقم 113.14"، مقالة إلكترونية في جريدة "مغرب القانون" نشرت بـ 5 نونبر 2020، على العنوان الإلكتروني التالي: www.maroclaw.com، تاريخ الزيارة على الساعة 2:32.

المطلب الثاني: دور الجماعة في تنشيط الاقتصاد المحلي

يعد الانتقال من البنية التقليدية للميزانية التي تعتمد في تبويبها على فصول وفقرات وأسطر إلى بنية حديثة للميزانية تقدم في أبواب وفصول مقسمة إلى برامج ومشاريع وعمليات، من بين الركائز الأساسية للدفع بالجماعات بالقيام بأدوارها التنموية، باعتبار أن هذا الانتقال سيساهم في تخصيص أفضل للموارد، والتفكير في الأولويات والحاجيات الملحة وبالتالي تحسين الخيارات والتدخلات⁽⁷⁵⁷⁾.

وقد حددت القوانين التنظيمية للجماعات⁽⁷⁵⁸⁾ هذه البنية الجديدة للميزانية، وقدمت تعريفا للبرنامج والمشروع أو العملية⁽⁷⁵⁹⁾، وذلك من أجل تحقيق مستوى أكبر من الفعالية في الأداء.

فالأدوار الجديدة للجماعات يجب أن تركز على تحسين مستوى الأداء الجماعي على الصعيد الاقتصادي، وذلك بأن تحول أدوارها إلى مجموعة من المشاريع الاقتصادية التي تعود بالنفع العام على الجماعة وتمكنها من تحقيق رصيد مالي كافٍ لتمويل استقلالها، فترشيد النفقات مع ضمان نجاعة أكبر في نوعية التدخل وفي الأثر الناتج عن هذا التدخل، من شأنه أن يفعل الأدوار الحقيقية للجماعة ويحولها إلى خلية اقتصادية قادرة على استثمار مواردها المالية وإيجاد قنوات مالية أخرى، مكملة لمواردها الذاتية والمحولة، وذلك عبر ابتكار بدائل جديدة للتمويل تمكنها من الرفع من قدراتها الاقتصادية والمالية، وبالتالي الرفع من استقلالها المالي، وهو أمر يمكن تحقيقه عبر إنعاش وتشجيع الاستثمارات الخاصة على أرض الجماعة (الفرع الأول) عن طريق نهج مجموعة من التسهيلات والتحفيزات للمستثمرين...، سواء داخل الجماعة أو خارجها من أجل تنمية

⁷⁵⁷ - محمد الغالي وحسن الرشدي، "الحكامة المالية في ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 124، شتنبر-أكتوبر 2015، ص. 256.

⁷⁵⁸ - المادة 157 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

⁷⁵⁹ - فالبرنامج هو عبارة عن مجموعة متناسقة من العمليات أو المشاريع مقرون بأهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات، وتضمن أهداف برنامج معين والمؤشرات المتعلقة به في مشروع يسمى "مشروع نجاعة الأداء" يعده الأمر بالصرف، أما المشروع أو العملية فهو مجموعة من الأنشطة والأوراش التي يتم إنجازها بهدف الاستجابة لمجموعة من الحاجيات المحددة...، انظر المواد 158-159-160 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

الاقتصاد الجماعي وتوفير فرص الشغل وضمان مستوى عيش جيد للساكنة، وهو ما يتطلب اعتماد أسلوب التسويق الترابي (الفرع الثاني) كآلية لبلوغ الوفرة الاقتصادية للجماعة وتحقيق التنمية الجماعية وخصوصا إنعاش مداخل الجماعة في سبيل تعزيز الاستقلال المالي لهذه الأخيرة.

الفرع الأول: إنعاش وتشجيع الاستثمارات الخاصة على أرض الجماعة

إن عمل المنتخب الجماعي لا يرتبط فقط بالتسيير اليومي لقضايا الجماعة كالإمضاء على الشواهد الإدارية وحضور جلسات المجلس، بل إن التطور النوعي الذي تشهده الجماعات من الانتقال من التسيير التقليدي إلى التدخل الحكامتي المنتج، يفرض على المنتخب المحلي أو الجماعي أن يكون أكثر إبداعا ومبادرة، وأن يتصف بصفة المدبر أو المنتخب المقاول الذي يستطيع أن يتحكم في الخيارات مع تطلعات السكان، وأن يقوم بالتوظيف المعقلن والفعال للإمكانيات والموارد المالية والبشرية مع الأهداف المرسومة مسبقا والمحددة سلفا⁽⁷⁶⁰⁾.

ومن بين المميزات الأخرى التي ينبغي أن يتحلى بها المنتخب الجماعي هي القيام بجميع الجهود والمبادرات المحلية والانفتاح على الآخر، خصوصا على القطاع الخاص، وتنسيق التعامل معه ومع الإدارة الجماعية من أجل تحقيق أهداف مشتركة تعود بالنفع على الجماعة وعلى الساكنة، لذلك، فإن الأمر يستدعي أن تقوم الجماعات وعلى رأسها الدولة، باعتبارها صاحبة القرار في العديد من الأمور المحلية، بإعداد البنيات الأساسية لإرساء لبنات الاقتصاد المحلي وإنجاحه (الفقرة الأولى)، هذا النجاح الذي يتوقف على تأسيس قواعد وآليات لدعم الاستثمارات المحلية وتحفيزها (الفقرة الثانية) إغناء للميزانية الجماعية، ودعما لمبدأ استقلالها المالي.

⁷⁶⁰ - Josef Fell, « L' élu patron in le métier d' Elu local », édition l' Harmattan, Paris, 1994, p.8.

الفقرة الأولى: الرفع من القدرات الاقتصادية لدى الجماعة

إن التوجه العالمي اليوم كله قائم على أساس الاستثمار في القطاعات الخاصة لما تحققه من أرباح وجودة ومردودية، إن على مستوى الخدمات أو على مستوى الإنتاجية أو على مستوى تحقيق وتعزيز رؤوس الأموال.

صحيح أن الجماعات اتجهت منذ وقت بعيد إلى تنمية علاقاتها مع القطاع الخاص، خصوصا الجماعات الكبرى والمتوسطة، في مختلف المجالات، سواء على مستوى إدارة المرافق العمومية، أو على مستوى إنجاز بعض المشاريع الكبرى للجماعة، والتي تتطلب تقنية ومهارة كبيرتين قد لا تتوفر هذه الأخيرة على الموارد البشرية المؤهلة من أجل إنجاز هذه المشاريع، ومع ذلك فإن هذا لا يعتبر كافيا وما يزال يحتاج إلى مجهودات إضافية قصد تطوير تدخلاتها الاقتصادية خصوصا تلك المتعلقة بالقطاع الخاص.

إن تحقيق التنمية الاقتصادية على مستوى الجماعة مرتبط بشكل أساسي بآليات التدخل الاقتصادي الذي تملكه هذه الهيئة اللامركزية، فالتنمية الاقتصادية المحلية تعتمد بالأساس على استثمار فعالية ونجاعة المجالات الاقتصادية، والتنمية الاقتصادية تهتم على هذا الأساس "بالعمل مباشرة على بناء القوة الإنتاجية لمنطقة ما... بغية تحسين مستقبلها ومستوى نوعية الحياة لسكانها"⁽⁷⁶¹⁾، من جهة، وتقوية اقتصادياتها في أفق بناء جماعة مقولة غنية ومستقلة من جهة أخرى.

إن التدخل الاقتصادي الجماعي يعتبره البعض بمثابة "سياسة تنموية" تعمل على استقطاب الاستثمارات وتشجيع القطاعات الإنتاجية بقصد الرفع من المستوى الاقتصادي للجماعة، إما عبر منح تسهيلات للتوطين أو عبر إقرار تشجيعات جبائية أو حتى تسبيقات مالية أو عقارية⁽⁷⁶²⁾.

⁷⁶¹ - الدليل الإرشادي لعملية التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي، منشورات البنك الدولي، وحدة التنمية الاقتصادية الترابية، واشنطن، أكتوبر 2001، ص. 2.

⁷⁶² - Marty (F), « Collectivités territoriales et entreprises : nouvelle compétence aux nouvelles politiques », colloque sur « la décentralisation en mouvement », Ed. Assemblée Nationale, Paris, janvier 2006, p. 1.

أورده عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 340.

في حين يرى البعض الآخر أنها تلخص مجموعة من العمليات والإجراءات والتصرفات التي تهدف إلى تحريك عجلة الاقتصاد المحلي والرفع من مستوى الاستثمارات ودعم المشاريع الاقتصادية للجماعة.

وكلا المفهومين مرتبطين بنتيجة واحدة وهي أهمية بناء القدرة والقوة الاقتصادية للجماعة قصد تجاوز معيقاتها التمويلية عبر تشجيع الاستثمار وتنميته وتوجيهه في أفق تحقيق الاستقلال المالي والتنمية الاقتصادية للجماعة.

والحقيقة أنه لا توجد مقتضيات قانونية واضحة تبين أشكال التدخل الاقتصادي للجماعات، عكس القانون الفرنسي الذي أفاض في توضيح آليات التدخل الاقتصادي للجماعات، فقد نص على مجموعة من المقتضيات القانونية التي تبين طرق وأشكال التدخل الاقتصادي الجماعي التي يمكن أن تمثل أساسا للتنمية المحلية والجماعية.

إن إيراد عبارات فضفاضة واسعة في شأن الاختصاصات الاقتصادية للجماعة من شأنها خلق عدة معيقات على مستوى التطبيق الفعلي لهذه الاختصاصات أو هذه التدخلات الاقتصادية الجماعية.

إلا أن توسيع مجالات تدخل الأمر بالصرف بالنسبة لإعداد البرامج التجهيزية بالشراكة مع مختلف الفاعلين المحليين والوطنيين، أو حتى الدوليين، كما رأينا سابقا، جعلت الجماعة ومدبروها وعلى رأسهم المجلس التداولي، هم أصحاب المبادرة في خلق وتدعيم استثمارات واقتصاديات الجماعة، حيث يعتبر هذا التدخل بمثابة آلية من آليات تعزيز الموارد المالية للجماعة وأداة لتحقيق استقلالها المالي.

وعلى هذا الأساس فإن الجماعات مطالبة اليوم، أكثر من أي وقت آخر، إلى مسايرة التطور الذي يعرفه التدبير الاقتصادي، سواء على صعيد المؤسسات العمومية، أو على مستوى المؤسسات والهيئات الخاصة.

ويتمثل التدخل الاقتصادي للجماعة إما بشكل مباشر عبر المساهمة في القطاع الخاص أو بالشراكة معه... وإما بشكل غير مباشر عبر إيجاد آليات تستهدف خلق بيئة وأوضاع تشجع على الاستثمار وتستقطب الفاعلين الخواص من أجل الاستثمار على تراب الجماعة وخلق فرص الشغل بهدف تطوير الجماعة اقتصاديا واجتماعيا⁽⁷⁶³⁾.

الفقرة الثانية: آليات التدخل الاقتصادي للجماعات

تمتلك الجماعات مجموعة من الآليات تمكنها مبدئيا من التدخل الاقتصادي التنموي الذي قد يأخذ شكلا مباشرا كما قد يتخذ صفة غير مباشرة في هذه الصيرورة التنموية⁽⁷⁶⁴⁾.

فأما التدخل الاقتصادي المباشر فيتعلق بالأساس باتخاذ إجراءات تؤدي بشكل مباشر إلى إنعاش الاقتصاد وتشجيع الاستثمار، وقد تعتمد الجماعة في الكثير من الدول الأوربية، إلى تقديم دعم مالي من أجل إنعاش المقاولات والمؤسسات الاقتصادية التي تعتزم الاستثمار على أرضها، كنوع من التشجيع والتحفيز.

وللأسف، لم تتمكن جماعاتنا المغربية بعد من تقديم أي دعم مالي لأي نوع من أنواع المشروعات الاقتصادية التي تريد اتخاذ تراب الجماعة مقرا تجاريا واستثماريا لها، باستثناء بعض التشجيعات العقارية القليلة لفائدة بعض المشاريع.

ومن هنا وجب التأكيد على أهمية خلق تحفيزات جبائية وعقارية مغرية حتى تشجع المستثمرين المحليين أو حتى الأجانب على خوض مغامرة الاستثمار التي تقتضي توظيف أموال من أجل استثمارها في هذه المشاريع، فمن المنطقي إذن، أن يشعر المستثمر بإمكانية تحقيق الربح باستثماره على أرض الجماعة، وإلا فلا حرج عليه إن فضل الاستثمار في منطقة أخرى أو مع شريك آخر قادر على منحه التسهيلات والتحفيزات

⁷⁶³ - دليل وضع وتنفيذ استراتيجيات تنمية الاقتصاد المحلي وخطط العمل بها"، منشورات بيرتلزمان ستيفتاج جويتر سلو والبنك الدولي، واشنطن، 2004، ص. 9.

⁷⁶⁴ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 346.

المناسبة من أجل تشجيعه على تحقيق الربح والاستثمار بدون أي خوف أو تهديد لمصالحه الاقتصادية⁽⁷⁶⁵⁾.

وإذا كانت الجماعات تملك حق التدخل في مجموعة من الاختصاصات التي تهم بشكل مباشر المجالات المباشرة وإنعاش الاستثمار، إلا أن مجال التدخل هذا لا زال مقيدا بالوضعية القانونية للجماعة، فأموال الجماعة تودع لدى الدولة، وهو ما يعتبر "وصاية غير منطقية"، فالجماعة تملك حق الاستثمار في فائض أموالها عبر المساهمة في القطاع الخاص، إلا أن هذه الوصاية أو الرقابة تجعلها لا تستطيع اقتناء أسهم في مؤسسة اقتصادية أو مالية، كما لا تملك الجماعة حق المضاربة في البورصة مثلاً...⁽⁷⁶⁶⁾، باستثناء بعض التدخلات الاقتصادية المخولة لها بمقتضى القوانين، كالحق في إحداث أسواق تجارية أو معارض للصناعة التقليدية...⁽⁷⁶⁷⁾، وهي مشروعات ضعيفة المردودية ولا تحقق الهدف الأساسي للجماعات، ألا وهو تحقيق المردودية المالية، بل وحتى هذه الاستثمارات التي تتطلب نوعاً من الرقابة والتتبع...، الشيء الذي يحصر المبادرات الجماعية في كراء أو تفويت بعض البنايات أو الوحدات الاقتصادية، مع إمكانية استثمارها في شركات التنمية الجماعية، كما سبق أن رأينا، كشكل من أشكال إنعاش الاقتصاد المحلي ورفع مستوى التمويل الذاتي للميزانية الجماعية.

وهذا يدفعنا إلى التساؤل، لماذا لا تقوم الجماعة باختصاصات استثمارية مباشرة، كأن تعتمد مثلاً على بناء منشآت مخصصة للأنشطة الاقتصادية ووضعها رهن إشارة القطاع الخاص من أجل استغلالها نظير أقساط شهرية أو سنوية أو مقابل نسبة من الأرباح، وهو ما تقوم به بعض الدول مثل فرنسا وإسبانيا وكندا...، وإن كانت بعض الجماعات المغربية قد بدأت فعلاً بالمشاركة في إعداد وتجهيز المناطق الصناعية وذلك من أجل خلق مناخ مناسب لاستقطاب الاستثمارات والمشاريع الصناعية إن كان على

⁷⁶⁵ - لقاء مع السيد محمد الذهبي، مدير مصالح جماعة فاس، تاريخ اللقاء 5 ماي 2020.

⁷⁶⁶ - نفس المرجع، ص. 346.

⁷⁶⁷ - المادة 83 من القانون 113.14 المتعلق بالجماعات.

المستوى المحلي أو الوطني، وهو ما ساهم في تخفيف مستوى البطالة المحلية والدفع بعجلة الاقتصاد المحلي.

غير أن حصيلة هذه التجربة الجماعية على هذا المستوى لم تتفاعل مع المنظور الجديد لدور الجماعة كمقاولة، لكونها اتسمت ببعض العراقيل والصعوبات، على رأسها غياب رصيد عقاري يمكن توظيفه في هذا الشأن، إضافة إلى ضعف الوسائل المالية والتقنية وغياب الأطر اللازمة للقيام بالدراسات والإعداد التقني⁽⁷⁶⁸⁾، وهي مشاكل ومعوقات ترتبط مع بعضها البعض كما رأينا، بدءاً من تعقيد المساطر وهشاشة التكوين لدى الإدارة الجماعية وصولاً إلى شح الموارد المالية للجماعة، كلها أشياء تتطلب إعادة النظر فيها كمنظومة متكاملة من أجل تعديلها وتصويبها نحو النهوض بالجماعات وتعزيز دورها على الصعيدين المالي وبالتالي الاقتصادي.

لقد أضحى القاسم المشترك بين كل الجماعات هو سعيها لأن تصبح قابلة للاستثمار، ومن ثم فإن الجماعة المقاوله هي التي تحرص على تقوية قدراتها الاستقطابية عبر تذليل الصعاب التي تعرقل عمل المستثمر⁽⁷⁶⁹⁾.

وإن كان التدخل المباشر ذو أهمية كبرى في إنعاش اقتصاد الجماعة ورفع مستوى أداء الفاعلين الخواص ومساعدتهم على الاستقرار بتراب الجماعة والاستمرار بها، فإن حدود وضعف الإمكانيات المالية يجعل آثار هذا التدخل نسبية ورهينة موقف وقرار السلطات المركزية التي تملك حق المراقبة والتوجيه والقدرة على التمويل بكل ما يستتبعه من إضعاف للاستقلال المالي⁽⁷⁷⁰⁾.

⁷⁶⁸ - بهيجة هسكر، مرجع سابق، ص. 65.

⁷⁶⁹ - نفس المرجع، ص. 66.

⁷⁷⁰ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 353.

وأمام هذا الوضع ليس أمام الجماعات خيارا سوى اتخاذ التدابير اللازمة، بمعية الدولة، من أجل توفير بيئة ملائمة للنشاط الاقتصادي داخل الجماعة وذلك من خلال استصدار قرارات من شأنها تعزيز منظومة الاستثمار الاقتصادي للجماعات⁽⁷⁷¹⁾.

إن إعداد الشروط الملائمة والبيئة المناسبة والمشجعة للنشاط الاقتصادي للجماعة يعد من أهم آليات التدخل الاقتصادي غير المباشر للجماعات، فالأمر يتعلق بالأساس بالمبادرات التي تقوم بها الهيئات اللامركزية "الجماعات" في إطار تأهيل البنيات التحتية للجماعة وإعداد التراب وإيجاد المرافق الضرورية المحفزة على الاستثمار⁽⁷⁷²⁾، بالإضافة إلى تخفيض التكلفة والتقليص من الأعباء الجبائية التي تثقل كاهل المستثمرين، والسبيل إلى ذلك لا يمكن أن يتحقق، طالما الجماعات لا تملك الحق في الإقرار أو الإعفاء الجبائي، كما رأينا سابقا، مما يحيل إلى ضرورة تدخل الدولة، باعتبارها الحاضن القانوني للجماعة والمقرر الأساسي في مسألة الفرض والإعفاء الضريبي، من أجل بسط بعض الإعفاءات الضريبية الدائمة أو المؤقتة لفائدة المشاريع الاستثمارية المراد تأسيسها على تراب الجماعة، فهذه البنيات تشكل العمود الفقري للاقتصاد المحلي واللبنة الأساسية لتحقيق الاستقلال المالي الجماعي المنشود.

الفرع الثاني: التسويق الترابي مدخل لتعزيز الاستقلال المالي لدى الجماعة

يمكن تعريف التسويق الترابي بأنه "مجموع الأنشطة التي يقوم بها الخواص أو الجماعات نفسها بغاية توسيع شبكة الوحدات الاقتصادية المتواجدة بالجماعة عبر جلب أنشطة اقتصادية جديدة"⁽⁷⁷³⁾، ويعرف بأنه "منهجية تديرية حديثة لجلب المقاولات لتراب الجماعة وكذا تسهيل أنشطة المقاولات، وتسويق صورة جديدة عن الجماعة المعنية

⁷⁷¹ - "نجاح الديمقراطية المحلية رهين بحجم وقوة الاستقلال المالي للجماعات الترابية"، ندوة رقمية على تطبيق Zoom في إطار مداخلة للإستاذ حجيرة على العنوان الإلكتروني التالي: www.pam.ma بتاريخ 07 ماي 2021.

⁷⁷² - الدليل الإرشادي لعملية التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي، مرجع سابق، ص. 4.

⁷⁷³ - أمال بلشقر، "التسويق الترابي دعامة أساسية للتنمية الجهوية المندمجة"، مجلة دراسات ووقائع دستورية وسياسية، العدد التاسع، 2013، مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، ص. 72-73.

بالأمر سواء كانت جماعة حضرية أو قروية، وهو يساعد على وضع استراتيجية تنموية وتشكيل شخصية اقتصادية للجماعة⁽⁷⁷⁴⁾.

لقد اختلفت التعاريف المتعلقة بالتسويق الترابي، إلا أن معظم الباحثين يجمعون على أن الهدف الأساسي من التسويق للوحدات الترابية، وخاصة الجماعات، هو جذب الاستثمارات الأجنبية، وخلق نوع من الدينامية التنموية التي تعيد رسم معالم المجال، وجعله في الاتجاه الصحيح الذي يخدم الإنسان بالدرجة الأولى ويضمن له الرفاه والطمأنينة⁽⁷⁷⁵⁾، والمقصود بالرفاه هو خلق مستوى عيش أحسن للسكان من خلال تحسين ظروفهم المعيشية، على مستوى خلق فرص الشغل وتقريب المنتج... من جهة، ومن جهة أخرى، تحقيق الرفاه بالنسبة للجماعة من خلال استثمار مواردها الطبيعية والمادية والبشرية وتوجيهها نحو الاستثمار الاقتصادي بغية تعزيز الرصيد المالي للجماعة وتدعيم استقلالها المالي.

ولعل هذه الاستراتيجية تقوم على جملة من المرتكزات والقواعد المضبوطة ذات الأسس العلمية التي تجعل من التسويق الترابي خطة ميدانية وورشا مفتوحا وليست مجرد شعارات سياسية تنقل العناوين من التجارب المقارنة وتتجاوز التفاصيل⁽⁷⁷⁶⁾.

وتتجلى مرتكزات التسويق الترابي (الفقرة الأولى) في مجموعة من العناصر تتمكن من خلالها الجماعة من استثمار مؤهلاتها من أجل تطوير ما يعرف "بالعرض الترابي" حتى تتمكن من جلب الرساميل المحلية والوطنية وحتى الدولية، وإيجاد منابع جديدة لإنعاش الاقتصاد المحلي، وبالتالي توفير مردودية مباشرة تنعكس إيجابا على الميزانية الجماعية، من خلال تقنيات ووسائل للجذب الترابي كآليات متطورة تساهم في تسريع الوتيرة الاقتصادية للجماعة (الفقرة الثانية).

⁷⁷⁴- Chakor (A), « Le marketing territorial aux services de la bonne gouvernance locale », REMALD, série : Managements stratégiques, n° 5, 2004, p. 165.

⁷⁷⁵- Ben Abdelkader (M), « La communication des collectivités locales », REMALD, n° 19, décembre 2004, p. 117.

⁷⁷⁶- نجيب المصمودي، "الجماعات الترابية بالمغرب بين مقومات التسويق الترابي ورهان التنمية المحلية المندمجة"، منشورات سلسلة الحكامة الترابية ودراسة السياسات، العدد الأول، مطبعة الخليج العربي، الطبعة الأولى، نوفمبر 2014، ص. 16.

الفقرة الأولى: مرتكزات التسويق الترابي

في ظل تراجع الوظيفة التنموية للدولة في إطار ما يعرف بدولة التخلي أو دولة الحد الأدنى، مقابل تنامي دور الجماعات، لدرجة جعلت بعض الباحثين يقولون بأنه إذا كان القرن العشرين عرف قوة وهيمنة الدولة، فإن القرن الحادي والعشرين سيعرف تعاظم دور الجماعات المحلية⁽⁷⁷⁷⁾.

ومن خلال هذا المنطلق بات من الضروري على الجماعات، كهيئات لامركزية تحظى بالشخصية المعنوية و"بالاستقلال المالي"، أن تعتمد إلى إيجاد آليات تمكنها من جلب تمويلات ومشاريع اقتصادية مذرة إلى تراب الجماعة، وأمام الوضعية المالية الهشة لمعظم الجماعات المغربية، لم يبق أمامها سوى التشمير عن ساعديها، وتكثيف مجهوداتها العلمية والتقنية والمعرفية... من أجل استثمار مؤهلاتها وجعلها قاعدة تمويلية تستعين بها على خلق رصيد محلي مهم وكافي لتدعيم ميزانيتها وتعزيز استقلالها المالي.

ومن أجل حوكمة التسويق الترابي، وجب اعتماد قواعد أساسية، ومن بين هذه القواعد:

- **التشخيص الترابي:** ويتمثل في تقييم التراب وتشخيصه بناء على مؤهلاته الجغرافية والجيوسراتيجية والطبيعية والبشرية والثقافية...، والتي تندرج ضمن ما يصطلح عليه بالثوابت المجالية، فمن خلال تحديد الرأسمال الترابي يمكن تكوين نظرة شاملة عن وضعية العرض الترابي وتقييم مدى قدرته على المنافسة مقارنة بعروض المجالات الأخرى، وبالتالي تشكيل بطاقة تعريفية تشمل كل المؤهلات وتهتم بمختلف الفئات⁽⁷⁷⁸⁾.

⁷⁷⁷ - محمد اليعكوبي، "المبادئ الكبرى للحكمة"، مساهمة في الندوة التي نظمتها كلية الحقوق بطنجة، يوم 21-22 مارس، حول موضوع "من الحوكمة إلى الحكامة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 56، 2004، ص.13.

⁷⁷⁸ - أمال بلشقر، مرجع سابق، ص. 78.

وتجدر الإشارة أننا حينما نتحدث عن التشخيص الترابي، فإننا نقصد تراب الجماعة المعنية بالتدخل من أجل تسويق ترابها، إلا أن هذا لا يعني فقط أن يركز المدبرون المحليون فقط على تراب جماعتهم، بل يمكنهم في إطار التعاون بين الجماعات أو في إطار الشراكة على الصعيد الوطني أو الجهوي، أن يكتفوا جهودهم من أجل إيجاد آليات تشاركية لتنمية التراب الإقليمي أو الجهوي بشكل عام في إطار مقاربة شمولية الهدف منها تعزيز المكانة المالية والاقتصادية التي تعود بالنفع العام على جميع الأصعدة، إن على مستوى الجماعة أو على مستوى تنمية التراب في منظوره الشمولي؛

• **التقسيم الترابي:** ويتجلى في التعرف على الأسواق التنافسية في المحيط ورصد إمكانياتها وخصوصياتها، والهدف من ذلك هو تحديد الأسواق التي تحظى باهتمام أكبر بطريقة تمكن من الحصول على مجموعات متنافسة تستجيب لمتطلبات ورغبات الزبناء⁽⁷⁷⁹⁾ (المستثمرين) بطريقة تحفيزية أكثر من تلك التي تقدمها المجالات المتنافسة باعتماد معايير عملية دقيقة تساعد على تحليل السوق الكبرى.

وهو معيار له علاقة بالتدبير الاقتصادي، الذي تحدثنا عنه سابقا، والذي يتطلب توفر الجماعة على كفاءات اقتصادية قادرة على دراسة "السوق المحلية"، وما تتوفر عليه من إمكانيات قادرة على المنافسة، واستقطاب الاستثمارات الوطنية والأجنبية؛

• **التموقع الترابي:** وهو بحث إمكانيات تطوير العرض الترابي وتموقعاته داخل السوق الدولية من خلال آليات الجذب التي تتخصص فيها الوكالات والمؤسسات المهمة بجذب الاستثمارات وتنمية المجالات الترابية وتتميز هذه الاستراتيجية التسويقية بالتموقع والتميز داخل أسواق المنافسة والتعريف بالتراب، كما تعرف هذه المرحلة باختيار "علامة للمجال الترابي"، تمكنه من التعبير عن هويته، تنافسيته وأصالته، وتساعد على التموقع.

⁷⁷⁹ - نجيب المصمودي، "الجماعات الترابية بالمغرب..."، مرجع سابق، ص. 17.

وعليه، فإن التسويق الترابي يطال الذكاء الترابي لدى الجماعات، بحيث تستعمله كأداة للتحليل العملي من أجل تدبير جيد وتحسين عرض التراب، وهو أيضا آلية للإعلام الجغرافي، فيدخل إذن ضمن استراتيجية التنمية المحلية، ويتعلق الأمر بالتموقع الفعال للمجال المحلي داخل السوق الدولي لهدف جذب الاستثمارات الصناعية والسياحية والتجارية، فمصطلحات مثل التسويق الترابي، الذكاء الترابي، الذكاء الاقتصادي، كلمات مفاتيح، تشكل حلقات مترابطة من التدبير المحلي، وبذلك فإن منهجية الجماعات المقولة تترجم كل ذلك عبر مفهوم التسويق الترابي، فهذا الأخير هو بمثابة الإجابة عن تساؤلات التنمية المحلية والجماعية في ظل الإكراهات وعوائق المنافسة من جهة، وأداة لجلب ثقافة جديدة للتدبير العمومي من جهة ثانية⁽⁷⁸⁰⁾، وأداة لتنمية وتعزيز الرصيد المالي الجماعي في أفق تحقيق استقلال إداري ومالي من جهة ثالثة.

وبناء على ما سبق، فإن الجماعات في حاجة ملحة، لتسويق ترابها من خلال التعريف بمميزاتها الطبيعية والجغرافية والسياحية... وكذا بمؤهلاتها البشرية والاقتصادية، وذلك من أجل استقطاب المستثمرين، أو حتى استقطاب السياحة الداخلية والخارجية التي تساهم بدورها في إنعاش الاقتصاد المحلي وتخلق نوعا من الحركية على مستوى السوق المحلي، إن كان على مستوى التشغيل أو التجارة أو الصناعة التقليدية... فهي كلها آليات مكملة لتعزيز الاقتصاد المحلي.

إن تسويق التراب، باعتماد مجموعة من الآليات الإعلامية والإشهارية من شأنها خلق علامة مميزة للجماعة، والأمثلة متعددة في هذا الصدد⁽⁷⁸¹⁾.

⁷⁸⁰ - بهيجة هسكر، مرجع سابق، ص. 71.

⁷⁸¹ - لقاء عمل في مدينة جيرونا الإسبانية، مع:

- السيد Juan Carles Caniesares رئيس جماعة طورديرا الإسبانية.

- السيد Pascual Pelach رئيس منظمة بلاطا فورما إيدوكاتيفا الإسبانية.

- السيدة Raquel Sabater رئيسة العلاقات العامة بنفس المنظمة.

- السيد حاتم بورقادي مدير مؤسسة للقاصرين ومنسق عام بنفس المنظمة.

- السيد عسو منصور نائب عميد كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس.

- السيد حسن سليغوة رئيس جماعة المشور فاس.

- السيد الحسين العبادي رئيس مجلس عمالة فاس.

- السيدة إقبال بورقادي ممثلة منظمة بلاطا فورما إيدوكاتيفا بالمغرب ومشرفة على مشروع إنكوبا فاس.

- السيد محمد عاطش رئيس جمعية ملتقى الشباب للتنمية بفاس.

في إطار مشروع إنكوبا فاس الذي تم إنشاؤه في مدينة فاس في إطار التعاون اللامركزي بين جماعة طورديرا الإسبانية ومجلس جماعة المشور ومجلس عمالة فاس، بشراكة مع كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجمعية ملتقى الشباب للتنمية. تاريخ اللقاء 2016/11/10.

فمعروف المغرب يتميز بأقطابه السياحية، التي ساهم عنصر التسويق في إشهارها مثل القطب السياحي لمرزوقة الشهير بالسياحة الرملية، وموسم الورود بقلعة مكونة، وموسم حب الملوك بمدينة صفرو... وسياحة الاستغوار بمنطقة الشرق والأمثلة عديدة في هذا الشأن، وهي نماذج ناجحة⁽⁷⁸²⁾ تبين كيف يمكن لتظافر الجهود على مستوى الجماعات، على إبراز جماليات المدينة ومؤهلاتها وتسليط الضوء على محاسنها، عبر آلية تسويق التراب فهو يساهم في إنعاش السياحة المحلية وتسويق منتوجاتها الفلاحية أو الصناعية... فتكون بذلك جماعة منتجة عوض أن تكون جماعة مستهلكة متقاعسة تنتظر إمدادات الدولة كي تنفقها على مصاريفها واحتياجاتها المتزايدة⁽⁷⁸³⁾.

الفقرة الثانية: تقنيات ووسائل الجذب الترابي

إن ميكانيزمات التسويق الترابي تركز بالأساس على تطوير آليات التواصل الترابي، لذلك فقد أصبحت الجماعات المغربية مطالبة، بانخراط مختلف الفاعلين المعنيين سواء على المستوى المحلي أو الوطني، بالتعامل مع التراب المحلي كمنتوج يحتاج إلى تسويق.

يجدر القول بأن سياسة تسويق التراب لا تهم الجماعة بصفة أحادية أو فردية، بل إن الأمر يتعلق بمنظومة متكاملة ينخرط فيها مختلف الفاعلين الاقتصاديين والعموميين

⁷⁸² - ومن ضمن النماذج الدولية الناجحة في هذا الصدد، نذكر جماعة بارسالونا الإسبانية التي تعتمد على آلية التسويق الترابي للترويج لمؤهلاتها السياحية التي تعتمد على السياحة الكروية بالدرجة الأولى، حيث تعمل الجماعة بشراكة مع باقي الفاعلين على مستوى جهة كاتالونيا، ومنهم فاعلين اقتصاديين ومستثمرين على خلق مشاريع استثمارية ضخمة من أجل استقطاب السياح، بدءا من اللوحات الإشهارية داخل وخارج الملاعب... والتي تدر أرباحا مهمة، إلى تنظيم معارض للسياحة الكروية داخل الملاعب. وتعتمد في ذلك على تسويق التراب بمختلف مؤهلاته... عبر تمويل العديد من الحملات الإعلامية والإشهارية من أجل إشهار وترويج السياحة الكروية في المدينة. وهي بذلك تنعش اقتصاد المدينة والجماعة والفاعلين... سواء بصفة مباشرة من خلال المداخل المتأتية عن معارض بيع المنتجات الرياضية التي تحمل علامات النوادي الكروية الشهيرة، أو من خلال المداخل المتأتية عن زيارة المعارض ولوج الملاعب الرياضية... وهي أنشطة تساهم أيضا في تنمية الرصيد الجبائي المحلي وخاصة تنمية الرصيد الجبائي المحلي من خلال الضرائب المتأتية عن كل هذه الأنشطة السياحية والتجارية...

⁷⁸³ - ونذكر في هذا الصدد الجهود المتضافرة بين الدولة والجماعات ومختلف الفاعلين من أجل تعزيز المؤهلات السياحية لبعض المناطق الجنوبية، فقد تم ترويج مدينة الداخلة كوجهة للأحلام لسنة 2020 وبناء على ذلك فقد تم بذل مجموعة من الجهود من أجل جعلها علامة قوية للسياحة الساحلية، حيث سيتم إطلاق خطوط جوية مباشرة بين بعض المدن الأوروبية والوطنية من وإلى هذه المدينة في إطار العمل على انفتاح هذه المنطقة أكثر على السياحة الوطنية والأوروبية مع ما يمنحه ذلك من امتيازات سياحية واقتصادية تعود بالنفع على مردودية هذه المدينة بشكل عام.

وصناع القرار على المستوى المحلي والوطني منظومة تتكاثف فيها الجهود من أجل إعداد سياسة للتسويق متكاملة تهم مختلف القطاعات المعنية بهذا التسويق.

فسياسة التسويق الترابي هي بمثابة سلسلة مترابطة الحلقات، والجماعة هي حلقة من هذه الحلقات، وبمعنى آخر، فإن الجماعة لا تقدر لوحدها، أمام شح مواردها المالية، وثقل الرقابة المفروضة عليها، خصوصا على مستوى التجهيز، أن تجد آليات أو مقاربات تركز عليها في سبيل التسويق لترابها، ومن أجل ذلك، فإنه لا بد من العمل الجماعي والمشارك مع مختلف الفاعلين على مستوى التراب المعني بالتسويق بهدف إنجاح هذه العملية التسويقية وتحقيق النتائج المرجوة منها.

وتعمل الجماعات بشكل متواصل على الاستفادة من نماذج التدبير والتنظيم المعتمدة من طرف المقاولات الخاصة، وفي هذا السياق فهي أصبحت تعتمد على مجموعة من الوسائل التواصلية والإعلامية من أجل إبراز مؤهلاتها الطبيعية والصناعية والتجارية والخدماتية والسياحية... بغية إقناع المستثمرين باختيار ترابها موطنا لإنشاء مقاولاتهم وشركاتهم... وبالتالي الإسهام في عملية التنمية المحلية وخلق فرص للاستفادة المالية والاجتماعية من تأسيس هذه المقاولات وهذه المؤسسات الاقتصادية على أرض الجماعة.

ومن هنا تبرز ضرورة اعتماد سياسة تواصلية وإعلامية من أجل بث صورة التراب والامتيازات التي يخولها للمنشآت الإنتاجية من خلال تقديم معلومات حوله تتميز بالتنوع والتكامل وتنسم بالانسجام والتنظيم والوضوح ويمكن تعبئتها واستغلالها في وقت وجيز ومن أماكن مختلفة من طرف مستهدفين متعددين⁽⁷⁸⁴⁾.

وتلعب التكنولوجيا الحديثة دورا مهما في عملية التسويق الترابي، فبالإضافة للإعلام السمعي والبصري، فقد أصبحت كذلك وسائل التواصل الاجتماعي، بمختلف آلياتها وتعدد محتوياتها وسرعة وصولها إلى المتلقي أو المستهدف من عملية تسويق التراب، تلعب دورا مهما في مجال التعريف بالمؤهلات المادية والطبيعية التي تزخر بها

⁷⁸⁴ - Texier (Laurence), « Peut-on parler de marketing territorial ? », In vues économiques, n° 10, année 1998, p. 205.

الجماعات المغربية، لذلك فإن الجماعات اليوم، أصبحت ملزمة باعتماد هذه التكنولوجيا الحديثة واعتمادها، سواء من أجل إشهار منتوجاتها وإبراز مؤهلاتها، بل واستعمالها في البحث عن معلومات أو تقديم أخرى للمستثمرين المخاطبين ببرامج التسويق الترابي.

وبذلك يبدو مشروع "الإدارة الرقمية" الذي أصبح من بين أهم المطالب الأساسية التي أصبحت الدولة تركز على ضرورة تفعيلها في الإدارات الجماعية بغاية التفاعل فيما بين مجالات تكنولوجيا المعلومات والاتصال وتبسيط المساطر وتوطيد العلاقة مع المقاولات والجماعات⁽⁷⁸⁵⁾.

وفي إطار تحديث المنظومة الإدارية المحلية، فإن الإدارة المحلية لمختلف مكوناتها مطالبة بعصرنة أدائها، وإدخال تكنولوجيا المعلومات في إدارة وتدبير مختلف الملفات التي بين يديها، سواء كانت اقتصادية أو إدارية أو حتى ملفات متعلقة ببرامج تدبير التراب، عوض الانكماش على نفسها، وعدم إبداء أي مجهود من أجل البحث عن وسائل وبدائل جديدة تمكنها من تعزيز مكانتها المالية والاقتصادية...⁽⁷⁸⁶⁾.

غير أن بعض الإدارات التي بادرت بنشر بنوك للمعلومات والمعطيات المتعلقة بالجماعة، وعملت على إنشاء مواقع خاصة للتعريف بإمكانياتها ومؤهلاتها، فيعاب عليها أنها لا تتوفر سوى على معطيات عامة وفضفاضة وغير محينة وتتميز بغياب التنسيق وتفتقر إلى خطة عمل ومنهجية موحدة في هذا الشأن.

ومن هنا تبرز ضرورة اعتماد برنامج وطني يوحد ربط جهود الإدارة والمؤسسات العمومية والمحلية بالقطاع الخاص من شركات عاملة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال ومؤسسات المجتمع المدني، ويرتكز هذا البرنامج على العديد من الإجراءات التي تهم:

⁷⁸⁵ - وقد صدر في هذا الصدد دورية وزارية عدد 14916 بتاريخ 21 شتنبر 2021، بشأن تعزيز وسائل وقدرات الجماعات من الاستجابة لمتطلبات وخدمات المواطنين بكل مسؤولية وكفاءة، حيث تمحورت الدورية حول عدة مرتكزات أهمها الدعوة إلى تعزيز ورش الرقمنة وإضفاء الطابع اللامادي على عمليات الجماعات في مختلف مجالاتها.

⁷⁸⁶ - لقاء مع السيد محمد عاطش، مهندس بجماعة المشور بفاس، بتاريخ 5 أكتوبر 2020.

- مكننة المساطر الإدارية الأساسية وتوسيع مجال الخدمات الإلكترونية؛
- القيام بتجسيد الإدارة الإلكترونية وإحداث بوابة إلكترونية للإدارة⁽⁷⁸⁷⁾؛
- خلق بوابات إلكترونية وصفحات إعلامية للإدارات المحلية، وخاصة الجماعية، موجهة مباشرة إلى العينات المستهدفة من عملية التسويق؛
- تنظيم معارض ولقاءات تواصلية الهدف منها إشهار المنتجات المحلية والترويج للسياحة الداخلية وللإمكانات الاستثمارية المتاحة على أرض الجماعة.

كما أن وضع برنامج للتسويق الترابي على مستوى الجماعة ينبغي أن يكون من بين أولويات الإدارة الجماعية وخططها لتدبير برامجها التنموية والاقتصادية.

ولعل النجاح في جذب الانتباه إلى مميزات وخصوصيات المنطقة "الجماعة"، وتبسيط الضوء على أهم البنيات التحتية وعلى التحفيزات والتسهيلات الجبائية والضريبية أو حتى العقارية...، من شأنه استقطاب أهم المستثمرين سواء على الصعيد الوطني أو على الصعيد الدولي بغية الاستثمار في منطقة غنية بالمحفزات الاستثمارية.

إن الذكاء الترابي يهدف بالأساس إلى خلق شروط تنمية متوازنة ومتسارعة حسب الحاجيات المحلية، والحقيقة أن المغرب خطى خطوات مهمة في تنزيل السياسات العمومية في مجال التنمية، حيث كان في السابق يتم إعداد السياسات التنموية على مستوى المركز بينما يقتصر دور الجماعة على تنفيذ هذه السياسات المخطط لها مسبقا من طرف الوزارات المعنية، والتي تبعث لها في قوالب جاهزة ضمن أهداف واستراتيجيات وطنية عمومية.

⁷⁸⁷ - المملكة المغربية، وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الإدارة المغربية وتحديات 2010، مرجع سابق، 2002، ص. 201-202.

واليوم، أصبحت هذه السياسات والبرامج التنموية، تتم على صعيد الجهات والجماعات، أي يتم إعدادها وبناءها من القاعدة وليس العكس. وفي ذلك تثمين لمبدأ التدبير الحر الذي يعتمد بدوره على مبدأ التفريع في تدبير الاختصاصات التنموية، فتصميم السياسات التنموية من القاعدة هي بمثابة تثبيت لركائز مبدأ التفريع على مستوى تأسيس وتنزيل السياسات العمومية والمحلية خصوصا فيما يتعلق ببرامج التسويق الترابي.

لقد أصبح الذكاء الترابي وسيلة لا غنى عنها في تدبير السياسات العمومية الترابية، وخاصة تلك المتعلقة بقطاع الاستثمار، في إطار جلب الاستثمارات والموارد المالية للخرينة الجماعية، ومن هنا تتجلى لنا ضرورة اعتماد وثيقة لتدبير التراب⁽⁷⁸⁸⁾ مكونة من وثائق تتضمن خطط مدروسة على المدى البعيد أو المتوسط من طرف الجماعات المعنية بناء على معطياتها ومؤهلاتها وخصوصياتها ومواردها الطبيعية والتمويلية...، مع مراعاة ما راكمته من نجاحات على مستوى مختلف المجالات وكذلك مراعاة العوائق المالية والمجالية التي تواجهها الجماعة.

ولعل "وثيقة تدبير التراب الجماعي" ستكون بمثابة أداة من أدوات الذكاء الترابي الأكثر نجاعة، والذي ستنهجه الجماعة كخارطة طريق من أجل تحديد احتياجاتها والرفع من مردوديتها وتسريع وتيرة تنميتها.

ومن هذا المنطلق ستمكن الجماعة من تسيير دواليبها وتوجيهها نحو الاستثمار في أفق تطوير مدن وجماعات ذكية قادرة على ولوج عالم الاقتصاد والمقاولات والاستثمارات الكبرى.

⁷⁸⁸ - وهي وثيقة استشرافية أصبحت تعتمد عليها معظم الجهات الكبرى في المملكة، تركز على إعداد وتصميم خطة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على مدى خمسة وعشرين سنة والتي من المعترزم نهجها كخارطة طريق لتنميتها المستقبلية.

وفي الأخير، فإن تسويق التراب ينبغي أن يكون مبنيا على برامج معدة بإحكام من طرف الإدارة الجماعية التي يجب أن تكون على دراية بمعطياتها الكمية والنوعية، وهو ما يتطلب إدارة واعية بقدراتها وإمكانياتها واحتياجاتها، لذلك فإن أغلب الباحثين⁽⁷⁸⁹⁾ في مجال التنمية الترابية يقترحون تنظيم لجان للحكمة الاقتصادية على مستوى الجماعة، يكون من بين مهامها إعداد وتخطيط العرض الاستثماري لهذه الأخيرة قطاعيا ومجاليا، لأن التنمية الاقتصادية الجماعية هي بمثابة رأس الرمح المصوب بقوة نحو الاستقلال المالي الجماعي.

⁷⁸⁹ - "الجهوية الموسعة ورهان التلاؤم مع متطلبات الذكاء الترابي" مداخلة للأستاذ إدريس الفينة ضمن برنامج تلفزيوني، 18 يناير 2021 على شاشة ميدي 1 تيفي.

خاتمة القسم الثاني:

يشكل الاستقلال المالي الجماعي أهم مبادئ اللامركزية الإدارية وعصب التنمية المحلية، فممارسة الشؤون المحلية، أي الجماعة، لا بد وأن يتم بوسائل مالية وبشرية، واستراتيجية تضمن السير العادي والطبيعي لدى الجماعة وتؤدي إلى تحقيق التنمية المحلية.

والملاحظ أن اتساع مجالات التدخل الجماعي، لم يواكبه اتساع على مستوى تمويل هذه التدخلات، وبالموازاة مع ذلك، فإن الموارد المالية الذاتية للجماعة ظلت تعاني من الضعف والهشاشة، الأمر الذي أدى إلى عرقلة السير العام لهذه التدخلات الجماعية وأثر بقوة على نسبة استقلالها المالي.

لقد كانت الحاجة في غاية الإلحاح، أمام هذا الضعف التمويلي الحاصل على مستوى الميزانية الجماعية، إلى اللجوء إلى سياسة التمويل الخارجي لسد الخصاص المالي وتمويل المشاريع التنموية للجماعة، إلا أن هذه التمويلات الخارجية، سواء كانت قروضا أو إمدادات مركزية، أصبحت بدورها عاملا من عوامل ضعف الاستقلال المالي الجماعي، وذلك لما لهذه التمويلات الخارجية من صبغة تحكمية وتوجيهية للسياسة التنموية للجماعة، فأغلب القروض والإمدادات المركزية، إن لم نقل كلها، تأتي مصحوبة بتوصيات وتوجيهات تعكس السلطة الخفية لصاحبها على توجيه هذه الإمدادات أو هذه القروض، وهو ما ينعكس سلبا على مستوى تدبير البرامج المحلية وعلى حرية الجماعات في تقرير تدبيرها من جهة، وعلى الاستقلالية المالية لهذه الجماعات من جهة أخرى.

ولعل من العوامل الأخرى التي تؤثر على استقلالية الجماعات سواء من الناحية المالية أو من الناحية التدبيرية، هو ثقل الرقابة المفروضة على النشاط المالي الجماعي، وهو ما تبين لنا جليا من خلال الأجهزة الرقابية المتعددة التي تكون حاضرة في جميع مراحل ومستويات إعداد وصرف وتنفيذ الميزانية الجماعية...

إن تدبير الشؤون وممارسة المهام الجماعية التي تتنامى يوما بعد يوم أصبح يستدعي، بالضرورة، تعزيز الاستقلال المالي لدى الجماعات، بالموازاة مع الاستقلال التدبيري، وهو الأمر الذي يقتضي إعادة النظر في العلاقة التي تربط الدولة بالجماعة، وذلك عبر التأسيس لعلاقة تكامل وتعاون بينهما.

ولتحقيق هذه المقاربة يجب أن يكون التدخل المالي للدولة في نطاق محدود ووفق شروط تعزز من استقلالية الجماعات ولا تنقص منها، وبالمقابل يجب تدعيم مستوى الموارد الذاتية لدى الجماعة حتى تستطيع "تمويل استقلالها المالي والتدبيري".

لأجل ذلك، ومن خلال تطرقنا لمعوقات الاستقلال المالي لدى الجماعة، فإن الوسيلة الأنجع لمعالجة هذه المعوقات، هو ضرورة الخروج من نفق التدبير التقليدي للإدارة المحلية والعمل على تحقيق النجاعة على مستوى التدخلات الجماعية، وخاصة التدخلات الاقتصادية.

فالحديث لا يكاد ينقطع عن التدبير الجيد والمعصرن للوظيفة الجماعية في مختلف أدوات الإعلام والتواصل المغربية، على اعتبار أن التدبير الجيد أو الحكامتي للإدارة الجماعية هو تدبير قائم على إدخال أسلوب إدارة الأعمال والمقاولات في الإدارة الجماعية، وإدخال آليات حديثة للتدبير من قبيل قياس الأداء والتسويق الترابي، والذكاء الترابي والحكمة التشاركية والتدبير المرتكز على النتائج وغير ذلك من المصطلحات الاقتصادية التي تركز العمل الجماعي بصفة عامة والتدخلات الاقتصادية الجماعية بصفة خاصة.

ولعل هذا الدور الجديد للإدارة الجماعية سيؤدي لا محال لإعادة صياغة مفهوم لهذه الإدارة، بما يسمح باستثمار الخبرات والكفاءات والوسائل العلمية والتقنية، لخلق فعل جديد ومتطور يساعد الجماعة على إعادة تموقعها إن على مستوى الموارد أو النفقات.

خاتمة عامة:

وفي الأخير، لا يسعنا القول بأن النهوض بالتنمية المحلية لا يتأتى من خلال التعديلات القانونية وتوسيع الاختصاصات الجماعية فقط، إنما يتطلب ذلك تحقيق استقلالية للجماعات عبر توفير جميع الوسائل المالية الكفيلة بتحقيق هذا الاستقلال.

ولعل أقرب الطرق لبلوغ الاستقلال المالي الجماعي هو توفير كافة الآليات المناسبة لتحقيقه ومن ضمن هذه الآليات توفر الجماعات على وسائل تمويلية ذاتية كافية لتدبير اختصاصاتها المتنامية، والعمل على تنزيلها وفق ما يقتضيه مبدأ التدبير الحر.

ومن خلال تشخيصنا للوضعية المالية للجماعات، تبين لنا مدى الضعف الذي تعاني منه هذه الأخيرة، فالنقص الحاصل على مستوى الموارد الذاتية للجماعة، سواء كانت موارد جبائية أو غير جبائية، جعل الجماعة المغربية بمثابة الطرف الضعيف الذي ينتظر ما تجود به الدولة من إمدادات من أجل تحقيق توازن على مستوى ميزانيتها التي تعاني باستمرار من بالضعف واللاتوازن.

ولعل هذا القصور المالي لدى الجماعات هو السبب الأساسي في ضعف قدرتها على تدبير شؤونها بنفسها، واتخاذ زمام المبادرة في بلورة مشاريع اقتصادية وتنموية قادرة على الرفع من المردودية المالية والتدبيرية لديها، كما أن هذا القصور التمويلي غالبا ما يدفع الجماعة إلى اللجوء إلى سياسة الائتمان أو إلى قبول إمدادات الدولة مع كل ما تحمله من توجيهات وإملاءات، إن كانت تدل على شيء فإنما تدل على سياسة تحكمية من طرف المركز، الهدف منها تكييف السياسات المحلية مع السياسات العمومية، وهو أمر مطلوب، إنما ترك هامش من حرية المبادرة لدى الجماعات من أجل تدبير اختصاصاتها التمويلية وفق ما تراه مناسبا ووفق ما تقتضيه معطياتها ووسائلها وحاجياتها وخصوصا وفق ما يقتضيه مبدأ الاستقلال المالي والشخصية المعنوية التي منحها الدستور للجماعات المغربية، هو أمر مطلوب أيضا.

إن ما يزيد من حدة التحكم والتدخل المركزي المفرط في الشؤون الجماعية، هو تعدد الآليات الرقابية على النشاط المالي الجماعي بكل تجلياته، بدءاً من تحضير الميزانية إلى تنفيذها وبسط مراقبتها على مختلف المراحل التي تمر منها هذه العمليات، وهو ما يترك أثراً سلباً لدى الإدارة الجماعية التي تراها دائماً في موقع خوف من اتخاذ أي مسؤولية وهو ما يسبب الإحباط والالتكالية وعدم الاجتهاد في اتخاذ مبادرات ناجعة وفعالة على مستوى التدبير المالي المحلي نظراً لما تشعر به الإدارة الجماعية من ضعف استقلالياتها وعدم جدوى قراراتها لارتباطها باستمرار، بتأشيرة الموافقة أو ممارسة حق الرفض من لدن السلطات المركزية.

ومن هذا المنطلق، فإن الحل الأنسب للخروج من هذا النفق، وتحقيق الاستقلال المالي والإداري لدى الجماعة، هو ضرورة البحث عن مقومات لتعزيز هذا الاستقلال، وهي مقومات تتمثل بالدرجة الأولى في تعزيز الموارد الذاتية لدى الجماعة، وهو أمر يقتضي المرور من إدارة كلاسيكية، إلى إدارة عصرية مدبرة وحكيمة وقادرة على تحقيق المردودية وبالتالي إحداث تغيير في مسار التدبير الجماعي في أفق تحقيق استقلال إداري ومالي لدى الإدارة الجماعية.

وعندما نتحدث عن إضفاء الصبغة العقلانية على الإدارة الجماعية، فإننا نقصد كذلك الإدارة الجبائية المحلية التي لازالت تتطلب مزيداً من الحزم والكفاءة والحكمة من أجل الرفع من مستوى التحصيل الجبائي، بالإضافة إلى إعادة النظر في نظام توزيع المنتج الضريبي الوطني على الجماعات، فالنظام الضريبي في المغرب يغلب فيه الطابع الوطني المركزي على الطابع المحلي الترابي، لذلك فنحن في الحاجة إلى لامركزية ضريبية كحل فعال لتدعيم الموارد الجماعية وإخراجها من دائرة التبعية للدولة.

أما المقوم الآخر المعزز للاستقلال المالي لدى الجماعة، فهو مبدأ لصيق بالاستقلال المالي، وهو الاستقلال الإداري أو الاستقلال التدبيري داخل الإدارة الجماعية، وهذه الأخيرة التي لازالت رهينة الرقابة المشددة الممارسة عليها من طرف السلطات المركزية، وبالرغم من المحاولات الكثيرة للتخفيف من هذه الرقابة "الوصاية"، إلا أنها

لا زالت تشكل صعوبة كبرى تواجهها الجماعة على مستوى تدبير الميزانية الجماعية في شقيها سواء المتعلق بالتسيير أو الشق المتعلق بالتجهيز.

ولعل منطق التدبير الحر يقتضي أن تتمتع الجماعة بحرية في ممارستها لاختصاصاتها المالية والإدارية، ومنطق التدبير الحديث للإدارة الجماعية يقتضي أن تتوفر هذه الهيئات على موارد مالية كافية لتمويل تدخلاتها الاقتصادية، ولتحقيق هذه المعادلة الصعبة، يجب التخفيف من حدة "الوصاية" المفروضة على الشأن العام المحلي وترويضها بشكل يجعلها رقابة مواكبة وتوجيه وليس وصاية تحكم وتسيير فجرة من "الوصاية" ضرورية لضمان السير المنضبط والمسؤول داخل الإدارة الجماعية.

ومن نفس المنظور فإن العمل على توفير وسائل مالية كافية بتدبير التنمية الجماعية بشكل حر ومستقل، يقتضي بالضرورة، إعادة بناء العلاقة بين الدولة والجماعة أساسها التعاون والتكامل بين التمويل المركزي والتمويل الذاتي الجماعي، ضمن مقاربة تعتبر الإمدادات المركزية وسيلة تمويلية تكميلية ذات طابع مؤقت و"مناسباتي" وليس بمثابة تمويل أساسي تعتمد عليه الجماعة وبدونه تبقى عاجزة عن تمويل أبسط تكاليفها.

وأمام هذه المعطيات، فإن الضرورة أصبحت تقتضي تدخل المشرع والمهتمين بالشأن المالي العام والمحلي لوضع آليات لتجاوز هذه المعوقات والحد منها، والسبيل إلى ذلك هو العمل على إعطاء المزيد من الحرية التدبيرية لفائدة الجماعات، خصوصا في مجال التدبير المالي وهو أمر يتطلب إيجاد مقاربة واقعية لتنزيل مبدأ التدبير الحر بالإضافة إلى العمل على تحديد الاختصاصات المالية وتوزيعها بشكل دقيق بين الدولة وبين الجماعات الترابية لتفادي التنازع المفضي إلى التهرب من المسؤولية والمساءلة القانونية.

إن الاستقلال المالي للجماعة لا يمكن أن يتأتى إلا بتنزيل سليم للحكمة المالية على المستوى المحلي، فمن شأن ضبط وحوكمة التدخلات المالية والاقتصادية لدى الجماعة أن يعزز مكانتها المالية ويساهم في تعزيز استقلالها، لذلك فإن الرفع من القدرات الاقتصادية

والتدبيرية لدى الجماعة أصبحت خطوة حتمية وضرورة لا محيد عنها في أفق خلق جماعة مقابلة وقائدة قادرة على الوقوف جنبا إلى جنب مع الدولة في طريق تحقيق التنمية الترابية والوطنية المنشودة.

والحقيقة أنه بالرغم من أورااش الإصلاح التي تمت مباشرتها في إطار تفعيل ورش الجهوية المتقدمة، إلا أن النتائج المترتبة عن ذلك تبقى محدودة لعدة صعوبات جعلت الجماعات مطالبة برفع التحديات التالية:

- التحدي المرتبط بضعف الاستثمارات الترابية؛
- محدودية الحكامة في مجال تدبير الموارد والذكاء الاقتصادي؛
- مداخيل مقاولات ضعيفة مع نقص في فرص الشغل⁽⁷⁹⁰⁾.

وانطلاقا مما سبق، فإن الاستقلال المالي الجماعي لا يمكن أن يجد ضالته إلا عبر تحقيق مجموعة من الإصلاحات، هي بمثابة خارطة طريق مهمة وضرورية من أجل تجاوز الاختلالات التي تعرفها المنظومة المالية والتدبيرية الجماعية، يتعلق الأمر بحزمة من التوصيات والاقتراحات التي من شأنها تسليط الضوء على بعض الأسس والآليات القانونية والتدبيرية التي يمكن الاعتماد عليها من أجل تنمية الرصيد المالي وتعزيز مسار الاستقلال المالي للجماعات المغربية وهي على الشكل التالي:

على مستوى الآليات القانونية:

من أجل تعزيز مبدأ الاستقلال المالي الجماعي لابد من إجراء مجموعة من الإصلاحات على مستوى النصوص القانونية المنظمة للتدبير المحلي، من هذه الإصلاحات ما يتعلق بضرورة:

⁷⁹⁰ - النموذج التنموي هو عبارة عن مشروع أطلقه صاحب الجلالة الملك محمد السادس في نونبر 2019، حيث عمل على إحداث لجنة خاصة تضم 35 عضوا مسارات أكاديمية مختلفة وكلفها بالعمل على المشروع التنموي الجديد في إطار منظور استراتيجي شامل ومندمج، وعهد إلى هذه اللجنة الخاصة إلى اقتراح التعديلات الكبرى المأمولة والمبادرات الملموسة الكفيلة لتحسين وتحديد النموذج التنموي الوطني الجديد وفق مقاربة تشاركية ومندمجة، وقد أسفر عمل هذه اللجنة على إصدار مجموعة من القرارات والتوصيات نتيجة الاختلالات التي تم الكشف عنها على الصعيدين الوطني والمحلي.

- ✓ مراجعة القانون التنظيمي المالي للجماعات الذي أصبح لا يستجيب للتطلعات الجماعية خصوصا أمام التحولات التي يعرفها المغرب محليا وإقليميا ودوليا؛
- ✓ إصلاح النظام الضريبي المحلي وملائمته مع حقيقة الواقع المغربي، ولكي يحقق النظام الضريبي فعاليته ونجاعته يجب أن يتمتع بالمرونة والحزم في الوقت ذاته بغية تحقيق الوظائف الأساسية لهذا النظام وهي الوظيفة المالية والاقتصادية والاجتماعية؛
- وفي نفس السياق يجب العمل على خلق سلطة جبائية محلية متكاملة تبتدأ من تحديد السعر إلى التحصيل وهو ما سيجعل الجماعة تتفادى ضياع مجموع من الأموال نتيجة حصول الدولة على فوائد التحصيل وهو ما سيساهم في الرفع من المردودية وتحقيق استقلال مالي حقيقي.
- ✓ إعادة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات، وبين الجماعات الترابية مع بعضها البعض قصد تجاوز الغموض الحاصل على مستوى توزيع الاختصاصات وحتى تتحقق استقلالية على صعيد القرار المالي لدى الجماعة؛
- ✓ إعادة النظر في توزيع الموارد المالية سواء على المستوى العمودي أو على المستوى الأفقي؛
- ✓ حذف النص القانوني الذي يبيح الترشح لمنصب رئيس الجماعة بشهادة الأولى ابتدائي كأدنى مستوى وتعويضه بنص قانوني يشترط مستوى دراسي عالي، ولم لا متخصص، فلا يعقل أن يضطلع الرئيس بقيادة جماعة بكل ما لديها من حمولة مالية وبشرية وتدبيرية وهو يعاني واقعا من ضعف في مستواه التعليمي، فكيف ننتظر من الرئيس أن يتحلى بروح القيادة الرشيدة وتفعيل مبادئ الحكامة على أرض الواقع وهو أساسا غير مؤهل لذلك؛
- ✓ اعتماد نظام قانوني جديد ومحين لتدبير الأملاك العمومية الجماعية وفق مقاربة تساير التطور الحاصل على مستوى الأدوار التي أصبحت تضطلع بها الجماعات؛

✓ تفعيل قانون الإقرار بالتملكات لدى المنتخبين الجماعيين حماية للمال من السرقة والنهب؛

✓ تطوير سياسة اللاتمرکز.

على مستوى تدبير الإدارة الجماعية:

من أجل إصلاح المنظومة المالية للجماعة لابد من إصلاح منهجية التدبير المالي الجماعي من خلال:

✓ البحث عن مصادر تمويل جديدة وذلك من أجل التخلي على سياسة الاقتراض لمالها من إكراهات تؤثر على استقلالية الجماعة، وذلك من خلال الانفتاح على القطاع الخاص ووضع تحفيزات لجلب الاستثمارات؛

✓ اعتماد ميثاق للاستثمار المحلي على غرار ميثاق الاستثمار على المستوى الوطني؛

✓ اعتماد التخطيط الشمولي لتدبير المشاريع والبرامج التنموية والاقتصادية على مستوى الجماعة؛

✓ الرفع من كفاءة العنصر البشري باعتباره المحرك الأساسي والفعلي للنشاطات الإدارية والمالية لدى الجماعات، وبالتالي يجب أن يتشبع بمبادئ التدبير الحر والمقاولاتي لخلق موظف جماعي فاعل في مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية؛

✓ ضرورة ترشيد الإنفاق الجماعي للحد من التبذير المالي والإنفاق العشوائي للموارد الجماعية؛

✓ حصر الأملاك العمومية الجماعية وتحديد نطاقها الترابي، حتى يتم تفادي تداخل الاختصاص بين الجماعات وبالتالي تجنب المشاكل التي تؤدي إلى ضياع المال العام؛

✓ تنمية الرصيد العقاري لدى الجماعات؛

- ✓ اعتماد مقارنة تشاركية، في تدبير الميزانية الجماعية، تأخذ بعين الاعتبار كل الفاعلين والمتدخلين في الشأن المحلي ومنهم المجتمع المدني؛
- ✓ ضرورة قيام الجماعات بالمزيد من المجهودات الذاتية قصد تطوير نفسها والتغلب على التحديات المالية التي تواجهها، سواء تعلق الأمر بالموارد الجبائية أو الموارد ذات الطبيعة الاستثمارية، دون انتظار ما تجود به الدولة من إمدادات، وذلك من خلال تعزيز آليات الشراكة والتعاقد مع القطاع الخاص؛
- ✓ اعتماد آليات التسويق الترابي كآلية لجلب الاستثمارات الوطنية والأجنبية لأرض الجماعة، مع منح تحفيزات وتسهيلات للمستثمرين قصد اختيار الجماعة كموطن لاستثماراتهم، وهو ما سيفيض على الجماعة بمصادر مالية تعزز بها رصيدها المالي وتساهم من خلاله في عملية التنمية وتعزز به استقلالها المالي والتدبيري؛
- ✓ اعتماد ميثاق أخلاقي للوظيفة العمومية المحلية؛
- ✓ تفعيل أداء النخب المحلية.

على مستوى النظام الرقابي:

- لاشك أن تعزيز مبدأ الاستقلال المالي لدى الجماعة لا يتوقف عند الإصلاحات القانونية المتعلقة بالإدارة المالية، ولا عند مراجعة منهجية التدبير المالي الجماعي فحسب، وإنما يمتد إلى تعزيز وتقوية منظومة الرقابة على النشاط المالي للجماعة، سواء كانت رقابة إدارية أو سياسية أو قضائية، لذلك يجب العمل على:
- ✓ تفعيل الآليات الرقابية الحديثة المرتكزة على النتائج كآلية للحد من تدخلات السلطة المركزية وإعطاء هامش من الحرية التدبيرية على مستوى الجماعات؛
 - ✓ اعتماد آلية الرقابة الداخلية؛
 - ✓ إعمال مبدأ التقييم والمحاسبة؛
 - ✓ تقوية مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة والمحاسبة بالعقاب من خلال تعزيز الدور الردعي للمجالس الجهوية للحسابات، فالحديث عن الشفافية والمحاسبة لا ينبغي

أن يظل حبيس نظريات وشعارات مجردة، بل لابد من تطبيق آليات قانونية لتقويم الممارسات السلبية، وذلك من خلال تعبئة الوسائل القانونية والزجرية لتخليق التدبير المالي العمومي والمحلي.

إن أي إصلاح للمالية الجماعية في أفق بلوغ الاستقلال المالي، لن يكتب له النور إلا بواسطته تكثيف الجهود الجماعية والوطنية من أجل بناء دعائم حقيقية قادرة على الرفع من المستوى المالي والتدبيري لدى الجماعة من أجل تأسيس استقلالها المالي المنشود، وإن كنت أرى أن هذا الاستقلال مطلب صعب التحقيق ولكنه قابل للتحقيق، فالأمر شبيه بمتاهة متشابكة تتطلب سلك عدة طرق معاكسة وأحيانا متشابهة وأخرى متقابلة، من أجل بلوغ الهدف الأساسي ألا وهو الاستقلال المالي الجماعي.

إلا أن هناك سؤالا يطرح نفسه بحدّة وهو هل الاستقلال المالي الجماعي هو الطرح الوحيد؟ ألا يمكن القول أن الجماعات الترابية المغربية بشكل عام والجماعات بشكل خاص يتوجب أن تبقى تابعة لسلطان الدولة؟، فالرقابة بما فيها من آليات قانونية وإن كانت تعيق في غالب الأحيان عمل المجالس الجماعية، إلا أنها تبقى في نظر بعض المختصين ضرورية وإلزامية، في ظل "التسيب وعدم المسؤولية" الحاصل على مستوى التدبير الجماعي والترابي عامة.

لائحة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

الكتب:

- أحمد قيلش وعبد الغني حدوش، "المساطر الجبائية المحلية الوعاء والتحصيل"، سلسلة المعارف العلمية في الشرح العلمي للمنظومة الجبائية، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، مطبعة سافي كراف، آسفي 2013.
- "بنية المنظومة الجبائية المحلية"، سلسلة المعارف العلمية في الشرح العلمي للمنظومة الجبائية، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، مطبعة سافي كراف، آسفي 2013.
- أحمد حضرائي، النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي، والمقارن، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 22، الطبعة الأولى، 2001.
- محمد الغالي، "الوجيز في مناهج البحث والهندسة العلمية للمعرفة"، مكتبة المعرفة، مراكش، 2018.
- إدريس البصري، "الوجيز في الجبايات المحلية وهيئاتها"، مجموعة "تشديد دولة حديثة"، المطبعة الملكية بالرباط، 1994.
- المختار الأكحل، "الديموقراطية المحلية وحصيلة التنمية بالبادية المغربية"، الديموقراطية المحلية، الوحدة الوطنية والتنمية، المجموعة الوطنية للبحث حول الديموقراطية، منشورات شركة أوداد للاتصال، توزيع دار التوحيدي للنشر والتوزيع ووسائل الاتصال، الرباط، 2001.
- المصطفى معمر وفاطمة التازي، "اللامركزية والتمويل الذاتي للجماعات الترابية قراءة في القانون التنظيمي للجهة"، المركز المغربي للبحث والدراسات الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2017.

- المهدي بنمير، "الجماعات المحلية والممارسات المالية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 1994.
- "الجماعات المحلية بالمغرب ومسألة التنمية المحلية"، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 1995.
- الهادي مقداد، "السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2000.
- بهيجة هسكر، "الجماعة المقاول بالمغرب (الأسس، المقومات والرهنات)"، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2010.
- بوجمعة بوعزاوي، "التنظيم الإداري، الإدارة المركزية للدولة، الجماعات الترابية"، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الأولى، 2013.
- توفيق السعيد، "الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات المحلية"، طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2003.
- جميلة دليمي، "الوعاء الجبائي بين حدود الإصلاح ورهنات الحكامة الجيدة"، (الكتاب كله باللغة الفرنسية ومرجعه على الشكل الآتي:
Les finances des collectivités locales dans les états du Maghreb, réseau des juristes maghrébins, actes des VIèmes journées maghrébines de droit, Marrakech, les 15 et 16 avril 2011, imprimerie El Maârif Al Jadida, Rabat, 2011.
- حسن بريح، المصطفى خطاب، "مسلسل الإصلاح الجبائي المحلي وإشكالية الاستقلال المالي للجماعات الترابية"، سلسلة أريد أن أعرف، صوماديل لنشر والتوزيع، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2014.
- حماد حميدي، "المالية العامة"، مطبعة بني أزناس، سلا، الطبعة الأولى، 2000.
- حميد أبولاس، "تدبير الموارد البشرية، نموذج الإدارة الجماعية"، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2005.
- حنان الخلفي، "القرار المالي الجهوي وآلية مقارنة"، مجلة المنار للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص، مطبعة دار السلام، الرباط.

- صلاح الدين أكريلان، "الميثاق الجماعي: قراءة تحليلية"، مطبعة savoir print، الطبعة الأولى، 2009.
- عبد الحق دهبى وآخرون، "جرائم المال العام"، ايديسوفت للنشر، طبعة أولى، 2005.
- عبد العزيز أشرقي، "الجماعات الترابية، الآفاق المستقبلية وتحديات التنمية المستدامة، الجهات، العمالات والأقاليم، الجماعات المحلية"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2016.
- "الحكمة الجيدة الدولية - الوطنية- الجماعية ومتطلبات الإدارة المواطنة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2009.
- عبد الفتاح بلخال، "علم المالية العامة- والتشريع المالي المغربي"، مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الأولى، 2005.
- عبد القادر باينة، "القضاء الإداري: الأسس العامة والتطور التاريخي"، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، 1988.
- عبد اللطيف المودني، "الديناميات المحلية وحكمة الدولة"، مطبعة أفريقيا الشرق، الدار البيضاء، 2013.
- عبد الله شنفار، "الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية، دراسات في القرار المحلي"، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، الطبعة الأولى 2005.
- عبد المجيد أسعد، "مالية الجماعات المحلية بالمغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1994.
- "مالية الجماعات المحلية بالمغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثانية، 1995.
- عبد الواحد القرشي، "التنظيم الإداري المغربي"، مطبعة الأمنية، الرباط، 2016.
- عصام القرني، "النظام الجبائي أمام تحديات تطور التنظيم اللامركزي بالمغرب: التمويل الترابي في ضوء القوانين التنظيمية الجماعات الترابية بالمغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، العدد الأول، 2017.

- علي السدجاري، "الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث"، الرباط، 1994.
- كريم لحرش، "الدستور الجديد للمملكة المغربية شرح وتحليل"، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى، 2011.
- "النظام الجبائي المحلي المغربي في ضوء الممارسة العملية وواقع الاجتهاد القضائي"، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، سنة 2010.
- محمد الأشهب، "الفلسفة والسياسة عند هابرماس: جدلية الحداثة والمشروعية والتواصل في فضاء الديمقراطية"، منشورات دفاتر سياسية، 2006.
- محمد التهامي ظواهر ومسعود صديقي، "المراجعة وتدقيق الحسابات"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- محمد الحياي، "مظاهر التنمية المحلية وعوائقها (الجماعات الحضرية والقروية نموذجاً)"، مطبعة بنميمون، وجدة، الطبعة الأولى، 1998.
- محمد السكتاوي، "مبادئ التدبير والتواصل داخل الإدارة"، منشورات صدى التضامن، سلسلة الخدمات التربوية والإدارية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2003.
- محمد السنوسي معني، "مالية الجماعات المحلية- التنظيم المالي المحلي-"، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1993.
- محمد اليعقوبي، "تأملات حول الديمقراطية المحلية بالغرب"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الثانية، 2008.
- محمد براو، "الوسيط في شرح مدونة المحاكم المالية، الكتب الثلاث"، منشورات مركز الدراسات والأبحاث حول الرقابة والمحاسبة ومكافحة الفساد، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى، 2012.
- محمد حركات، "التدبير الاستراتيجي والمنافسة، رهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية"، مطبعة فضالة، المحمدية، 1997.
- محمد حنين، "المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية"، دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى، 2007.

- محمد حيمود، "مالية الجماعات الترابية"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2017.
- محمود شوارق، "المساطر القانونية لتدبير الأملاك الجماعية الحضرية والقروية الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، أكتوبر 2008.
- "تدبير الأملاك الحضرية والقروية في ضوء الميثاق الجماعي الجديد"، تدبير الملك العام الجماعي، تدبير الملك الخاص الجماعي، نماذج للعمليات العقارية، نشر وتوزيع مكتبة دار السلام، الرباط، الطبعة الأولى، 2007.
- مراد محمد حلمي، "مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية"، جامعة الدول العربية، معهد الدراسات العربية العالمية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة 1962.
- نور الدين السعداني، "الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية، دراسة تحليلية"، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى، 2015.
- هشام مليح، "الدولة والجبائات المحلية"، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية، العدد الرابع، مطبعة الأمنية، الرباط، 2014.

الأطروحات والرسائل:

الأطروحات:

- إبراهيم التوري، "تدبير ميزانية المجالس الجماعية بين القانون والممارسة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال الرباط، السنة الجامعية 2007-2008.
- أحمد الرازي، "الجماعات المحلية أداة لتحقيق التنمية: الجماعة الحضرية لسوق الأربعاء نموذجاً"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، 2001-2002.

▪ أحمد قيلش، "المنظومة الجبائية المحلية بين إشكالية التنازع وحركية التقاضي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق، الدار البيضاء، 2000-2001.

▪ المهدي بنمير، "الجماعة وإشكالية التنمية بالمغرب، دراسة تحليلية للممارسة الجماعية في ضوء ظهور 30 شتنبر 1976"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 1989-1990.

▪ إلهام بخوشي، "الحكامه وتدبير الشأن العام المحلي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، السنة الجامعية 2016-2017.

▪ حنان بنقاسم، "المؤسسات العمومية في المغرب بين الترشيح والتفويت"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2002-2003.

▪ حورية المرضي، "موارد الجماعات المحلية ودورها في التنمية، الجماعات المحلية بالجهة الشرقية كنموذج"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، السنة الجامعية 2003-2004.

▪ سعيد المرجاني، "علاقة نظام اللاتمرکز الإداري باللامركزية الجهوية بالمغرب، تشخيص الواقع وآفاق المستقبل"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، السنة الجامعية 2020-2021.

▪ سعيد الميري، "التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي، الرباط، السنة الجامعية 2006-2007.

▪ سناء حمر الراس، "التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد

الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2016-2017.

▪ شاكِر الموصدق، "التمويل المالي الجماعي: دراسة لمعادلة الموارد الذاتية وتحديات التنمية -نموذج جماعة الرباط"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، السنة الجامعية 2016-2017.

▪ صالح النشاط، "التدبير المالي التراشيقي بالمغرب الحكامة ومعالجة الاختلالات المالية بالجماعات الترابية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2012-2013.

▪ عبد العلي الفيلاي، "الجماعات الترابية بالمغرب بين الحكامة المالية وتجويد آليات الرقابة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ظهر المهرار فاس، السنة الجامعية 2014-2015.

▪ عبد القادر الطالب، "مساعدات الدولة للجماعات المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة البحث والتكوين، إدارة عامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، السنة الجامعية 2001-2002.

▪ عبد الواحد مبعوث، "التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط 1999-2000.

▪ علي أمجد، "الجهة والممارسة الجهوية بالمغرب، جهة كلميم سمارة نموذجا"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2004-2005.

- ليلي ديلاوي، "الجماعات الحضرية والقروية بالمغرب ومسألة التواصل"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ظهر المهرارز فاس، السنة الجامعية 2006-2007.
- ليلي صوالحي، "التخطيط الاستراتيجي المحلي كآلية للإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية: دراسة حالة الجزائر"، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة باتنة 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، الجزائر، السنة الجامعية 2017-2018.
- محمد أشملال، "واقع النظام الجبائي المحلي بالمغرب وشروط تأهيله"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، السنة الجامعية 2013-2014.
- محمد الدريوش، "التسويق الترابي ورهان التنمية المحلية بالمغرب نموذج جهة مكناس-تافيلالت وآفاق مشروع الجهوية المتقدمة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ظهر المهرارز فاس، السنة الجامعية 2014-2015.
- محمد حيمود، "إشكالية تقييم التدبير المحلي، مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2001-2002.
- محمد سكل، "التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، أكدال، السنة الجامعية 2011-2012.
- محمد عياد، "النظام الجبائي المغربي بعد الإصلاح"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية الحقوق، وجدة، السنة الجامعية 2003-2004.

▪ نوال الهناوي، "التدبير العمومي الجيد"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، أكادال، السنة الجامعية 2008-2009.

الرسائل:

▪ إبراهيم صبري، "القباضة الجماعية ومسألة التدبير المالي الجماعي"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية 1998-1999.

▪ إقبال بورقادي، "رقابة المجلس الجهوي للحسابات على الجماعات الترابية، -المجلس الجهوي للحسابات بفاس نموذجاً-"، تقرير البحث الميداني لنيل شهادة الماستر في القانون العام، السنة الجامعية 2012-2013.

▪ شاكراً الموساوي، "الإدارة المحلية المغربية وتحديات الحكامة (قراءة نقدية)"، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، 2004-2005.

▪ عبد المجيد علاك، "تدبير الموارد البشرية في الإدارة العمومية -علاقة التدبير بالتنمية الإدارية بالمغرب-"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2003-2004.

▪ محمد بوجيدة، "وصاية الدولة على الجماعات الحضرية والقروية بعد الميثاق 30 شتنبر 1976"، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، 1985.

▪ محمد مجيدي، "الجهة بالمغرب: البيئة ووسائل العمل -دراسة مقارنة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 1998.

- محمد منذر، "شراء الفاتورات بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، السنة الجامعية 1997-1998.

المقالات:

- إبراهيم الزمهرري، "الجهوية المتقدمة واستراتيجية التنمية الجهوية المندمجة"، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، الطبعة الثالثة، مطبعة طوب بريس، الرباط، العدد 19، 2012.
- أحمد بوسيدي، "التدبير الحر للجماعات الترابية"، مجلة المنبر القانوني، عدد مزدوج 2-3 أبريل/أكتوبر 2012.
- أحمد بوعشيق، "الحكمة المحلية على ضوء الميثاق الجماعي الجديد"، منشورات رسالة الجماعات الترابية، عدد 13، أبريل - يونيو 2005.
- إدريس جردان، "إدماج بعد المشاركة في التنمية الترابية بالمغرب: بين الفعالية والشرعية"، القوانين التنظيمية وقوانين الانتخابات على ضوء الدستور، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 16، 2015.
- العربي بجيجة، "ممثل السلطة المركزية بالجماعات الترابية: أي دور للولاة/العمال من خلال الدستور"، مجلة مسالك في الفكر السياسي والاقتصادي، الجماعات الترابية، الجهوية المتقدمة ورهان الحكامة الجيدة، العدد 29-30، 2015.
- المحجوب الدربالي، "السياسة الجبائية المحلية للجماعات المحلية: قراءة تحليلية للقانون الجبائي المحلي الجديد"، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد 1، ماي 2013.
- "جبايات الجهة بين مقتضيات المالية ورهان الجهوية المتقدمة"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية عدد 10، يوليوز 2015.

- "جباية الجماعة الترابية، دراسة تحليلية في ضوء تقرير المجلس الأعلى للحسابات وآخر اجتهادات القضاء الإداري"، سلسلة مواضيع حول الجماعات الترابية، عدد 1، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2016.
- المصطفى الدحاني، "إشكالية رفض القابض الجماعي التأشير على قرارات التسوية والرقابة القضائية على ذلك"، مجلة المحاكم، وجدة، عدد 5، 2010.
- المصطفى بلقزبور، "توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثاني، مطبعة طوب بريس، الرباط، 2011.
- المصطفى دليل، "المجالس الجماعية في المغرب على ضوء الميثاق الجماعي الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 40، 2003.
- المصطفى قريشي، "الجماعات الترابية بين متطلبات الحكامة ورهان التنمية"، الحكامة الترابية من الجهوية المتقدمة إلى الحكم الذاتي، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 31-32، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، عدد 11، 2015.
- الهاشمي فاروق، "مراقبة المحاسب العمومي للنفقات العمومية، واقع وآفاق"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104، ماي-يونيو، سنة 2012.
- أمال بلشقر، "التسويق الترابي دعامة أساسية للتنمية الجهوية المندمجة"، مجلة دراسات ووقائع دستورية وسياسية، العدد التاسع، مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2013.
- أمين ركلمة، "مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد وآفاق التطوير"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 29-30، العدد 11، 2015.
- حسن بريح والمصطفى خطاب، "مسلسل الإصلاح الجبائي المحلي وإشكالية الاستقلال المالي للجماعات الترابية"، سلسلة أريد أن أعرف، نشر صوماديل، العدد 11، 2014.

- حسن طارق، "السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 78-79، 2008.
- حفيظ بلعيد، "الإشكالات المرتبطة بالإعفاء وتطبيق الحد الأدنى للضريبة على الأرباح العقارية"، مجلة دفاتر المجلس الأعلى، مطبعة أليث، عدد 8، 2005.
- حياة البجدايني، محمد الأعرج، نجيب جيري، "أملك الدولة بين دواعي تدوين القواعد والأحكام التشريعية وإشكالات التمويل عبر الجبائية"، الأنظمة العقارية بالمغرب، عدد 2، أملك الدولة العامة والخاصة والجماعات الترابية، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، مطبعة المعارف الجديدة، طبعة 2015.
- رشيد لصفير، "الجهوية المتقدمة المرتكزات والرهنانات في ضوء تقرير اللجنة الاستشارية"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد مزدوج 11-12، الطبعة الثانية، 2011، مطبعة طوب بريس، الرباط.
- رضوان العنبي، "جبايات الجهة بين إكراهات الواقع ورهان الجهوية المتقدمة، التمويل الترابي في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب"، المركز المغربي للبحوث والدراسات الترابية، سلسلة الندوات حول التمويل الترابي بالمغرب، العدد الأول، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2017.
- رضوان زهرو، "التدبير الحر للشأن الترابي"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 34/33، الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، العدد 11، 2015.
- سعيد الدحماني، "التدبير العمومي الترابي من التدبير المفيد إلى التدبير الحر"، مجلة الشؤون القانونية والقضائية، العدد الثاني، مطبعة دار السلام، الرباط، سنة 2017.
- سعيد جفري، هشام مليح، "التشريع الجديد للجبايات المحلية بالمغرب"، مجلة السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، عدد 131.
- سيدي مولاي أحمد عيلا، "مقاربة نقدية للقوانين التنظيمية الترابية"، مجلة مسالك الفكر والسياسات والاقتصاد، الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية، العدد 34/33، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015.

- صلاح الدين أكريلان، "الميثاق الجماعي الجديد النظرية والتطبيق"، أجهزة الجماعة - السلطة المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة فيديرانت، الطبعة الأولى، 2003.
- طارق لباخ، "قراءة في نظام توزيع حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة"، مجلة المنارة، عدد 3، يناير 2013.
- عبد الحق المرجاني، "الجباية المحلية بالمغرب"، مجلة المالية المحلية والاقتصاد الجهوي، العدد 1، 1995.
- "تمويل التنمية المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 2-3، يناير-يونيو، 1993.
- "حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 2-3، سنة 1993.
- عبد الحق لشهب، "المال العام والتحصيل الضريبي"، جريدة الحوار المتمدن، العدد 12-13، 3 شتنبر 2005.
- عبد الرفيع زعنون، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري واحماية القضائية"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، العدد الثاني، فبراير 2019.
- عبد العالي ماكوري، "إكراهات الحكامة على مستوى التدبير الجماعي"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، حكامة السياسات العمومية، العدد 14، شتاء 2015.
- عبد الغني الشاوي، "الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد خاص 71، 2011.
- عبد الكريم حيضرة، "الوظيفة الجماعية بالمغرب: الواقع والرهنانات"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 124، شتنبر-أكتوبر 2015.
- عبد اللطيف بورحو، "مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 97، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2016.

- "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 70، سنة 2011.

▪ عبد الله شنفار، "الإدارة المغربية ومتطلبات التنمية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات جامعية، عدد 19، 2000.

▪ عبد المجيد أسعد، "الغابة كمورد مالي للجماعات المحلية القروية"، مجلة المالية المحلية والاقتصاد الجهوي، دار النشر المغربية، العدد 1، الدار البيضاء، 1995.

▪ عبد الواحد شعير، "الوضعية الحقوقية لممتلكات الجماعات الترابية بالمغرب"، مجلة المالية المحلية والاقتصاد الجهوي، مطبعة دار النشر المغربية، عدد 1، الدار البيضاء، 1995.

▪ عماد أبركان، "قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات"، الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 33-34، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015.

▪ عماد أبركان، المصطفى قريشي، "القانون التنظيمي للجماعات تنفيذ الخطاب السياسي وتقييم الواقع الممارساتي"، التدبير المحلي والحكامة الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع، مطبعة الأمنية، الرباط، 2015.

▪ عمر العسري، "النظام الجديد للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية بالمغرب"، مقالة مدرجة في مجلة فرنسية تحت عنوان:

Les finances des collectivités locales dans les Etats du Maghreb, réseau du juriste maghrébin, actes Vlèmes journées maghrébines de droit, Marrakech, les 15 et 16 avril 2011, publié avec le concours de la fondation Hannseidel, Allemagne, Imprimerie Al Maârif Al Jadida, Rabat, 2011.

▪ كريم لحرش، "تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد 10، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الثانية، 2011.

■ محمد الغالي والرشدي الحسن، "الحكمة المالية في ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 124، شتنبر-أكتوبر، 2015.

■ محمد آيت مكي، "وقفة عند بعض معوقات التنمية في الجماعات القروية المغربية"، مداخلة في أشغال ندوة التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية، مجلة القانون والاقتصاد كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، العدد 9، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1993.

■ محمد براو، "الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة الرشيدة المقومات-الفاعليون-التفاعلات دراسة مقارنة مركزة"، سلسلة الرقابة على المال العام والمنازعات المالية، العدد 4، مطبعة دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى، 2010.

■ محمد بن طلحة الدكالي، "محاولة لتشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجماعي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 44، 2003.

- التقرير التمهيدي لأعمال اليومين الدراسي المنظمين من طرف المجلة المغربية للإدارة والتنمية في 17 أبريل 2003، كلية الحقوق- الرباط- أكادال- المنشور بهذه المجلة، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 44، 2003.

■ محمد بوجيدة وميلود بوخال، "أملك الهيئات المحلية وهيئاتها"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، الطبعة الثانية، 2011.

- "أملك الجماعات المحلية وهيئاتها"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 5، 1998.

■ محمد بوجيدة، "تداخل اختصاص الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 78، 2008.

■ محمد حركات، "الوصايا العشر الكفيلة بضمان تفعيل المحاكم المالية بالمغرب"، توصيات الندوة السادسة حول: "المجالس الجهوية للحسابات والحكمة الجيدة الحكامة

والتدبير العمومي الجديد بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، عدد 6، 2005.

▪ محمد علي أديبا، "إشكالية الاستقلالية المالي للجماعات المحلية بالمغرب: نحو مقارنة أكثر واقعية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 29، 2001.

▪ مصطفى منار، "دور الجباية في تحقيق التنمية المحلية بالمغرب"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 6، 2005.

▪ منية بلمليح، "واقع التدبير العمومي المحلي ورهانات الحكامة المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 115، مارس-أبريل، 2014.

▪ نجاة العماري، "البرمجة المتعددة السنوات في القانون التنظيمي للمالية الجديد"، دفاتر الحكامة، العدد 2، دجنبر 2015.

▪ نجيب المصمودي، "الجماعات الترابية بالمغرب بين مقومات التسويق الترابي ورهان التنمية المحلية المندمجة"، منشورات سلسلة الحكامة الترابية ودراسة السياسات، العدد الأول، مطبعة الخليج العربي، الطبعة الأولى، نوفمبر 2014.

▪ نجيب بلعيد، "المالية المحلية"، المدرسة القومية للإدارة، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، 1994.

▪ نجيب جيري، "إصلاح منظومة الرقابة المالية بالمغرب بين التقنين والتفعيل"، مجلة طانجيس للقانون والاقتصاد، العدد 10، 2011.

- "السياسة الاقتصادية وآفاق التنمية بالمغرب"، مجلة مسالك في الفكر والسياسات والاقتصاد، مقالة تحت عنوان "مستقبل التنمية المحلية بالمغرب، عدد مزدوج 13-14، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2010.

▪ هشام الحسكة، "القضاء المالي الجهوي بالمغرب وإشكالية الانفتاح والاندماج في المحيط الرقابي الترابي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 119، نونبر-دجنبر 2014.

- "القضاء المالي الجهوي وحكمة الجماعات الترابية دراسة في اختصاص افتحاص/مراقبة تسيير الجماعات الترابية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، حكمة السياسات العمومية، العدد 14، 2015.
 - "المحاكم المالية الجهوية وأنماط ومستويات العلاقة بالمحيط الرقابي القضائي المغربي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 124، شتنبر-أكتوبر، 2015.
 - هشام مليح، "الدولة والجبايات المحلية التباس العلاقة وازدواجية التدبير"، أسئلة الإصلاح الضريبي في ضوء المناظرة الوطنية الثانية حول الجبايات، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية، العدد العاشر، مطبعة الأمنية، الرباط، 2015.
 - "في الحاجة إلى إصلاح قانون الجبايات المحلية"، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية، العدد العاشر، مطبعة الأمنية، الرباط، 2015.
 - يونس سلامي، "الشراكة قطاع عام-قطاع خاص (التوجه المغربي على ضوء التجارب المقارنة)"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الرابع، الطبعة الأولى، مطبعة طوب بريس، الرباط، 2011.
 - يونس مليح، "في الحاجة إلى إصلاح نظام جبايات الجماعات الترابية"، التدبير المحلي والحكمة الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع، مطبعة الأمنية، الرباط، 2015.
- الخطب الملكية:**

- الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء 6 نونبر 2008 خارطة طريق لتبني مشروع الجهوية المتقدمة.
- خطاب جلالة الملك في المؤرخ في أكتوبر من سنة 2003 بمناسبة افتتاح السنة التشريعية الثانية من الولاية السابعة.
- خطب جلالة الملك الحسن الثاني بمناسبة انعقاد المناظرات الوطنية للجماعات المحلية، 1998.

النصوص القانونية والتنظيمية:

- دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 من شعبان 1432 الموافق لـ 29 يوليوز 2011 بتنفيذ نص الدستور، (الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق لـ 30 يوليوز 2011).
- القانون التنظيمي رقم 113.14، المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق لـ 7 يوليوز 2015، (الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 06 شوال 1436 الموافق لـ 23 يوليوز 2015).
- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84، الصادر بتاريخ 06 شوال 1436 الموافق لـ 23 يوليوز 2015).
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83، والصادر في 20 رمضان 1436 الموافق لـ 23 يوليوز 2015).
- القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.107 الصادر في 23 من شوال 1437 الموافق لـ 28 يوليوز، (الجريدة الرسمية عدد 6492-14 ذو القعدة 1437، 185 أغسطس 2016).
- 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 لـ 18 فبراير 2009، (الجريدة الرسمية عدد 5711 الصادرة في 27 صفر 1430 الموافق لـ 23 فبراير 2009).
- القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297 الصادر في 25 من رجب 1423 الموافق لـ 3 أكتوبر 2002، (الجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 2002/11/21).

- القانون رقم 30.89 المتعلق بالضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.89.187، بتاريخ 21 نونبر 1989، (الجريدة الرسمية عدد 4023 بتاريخ 06 دجنبر 1989).
- القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.195 الصادر في 30 نونبر 2009، (الجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 3 ديسمبر 2007).
- القانون رقم 39.07 المتعلق بأحكام انتقالية فيما يتعلق بالرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات الترابية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.902 الصادر في 16 من ذي الحجة 1428 الموافق لـ 27 ديسمبر 2007، (الجريدة الرسمية عدد 5591 بتاريخ 31 دجنبر 2007).
- القانون رقم 30.85 المتعلق بفرض الضريبة على القيمة المضافة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.85.347 الصادر في 07 ربيع الآخر 1406 الموافق لـ 20 ديسمبر 1985، (الجريدة الرسمية عدد 38.18 الصادرة بتاريخ فاتح يناير 1986).
- القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.31، الصادر في 15 من ذي الحجة 1412 الموافق لـ 17 يوليوز 1992، (الجريدة الرسمية عدد 4159 بتاريخ 14 محرم 1413 الموافق لـ 15 يوليوز 1992).
- القانون 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.175 الصادر في 28 من محرم 1421 الموافق لـ 31 ماي 2000، (الجريدة الرسمية عدد 48000، الصادرة بتاريخ 28 صفر 1421 الموافق لفتح يونيو 2000).
- القانون رقم 57.19 المتعلق بنظام الأماكن العقارية للجماعات الترابية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.74 الصادر في 03 من ذي الحجة 1442 الموافق لـ 14 يوليوز 2021، (الجريدة الرسمية عدد 7006 بتاريخ 22 يوليو 2021).
- القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.91 الصادر في 16 جمادى الأولى 1442 الموافق لـ 31 دجنبر

2020، (الجريدة الرسمية عدد 4948 الصادرة في جمادى الأولى 1442 الموافق لـ 31 دجنبر 2020).

▪ القانون رقم 11.96 المتعلق بإحداث صندوق تجهيز الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 169.59.1، الصادر في 13 يونيو 1959.

▪ القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 01.02.25، الصادر في 19 محرم 1423 الموافق لـ 3 أبريل 2002، (الجريدة الرسمية عدد 4999 بتاريخ 29 أبريل 2002).

▪ القانون رقم 62.99 المتعلق بتنظيم المحاكم المالية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.124، الصادر في فاتح ربيع الآخر 1423 الموافق لـ 13 يونيو 2003، (الجريدة الرسمية عدد 5030 الصادرة في 6 جمادى الآخرة 1423 الموافق لـ 15 أغسطس 2002).

▪ القانون رقم 31.90 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.5، الصادر في 5 صفر 1413 الموافق لـ 5 أغسطس 1992، (الجريدة الرسمية عدد 4164 بتاريخ 19 أغسطس 1992).

▪ القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.192 الصادر في فاتح ربيع الأول 1436 الموافق لـ 24 ديسمبر 2014، (الجريدة الرسمية عدد 6328 الصادرة في فاتح ربيع الآخر 1436 الموافق لـ 22 يناير 2015).

▪ القانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.59، المؤرخ بـ 10 ربيع الأول 1424 الموافق لـ 12 ماي 2003، (الجريدة الرسمية عدد 5118، الصادرة في 18 ربيع الآخر 1424 الموافق لـ 19 يونيو 2003).

▪ القانون رقم 6.79 المنظم للعلاقات التعاقدية بين المكري والمكترى للأماكن المعدة للسكنى أو للاستعمال المهني، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.80.315، الصادر

بتاريخ 17 صفر 1401 الموافق لـ 25 دجنبر 1980، (الجريدة الرسمية عدد 3560 بتاريخ 21 يناير 1981).

▪ القانون رقم 05.50 المتعلق بتعديل النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.10 الصادر في 14 من ربيع الأول 1432 الموافق لـ 18 فبراير 2011، بتغيير الظهير الشريف رقم 1.58.008 الصادر في 04 شعبان 1377 الموافق لـ 24 فبراير 1958 بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، (الجريدة الرسمية عدد 5944، الصادرة في 15 جمادى الآخرة 1432 الموافق لـ 19 ماي 2011).

▪ قانون المالية لسنة 1978 رقم 1.77، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.77.372 بتاريخ 19 محرم 1398، 30 دجنبر 1977، (الجريدة الرسمية عدد 3400 – مكرر بتاريخ 31/12/1977).

▪ قانون المالية رقم 80.18 للسنة المالية 2019.

▪ الظهير الشريف الصادر في 9 رمضان 1331 الموافق لـ 12 غشت 1913 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها.

▪ الظهير الشريف رقم 1.76.84 بتاريخ 5 شوال 1396 الموافق لـ 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها.

▪ الظهير الشريف رقم 1.72.241، في 22 فبراير 1973 بمثابة قانون يتعلق بالرسوم المحلية، (الجريدة الرسمية عدد 3151، بتاريخ 21 مارس 1973).

▪ الظهير الشريف رقم 1.99.211، المؤرخ بـ 13 من جمادى الأولى 1420 الموافق لـ 25 غشت 1999، بمثابة قانون رقم 64.99 المتعلق باستيفاء الوجيبة الكرائية.

▪ الظهير الشريف رقم 1.59.315 بتاريخ 23 يونيو 1960 المتعلق بتنظيم المجالس الجماعية، (الجريدة الرسمية عدد 2487 بتاريخ 24 يونيو 1960).

▪ الظهير الشريف رقم 84.76.1 بتاريخ 5 شوال هـ الموافق 30 شتنبر 1976، (الجريدة الرسمية عدد 3335 مكرر، بتاريخ فاتح أكتوبر 1976).

- الظهير الشريف رقم 1.60.121 المتعلق بالرسوم المحلية، 23 مارس 1962، (الجريدة الرسمية عدد 2580 بتاريخ 6 أبريل 1962).
- الظهير الشريف مؤرخ في 17 صفر 1340 الموافق لـ 19 أكتوبر 1991 في شأن الأملاك البلدية، حسبما تم تغييره وتتميمه، (الجريدة الرسمية عدد 446 بتاريخ 14 ربيع الأول 1340 الموافق لـ 10 نونبر 1991).
- الظهير الشريف، مؤرخ في 28 يونيو 1954، بشأن الأملاك التي تملكها الفئات المزودة بجماعات قروية، (الجريدة الرسمية عدد 2177، بتاريخ 17 ذو القعدة 1373 الموافق لـ 16 يوليوز 1954).
- الظهير الشريف مؤرخ في 17 صفر 1340 الموافق لـ 19 أكتوبر 1991 في شأن الأملاك البلدية حسب ما تم تغييره وتتميمه، (الجريدة الرسمية عدد 446 بتاريخ 14 ربيع الأول 1340 الموافق لـ 10 نونبر 1991).
- الظهير الشريف رقم 1.59.315 بتاريخ 23 يونيو 1960 المتعلق بتنظيم المجالس الجماعية، (الجريدة الرسمية عدد 2487 بتاريخ 24 يونيو 1960).
- الظهير الشريف رقم 1.59.269 الصادر في 17 من شوال 1379 الموافق لـ 14 أبريل 1960 المنظم للمفتشية العامة للمالية، (الجريدة الرسمية عدد 4262).
- الظهير الشريف رقم 1.63.260 بشأن النقل بواسطة السيارات عبر الطرق الصادر بتاريخ 12 نونبر 1963، (الجريدة الرسمية عدد 2667 بتاريخ 6 دجنبر 1963).
- الظهير الشريف رقم 1.07.209 صادر في 16 من ذي الحجة 1428 بتنفيذ القانون رقم 39.07 بسن أحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية (الجريدة الرسمية بتاريخ 20 ذي الحجة 1428 موافق لـ 31 ديسمبر 2007).
- الظهير الشريف رقم 1.76.584 بتاريخ 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون، المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، (الجريدة الرسمية عدد 3335 مكرر بتاريخ 1 أكتوبر 1976).

- الظهير الشريف 1.59.315 بتاريخ 1 ذي الحجة 1379 الموافق لـ 23 يوليوز 1960، المتعلق بالتنظيم الجماعي، (الجريدة الرسمية عدد 2487 بتاريخ 24 يونيو 1960).
- المرسوم بقانون رقم 2.20.292 يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية، الصادر بتاريخ 23 مارس 2020 الموافق لـ 28 رجب 1441.
- المرسوم رقم 2.20.393 المتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بكافة أرجاء التراب الوطني وتمديدها، الصادر بتاريخ 24 مارس 2020.
- المرسوم رقم 2.58.1341، المحدد لطريقة تسيير الملك العام القروي، الصادر في 25 رجب 1378 الموافق لـ 4 فبراير 1989، (الجريدة الرسمية عدد 2177 بتاريخ 17 ذو القعدة 1373 موافق 1954/7/16).
- المرسوم رقم 1.09.441، الصادر في 17 محرم 1431 الموافق لـ 3 يناير 2010 بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية، (الجريدة الرسمية عدد 5811 بتاريخ 8 فبراير 2010).
- المرسوم رقم 2.17.451، الصادر في 4 ربيع الأول 1439 الموافق لـ 23 نونبر 2017 بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، (الجريدة الرسمية عدد 6626، بتاريخ 11 ربيع الأول/30 نونبر 2017).
- المرسوم رقم 209.441، الصادر في 17 من محرم 1431 الموافق لـ 3 يناير 2010، بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها، (الجريدة الرسمية 8511، 8 فبراير 2010).
- المرسوم رقم 2.94.100 الصادر في 6 محرم 1415 والموافق لـ 16 يونيو 1994 في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشية العامة للإدارة الترابية بوزارة الدولة في الداخلية.
- المرسوم 2.16.305 الصادر في 23 رمضان 1437 (29 يوليوز 2016) متعلق بتحديد مسطرة وآجال إعداد البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة، (الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 الموافق لـ 14 يوليو 2016).

- المرسوم 2.17.296 الصادر في 14 من رمضان 1438 الموافق لـ9 يونيو 2017 بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجماعة.
- المرسوم رقم 1.09.441، الصادر في 17 من محرم 1431 الموافق لـ3 يناير 2010 بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها، (الجريدة الرسمية عدد 5811 الصادرة في تاريخ 23 صفر 1431 الموافق لـ8 فبراير 2010).
- المرسوم رقم 2.93.807 بتاريخ 16 يونيو 1994، الصادر في 6 محرم 1415 الموافق لـ16 يونيو 1994 في شأن النظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية، (الجريدة الرسمية عدد 4262 بتاريخ 6 يوليوز 1994).
- المرسوم رقم 2.16.307 الصادر في 23 رمضان 1437 الموافق لـ29 يونيو 2016، المتعلق بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة وكيفيات إعدادها، (الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 14 يوليو 2016).
- المرسوم رقم 2.16.301 الصادر بتاريخ 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعدادها.
- المرسوم رقم 2.17.451 الصادر بتاريخ 23 نونبر 2017 بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، (الجريدة الرسمية عدد 6626 الصادرة بتاريخ 11 ربيع الأول 1439 الموافق لـ30 نونبر 2017).
- المرسوم رقم 2.94.100 الصادر بتاريخ 16 يونيو 1994 الخاص بالنظام الأساسي للمفتشية العامة للإدارة الترابية، (الجريدة الرسمية عدد 4262 بتاريخ 4/7/1994).
- المرسوم رقم 2.21.580 الصادر في 22 محرم 1443 الموافق لـ31 غشت 2021 بشأن التعيين في المناصب العليا بإدارة الجماعات والمقاطعات والأجور والتعويضات المرتبطة به.
- المرسوم رقم 2.76.576 يتعلق بسن نظام المحاسبة للجماعات المحلية وهيئاتها، بتاريخ 30 شتنبر 1976، الجريدة الرسمية رقم 3335 بتاريخ 1 أكتوبر 1976.

▪ المرسوم رقم 2.76.577 بتاريخ 30 شتنبر 1976 الخاص بمراقبة صحة الالتزام بالنفقات المتعلقة بالجماعات المحلية وهيئاتها، الجريدة الرسمية عدد 3335، بتاريخ 1 أكتوبر 1976.

▪ قرار لوزير الداخلية رقم 671.18 صادر في 18 من جمادى الآخرة 1439 (7 مارس 2018) متعلق بتحديد نماذج بيان البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة، (الجريدة الرسمية عدد 6659، 8 رجب 1439 26 مارس 2018).

▪ قرار لوزير الداخلية رقم 2522.21 الصادر في 21 من ربيع الأول 1443 الموافق لـ 28 أكتوبر 2021 بتحديد شروط وكيفيات التعيين لبعض المناصب العليا لإدارة الجماعات.

▪ دورية وزير الداخلية رقم 01/ الديوان بتاريخ 10 دجنبر 1993 بخصوص إحداث وتنظيم المفتشية العامة للمالية المحلية.

▪ الدورية المسجلة بتاريخ 12 شتنبر 2018 (عدد F/2707). الدورية الوزارية المسجلة بتاريخ 01 أكتوبر 2019 (عدد F/3788) والدورية المسجلة بتاريخ 21 شتنبر 2020 (بدون عدد).

▪ دورية وزارية عدد 14916 بتاريخ 21 شتنبر 2021، بشأن تعزيز وسائل وقدرات الجماعات من الاستجابة لمتطلبات وخدمات المواطنين بكل مسؤولية وكفاءة، حيث تمحورت الدورية حول عدة مرتكزات أهمها الدعوة إلى تعزيز ورش الرقمنة وإضفاء الطابع اللامادي على عمليات الجماعات في مختلف مجالاتها.

▪ دورية وزارية عدد 16714 بتاريخ 22 أكتوبر 2021 المتعلقة بالزامية النفقات الإجبارية واحترام آجال الأداء.

▪ دورية عدد 4007 بتاريخ 21 فبراير 2020 بشأن تنمية الموارد المالية.
▪ الدورية عدد F/2707، 12 شتنبر 2018، حول إعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2019.

▪ الدورية الوزارية عدد F/3788، 01 أكتوبر 2019، حول إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات الترابية برسم سنة 2020.

الوثائق الرسمية:

- مذكرة التقديم العامة لمشروع القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، عدد 184، 2008.
- مذكرة وزارية عدد 4186 بتاريخ 21 شتنبر 2020 حول إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات الترابية برسم سنة 2021.
- مذكرة توجيهية رقم 14916 بتاريخ 21 شتنبر 2020 حول إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات الترابية برسم سنة 2022.
- الوثيقة المتعلقة بميزانية جماعة فاس، المعطيات المالية والمحاسبية، ملخص مداخل ونفقات ميزانية التسيير خلال الفترة 2016-2020.
- ملخص مداخل الميزانية الرئيسية لجماعة فاس خلال الفترة 2016-2020.
- المعطيات المالية والمحاسبية المتعلقة بميزانية جماعة فاس بشأن تطور الباقي استخلاصه خلال الفترة 2016-2020.
- النشرة الشهرية الخاصة بإحصائيات المالية المحلية لشهر يونيو 2020، من خلال البوابة الوطنية للجماعات الترابية www.pncl.gov.ma
- عرض وزير الداخلية حول مشروع قانون الجبايات المحلية أمام لجنة الداخلية واللامركزية والبنيات الأساسية بمجلس النواب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص قانونية، العدد 184، سنة 2008.
- اجتماع المديرية العامة للجماعات الترابية والجمعية المغربية لرؤساء مجالس الجماعات حول مخطط استراتيجي لدعم الجماعات.
- "الجماعات المحلية في أرقام"، طبعة 2007، المديرية العامة للجماعات المحلية.
- النشرة الشهرية الخاصة بإحصائيات المالية المحلية لشهر يونيو 2020، الخزينة العامة للمملكة.
- الميثاق الوطني لإعداد التراب، منشورات عكاظ، الرباط، 2004.

- "الإدارة المغربية 2010 وتحديات الإصلاح الإداري"، وزارة الوظيفة العمومية، المملكة المغربية، مطبعة إليت، سلا، 2002.
- المناقشة العامة لمشروع القانون 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية أمام لجنة الداخلية واللامركزية بمجلس النواب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، عدد 184، سنة 2008.

التقارير والدلائل:

- التقرير الحكومي حول اللامركزية، المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، تطوان 1996، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 12، 1997.
- تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة، مجلس النواب، حول مشروع قانون تنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، دورة أبريل 2014.
- تقرير النموذج التنموي الجديد 2019.
- التقرير السنوي لسنة 2006، منشورات صندوق التجهيز الجماعي، الرباط، سنة 2007.
- التقرير السنوي 2012 لصندوق التجهيز الجماعي، بنك التمويل المحلي.
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات المتعلق بالجبايات المحلية، ماي 2015.
- تقرير حول الحسابات الخصوصية المرفق بمشروع قانون المالية برسم سنة 2019.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لسنة 2020.
- "دور المواطنات والمواطنين في مجال السياسات العمومية"، دليل صادر عن "حركة بدائل مواطنة"، من إعداد د. أحمد مفيد، (منشورات مجانية غير قابلة للبيع أنجزت في إطار مشروع: "من أجل مجتمع مدني مغربي أكثر يقظة" بدعم من صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية)، 2015.

▪ "دور المواطنين والمواطنيين في تدبير وتسيير الجماعات الترابية"، دليل صادر عن "حركة بدائل مواطنة"، من إعداد د. أحمد مفيد، (منشورات مجانية غير قابلة للبيع أنجزت في إطار مشروع "من أجل مجتمع مدني مغربي أكثر يقظة" بدعم صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية)، 2015.

▪ "معايير الحكامة الترابية وآليات الديمقراطية التشاركية"، دليل صادر عن "حركة بدائل مواطنة"، من إعداد د. أحمد مفيد، (منشورات مجانية غير قابلة للبيع أنجزت في إطار مشروع "من أجل مجتمع مدني مغربي أكثر يقظة" بدعم صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية)، 2015.

▪ دليل الجبايات المحلية، سلسلة دليل المنتخب، المديرية العامة للجماعات المحلية، الطبعة الأولى، وزارة الداخلية، المملكة المغربية، سنة 2009.

▪ دليل ميزانية الجماعات المحلية، سلسلة دليل المنتخب، الطبعة الأولى، 2009، المديرية العامة للجماعات المحلية.

▪ دليل ممتلكات الجماعات المحلية وهيئاتها، تدبير الأملاك الخاصة للجماعات المحلية وهيئاتها، عدد 2، سنة 2001.

▪ دليل وضع وتنفيذ استراتيجيات تنمية الاقتصاد المحلي وخطط العمل بها، منشورات بيرتلز ماتن ستيفتاج جوتيرسلو والبنك الدولي، واشنطن، 2004.

▪ دليل الجمعيات، وزارة التنمية الاجتماعية والأسرة والتضامن، صندوق الأمم المتحدة للسكان 2006.

▪ الدليل الإرشادي لعملية التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي، منشورات البنك الدولي، وحدة التنمية الاقتصادية الترابية، واشنطن، أكتوبر 2001.

المداخلات:

▪ عسو منصور، "علاقة نظام اللاتمرکز الإداري باللامركزية الجهوية بالمغرب، تشخيص الواقع وآفاق المستقبل"، مداخل في إطار مناقشة أطروحة تحت عنوان، بتاريخ 2021/06/05، بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس.

- إدريس الفينة، "الجهوية الموسعة ورهان التلاؤم مع متطلبات الذكاء الترابي" مداخلة ضمن برنامج تلفزيوني، 18 يناير 2021 على شاشة ميدي 1 تيفي.
- محمد اليعكوبي، "المبادئ الكبرى للحكمة"، مساهمة في الندوة التي نظمتها كلية الحقوق بطنجة، يوم 21-22 مارس، حول موضوع "من الحوكمة إلى الحكامة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 56، 2004،
- ندوة حول إصلاح النظام الجبائي المحلي، جامعة الحسن الأول، سطات، بتاريخ 28 يونيو 2012، منشورة بالموقع الإلكتروني التالي: www.marocdroit.com.
- الأستاذة سلطانة، "النهج التشاركي بين الدولة والجماعات الترابية رافعة لترسيخ الحكامة الترابية"، ندوة أقيمت بجامعة ابن زهر بأيت ملول تحت عنوان: "علاقة الدولة بالجماعات الترابية"، 3 أبريل، 2020.
- يونس مليح، "في الحاجة إلى إصلاح نظام جبايات الجماعات الترابية، التدبير المحلي والحكمة الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة"، أشغال اللقاء العلمي الأول لمسلك العلوم والتقنيات الضريبية حول موضوع "ظاهرة الباقي استخلاصه: أرقام ودلالات"، 07 يوليوز 2012، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع، مطبعة الأمنية، الرباط، 2015.
- محمد انديشي، "إشكاليات تطور القطاع الغابوي: الواقع والحلول والآفاق"، اليوم الدراسي الذي تم انعقاده بمجلس النواب بتاريخ 16 أبريل 2014.
- بوشتي الطاهر، "التكوين المستمر والتدبير الاستراتيجي بالإدارة المحلية"، أشغال الندوة "التكوين المستمر والتنمية"، من تنظيم مجموعة البحث والتكوين والتكوين المستمر، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة بوشعيب الدكالي الجديدة، مطبعة الكرامة، الطبعة الأولى، الرباط، 2004.
- حياة البجدايني، محمد الأعرج، نجيب جبيري، "أملاك الدولة بين دواعي تدوين القواعد والأحكام التشريعية وإشكالات التمويل غير الجبائية"، أملاك الدولة العامة والخاصة والجماعات الترابية، مساهمة في أشغال المناظرة الوطنية التي تنظمها رئاسة الحكومة حول "السياسة العقارية للدولة ودورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية،

منشورات مجلة الحقوق، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015.

■ خالد الغازي، "مبدأ التعاون اللامركزي من وجهة نظر دستورية"، أشغال الأيام المغربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة يومي 17 و18 أبريل 2015، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015.

■ عبد السلام المصباحي، "الدور الجديد للجماعات المحلية القاعدية"، أشغال ندوة مستقبل الجماعة المحلية على ضوء مشروع إصلاح الميثاق الجماعي، يومي 3-4 دجنبر 1999.

■ عبد العلي بنبريك، "المفتشية العامة للمالية، حصيلة وأوراق المستقبل"، يوم دراسي، نحو رؤيا جديدة لمنظومة الرقابة المالية العمومية، الرباط، 28 أبريل 2000.

■ عماد أبركان، "خصوصيات المقاربة الترايبية للمسألة التنموية بالمغرب"، أشغال الندوة الدولية تحت عنوان "المرافق العمومية المحلية والتنمية بالدول المغربية"، بشراكة مع كلية العلوم القانونية والاقتصادية ومركز الدراسات والأبحاث الإنسانية والاجتماعية بوجدة، وذلك يومي 29 و30 أبريل، 2015.

■ محمد أوحامد، "ممتلكات الجماعات المحلية: تدبير أملاك الجماعات الحضرية والقروية على ضوء المقترضات الجديدة للميثاق الجماعي"، أشغال الندوات المنظمة خلال سنة 2005 بخصوص تدبير الشأن المحلي، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية، الطبعة الأولى، 2006.

■ محمد حيمود، "الاستقلال المالي للجماعات الترايبية بين مضامين الدستور 2011 وانتظارات التنزيل التشريعي، القانون الدستوري للجماعات الترايبية- دراسات مقارنة"، أشغال الأيام المغربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغربية يومي 17 و18 أبريل 2015 بشراكة مع كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السوسي الرباط وبتعاون مع مؤسسة هانس سدايل الألمانية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015.

▪ نورالدين لزرق، "علاقة مالية الجماعات الترابية بمالية الدولة"، ندوة رقمية أقيمت بتاريخ 03 ماي 2021 على الساعة 20:00، على الموقع الإلكتروني www.banassa.com.

▪ نور الدين العوفي: "الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية: حالة المغرب نموذجاً"، ندوة تحت عنوان "الحكامة وآليات الانتقال الديمقراطي"، من تنظيم مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت 20-23 شتنبر 2004.

▪ يوم دراسي حول موضوع "الحكامة وآفاق إصلاح النظام الجبائي المحلي قراءة في مسودة تعديل قانون 30.89"، 3 دجنبر 2005، الدار البيضاء، نظمه مركز الأبحاث والدراسات الضريبية بتنسيق مع مجلس مدينة الدار البيضاء.

▪ الورقة التقديمية لأشغال المناظرة الدولية والمغربية حول موضوع: "مبدأ التفريع: تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكامة الجيدة والتنمية البشرية"، مراكش من 29 إلى 31 أكتوبر 2007.

▪ "نحو رؤية جديدة لمنظومة الرقابة المالية"، يوم دراسي، المفتشية العامة للمالية المحلية، حصيلة وأوراق، منظمة بالرباط 28 أبريل 2000.

اللقاءات:

▪ لقاء مع السيد حسن النايبي العلوي، إطار في المالية لدى الخزينة العامة للمملكة، ورئيس لجنة الشؤون المالية والبرمجة والتخطيط بجماعة فاس.

▪ لقاء مع السيد محمد الذهبي، مدير مصالح جماعة فاس، تاريخ اللقاء 5 ماي 2020.

▪ لقاء مع السيد محمد عاطش، مهندس بجماعة المشور بفاس، بتاريخ 5 أكتوبر 2020.

▪ لقاء عمل في مدينة جيرونا الإسبانية في إطار تتبع مشروع إنكوبا فاس، مع السادة:

- السيد Juan Carles Caniesares رئيس جماعة طورديرا الإسبانية.
- السيد Pascual Pelach رئيس منظمة بلاطا فورما إيدوكاتيفا الإسبانية.
- السيدة Raquel Sabater رئيسة العلاقات العامة بنفس المنظمة.
- السيد حاتم بوركادي مدير مؤسسة للقاصرين ومنسق عام بنفس المنظمة.
- السيد عسو منصور نائب عميد كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس.
- السيد حسن سليغوة رئيس جماعة المشور فاس.
- السيد الحسين العبادي رئيس مجلس عمالة فاس.
- السيدة إقبال بوركادي ممثلة منظمة بلاطا فورما إيدوكاتيفا بالمغرب ومشرفة على مشروع إنكوبا فاس.
- السيد محمد عاطش رئيس جمعية ملتقى الشباب للتنمية بفاس ومهندس بجماعة المشور.

المواقع الإلكترونية:

- "البنك الدولي يقرض جماعة الدار البيضاء 2 مليار درهم من أجل التنمية الحضرية"، مقالة إلكترونية، جريدة الصحراء، www.assahara.ma ، تاريخ النشر 6 مارس 2018.
- "علاقة مالية الجماعات الترابية بمالية الدولة"، مداخلة للأستاذ نورالدين لزرق، في إطار ندوة رقمية، بتاريخ 03 ماي 2021 الموقع الإلكتروني www.banassa.com.
- "الجماعات الترابية اقترضت أكثر من 4,3 مليار درهم من صندوق التجهيز الجماعي خلال 2019"، مقالة إلكترونية، بتاريخ 14 أكتوبر، سنة 2020، على موقع www.2M.ma
- "تدبير النفقات... وزارة الداخلية تضع خارطة طريق أمام الجماعات"، مقالة إلكترونية، جريدة هسبريس، الرباط، 12 يوليوز 2020، الموقع الإلكتروني: www.hespress.com/économie

- "الداخلية تكشف خروقات مالية وإدارية خطيرة في تدبير الجماعات"، مقالة إلكترونية، www.telemaroc.tv.
- "تحركات المفتشية العامة للإدارة الترابية تجعل رؤساء جماعات يضعون أيديهم على قلوبهم"، مقالة إلكترونية، جريدة العرائش نيوز، بتاريخ الإثنين 14 ديسمبر 2020، على موقع www.larachnews.com.
- "مجلس الحسابات يستدعي رؤساء جماعات إلى جلسات التأديب"، مقالة إلكترونية، بتاريخ 28 أكتوبر 2020، جريدة هسبريس www.hespress.com.
- "تحصيل الرسوم المدبرة من طرف الجماعات المحلية، بلدية سطات نموذجاً"، مقالة إلكترونية، د. يونس مليح، مجلة موقع العلوم القانونية، 3 يناير 2013 على الموقع التالي: www.marocdroit.com.
- عبد العزيز الرماني، "أي دور للحكامة الجيدة في التنمية المستدامة"، مداخلة تلفزيونية على قناة Md1 TV ضمن برنامج "ضيف اليوم"، عبر الموقع الإلكتروني التالي: www.med1TV.com، تاريخ الزيارة 2021/10/2.
- "البرمجة متعددة السنوات على ضوء القوانين التنظيمية للجماعة الترابية"، مقالة إلكترونية، مجلة مغرب القانون، 5 يناير 2019، على العنوان التالي: www.maroclaw.com.
- "أنماط التدبير الحديث للجماعة في ضوء القانون التنظيمي رقم 113.14"، مقالة إلكترونية في جريدة "مغرب القانون" نشرت بـ 5 نونبر 2020، على العنوان الإلكتروني التالي: www.maroclaw.com.
- "تعريف التحليل المالي وأهداف التحليل المالي"، مقالة إلكترونية، 20 يونيو 2018، على الساعة 11:57 على موقع: www.mawdou3.com.
- "توصيات هامة لمعالجة ظاهرة الباقي استخلاصه"، مقالة إلكترونية، 9 مارس، 2014، على جريدة اشتوكا 24 الإلكترونية، على العنوان الإلكتروني التالي: www.chtoka24.com.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

Les ouvrages :

- Abdelaziz El-Ghali, « La fiscalité locale et le développement local approche prospective liens et interdépendances », première édition, imprimerie Maprint, 2007.
- Ali Sedjari, « La fin du pouvoir d'Etat vérité ou illusion ? », In la recherche des territoires – sous la direction – Ali Sedjari, édition l'Harmattan, Gret, Rabat, 1997.
- André Roux, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », RFDA, Mai-Juin 1992.
- Baguenard (J), « La décentralisation territoriale », Que sais-je ?, PUF, Paris, 1980.
- Bignon (P), « Les interventions économiques du conseil régional de Bretagne », n° 1092, Bruxelles, 22 Mars, 2004.
- Debbash (C), « Sciences administratives », Dalloz, 5^{ème} édition, 1989.
- Driss Khoudry, « Le guide l'audit communal : l'outil du manager local, les éditions Magrébine, Casablanca, 1998.
- Jawad Abiri, « Les collectivités territoriales au Maroc à la lumière de la constitution de 2011 », l'Harmattan, 2015.
- Josef Fell, « L' élu patron in le métier d'Elu local », édition l'Harmattan, Paris, 1994.
- Mohamed Ibrahimi, « Les ressources financières et la décentralisation : l'administration publique et le changement », A.M.S.E, édition Afrique orient, 1989.
- Mohamed Sabri, « La gestion des finances communales », imprimerie Babel, Rabat, 1992.

▪ Mohamed Sbihi, « Le budget communal », imprimerie papeterie El Fadila, Rabat, 1994.

▪ Sibihi (M), « La gestion des finances communales », Ed : société Babel pour l'imprimerie, Rabat, 1992.

Les thèses et mémoires:

Les thèses :

▪ Abdellatif El Atrouz, « la gestion des collectivités décentralisées entre les contraintes financières et les exigences du développement local », thèse de Doctorat d'Etat, en droit public, Casablanca, 2003.

▪ Hassan Earafi, « Le managent des dépenses de l'Etat, les exigences d'une gestion axée sur la performance », thèse pour l'obtention de doctorat en Droit public, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Rabat, année universitaire 2003-2004.

Les mémoires :

▪ Abdellah El Ouzzani, « La gestion municipale », Mémoire pour l'obtention de D.E.S.A en Droit, Université Mohamed V, Rabat.

▪ Nawal Abir, « Droit et pratique de partenariat public-privé au Maroc », mémoire pour l'obtention de DESA en Droit, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, université Agdal-Rabat, 2005-2006.

Les articles:

▪ Abdellatif El Cheddadi, « La gouvernance territoriale à la lumière de la nouvelle charte communale », REMALD, série thèmes actuels, n° 84, 2013.

▪ Ahmed Bouachik, « La gouvernance locale à la lumière de la nouvelle charte communale », REMALD, thème actuels, n° 46, 2004.

▪ Ben Abdelkader (M), « La communication des collectivités locales », REMALD, n° 19, décembre, 2004.

- Brahimi (Med), « La déconcentration et la décentralisation au Maroc », In Revue Marocaine des Finances Publiques et Economie, n° 8, 1992.
- Chakor (A), « Le marketing territorial aux services de la bonne gouvernance locale », REMALD, série : Managements stratégiques, n° 5, 2004.
- Hassan Ouazzani Chahdi, « La décentralisation provinciale et communale : Bilan sommaire d'une politique », REMALD, numéro double 20-21, juillet-décembre 1997.
- Larbi Jiadi, « La gestion des finances publiques locales : déparage et disciplines », in réforme de la fiscalité locale , CNC, n° 37, juin 2007, volé 1.
- Louis Favvureau, «Décentralisation et constitution », revue du Droit public et de la science politique en France et à l'étranger, N° 5, 1982.
- Michel Jobert, « Réflexion sur la décentralisation », RMFPE, n° 8, 1992.
- Moha Oumato, « La formation du personnel des collectivités locales : pourquoi faire », revue marocaine d'administration locale et de développement, série ordinaire, N double 2-3, janvier-juin 1993.
- Mohammed El Janati, « La liberté d'imposer face à la liberté de s'évader : quel juste milieu ? », Revue marocaine des études et de consultations juridiques, N° 6, imprimerie Al oumnia, Rabat, 2016.
- Saïd Mougja, « Les compétences transférées à la lumière des nouvelles lois organiques relatives aux collectivités territoriales », revue marocaine d'administration locale et de développement, série « Etudes », novembre-décembre 2015.
- Tarik Zair, « Le nouveau statut constitutionnel des collectivités territoriales », publication REMALD, numéro double 99-100, juillet-octobre 2011.

- « Le principe de libre administration des collectivités territoriales », REMALD, collection « Etudes », n° 107, novembre-décembre, 2012.
- Texier (Laurence), « Peut-on parler de marketing territorial ? », In vues économiques, n° 10, 1998.
- Fatima Zidouri, « L'autonomie financière locale. Leurre au réalité », In REMALD n° 83, novembre-décembre 2008.

Les discours :

- Discours royal du 5 novembre 1996 devant la chambre des représentants.
- Discours du 3 mars 1998.
- Discours du 20 Août 2010.

Documents officiels et rapports :

- « Appui à la décentralisation et la gouvernance locale dans les pays tiers », Rapport de la commission européenne, pub Europ Aid, Doc, Réf n°2, Janvier 2007.
- « Les relations entre l'Etat et les collectivités locales », Rapport du groupe de travail sur la révision générale des politiques publiques, S/présidence Lambert (A.), décembre 2007.
- « Planification nationale et planification locale », Rapport PNUD-MPCE, décembre 1999.
- Etat de dépenses de la commune de Fès 2020, division financière, direction générale des services, commune de Fès, Ministère de l'Intérieur, Royaume du Maroc.
- Bilan d'exécution du budget de Fès 2020, division financière, direction générale des services, commune de Fès, Ministère de l'Intérieur, Royaume du Maroc.

▪ Rapport d'exécution du budget année 2020, Royaume du Maroc, Ministère de l'Intérieur, Région Fès-Meknès, Préfecture de Fès, Commune de Fès, Direction Générale des Services, Division financière.

▪ TGR, Bulletin mensuel de statistique des finances locales, décembre, 2014.

Communications :

▪ Marty (F), « Collectivités territoriales et entreprises : nouvelle compétence aux nouvelles politiques », colloque sur « la décentralisation en mouvement », Ed. Assemblée Nationale, Paris, janvier 2006.

Webographie :

▪ Souguel (N), « comprendre le fond de péréquation intercommunal au droit », IDHE AP lausane , [http : www.idheap.chjuilletps](http://www.idheap.chjuilletps)

▪ الفصل 156 من الدستور الإسباني، 29 دجنبر 1978.

-Sinopsis articulo 156, constitucion espaniola. <http://congreso.es>

▪ القانون التنظيمي رقم 8 المتعلق بتمويل الجماعات المستقلة، الصادر في 22 سبتمبر 1980.

-Ley organica 8/1980, 22 septembre 1980, en tema de finaciamiento de las comunidades autonomas, n° 236, 1980/10/1.

▪ Sinopsis articulo constitutional 13/1992 : www.elderecho.net.com

▪ Article n° 1, du code des collectivités territoriales françaises, loi n° 95-034/AN-RM 12 avril 1995, <http://www.legifrance.gov.fr>

فهرس الجداول والرسوم التركيبية

الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
01	الموارد المدبرة ذاتيا من طرف الجماعات برسم سنوات 2014-2012	56
02	مداخل الرسوم المحلية المدبرة من طرف جماعة فاس بمليون درهم دون احتساب المداخل الأخرى برسم سنوات 2020-2016	57
03	مداخل جماعة فاس من الحقوق والمساهمات والأتاوى المنظمة بمقتضى القانون رقم 39.07 برسم سنوات 2020-2016 دون احتساب الموارد الأخرى	64
04	جدول تركيبي يبين حصة الرسوم المدبرة من طرف الدولة لفائدة الجماعات بمليون درهم برسم سنوات 2016-2012	76
05	مداخل الرسوم المدبرة من طرف الدولة لفائدة جماعة فاس برسم سنوات 2021-2016	81
06	حصة استفادة الجماعات من الضريبة على القيمة المضافة مقارنة مع موارد أخرى برسم سنوات 2016-2012	88
07	مداخل ميزانية التسيير لجماعة فاس خلال الفترة 2020-2016	150
08	نسبة نفقات التسيير المحلية من سنة 2008 إلى سنة 2012	154
09	التحويلات من الدولة إلى الجماعات الترايبية خلال الفترة 2012- 2016	158
10	تطور الباقي استخلاصه من الديون المستحقة لفائدة جماعة فاس في الفترة 2020-2016	227

المبيانات والرسوم التركيبية

المبيان:

الصفحة	عنوان المبيان
80	تطور الموارد المسيرة من طرف الدولة لحساب الجماعات خلال الفترة 2016-2012

الرسوم التركيبية:

الصفحة	عنوان الرسم التركيبي
70	حصة المداخل الجماعية من الرسم المهني بمليون درهم برسم سنوات 2016-2012
75	حصة المداخل الجماعية المحصل عليها من رسم السكن خلال 2016-2012
79	حصة الرسم على الخدمات الجماعية خلال سنوات 2016-2012 بمليون درهم
89	نسبة حصة الضريبة على القيمة المضافة في مجموع المداخل العادية للجماعات سنة 2016
146	نسبة مداخل الجماعات الترابية ومداخل الدولة في مجموع المداخل العمومية خلال سنة 2016

الخططات

234	أسس تدعيم الموارد الجبائية للجماعة
315	بوابات الإصلاح الإداري الجماعي
317	أهداف التدبير التشاركي والنتائج المرجوة من تطبيقه داخل الإدارة الجماعية
320	أهمية التدبير التشاركي داخل الإدارة الجماعية في تحقيق الاستقلال المالي والتدبيري للجماعات
328	أهمية التحليل المالي داخل منظومة التدبير المالي للإدارة الجماعية
348	التوجهات الرئيسية للتخطيط الترابي
349	الجماعة في أفق 2030 (نظام مندمج للتدخل)
352	الشروط العامة والمؤسسية وآليات تفعيل التدبير التشاركي الجيد على مستوى الإدارة الجماعية

الفهرس

1	مقدمة عامة.....
30	القسم الأول: واقع الاستقلال المالي للجماعات.....
35	الفصل الأول: مصادر التمويل الجماعي.....
36	المبحث الأول: الموارد الجبائية كمصدر لتمويل الميزانية الجماعية.....
38	المطلب الأول: الرسوم المدبرة من طرف الجماعات.....
39	الفرع الأول: الرسوم المدبرة بمقتضى القانون المنظم للجبائيات المحلية.....
39	الفقرة الأولى: الرسوم المحلية ذات الطابع العقاري.....
48	الفقرة الثانية: الرسوم المحلية ذات الطابع التجاري والسياحي والخدماتي.....
58	الفرع الثاني: المساهمات والأتاوى المنظمة بمقتضى القانون 39.07.....
59	الفقرة الأولى: الرسم على الاحتلالات المؤقتة للملك الجماعي العام.....
62	الفقرة الثانية: رسوم مرتبطة بأنشطة مختلفة.....
65	المطلب الثاني: الرسوم المدبرة من طرف الدولة لفائدة الجماعات.....
66	الفرع الأول: الرسم المهني.....
66	الفقرة الأولى: مجالات تطبيق الرسم المهني.....
69	الفقرة الثانية: أساس فرض الرسم المهني وتحصيله.....
71	الفرع الثاني: الرسم على السكن وعلى الخدمات الجماعية.....
71	الفقرة الأولى: الرسم على السكن.....
77	الفقرة الثانية: الرسم على الخدمات الجماعية.....
83	المبحث الثاني: المصادر التمويلية الأخرى للجماعات.....
84	المطلب الأول: الدواو والاستثنائية للجماعات.....
85	الفرع الأول: التمويل المركزي كدعامة للتمويل الجماعي.....
85	الفقرة الأولى: مخصصات الخريبية على القيمة المضافة.....

الفقرة الثانية: الإمدادات المركزية كشكل من أشكال التمويل لدى الجماعات.....	90
الفرع الثاني: الاقتراض مصدر من مصادر التمويل الاستثنائي للجماعات.....	93
الفقرة الأولى: القروض الدولية (الخارجية).....	94
الفقرة الثانية: دور صندوق التخصيص الجماعي في تمويل الجماعات.....	96
المطلب الثاني: موارو ذات طبيعة غير جبائية.....	101
الفرع الأول: الأملاك الجماعية العامة كمورد ذاتي غير جبائي للجماعات.....	102
الفقرة الأولى: دخول الأملاك الجماعية.....	102
الفقرة الثانية: الملك الغابوي خدمة للتمويل الجماعي.....	106
الفرع الثاني: موارد أخرى لتمويل الميزانية الجماعية.....	109
الفقرة الأولى: اتفاقيات التعاون والشراكة.....	109
الفقرة الثانية: التدخلات الاقتصادية للجماعات.....	115
الفصل الثاني: حدود ومعوقات الاستقلال المالي للجماعات.....	120
المبحث الأول: الحدود القانونية والتمويلية للاستقلال المالي للجماعات.....	123
المطلب الأول: الإطار القانوني للاستقلال المالي للجماعات وآثارها.....	123
الفرع الأول: إشكالية توزيع الاختصاصات المتعلقة بالجماعات.....	124
الفقرة الأولى: إشكالية توزيع الاختصاص بين الجماعة وباقي الوحدات الترابية.....	125
الفقرة الثانية: إشكالية تداخل الاختصاص بين الدولة والجماعات.....	128
الفرع الثاني: حدود القرار المالي للجماعات.....	132
الفقرة الأولى: تأثير حضور الدولة على مستوى اللامركزية الإدارية.....	133
الفقرة الثانية: إغراءات حضور الدولة على مستوى التنمية المحلية.....	137
المطلب الثاني: إغراءات منظومة التمويل لدى الجماعة وتأثيرها على الاستقلال المالي.....	139

140	الفرع الأول: معوقات النظام الجبائي لدى الجماعة
141	الفقرة الأولى: الإكراهات المرتبطة بالإدارة الجبائية المحلية
145	الفقرة الثانية: الإكراهات المرتبطة بالمرحودية الجبائية
151	الفرع الثاني: الحدود المرتبطة بالموارد المالية الجماعية
152	الفقرة الأولى: ضعف الموارد المالية الجماعية وارتفاع نفقاتها
157	الفقرة الثانية: ارتفاع الميزانية الجماعية بالميزانية العمومية
163	المبحث الثاني: المالية الجماعية بين الحدود التديرية والممارسة الرقابية
163	الطلب الأول: الصور التديرية ثالية للجماعات
164	الفرع الأول: المعوقات الموضوعية للتدير المالي الجماعي
165	الفقرة الأولى: إكراهات تدبير الميزانية الجماعية
169	الفقرة الثانية: إكراهات النظام المحاسبي الجماعي
173	الفرع الثاني: الحدود البشرية للتدير المالي الجماعي
174	الفقرة الأولى: تراجع دور المنتخب الجماعي في تدبير الشأن العام المحلي
178	الفقرة الثانية: محدودية الموارد البشرية لدى الجماعات
182	الطلب الثاني: الثالية الجماعية بين الصور الرقابية ومطلب الاستقلال المالي
183	الفرع الأول: واقع الرقابة على النشاط المالي الجماعي
184	الفقرة الأولى: ثقل الرقابة الإدارية على النشاط المالي الجماعي
187	الفقرة الثانية: التمويل الاستثنائي كمنقذ الاستقلال المالي للجماعات
191	الفرع الثاني: تعدد آليات الرقابة على النشاط المالي الجماعي
192	الفقرة الأولى: رقابة وزارة الداخلية على التدبير المالي الجماعي
196	الفقرة الثانية: رقابة وزارة المالية على التدبير المالي الجماعي
204	خاتمة القسم الأول

القسم الثاني: آفاق تعزيز الاستقلال المالي للجماعات	207
الفصل الأول: الدعامات الأساسية لتعزيز الاستقلال المالي الجماعي	211
المبحث الأول: المرتكزات المالية والجبائية دعامة أساسية للاستقلال المالي لدى الجماعات .	212
المطلب الأول: إولارة جبائية محلية قوية ومستقلة ضمان للاستقلال المالي للجماعات	214
الفرع الأول: تحقيق العدالة والاستقلالية الجبائية على مستوى الجماعات	216
الفقرة الأولى: تعزيز القرار الجبائي للجماعات	217
الفقرة الثانية: مراجعة نظام توزيع الموارد الجبائية على الجماعات	220
الفرع الثاني: تعزيز المداخل الجبائية لدى الجماعة	224
الفقرة الأولى: الرفع من منسوب التحصيل الجبائي الجماعي	225
الفقرة الثانية: تأهيل الموارد المادية والبشرية للإدارة الجبائية الجماعية	230
المطلب الثاني: ترعيم الموارد غير الجبائية للجماعة	234
الفرع الأول: ضرورة تنمية الموارد الذاتية لدى الجماعات	235
الفقرة الأولى: مداخل تحسين بنية الأملاك الجماعية	236
الفقرة الثانية: تعزيز الرأسمال الجماعي	240
الفرع الثاني: عقلنة نظام التمويل الخارجي	244
الفقرة الأولى: الرفع من نسبة لامركزية الموارد العمومية	245
الفقرة الثانية: تعزيز الموارد الخارجية لدعم الميزانية الجماعية	249
المبحث الثاني: التدبير الحر والجيد ضمان للاستقلال المالي للجماعات	255
المطلب الأول: الأسس القانونية لمبدأ التدبير الحر	256
الفرع الأول: دور التدبير الحر في تقوية الأدوار التنفيذية للمجالس الجماعية	258
الفقرة الأولى: التنزيل السليم لمبدأ التدبير الحر ضمان لاستقلالية الجماعات	258
الفقرة الثانية: توفير الحماية القضائية لمبدأ التدبير الحر	261
الفرع الثاني: إعادة النظر في توزيع الاختصاصات لدى الجماعات	265

- الفقرة الأولى: إعمال مبدأ التفريع كأساس لتوزيع الاختصاصات 266
- الفقرة الثانية: ملائمة الاختصاصات مع حجم الموارد الجماعية 271
- المطلب الثاني: استحضار مبدأ التبرير الحرني (الوظيفة الرقابية المركزية على الجماعات) 276
- الفرع الأول: عقلنة الرقابة الممارسة على النشاط المالي الجماعي 277
- الفقرة الأولى: تخفيف ثقل الرقابة المفروضة على تدبير المالية المحلية .. 278
- الفقرة الثانية: تعزيز وتجويد العمل بالرقابة البعدية 283
- الفرع الثاني: الآليات الحديثة في الرقابة وأهميتها في تعزيز الاستقلال المالي لدى الجماعات 289
- الفقرة الأولى: اعتماد آلية التدقيق الداخلي كآلية لتقوية نظام المراقبة 290
- الفقرة الثانية: تعزيز الرقابة الشعبية على النشاط المالي الجماعي 293
- الفصل الثاني: المقومات المصاحبة لتدعيم الاستقلال المالي للجماعات 300**
- المبحث الأول: الإجراءات والتدابير المواكبة لتحقيق الاستقلال المالي للجماعات 302**
- المطلب الأول: تقوية وور ونجاعة الأولاء الجماعي 302
- الفرع الأول: تفعيل الدور المالي للإدارة الجماعية 303
- الفقرة الأولى: ضمان التكوين في المادة المالية والمحاسبية للمنتخب الجماعي 304
- الفقرة الثانية: دعم الإدارة الجماعية بالأطر التقنية المتخصصة 307
- الفرع الثاني: عصنة الوظيفة الجماعية 310
- الفقرة الأولى: تجويد أداء الوظيفة الجماعية 311
- الفقرة الثانية: التدبير التشاركي كآلية لعصنة الوظيفة الجماعية 315
- المطلب الثاني: تنمية وترشيد الرصيد المالي الجماعي 321
- الفرع الأول: اعتماد أسلوب الكفاءة التديرية على مستوى العمليات المالية الجماعية 322
- الفقرة الأولى: ترشيد منظومة الإنفاق الجماعي 323
- الفقرة الثانية: آلية التحليل المالي كآلية لعقلنة التدبير المالي الجماعي ... 327
- الفرع الثاني: تنمية الرصيد المالي الجماعي 331
- الفقرة الأولى: التمتع الفعال للباقي استخلاصه من الديون الجماعية 332
- الفقرة الثانية: تدبير الديون غير القابلة للتحويل 337

المبحث الثاني: تفعيل الآليات والمؤشرات الحديثة للتدبير المالي في أفق تحقيق الاستقلال

- 341 المالي للجماعات
- 342 المطلب الأول: الحكامة الجيدة طريق لتحقيق الاستقلال المالي لدى الجماعات
- 343 الفرع الأول: الحكامة المالية كطريق لتحقيق الاستقلال المالي للجماعات
- المفكرة الأولى: التخطيط الاستراتيجي التنموي كمؤشر جديد للحكامة المالية
- 344 الجماعية
- 350 المفكرة الثانية: الحكامة التشاركية كآلية لتعزيز التدبير الجماعي
- 354 الفرع الثاني: تفعيل تقنيات التدبير المالي في التدبير المالي الجماعي
- المفكرة الأولى: ربط التدبير المالي الجماعي بقاعدة "الاقتصاد والمالية
- 355 والنجاحة"
- 358 المفكرة الثانية: العمل بمقاربة التدبير المرتكز على النتائج
- 364 المطلب الثاني: دور الجماعة في تنشيط الاقتصاد المحلي
- 365 الفرع الأول: إغناء وتشجيع الاستثمارات الخاصة على أرض الجماعة
- 366 المفكرة الأولى: الرفع من القدرات الاقتصادية لدى الجماعة
- 368 المفكرة الثانية: آليات التدخل الاقتصادي للجماعات
- 371 الفرع الثاني: التسويق الترابي مدخل لتعزيز الاستقلال المالي لدى الجماعة
- 373 المفكرة الأولى: مرتكزات التسويق الترابي
- 376 المفكرة الثانية: تقنيات ووسائل الجذب الترابي
- 382 خاتمة القسم الثاني
- 384 خاتمة عامة
- 392 لائحة المراجع
- 430 فهرس الجداول والرسوم التركيبية
- 432 الفهرس