



أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام العام

تحت عنوان:

دور المراقبة المالية على الجماعات الترابية في تعزيز الحكامة المحلية

تحت إشراف الأستاذ:

الدكتور جمال الدين الأحمر

من إعداد الباحث:

عبدالعزیز فرطاس

لجنة المناقشة:

الدكتورة فاطمة الحمدان: أستاذة بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدا رئيسة

الدكتور جمال الدين الأحمر: أستاذ بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدا مشرفا وعضوا

الدكتور بوجمعة البوعزوي: أستاذ بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدا ... عضوا

الدكتور محمد بن هلال: أستاذ بكلية المتعددة التخصصات بتازة عضوا

السنة الجامعية:

2018 - 2019 م

1438 - 1439 هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

أشكر الله سبحانه وتعالى الذي
وفقني لإنجاز هذا البحث،
مصداقا لقوله تعالى:

" لئن شكرتم لأزيدنكم "

(سورة إبراهيم الآية: 7)

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ،

إهداء

إلى أبي وأختي رحمهما الله؛

إلى أعز ما لدي في الوجود، أمي وأخي؛

إلى زوجتي الغالية وبناتي يرحاهن الله؛

إلى جميع أفراد عائلتي؛

إلى أصدقائي؛

أهدي هذا البحث المتواضع.

شكر وتقدير

يشرفني أن أتقدم بجزيل الشكر إلى أستاذي المشرف الدكتور جمال الدين الأحمر، عرفانا بما بدله من جهود صادقة وما قدمه من آراء علمية مفيدة وتوجيهات قيمة سديدة، إذ كان لي عون في إنجاز هذه الأطروحة، وذلك باهتمامه وحرصه علي، إذ لم يبخل علي بتوجيهاته وإرشاداته القيمة والتي كانت لي حافزا في إتمام هذه الأطروحة المتواضعة وإخراجها على ما هي عليها.

كما أقدم شكري الخالص لأعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذه الأطروحة.

لكل هؤلاء أعبر لهم عن تشكراتي العميقة والخالصة وتقديري العظيم.

كملا يفوتني أن أوجه شكري لكل أساتذتي الذين رافقوني طيلة مشواري الدراسي وحاولوا أن يكونوا لي أكثر من أساتذة، فكانوا دوما مرشدين لي بمثابة القدوة الحسنة.

وأتقدم بالشكر الجزيل كذلك إلى كل من قدم لي يد المساعدة من قريب أو بعيد لإنجاز هذا العمل وإلى من شجعني ودعمني على استئناف ومواصلة البحث.

وفي الأخير أتمنى أنني قد وفقت في إعطاء هذا البحث نصيبه من الدراسة ونسأل الله أن يسد خطانا إلى ما فيه الخير.

إن الرقابة المالية وحكمة الأداء المالي وكذا الآليات المخصصة تعتبر اليوم من الموضوعات الأساسية التي تشكل مقياسا لدرجة تقدم أو تخلف أية دولة. فالرقابة المالية تعتبر ركيزة من ركائز التدبير المالي الجيد، فهي جوهر النظام اللامركزي القادر على الحد من الانحرافات والاختلالات التي يعرفها المال العام التراخي. كما تشكل أداة لترشيد و عقلنة تدبير الموارد المالية و حمايتها من التلاعب و الاختلاس، عن طريق محاسبة و مساءلة المسؤولين عن التدبير.

والرقابة ليست هدفا في حد ذاتها، بل تعتبر عنصرا ضروريا من أجل الكشف عن كل مخالفة للمعايير السليمة، و عن كل مساس بالمال العام الذي أصبح يحظى بأهمية كبرى وله تأثير على مستوى الدولة من كافة النواحي السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، بهدف التصحيح و المحاسبة و اتخاذ الإجراءات الكفيلة بمنع تكرارها.

فكلمة "الرقابة" في موضوع المالية العامة غالبا ما كانت تستعمل للدلالة على التأكد من أن شيئا ما، هو مطابق لما ينبغي أن يكون عليه وفق نظامه الخاص، وكلمة "الرقابة" تكتسب اليوم دلالة أكثر دقة، فالرقابة على الأموال العمومية قد لا تكتفي بالرجوع إلى الأحكام القانونية والتنظيمية التي ترعاها، إنما أيضا إلى المبادئ العامة التي تسعى إلى بلوغ أداء مالي متسم بالكفاءة والفعالية في تسيير المالية العامة والاقتصاد في الوقت والمال، لذا استلزم الأمر إحاطة المال العام بحماية حتى لا يتم العبث به سواء بالتبذير أو الاختلاس أو سوء التدبير، حيث تتم هذه الحماية بفرض الرقابة القانونية عليه. فالرقابة لم تكن وليدة اليوم، وإنما مرت بأزمان وعصور متعاقبة حتى وصلت إلى يومنا الحاضر، حيث رافقت نشوء الحضارات الإنسانية، وتطورت مع مرور العصور والأزمات لمواجهة الأزمات المالية التي تواجه الدول، كما يعتبر العمل الرقابي صمام الأمان الذي يضمن تنفيذ الأعمال، وتحقيق الأهداف المرسومة للدولة والجماعات الترابية.

فوجود أنظمة كفاءة وفعالة للرقابة المالية في أية إدارة، يعتبر من الأمور الهامة في نجاح تلك الإدارة في تحقيق أهدافها، نظرا لما تشكله أنظمة الرقابة المالية من أساس مهم من الأسس التي تقوم عليها تلك الإدارة.

إن مبدأ الرقابة والمساءلة المالية يعد مبدأ فلسفياً قديماً، إذ ارتبطت بالإدارة المالية وما شهدته من تطور واتساع في مختلف المجتمعات والحقب، كالإغريق وقدماء المصريين والرومان وفي العصر الإسلامي على وجه الخصوص.

فقد كانت الإدارة في المدن الإغريقية تعرف بالطابع الجماعي ولا تدار بيد شخص واحد وكانت فيها رقابة شديدة جداً بعد نهاية مدة أداء الوظيفة، حيث يعقد مجلس علني لمحاسبة شاغل الوظيفة وأداءه السابق وكل ما قام به من أعمال سابقة علناً أمام الجمهور.

لقد مارست الحضارات القديمة الرقابة المالية على مر التاريخ وذلك بصور وأشكال وأساليب متعددة. فمع مرور الزمن، تطورت هذه الممارسة من رقابة تقليدية تهتم بمدى الالتزام بالنظم والقوانين والتقاليد النافذة، بهدف الحد من الأخطاء، إلى رقابة شاملة تضم بالإضافة إلى ما سبق رقابة الكفاءة والفعالية. وازداد هذا التطور بشكل كبير ورافقه عقد العديد من المؤتمرات الدولية، التي تمخض عنها إنشاء جمعيات ومنظمات دولية للعناية والاهتمام بالمال العام.

وتشكل توصيات ليما (1977) وسيدني (1986) وبرلين (1989) والقاهرة (1995) ومونتيفيديو (1998) حول التوجيهات المتعلقة بالمبادئ الرقابية، مراجع أساسية في تقنين مبادئ المساءلة والمراقبة الداخلية على المال العام.

وفي الإسلام تأسست مسألة الرقابة والمحاسبة منذ البداية حين قال الله سبحانه وتعالى في كتابه الكريم، الآية 28 - 29 من سورة الجاثية، ﴿وترى كل أمة جاثية كل أمة تدعى إلى كتابها اليوم تجزون ما كنتم تعملون هذا كتابنا ينطق عليكم بالحق إنا كنا نستنسخ ما كنتم تعملون﴾.

فخلافًا لما كانت عليه الأنظمة المالية في العصور الوسطى، فإن النظام المالي في الإسلام كان يهدف إلى تحقيق غايات الإسلام في مختلف المجالات الاجتماعية والاقتصادية. وبالتالي أقام نظام دقيق للرقابة المالية يقوم على أسس متكاملة. ومن بين الأجهزة التي تكلفت بالرقابة العليا في النظام الإسلامي، نجد ولاية الحسبة وديوان المظالم .

وقد وضع الرسول (ص) القواعد التي تقوم عليها الرقابة حيث حدد إيرادات الدولة وكان يضع مقادير الزكاة تم الجزية وبين طريقة تحصيلها، تم حدد طرق الإنفاق العام وأحكامه، وكان الرسول (ص) يبعث إلى الأقاليم بأمرائه وعماله من أجل الصدقات ويوضح لهم هذه القواعد والأحكام.

وتمتلك الرقابة في مقاييسها ومعاييرها وضوابطها أهمية من الناحية الدينية قبل أن يكون ذلك من الناحية الدينية و الدنيوية. فلا بد أن يكون هناك ضابطا ومعيارا في العمل، وتقينا في الجانب الرقابي و لابد أن نضع عملنا بمقاييس ومعايير نستطيع أن نربط فيها إنجازنا.

وتعتبر أجهزة الرقابة من أهم الأجهزة التي تقوم بتنفيذ العمل الرقابي، لما لها من حق في إجراء رقابة مالية وإدارية وقانونية على أعمال مجالس الجماعات الترابية.

إن مسألة الحفاظ على المال العام ومراقبة تدبيره اكتست في السنوات الأخيرة أهمية كبيرة من طرف جميع المهتمين، ذلك من خلال إحاطة المالية المحلية بنوع من الحماية حتى لا يتم العبث بها بسوء التدبير أو الاختلاس، خصوصا أن لظاهرة الفساد المالي أبعادا خطيرة بمختلف مستوياتها (حرمان الجماعات الترابية من استغلال ثرواتها، انتشار الفقر المدقع لشرائح واسعة من ساكنة الجماعات الترابية، ارتفاع نسبة الأمية...).

ولضمان حسن تدبير وسلامة تنفيذ ميزانية الجماعات الترابية لا بد من وجود رقابة فعالة ومتطورة تفرض على جميع عمليات تنفيذ الميزانية وعلى جميع الذين يتولون إدارة أموال الجماعات الترابية. لقد تضاعفت أهمية الرقابة بالنسبة للجماعات الترابية ومجموعاتها حين أصبحت تشكل أساسا للتنمية، وأصبحت تتصرف في ميزانيات ضخمة تستوجب إحاطتها بكافة الضمانات الكفيلة بتحسين قراراتها المالية، هكذا أصبحت الرقابة على مالية الجماعات الترابية تكتسي أهمية كبرى نظرا لمساهمتها في ترشيد النفقات والمحافظة على الأموال العامة المحلية وحسن استخدامها، بالإضافة إلى اعتبارها مبدءا من مبادئ التسيير الجيد والفعال للشأن المحلي.

ويشكل موضوع الرقابة المالية على المالية العمومية مقياسا لدرجة تقدم أية دولة ومدى مصداقيتها تجاه مجتمعها المحلي أو الدولي، من خلال ما تقرره من قواعد وضوابط

صرف وتدبير الأموال العمومية خصوصا تلك التي تستخلصها من مواطنيها، عن طريق الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة، وكذا ما تتوصل به من طرف غيرها من الدول الصديقة أو الهيئات والمنظمات الدولية سواء على شكل هبات أو مساعدات.

ويمكن تعريف الرقابة على المال العام بصفة عامة على أنها جملة من الأساليب والوسائل التي يمكن عن طريقها للهيئات المختصة في الدولة متابعة تنفيذ الميزانية في جميع مراحلها، والوقوف أولا بأول على نتائج التنفيذ والتأكد من سلامته، للحيلولة دون تبذيره في مشاريع لا فائدة منها.

وتتبع أهمية الرقابة المالية من كونها رقابة قانونية ومالية على التصرفات المالية و الإدارية بغرض التأكد من مطابقتها للقواعد القانونية السارية المفعول ومن أجل المحافظة على الأموال العامة وحمايتها، بالإضافة إلى الميزانيات بكافة أنواعها بالجماعات الترابية. فالرقابة تعد كعمل مواز لنشاط الإدارة العامة ووظيفة رئيسية من وظائف الإدارة، لهذا فإن أساليبها وتقنياتها تتطور بقدر تطور الإدارة.

إن الرقابة المالية في المغرب لم تكن وليدة مرحلة الاستقلال فقط، بل اهتم المغرب قبل الحماية بالمالية العامة وسبل مراقبتها. إذ عمل في مرحلة من مراحل تطور الدولة المغربية بمؤسسة الحسبة وديوان المظالم على غرار باقي الدول الإسلامية.

ويرى بعض الكتاب والباحثين في هذا المجال أنه بالرغم من هذه البوادر الرقابية التي عرفها المغرب، إلا أن الأمر لم يرقى إلى تأسيس نظام عام للمراقبة المالية.

بعد حصول المغرب على الاستقلال سنة 1956 وإعلان جلاله الملك محمد الخامس رحمه الله، أن المغرب يمر إلى مرحلة الجهاد الأكبر وذلك بإعادة بناء أسس متينة للدولة، لتتجاوز الوضعية التي تركها المستعمر الفرنسي، ظهرت الحاجة إلى إقامة نظام للرقابة على المال العام. وهذا ما وقع فعلا بعد الاستقلال حيث عمد المغرب إلى الأخذ باستقلاله المالي و تأسيس وزارة الاقتصاد الوطني والمالية بمقتضى ظهير يناير 1956 على غرار المديرية العامة للمالية المؤسسة على عهد الحماية.

بإدراج المشرع بعد الاستقلال في سنة 1958 إلى تغيير وتعديل مختلف القوانين خاصة تلك المتعلقة بالمالية العمومية سنة 1958، تم بعد ذلك تم إحداث اللجنة الوطنية للحسابات سنة 1960، التي أناطها المشرع بمهمة مراقبة حسابات المحاسبين العموميين فيما يتعلق بالنفقات العمومية - أي التأكد من قانونية وشرعية العمليات المضمنة في الحسابات - باعتبارها جهازا ساميا للرقابة المحاسبية وتعمل تحت مسؤولية رئيس معين بظهير من طرف جلالة الملك بناء على اقتراح من وزير العدل ومن مفتشي المالية معينين من قبل وزارة المالية.

ولدعم سياسة اللامركزية، وترشيد تسييره المالي والإداري، عمد المغرب إلى إنشاء المجلس الأعلى للحسابات بمقتضى الظهير الشريف رقم 1-79-175 بتاريخ 22 شوال 1399 الموافق ل 14 شتنبر 1979 بتنفيذ القانون رقم 12-79 المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات، إذ عهد إليه بمقتضى الفصل الأول من هذا القانون بممارسة المراقبة العليا لتنفيذ القوانين المالية والتأكد من مشروعية عمليات موارد ونفقات الأجهزة المبينة في القانون، ومراقبة تسيير الأجهزة الخاضعة لمراقبته، ويرفع بيانا إلى جلالة الملك عن جميع وجوه نشاط المجلس خلال سنة.

كما صدر في دجنبر من سنة 1980 الظهير الشريف رقم 1-80-383 بتاريخ 17 صفر 1401 (25 دجنبر 1980) يتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم 28-80 بشأن النظام الأساسي لقضاة المجلس الأعلى للحسابات باعتبارهم المنفذين المباشرين لأحكام القانون المذكور.

وتضمن هذا الباب 4 فصول، نصت تباعا على حق المجلس في ممارسة الرقابة العليا على تنفيذ قوانين المالية، ومساعدته للبرلمان والحكومة. كما نص على إحداث المجالس الجهوية للحسابات، وأناط بها مراقبة حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها.

وهكذا حظيت الرقابة العليا للمالية العمومية بعناية خاصة من قبل المشرع المغربي، وذلك على غرار ما هو معمول به في الدول العصرية. وقد تجسدت هذه المكانة من خلال المراجعة الدستورية لسنة 1996 التي ارتقت بالمجلس الأعلى للحسابات إلى مصاف

مؤسسة دستورية حيث خصص له الباب العاشر تحت عنوان المجلس الأعلى للحسابات، فضلا عن إحداثها للمجالس الجهوية للحسابات.

ولترجمة هذه المقترحات الدستورية، صدر بالجريدة الرسمية عدد: 5030 بتاريخ 15 غشت 2002، بالصفحة 2294، الظهير الشريف رقم 1-02-124 صادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002) بتنفيذ القانون رقم 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية (المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات)، وبذلك حددت المهام الموكولة للمحاكم المالية بشكل يهدف إلى ضمان ممارسة مراقبة مندمجة ومتوازنة على جميع المتدخلين في مختلف أعمال تدبير المالية العامة ويتعلق الأمر بالصراف والمراقب والمحاسب العمومي. الشيء الذي طبع معه مرحلة هامة من مسار المجلس الأعلى للحسابات، لأنه حدد بوضوح اختصاصاته وتنظيمه في الكتاب الأول، والمجالس الجهوية في الكتاب الثاني، وكذا النظام الأساسي لقضاة المحاكم المالية في الكتاب الثالث. فهو يعتبر نقطة تحول هامة في مسار إرساء دعائم الحكامة الجيدة والرشيدة وإشاعة الشفافية في تدبير الشأن العام.

عمل المغرب على إدخال مستجدات قانونية بهدف الرقي بمهمة الرقابة على المال العام من خلال الباب العاشر من دستور يوليو 2011، حيث حرص على تركية المكانة الدستورية للمجلس الأعلى للحسابات ودعم اختصاصاته مع توسيعها، فقد نص الفصل 149 من الدستور على ما يلي:

"تتولى المجالس الجهوية للحسابات مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها، وكيفية قيامها بتدبير شؤونها.

وتعاقب عند الاقتضاء، عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة."

ويدخل إحداث المجالس الجهوية ضمن إطار مسلسل تقوية سياسة اللامركزية واللاتركيز الإداري في المغرب.

كما تتمثل أهم المستجدات التي جاءت بها مدونة المحاكم المالية، في توطيد دعائم سياسة اللامركزية الترابية من خلال إحداث مجالس جهوية للحسابات تتولى مراقبة الجماعات المحلية وهيئاتها في إطار سياسة القرب.

ويعتبر التدقيق والتحقق والبت في الحسابات الاختصاص القضائي الأول الذي تتولاه المحاكم المالية في المغرب والذي تنظر بموجبه في حسابات الأجهزة العمومية سواء أمسكها محاسبون عموميون قانونيون أو أمسكها محاسبون بحكم الواقع.

وتعتبر وظائف المجالس الجهوية للحسابات على المستوى المحلي امتدادا لوظائف المجلس الأعلى للحسابات، كما أن المساطر والتنظيم هي بصفة عامة مماثلة، حيث يقتصر عمل المجالس الجهوية للحسابات على النطاق المحلي، إذ تراقب حسابات الجماعات الترابية وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها، وهي بذلك جزء لا يتجزأ من المنظومة الرقابية الوطنية إلى جانب المجلس الأعلى للحسابات وهيئات التفتيش والمراقبة الداخلية التي تدخل في إطار الرقابة الإدارية على المال العام.

ويخضع الأمر بالصرف إلى الرقابة القضائية للمجالس الجهوية للحسابات في إطار ممارسة اختصاص رقابة التأديب المتعلقة بتنفيذ الميزانية المحلية وهيئاتها وإصدار رأي بشأن شروط اعتماد وتنفيذ ميزانيتها، إضافة إلى الرقابة الإدارية في ميدان التسيير أو تدقيق الأداء والذي يعتبر من بين أهم الاختصاصات ذات الطابع الإداري المخولة للمجالس الجهوية للحسابات، وتعتبر الإطار الأمثل لممارسة المراقبة اللاحقة، ذلك أن الجوانب التي تشملها كبيرة وواسعة، بحيث تشمل شرعية وفعالية واقتصاد وكفاءة ومادية العمليات المنجزة.

تعتبر الرقابة المالية من الموضوعات المهمة، كونها تساعد في الحفاظ على مال الجماعات الترابية، وكيفية توجيهه نحو الصالح العام. فإلى جانب الرقابة القضائية والإدارية التي يمارسها كل من المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات نجد رقابة إدارية كذلك تمارس على الجماعات الترابية من طرف المفتشية العامة للإدارة الترابية التابعة لوزارة الداخلية والمفتشية العامة للمالية التابعة لوزارة المالية.

إن إنشاء كل من المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية وتنظيمهما قانونيا من الوسائل الضرورية التي انتهجتها الدولة المغربية قصد تحقيق مجموعة من الأهداف، أهمها الاستغلال الجيد لموارد الجماعات الترابية والحفاظ على المال العام وذلك للوقوف في وجه كل أشكال الفساد ووضع حد للاختلاسات والتدبير الغير المعقلن عن

طريق مسائلة المفتشيتين للأشخاص والهيئات المعنية بالرقابة عن أموال الجماعات الترابية والتسيير السيئ لها.

وتعتبر المفتشية العامة للمالية جهازا مستقلا عن أجهزة مديريات وزارة المالية، فهي تسيير شؤونها في إطار الاستقلالية الكاملة وتخضع لسلطة وزارة المالية فقط.

ومن هذا المنطلق أصبحت الرقابة على الأموال العمومية أولوية من أولويات الدولة حيث يجب عليها أن تضمن حسن استعمال الأموال العمومية و تسييرها بوجود نظام رقابي فعال يتحكم في جميع المستويات و المراحل التي تمر بها ميزانية الجماعات الترابية.

تبرز أهمية الرقابة على جودة الأداء الإداري، من خلال العمل على تتبع الأهداف و ما يصاحبها من اختلالات، و أخطاء، و الأهم هو تصحيحها حتى تحفظ تكملة المشاريع الإدارية، بحيث تعد الرقابة على الأداء في الفترة الزمنية الحالية من أبرز وأهم النظم الإدارية .

لهذا شكلت مجموعة من الفصول المتعلقة بالمالية سواء العامة أو الترابية في دستور المملكة لسنة 2011 بنية أساسية في إرساء مبادئ الديمقراطية ودولة المؤسسات و احتكاما لمضامين الحكامة الجيدة للمرافق العمومية، المنصوص عليها دستوريا في الفصل 154 من الباب 12 الخاص بالحكامة الجيدة المرتكزة على معايير الجودة، المساواة، الشفافية، المسؤولية والمحاسبة.

إن الحكامة هي معايير علمية مقنعة وواضحة لا تنسجم أبدا مع حالة الاحتقان التي تعيشها الإدارة المغربية حاليا، لذا فتحسين نظام الحكامة المالية يشكل هدفا تسعى إليه الدولة من أجل تجاوز الاختلالات المرصودة على مستوى أنظمة حكامتها، وكذا إعادة الثقة في دور المؤسسات ومكانة الدولة ومسؤولياتها في تحقيق الرهان التنموي الشامل.

فالمراقبة لها دور كبير في ترسيخ مبادئ الحكامة المحلية، فقد ظهرت في سياق مواكبة ديناميكية الإصلاحات الكبرى التي يعرفها المغرب، والتي تهدف إلى اعتماد مبادئ الحكامة الجيدة كرافعة أساسية لتخليق مجال تدبير الشأن العام على المستوى الوطني والمحلي، حيث لأول مرة يتم تخصيص باب كامل للحكامة الجيدة في الدستور المغربي

لسنة 2011، الذي نص على مجموعة من العناصر، من بينها ضمان استقلالية الهيئات المكلفة بالحكمة الجيدة وإلزامها بتقديم تقارير سنوية عن أعمالها .

فالدستور الجديد عزز مكانة الجماعات الترابية كفاعل أساسي في المسلسل التنموي إلى جانب الدولة والقطاع الخاص ومكونات المجتمع المدني، مع إطلاق الورش الكبير للجهوية المتقدمة، الذي شكل تحولا نوعيا في أنماط الحكامة الترابية.

وهكذا فإن المراقبة تسمح بامتلاك تصور حقيقي عن العملية التدييرية، وبالتالي تمكين المدير من الوقوف على مكانن القوة والضعف، وكذا التعرف على الإيجابيات والنواقص التي تعتري تدخلاته، ما يسمح بتقويم الاختلالات واتخاذ القرارات المطلوبة بالسرعة والفعالية والنجاعة اللازمة.

إن عنصر الحكامة الترابية الذي تسعى الجماعات الترابية إلى تحقيقه كبعد من الأبعاد التي تتوخاها، لا يمكن أن يكون مقتصرا على جانب واحد دون الآخر، بل يجب أن يكون شموليا في مضمونه، لأن المجال المحلي في علاقته بسياسة الجماعات الترابية يشكل بكل تأكيد المجال الأمثل لطرح القضايا الجوهرية للتنمية المحلية.

كما أن ترسيخ الحكامة الجيدة في تدبير الشؤون المحلية يتم عن طريق إخضاع إجراءات ممارسة السلطة العمومية من طرف الجماعات الترابية لمعايير الحكامة الجيدة كربط المسؤولية بالمحاسبة وضمن مشاركة السكان في تدبير شؤونهم المحلية، وشفافية عمليات التدبير العمومي للشأن المحلي.

وهكذا جاء في نص الرسالة السامية التي وجهها صاحب الجلالة الملك محمد السادس إلى المشاركين في المؤتمر الرابع لمنظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة المنعقدة في الرباط يوم 2 أكتوبر 2013 ما يلي: "...ووعيا منا بجسامة المسؤوليات الملقاة على عاتق مختلف المسؤولين والفاعلين الجهويين والمحليين، في مجال التأسيس لحكمة جيدة، اقتصادية واجتماعية وتنموية، على المستوى الترابي، ما فتننا نحث الدولة على مدهم بالآليات القانونية، والوسائل المالية والبشرية الضرورية، حتى يتمكنوا من الاطلاع الأمثل بالمسؤوليات المنوطة بهم في مجال التنمية، وتدعيم خدمات القرب...".

إن تطبيق الحكامة الجيدة بالجماعات الترابية يتطلب خلق جو تسوده الشفافية والمسؤولية ودولة القانون والمشاركة واللامركزية والتنسيق بين كل المتدخلين. لاسيما بعد دستور 2011، الذي أقر مجموعة من المبادئ الأساسية في مجال الحكامة في تدبير الشأن المحلي، والتي تعتبر الديمقراطية التشاركية أحد أهم مقوماتها الأساسية.

فالجماعات الترابية يجب أن تظل منفتحة ومتشعبة بتعزيز مبادئ الحكامة كرهان حقيقي لممارسة العمل الجماعي، باعتماد آليات التشاور والحوار مع كافة المتدخلين من مؤسسات وفعاليات المجتمع المدني، ويأتي هذا من خلال التعاون بين جميع المتدخلين في الشأن المحلي لترسيخ هذه المبادئ كأساس للحكامة المحلية في تدبير شؤون الجماعات الترابية.

إن الحكامة تهدف إلى تعزيز مشاركة المجتمع المدني في الحكامة المحلية وتقوية قدرات الجماعات الترابية، والعمل على الرفع من قدراتها في مجال الديمقراطية التشاركية، بالإضافة إلى ترسيخ ثقافة التعاون والمواطنة.

لقد شكلت الجماعات الترابية اللبنة الأساسية في سياسة اللامركزية وعرفت إصلاحات وتطورات نوعية ساهمت في تعزيز مكانتها وتقوية وظائفها ودورها كفاعل أساسي في السياسة العمومية المحلية، فقوانين الجماعات الترابية الجديدة منحت للجماعات الترابية القاعدة القانونية التي تساعد على نهج مقاربة جديدة في تدبير الشأن العام المحلي، بإدخال آليات جديدة متطورة تعتمد على التواصل والتضامن والتشارك والتعاون في جميع الميادين.

وهكذا أصبح الهدف الأساسي من سياسة اللامركزية هو النهوض بوظائف الجماعات الترابية وجعلها شريكا رئيسيا في التنمية الوطنية. فالمالية المحلية هي وسيلة تحقيق التنمية المحلية والرفع من مستوى معيشة السكان ورفاهيتهم. لكن لا يمكن تأدية هذه الوظيفة التنموية دون الاحتكام إلى التدبير العقلاني للميزانية الجماعية بتحسين المداخل وترشيد النفقات، واعتماد آليات جديدة في التدبير.

فالرقابة كانت في الماضي عبارة عن بحث عن الأخطاء لغرض معاقبة الموظف بالخصم من راتبه أو فصله أو غير ذلك من الإجراءات القسرية، ولكن نظرة الإدارة الحديثة للرقابة قد تغيرت ولم تعد العقوبة هدفا بل أصبح تحسين الأداء وزيادة الإنتاجية وتصحيح الأخطاء هي الغاية من عملية الرقابة.

ومن هنا يمكن إثبات أن نجاعة وصرامة الرقابة راجع أساسا إلى مدى إلمامها بكل جوانب ومراحل تكوين الميزانية مع إقرار الأخطاء، إضافة إلى ردع مرتكبيها قانونيا مما يستوجب تجنبها مستقبلا.

فالرقابة في الإدارة الجماعية من أعظم ومن أهم الأفكار الإدارية التي تسعى إلى تحقيق الهدف المنشود من العملية الإدارية، فبدونها لا يمكن أن نقوم بالعمل على الوجه الأكمل.

أهمية البحث:

تتجلى أهمية هذا البحث من خلال تناوله مفاهيم الرقابة المالية منذ نشأتها واستعراض تطور أجهزتها وأساليبها وأنواعها التي كانت موجودة منذ العصور القديمة. وكذا في معرفة طرق مراقبة تدبير الشأن العام المحلي حيث أصبح من الضروري تفعيل دور أجهزة الرقابة المالية في الجماعات الترابية لتحقيق الأهداف وإقامة تدبير جيد، يرتكز على الحكامة الجيدة خصوصا مع تنامي ظاهرة الفساد الإداري والمالي التي أصبحت من الظواهر الخطيرة التي تواجه الجماعات الترابية في المغرب، لذا أصبحت فعالية أجهزة الرقابة المالية مطلبا أساسيا لدى المرتفقين بهدف تطويق هذه الظاهرة وعلاجها.

كما تهدف هذه الدراسة إلى توضيح كيفية مراقبة مالية الجماعات الترابية من أجل تفادي الانحرافات والأخطاء الجسيمة التي قد تؤدي إلى تعريض المالية المحلية إلى التبذير وسوء التسيير، ومحاولة تنبيه المسؤولين بالجماعات الترابية إلى أهمية الرقابة على مالية الجماعات الترابية، وإعطاء صلاحيات أوسع للأجهزة والهيئات الرقابية لتحسين فعالية وأداء الجماعات الترابية.

إن أهمية دراسة هذا الموضوع تكمن أيضا في تميزه بالطابع البحثي المتجدد مما يتوجب معه استمرارية مناقشته في ظل النصوص القانونية السارية المفعول وفي ضوء المستجدات التي تعيشها البيئة التي تطبق فيها المنظومة القانونية التي تنظم موضوع الأموال العامة في الجماعات الترابية في بلادنا، هذا على الرغم من وجود دراسات سابقة على درجة كبيرة من الأهمية في هذا المجال.

وتشكل دراسة المراقبة المالية على الجماعات الترابية أهم المواضيع الجديرة بالبحث والاهتمام، خاصة أن المغرب يعتمد على التنظيم الإداري اللامركزي، فضلا عن دور وانعكاسات المالية المحلية على التنمية خاصة في الوقت الراهن، وتأتي هذه الأهمية من جانبين أولهما علمي والثاني عملي.

كما تستهدف دراسة الرقابة الإدارية والقضائية على مالية الجماعات الترابية، المساهمة في هذا الميدان إيمانا بالأهمية الاستراتيجية لهذه الإشكالية، التي أصبح يفرضها حال المغرب الذي يشهد نقاشا وجدلا حول ترسيخ مبادئ الرقابة والمساءلة في إطار التدبير الجيد للشأن المحلي الذي قوامه تخليق الإدارة في إطار تنزيل مقتضيات دستور 2011. وكذا الإكراهات التي يعرفها التدبير الترابي، ثم عدم قدرة الأجهزة المكلفة بالرقابة على السيطرة على هاته الاختلالات.

أسباب اختيار الموضوع:

يستهوئ البحث في موضوع الرقابة على مالية الجماعات الترابية الكثير من الباحثين خاصة منهم المختصين في القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية، أنه موضوع الساعة، ويثير العديد من الإشكالات، فالدوافع التي جعلتني أخوض في هذا البحث تتمثل أساسا في الدوافع الذاتية والدوافع الموضوعية.

لعل من أهم الأسباب التي دفعتني إلى اختيار هذا الموضوع، هو الدور الذي تلعبه الجماعات الترابية في تحقيق التنمية على جميع الأصعدة الاقتصادية، والاجتماعية والسياسية، فضلا عن دراسة المشاكل التي تعاني منها مالية الجماعات الترابية من خلال سوء التدبير المالي الذي يعتبر معضلة حقيقية حيث تعاني معظم الجماعات الترابية من الفساد وعجز مالي رهيب.

الأسباب الذاتية:

هو استمرار للبحث المقدم لمناقشة دبلوم الماستر في القانون العام في موضوع: "دور التدقيق في التدبير الجيد لمالية الجماعات الترابية، نموذج الجماعة الترابية الخميسات". وكذا إدراكا منا لمدى أهمية الرقابة المالية والدور الذي تلعبه الأجهزة الرقابية المختلفة من أجل تحسين صورة الإدارة الجماعية.

الأسباب الموضوعية:

تتجلى في قلة الأبحاث المقدمة في مجال الرقابة المالية على الجماعات الترابية بالمغرب إن لم نقل ندرة الدراسات التي تناولت هذا الموضوع في الجانب المالي، ومحاولة الإسهام العلمي قصد إغناء البحوث والدراسات المتعلقة بالجانب الرقابي على مالية الجماعات الترابية.

وكمساهمة منا ارتأينا أن نكتب في هذا الموضوع من أجل إثراء المكتبة بهذا النوع من البحوث.

كما أن هذا البحث يقيس كفاءة وفعالية أجهزة الرقابة المالية في المغرب والتي تهدف إلى الحفاظ على المال العام والحيلولة دون هدره أو العبث به سواء بالتبذير أو الاختلاس أو سوء التدبير، وصولا إلى رقابة مالية أفضل في المستقبل.

كل هذا كان سببا لاختيار الموضوع لما له من قيمة علمية، الأمر الذي يتطلب الوقوف على ميكانيزمات عمل كل من المحاكم المالية والمفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية، في مراقبة الأموال العامة في مجال ترشيد الإنفاق العمومي وعقلنة تدبير الشأن الترابي، وتخليق مرافقه بهدف تعميم مبادئ الشفافية والمساءلة. لما للرقابة من دور أساسي في محاسبة المسؤولين والمدبرين للنشاط المالي المحلي خاصة أثناء قيامهم بإعداد وإنجاز المشاريع التنموية. خصوصا وأن دستور 2011 عمل على دعم دور الرقابة المالية حيث ربط المسؤولية بالمحاسبة.

فمن بين عوائق السير الجيد للجماعات الترابية في المرحلة السابقة، نجد ضعف مواكبة عملها واختلال نظام مراقبة أدائها، وقد سعى دستور فاتح يوليوز 2011 إلى تجاوز

هذه الوضعية من خلال إقرار آليات تنسجم مع الظرفية الجديدة ومع الرهانات الموضوعية على عاتق الجماعات الترابية.

فالموضوع يهدف إلى تقييم أثر الرقابة المالية الإدارية التي تمارسها المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية على المؤسسات العامة في المغرب ولاسيما الجماعات الترابية، من أجل التعرف على فعالية الرقابة المالية للمفتشيتين، وكذا الرقابة القضائية التي تقوم بها المحاكم المالية. وقد جاء اختيارهما لعلاقتها المباشرة بموضوع الأطروحة، لذلك فإن أهمية الموضوع تنبع من كونه يساهم في إيجاد قاعدة معلومات وبيانات حول جوانب النجاح أو القصور في الرقابة المالية على الجماعات الترابية بالمغرب.

إن موضوع الرقابة سيقدم لا محالة رؤية وتحليلا لمختلف أنواع الرقابة التي تخضع لها مالية الجماعات الترابية، نظرا للنمو السريع الذي أصبحت تعرفه نفقات الجماعات الترابية والنمو البطيء للموارد الذاتية.

فالرقابة المالية تستمد أهميتها من كونها نظام شامل، يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية كالأنظمة والتعليمات والمفاهيم والمبادئ الاقتصادية والمحاسبية والإدارية، والتي تهدف في النهاية إلى المحافظة على أموال الجماعة.

ومما يزيد من أهمية الموضوع كذلك، هو أن الرقابة على المالية المحلية، عرفت ومازالت تعرف تطورا مهما من حيث القوانين المنظمة لها، وكذلك من حيث الآليات الواجب تعبئتها من أجل مراقبة فعالة تقي بمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية. بالإضافة إلى البعد الذي يحظى به موضوع الرقابة على مالية الجماعات الترابية كنظام رقابي من خلال الاهتمام المتزايد بالإدارة الترابية في كثير من دول العالم، وعلى صعيد داخلي اهتمام المشرع المغربي بآليات الرقابة الإدارية والقضائية كوسيلتين لضمان مشروعية عمل المجالس المحلية، ومحاولة تدارك جملة من النقائص التي أفرزها تطبيق القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية السابقة.

ومن ناحية أخرى فالبحث حاول ملامسة العديد من الحقول السياسية والإدارية والمالية التي يمكن أن تشكل منطلقات أولية لحكامة مالية جيدة تهدف إلى تحقيق وإدامة

حالة من الشرعية داخل الجماعات الترابية من خلال إقرار كل من الشفافية والمساءلة وربط المسؤولية بالمحاسبة وحكم القانون.

إشكالية البحث:

إذا كانت المعايير المعتمدة للحكم على تطور البنيات الإدارية لأي دولة ما تتركز بشكل أساسي على مدى تطبيق وتبني مبادئ الحكامة الجيدة، فإن الرقابة، خاصة في شقها المالي، تشكل أهم العناصر المكونة لمفهوم الحكامة.

فالبحث في هذا الجانب يهدف إلى فهم الوسائل التي تمكن من الرفع الفعالية والكفاءة والحزم لنظام الرقابة المالية، من خلال تحليل إشكالية الرقابة الإدارية على مالية الجماعات الترابية التي تقوم بها مؤسساتي المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية، وكذا الرقابة القضائية التي تقوم بها المحاكم المالية.

كما أن إشكالية الحكامة في تدبير المالية العمومية، قد أضحت موضوعا لتحديث الجماعات الترابية وشفافية تدبير الشأن المحلي الذي بدوره أصبح يحظى باهتمام متزايد لدى الدولة حيث هناك عدد من المتدخلين.

ومن هنا تتمثل الإشكالية التي سنتولى معالجتها في تحليل المراقبة المالية الإدارية والقضائية على الجماعات الترابية التي تقوم بها كل من المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية والمحاكم المالية، والمعوقات التي تعترضها بالإضافة إلى دراسة الحكامة المحلية وإشكالية تطبيقها.

بناء على ما تقدم وفي سياق الإجابة على إشكالية الموضوع وتحديد أبعاده والغرض منها، فإن الأمر يثير جملة من التساؤلات التالية:

هل لأنواع الرقابة التي تمارسها كل من المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية والمحاكم المالية في حماية المال العام دور أساسي في تحسين وتطوير مستوى أداء الجماعات الترابية الخاضعة لرقابتها؟

هل الطرق والأساليب الرقابية التي تستخدمها كل من المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية والمحاكم المالية في رقابة مالية الجماعات الترابية كافية لاكتشاف المخالفات المالية؟

ما مدى فعالية هذا النوع من الرقابة وتأثيره على حسن تدبير المالية المحلية؟ وهل يمكن الحديث عن محدودية الرقابة الممارسة من قبل المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية والمحاكم المالية؟ وما هي آليات تفعيلها والآفاق المستقبلية التي يمكن أن تنشدها للسهر على حماية المال العام المحلي؟

ما مدى نجاعة الآليات المتبعة في كل من المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية والمحاكم المالية في سبيل رقابة استعمال الأموال العامة للجماعات الترابية من أجل حل أزمة الحكامة المالية وتحقيق التنمية المحلية؟

ما هي التحديات التي يمكن للمفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية والمحاكم المالية أن تواجهها أثناء قيامها بعملية المراقبة؟

ما هي المستويات التي تتم فيها هذه الرقابة؟ وما هي مراجعها القانونية وأساليبها؟ وما هي النقائص التي تشوبها؟

هل فعالية الرقابة الإدارية على مالية الجماعات الترابية والتي تمارسها كل من المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية والرقابة القضائية التي تمارسها المحاكم المالية راجع فقط إلى التقنيات التفتيشية والآليات القانونية للرقابة؟ أم أن للأمر علاقة بالملابسات السياسية والمؤسساتية وغيرها؟

إلى أي حد ساهمت كل من المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية والمحاكم المالية في تثبيت مبادئ الحكامة المحلية بالجماعات الترابية؟

وأخيرا تركز التدابير التي يجب اتباعها في تدبير الجماعات الترابية على مبادئ احترام المساواة وتكافؤ الفرص وإعمال طرق الحكامة الجيدة بكل ما تقتضيه من شفافية ومحاسبة ومشاركة وإشراك، فما هو دور الحكامة المحلية في تدبير الشأن المحلي بالمغرب؟

منهجية البحث:

إن المعالجة المنهجية الموفقة للإشكالية التي يقوم عليها موضوع البحث، تتطلب إيجاد المنهج الملائم لطبيعته.

ونظرا لطبيعة الدراسة لا يكفي استخدام منهج واحد، وإنما لابد من الاعتماد على أكثر من منهج، لنستطيع الاقتراب أكثر من الموضوع بالشكل الذي يجعلنا نلم بمعظم جوانبه.

وحتى تؤدي هذه الأطروحة ثمارها المرجوة، فقد تم الاعتماد على المنهج الوصفي، والتحليلي (عند وصف وتحليل) للرقابة على مالية الجماعات الترابية وأهم المشاكل التي تتخبط فيها معظم الجماعات الترابية، وكذلك باعتبارهما منهاجين علميين ملائمين لمثل هذه المواضيع لكونهما سيسمحان بإعطاء صورة شاملة عن الرقابة والحكامة ومالية الجماعات الترابية والجوانب المحيطة بها، وتتبع جزئياتها وإظهارها للواقع كدروس وتجارب للاستفادة منها في الحاضر والمستقبل.

إن استعمالنا للمنهج التحليلي جاء للكشف عن الثغرات التي تكتنف المنظومة القانونية المتعلقة بموضوع البحث، والتي تستغل من طرف بعض المدبرين الجماعيين لارتكاب الجرائم التي من شأنها أن تؤدي إلى إهدار وتبديد المال العام كالرشوة والمحاباة واستغلال النفوذ وتعارض المصالح. وكذلك من خلال جمع وتحليل مختلف المعلومات المتعلقة بالإشكالية المطروحة والإلمام بمختلف جوانبها النظرية والعملية.

كما تم التعرض لمختلف الوقائع والحقائق وتفسيرها وتمحيصها بهدف الوصول إلى النتائج السليمة والمنطقية، وتتبع وتحليل مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات الترابية، إضافة إلى اعتمادنا على المنهج التاريخي من خلال استعمالنا للدساتير المغربية والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية. بالإضافة إلى دراسة التطور التاريخي الذي مرت به كل من الرقابة الإدارية والقضائية على المالية المحلية.

واستعنت كذلك بمنهج الاقتراب القانوني عند التطرق للقوانين المنظمة لمختلف الهيئات والأجهزة الرقابية لمالية الجماعات الترابية وكذا الظواهر والمراسيم والقرارات الصادرة في هذا المجال.

خطة البحث:

تأسيسا على ما تقدم ذكره، فإن الإحاطة الكاملة بموضوع البحث من خلال الإجابة على الإشكالية المحورية والإشكاليات الفرعية التي يطرحها، تقتضي تناوله في قسمين:

القسم الأول: يخصص للمراقبة المالية الإدارية والقضائية على الجماعات الترابية، فالرقابة تستقي أهميتها من الأهمية البالغة للمال العام وضرورة إحاطته بنوع خاص من الحماية وقد قسم هذا القسم من الأطروحة إلى فصلين:

الفصل الأول: تناولنا الإطار النظري لنظم الرقابة، تعريفها، أهدافها، تنظيمها، آلياتها وحدودها، مع استعراض أهم الأدبيات التي كتبت حول الموضوع. تم التطرق كذلك إلى أجهزة الرقابة المالية الإدارية.

الفصل الثاني: تم التطرق إلى الرقابة المالية القضائية من خلال المحاكم المالية، وتوضيح الإجراءات الرقابية التي يجب إتباعها، مع توضيح المعوقات الأساسية لنظم الرقابة.

القسم الثاني: يتمحور حول الحكامة المحلية وإشكالية التطبيق، فالحكامة تعتبر نموذجا تم الحديث عنه ووضع آلياته في نهاية الثمانينات من القرن الماضي بعدما تأكد للبنك الدولي عجز سياسات الإصلاح الهيكلي عن تحقيق النمو الاقتصادي في دول العالم الثالث وخاصة تلك التي تم تطبيق سياسات الإصلاح الهيكلي فيها.

كما تأخذ الحكامة بعدا أهم وأكثر تأثيرا في الأنظمة الديمقراطية من خلال إشراك منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص والفاعلين الاقتصاديين والساكنة من منطلق مقاربة تشاركية تأخذ في بعدها تطلعات المواطن وآماله للوصول إلى الأهداف المرجوة من الحكامة.

وهكذا سنتناول الحكامة من خلال هذا القسم في فصلين:

قمنا في **الفصل الأول** بتعريف شامل للحكامة بداية بالحديث عن مبادئ الحكامة المحلية وأهدافها.

وفي **الفصل الثاني** تم التطرق فيه إلى الحكامة من خلال التدبير المالي للجماعات الترابية.

القسم الأول: المراقبة المالية الإدارية والقضائية على الجماعات الترابية.

إن الأصول والمبادئ العلمية التي تحكم عملية الرقابة تكاد تكون واحدة لكل نوع من أنواع الرقابة، ويتميز كل نوع عن الآخر إما باختلاف صفات الأشخاص الذين يقومون بعملية الرقابة ومرجعهم الوظيفي أو القانوني وإما باختلاف الطرق والأساليب التي يسلكها المراقبون في تنفيذ عملية الرقابة.

والرقابة هي ثمرة اجتهادات دولية في حماية المال العام وتخليق الحياة العامة، فالرقابة المالية ليست وليدة اليوم بل هي ضاربة في التاريخ وتحظى بدور هام وأساسي في تنظيم المجتمعات والمؤسسات، حيث عرفت أقدام الحضارات كالحضارة الإسلامية والمصريون القدماء والإغريق والرومان¹.

وهي الوسيلة التي تستطيع بها السلطات الإدارية معرفة كيفية سير العمل داخل الإدارة وذلك بهدف التأكد من حسن سير العمل لتحقيق الأهداف وكشف أي خطأ أو تقصير أو انحراف، للعمل على إصلاحه ووضع الإجراءات الوقائية اللازمة للقضاء على أسبابه. فهي تعمل على التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد، وسلوك الأفراد لتحقيق أهداف الإدارة وحسن سير العمل فيها.

إن الرقابة تعد وسيلة الإدارة التي منحها القانون حقوقا وصلاحيات تسمح لها بالتأكد من أن كل شيء يسير طبقا للقوانين المعمول بها، فالرقابة تعمل على تقويم وتصحيح الأخطاء المرتكبة مع منع تكرارها بالإدارة.

تعد الرقابة أهم الوظائف الإدارية الرئيسية، يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعية.

فالرقابة تهدف إلى حماية الصالح العام وذلك بمراقبة النشاطات، وسير العمل وفق خطته وبرامجه في شكل تكاملي يحدد الأهداف المرجوة، والكشف عن الانحرافات والمخالفات وذلك عن طريق تصحيحها والقضاء على المشكلات والمعوقات التي اعترضت

¹ - **فهمي محمود شعري**، الرقابة المالية العليا، مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية ومحدد من الدول الأجنبية، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، بلا سنة طبع، ص: 11.

التنفيذ وعطلت الإنجاز المطلوب ومنع تكرارها أو حدوثها في المستقبل مع تحديد المسؤولية الإدارية.

ومن الواضح إن هناك ضرورة لتفعيل الرقابة في الإدارة وفي مختلف الأوقات والأزمنة وذلك لمراقبة الأعمال والمهام التي لا تتم في غالب الأحيان بالشكل المطلوب. وكذلك نظرا لما لو وظيفة الرقابة من أهمية كبيرة داخل الإدارة.

كما ظهرت أهميتها في أنها ليست قائمة على مفهوم الضبط والمنع، وإنما قائمة على الرقابة الإيجابية البناءة، وهي بذلك ليست مجرد عملية اكتشاف الأخطاء أو الانحرافات التي وقعت، وإنما البحث عن أسبابها، وكيف يمكن تجنب وقوعها، فضلا عن أنها اتجهت إلى الدراسات الميدانية وإجراء البحوث العلمية بقصد التوصل إلى أسباب المشكلات ونقاط الضعف في العملية الإدارية².

وعلى هذا الأساس سنقوم بتقسيم هذا القسم إلى فصلين، سنتطرق من خلاله في **(الفصل الأول)** إلى الإطار النظري لنظم الرقابة، تعريفها، أهدافها، تنظيمها، آلياتها وحدودها، مع استعراض أهم الأدبيات التي كتبت حول الموضوع. تم التطرق كذلك إلى أجهزة الرقابة المالية الإدارية.

وفي **(الفصل الثاني)** سنتناول الرقابة المالية القضائية، وتوضيح الإجراءات الرقابية التي يجب إتباعها في جميع أجهزة الدولة، مع توضيح المعوقات الأساسية لنظم الرقابة.

²- درويش محمد الصريم وتظلا ليلي، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1977، ص: 508.

الفصل الأول: الرقابة المالية: تعريفها، أهدافها، تنظيمها، آلياتها وحدودها.

لقد كان المال العام هو عصب حياة الدولة فكان لا بد من العمل على الحفاظ عليه، ومن هنا نشأت الرقابة على المال العام منذ بداية نشوء الدولة، حيث عرفت المجتمعات القديمة واستخدمتها ولكن بطريقة تناسب بساطة عمل الدولة الحارسة التي كان عملها يقتصر على الدفاع عن سلامة التراب ضد أي خطر خارجي وإقرار الأمن الداخلي والعدالة، أما اليوم فقد أدخلت عليها تعديلات حدثتها وطورت مفهومها ووظائفها لتتكيف مع دور الدولة المتدخلة، وأصبحت الرقابة تطبق على كل نشاطات الدولة ضمن خطط موضوعة وأهداف مرسومة.

فالرقابة على مالية الجماعات الترابية أصبحت ضرورية للقضاء على كثير من الأخطاء والانحرافات التي تعرقل تحقيق التنمية المحلية، والحفاظ على الصالح العام.

إن خلق ثقافة رقابية لا يتحقق إلا بنشر وعي ثقافي يحترم مبدأ المساءلة التي لا يمكن أن تكون في غياب الرقابة المالية، ولا يمكن تحقيقها في غياب المساءلة³.

من هذا المنطلق ارتأينا أن نتناول هذا الفصل في مبحثين، خصصنا **(المبحث الأول)** لتبيان مفهوم الرقابة المالية وأهدافها، وذلك اعتبار لما لعنصر الرقابة من أهمية من خلال استهدافها لتحقيق الصالح العام. تم انتقالنا في **(المبحث الثاني)** للحديث عن تنظيم الرقابة المالية، آلياتها وحدودها.

³ محمد حوطان، التدبير الاستراتيجي والمنافسة وهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية، مطبعة فضالة، المحمدية، 2000، ص: 98، (الطبعة الثانية).

المبحث الأول: تعريف الرقابة المالية وأهدافها.

تحتل الرقابة المالية أهمية كبيرة في العملية الإدارية، وتعد من أهم ركائز هذه العملية، فهي مجموعة من العمليات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ البرامج والسياسات المتبعة من طرف المدبرين بقصد التعرف على الانحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب، إضافة إلى المحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس أو الإهدار أو سوء الاستعمال.

رغم أن تعريف الرقابة لا يطرح مشكلا، إلا أنه يمكن أن يأخذ عدة معاني حسب المجال الذي نريد استعمالها ضمنه. وهكذا فإن نظرية الرقابة العليا على الأموال العامة تجد لأصولها عدة مستويات، كالمفاهيم الخاصة بمصطلح الرقابة والتعريفات المقدمة بشأنه والصور والأنواع لهذا المفهوم، هذه المستويات تشكل عناصر أساسية لتحديد المفاهيم الأولية المؤسسة لمصطلحات الرقابة.

وقد قام الكثير من الباحثين والكتاب، إضافة إلى الجمعيات الأكاديمية والمهنية ذات الاختصاص المباشر، بوضع العديد من المفاهيم والمبادئ للرقابة المالية والتي تشكل مجموعة الإجراءات التي يجب أخذها بعين الاعتبار في سبيل تحقيق نظام كفؤ وفعال للرقابة المالية في التنظيمات المختلفة.

وعليه سنتناول في هذا المبحث مختلف التعاريف التي أعطيت للرقابة المالية في (المطلب الأول)، على أن نخصص (المطلب الثاني) للحديث عن أهداف الرقابة.

المطلب الأول: تعريف الرقابة.

لقد تعددت المفاهيم الواردة حول الرقابة المالية من قبل الباحثين والكتاب اعتمادا على المداخل المختلفة التي يحاول كل باحث وكتاب أن يدخل منها ويعتمد عليها في تحديد مفهوم الرقابة المالية بالشكل الذي يهدف من خلاله إلى معالجة مشكلة البحث التي يتناولها في دراسته أو بحثه.

فقد عرف العالم عبر التاريخ عدة أزمات اقتصادية، كان لها دور مهم في دفع المجتمعات والأنظمة السياسية إلى القيام بتطوير أجهزة الرقابة المالية، وذلك قصد الحفاظ على الأموال العامة من أجل تجاوز هذه الأزمات والكوارث التي كانت تتحدى بالعالم.

كما أجمع علماء المالية والاقتصاد على أهمية الرقابة على الأموال العامة، ذلك أن هذه الرقابة تمثل الضوابط التي تمنع التجاوزات، وتؤدي إلى المحافظة على الأموال العامة. وقد اكتسبت الرقابة مفهوماً واسعاً يتجاوز حدود المعاملات المالية ومستنداتها، وبهذا المدلول أصبح مصطلح رقابة يشمل مختلف مقومات الإدارة وأساليب تسييرها المختلفة.

الفرع الأول: نشأة الرقابة ومفهومها.

إن الخوص في الإطار التاريخي للرقابة المالية لا يستقيم دون التعرف على نشأة هذه الرقابة وتحديد مفهومها في صورتها العامة والرقابة المالية على الخصوص.

أولاً: نشأة الرقابة؛

عرفت الرقابة المالية في أوروبا منذ نشوء مجتمعاتها وتنازع سلطاتها التشريعية والتنفيذية، وبرزت هذه الرقابة في فرنسا التي تعتبر من بين أوائل الدول التي أوجدت هيئة مختصة للرقابة على الأموال العامة، حيث أنشأ الملك (سانت لويس) غرفاً للمحاسبة، ومن أهمها غرفة محاسبة باريس في سنة 1256 التي خضعت لتطورات عديدة، إلى أن تمثلت في الرقابة القضائية التي تمارسها محكمة المحاسبات منذ عام 1807⁴.

تم تطور هذا النوع من الرقابة على إثر الثورة الفرنسية عام 1789 ليصبح حقاً مكتسباً لممثلي الشعب لمناقشة النفقات العامة والاطلاع على الحسابات، وقد أفضى التطور اللاحق للنظام الرقابي في فرنسا إلى ظهور المجلس الأعلى للحسابات الذي يعود تاريخ إنشائه إلى سنة 1807 والذي يرد دوره في المادة 47-2 من دستور فرنسا⁵. ونتيجة للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفها العالم انتقل مفهوم الرقابة إلى باقي أنحاء أوروبا ومنها إلى مختلف أنحاء المعمور⁶.

⁴ محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص: 17، (الطبعة الأولى).

⁵ اطلع عليه بالموقع الإلكتروني لمجلس الحسابات الفرنسية يوم 2017/10/30 على الساعة الثامنة مساءً.

<https://www.ccomptes.fr/fr/nous-decouvrir/fonctionnement>

⁶ أحمد دوش مدني، المحاكم المالية في المغرب، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، مطبعة فضالة، المحمدية، ص: 28، (الطبعة الأولى 2003).

أما في إنجلترا فقد أنشأت هيئة الرقابة المالية في عام 1866، وفي الولايات المتحدة الأمريكية فإن للرقابة المالية باعا طويلا امتد من أوائل القرن العشرين، وتعتبر الولايات المتحدة من الدول الرائدة في إرساء معالم وأسس الرقابة المالية من حيث تطوير مفاهيمها ووظائفها، ومن حيث الأساليب والطرق الفنية لتأديتها. ويرجع سبب الاهتمام بالرقابة المالية إلى الأزمة الاقتصادية العالمية في سنة 1929 وما بعدها⁷، حيث تبلورت معها معالم وأسس رقابة مالية بمفاهيم ووظائف متطورة واكبها تطور في الأساليب والتقنيات الفنية، جعلت من التجربة الأمريكية تجربة رائدة ونموذجا متطورا استلهمت منه كثير من دول أمريكا اللاتينية وشرق آسيا نماذجها وتقنياتها الرقابية.

كما أسس الإسلام مسألة الرقابة والمحاسبة وذلك حين قال الله سبحانه وتعالى في كتابه الكريم ﴿وترى كل أمة جاثية كل أمة تدعى إلى كتابها اليوم تجزون ما كنتم تعملون، هذا كتابنا ينطق عليكم بالحق إنا كنا نستنسخ ما كنتم تعملون﴾⁸.

فالرقابة في الإسلام تمثل بصورة عامة مبدأ من بين المبادئ التي أكدها الإسلام من خلال ما جاء في القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة، وما أجمع عليه مجتهدا الأمة الإسلامية، حيث وضع الإسلام إطارا عاما لمحاسبة الأفراد والجماعة.

فالإسلام لم يضع قواعد تفصيلية للرقابة المالية ولم يحدد الأشكال الواجب إتباعها لتحقيق هذه الرقابة، وإنما ترك الأمر للتجربة والظروف الاجتماعية للمجتمع الإسلامي. وكان الرسول (ص) يمارس الرقابة الإدارية على أعمال الولاة ويسمع ما ينقل إليه من أخبارهم وكان يستوفي الحساب على العمال ويحاسبهم على المستخرج والمصروف.

⁷ فهمي محمود شعري، الرقابة المالية العليا، مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية، مرجع سابق، ص: 13.

⁸ الآيتين: 28 و 29 من سورة البائية.

وفي الدول العربية ارتبطت نشأة الأجهزة المختصة بالرقابة المالية بنشأة واستقلال كل دولة⁹،

ثانياً: مفهوم الرقابة؛

لقد قام الكثير من الكتاب والباحثين والجمعيات المختصة والباحثة في مجال الرقابة، بوضع العديد من المفاهيم والمبادئ للرقابة المالية والتي تشكل مجموعة الإجراءات التي يجب أخذها بنظر الاعتبار في سبيل تحقيق نظام كفؤ وفعال للرقابة المالية في التنظيمات المختلفة.

وتشكل الرقابة المالية في نظر جانب من الفقه مبحثاً من أهم مباحث علم المالية وفي نفس السياق خلص جانب آخر إلى أن الرقابة هي عبارة عن مجموعة ضوابط يتم بموجبها مطابقة مراحل تنفيذ العمل مع خطته المقررة.

فالرقابة لها مفهوم واسع وشروحات عديدة، لذلك يصعب أن نعرفها تعريفاً دقيقاً، فقد تعددت تعارف الرقابة المالية وانقسمت هذه التعارف بالتركيز على أحد جوانب الرقابة أكثر من باقي الجوانب.

فقد وردت كلمة الرقابة في اللغة بمعان عدة:

للمحافظة والانتظار¹⁰ والحراسة، رقب: الرأ والقاف والباء أصل واحد مطرد، يدل على انتصاب لمراعاة شيء، من ذلك الرقيب وهو الحافظ¹¹ والمنتظر والحارس¹². لأجل الحفظ وهو أيضاً توقع الشيء والمرقب هو المكان المرتفع الذي يشرف وينظر منه الرقيب.

⁹- فهمي محمود شكوي، الرقابة المالية العليا، مفهوم عام وتنظيماته أجمعتما في الدول العربية ومدد من الدول الأجنبية، مرجع سابق، ص: 135 و 136.

¹⁰- علي بن محمد الجرجاني، التعريفات، دار الكتاب العلمية، بيروت، 1983، ص: 210.

¹¹- أبي الحسين أحمد بن فارس بن زكريا، بتحقيق وضبط محمد السلام محمد هارون، معجم مقاييس اللغة، باب الرأ والقاف وما يتلصقهما، دار الفكر للطباعة والنشر، 1399هـ - 1979 م، ص: 427، (الجزء الثاني).

¹²- إبادي محمد الدين بن يعقوب الفيروز، القاموس المحيط، دار المعرفة، بيروت 2007، ص: 523.

وثبتت مشروعية الرقابة في التشريع الإسلامي بالكتاب من خلال قوله تعالى: ﴿إِنْ
اللَّهُ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا﴾¹³، أي حفيظاً لأعمالكم، محصياً عليكم أعمالكم. وقوله تعالى: ﴿وَكَانَ
اللَّهُ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ رَقِيبًا﴾¹⁴، وجه الدلالة من الآية الكريمة أن الله تعالى مطلع على كل
شيء، وهذا دليل على مشروعية المراقبة الذاتية للإنسان حيث يعلم أن الله مطلع عليه،
وقوله تعالى: ﴿وَارْتَقِبُوا إِنِّي مَعَكُمْ رَقِيبٌ﴾¹⁵، أي انتظروا.

وقوله تعالى: ﴿كَيْفَ وَإِنْ يَظْهَرُوا عَلَيْكُمْ لَا يَرْقُبُوا فِيكُمْ إِلَّا وَلَا ذَمَّةً﴾¹⁶.

وقوله تعالى: ﴿لَا يَرْقُبُونَ فِي مُؤْمِنٍ إِلَّا وَلَا ذَمَّةً وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُعْتَدُونَ﴾¹⁷

وجملة الآيات السابقة تدل على مشروعية المراقبة بأنواعها المختلفة وأنها خطاب
موجه لجميع الأفراد في الأمة في كل زمان ومكان.

الحراسة والعناية: رقيب القوم أي حارسهم، ورقيب الشيء أي حارسه، فالرقيب
هو الحارس الحافظ¹⁸، ومنه قوله تعالى: ﴿مَا يَلْفُظُ مِنْ قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ﴾¹⁹.

ومن مجموع النصوص القرآنية المذكورة، يتبين مدى التعدد في معنى الرقابة، فهي
تارة الرعاية وتارة أخرى تعني الحفظ والانتظار²⁰.

ويرى البعض الآخر أن مصطلح الرقابة *Contrôle* مركب من الناحية اللغوية من
جزأين: *Contre* و *Rôle*، ويقصد بكلمة *Rôle*: القائمة التي تحتوي على أسماء معينة،
أما كلمة *Contre* فيقصد بها القائمة الأخرى التي تتضمن أسماء يراد مطابقتها مع
الأسماء الوارد في القائمة الأولى، فالرقابة تعني دائماً المطابقة، ويرى البعض الآخر أن

¹³- سورة النساء، الآية: 1.

¹⁴- سورة الأحزاب، الآية: 52.

¹⁵- سورة هود، الآية: 93.

¹⁶- سورة التوبة، الآية: 8.

¹⁷- سورة التوبة، الآية: 10.

¹⁸- ابن منظور، لسان العرب، الجزء الأول، ص: 442.

¹⁹- سورة ق، الآية: 18.

²⁰- مؤلف محمود الخفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص: 12.

كلمة **Contrôle** رقابة مركبة من كلمتين وهما: "**Contrôle rôle**" وتعني الدور المضاد، فالرقابة تحدد كاختيار يهدف إلى مراقبة شخص معين أو للتحقق من شيء معين²¹.

ويرى البعض الآخر أن كلمة **Contrôle** رقابة مركبة من كلمتين وهما **Contre rôle** وتعني "الدور المضاد" و **Compte rôle** وتعني "مسائلة العمل"، فالرقابة تحدد ايتيمولوجيا كاختيار يهدف إلى مراقبة "شخص معين" أو للتحقق من "شيء معين"²².

وقد عرفها الدكتور محمد رسول العموري بأنها مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها أجهزة معينة، بغية المحافظة على الأموال العامة، وضمان حسن تحصيلها وإنفاقها بدقة وفعالية واقتصادية وفقا لما أقرته السلطة التشريعية بالموازنة والقوانين المالية الأخرى، ووفقا للخطط الموضوعة والجهات الخاضعة للرقابة²³.

أما في الاصطلاح، فقد اختلف تعريف الباحثين، فالرقابة هي: عملية تتركز على التحقق من إنجاز العمل وفق قرار أو وضع أو معيار يتناسب مع متطلبات الوظيفة والقواعد المفروضة عليه، سواء كان العمل عموميا أو فرديا²⁴.

مما سبق يتبين أن الرقابة في اللغة تعني الحراسة والملاحظة والانتظار والإشراف وبذلك فهي تعني حراسة الشيء والمحافظة عليه وصونه من الإهمال والتبذير والنهب، كما تعني الاحتياط والاحتراز والتأكد.

فالرقابة هي نشاط إداري يهتم بالإشراف والمتابعة بناء على برامج وخطط تم وضعها مسبقا بقصد اكتشاف مواطن الضعف والأخطاء والانحرافات لعلاجها وتفادي تكرارها مرة أخرى.

²¹ - **أنور احمد ارسلان**: المشروعية والرقابة القضائية، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، مركز جامعة القاهرة للطباعة والنشر، 1997، ص: 170، (الكتاب الأول).

²² - **Khoudry Driss**: Le contrôle des Finances publiques au Maroc, Edition Ediprim, Casablanca 1992, p: 26.

²³ - **محمد رسول العموري**: الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص: 25.

²⁴ - **جوار حورنو**، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1998، ص: 847.

وتعني متابعة وملاحظة وتقييم التصرفات والأشياء بواسطة الفرد ذاته أو بواسطة الغير وذلك بهدف التأكد من أنها تتم وفق قواعد وأحكام القانون وبيان الانحرافات²⁵ والأخطاء تمهيدا لعلاجها والقضاء عليها.

فالرقابة هي مجهود إنساني يتم وفق خطوات معينة، للوقوف على مدى اتفاق التنفيذ مع ما تم التخطيط له من أهداف وتصحيح مسار هذا التنفيذ (إن كان هناك انحراف) بأسلوب يحقق من ناحية التلاؤم والتكيف مع ظروف وعوامل الموقف. ومن ناحية أخرى، التعادل أو التوازن بين كفاءة وفعالية الأداء وبين الاعتبارات السلوكية والإنسانية للقائمين على هذا الأداء²⁶.

كما جاء تعريف الرقابة المالية في دليل الرقابة المالية للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بأنها التحقق من تنفيذ اعتمادات الموازنة في الوجوه والأغراض التي اعتمدت من أجلها سلفا المخصصات المالية، وفي حدود القواعد الموضوعية وخلال فترات زمنية محددة، وذلك للتأكد من أن الإنفاق العام يتم ضمن حدود المخصصات المالية المرصودة وللأغراض التي خصص من أجلها، كما تهدف بشكل عام إلى التحقق من عدم وجود أي هدر أو تبذير للأموال العامة، لكي يمكن الوقوف على نقاط الضعف والأخطاء ويمكن علاجها وتفادي تكرارها.

ومن أشهر التعريفات للرقابة في العهد الحديث تعريف العالم الإداري هنري فايول²⁷، حيث وصف عملية الرقابة بأنها "الإشراف الدائم من قبل سلطة ما بقصد معرفة كيفية تنفيذ الأعمال والتأكد من أن عناصر الإنتاج المتاحة مادية أو إنسانية داخل المنظمة تستخدم استخداما فعالا وفقا للخطة الموضوعية"²⁸.

²⁵ خولة عيسى صالح، الرقابة الإدارية والمالية في الدولة العربية الإسلامية، بيت الحكمة، بغداد، 2001، ص: 9، (الطبعة الأولى).

²⁶ رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية القاهرة، ص: 22، (الطبعة الأولى 1994).

²⁷ فرنسي الجنسية، ولد بإسطنبول عام 1841م، ومات ببباريس في عام 1925م.

²⁸ كامل بربر، الإدارة عملية ونظام، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1976، ص: 147.

وتعتبر الرقابة الوظيفية الخامسة من الوظائف الإدارية الخمسة الأساسية التي وضعها الفيلسوف هنري فايول في كتابه "النظرية الكلاسيكية للإدارة"²⁹.

فالرقابة المالية تساعد على التقليل من الأخطاء، ومنع أثارها المباشرة، والجانبية وخفض التكاليف وزيادة الفاعلية. بحيث تعتبر أداة مهمة لترشيد تدبير الموارد المالية لكون الرقابة تشكل عنصراً أساسياً في ترسيخ مبادئ المساءلة والمحاسبة، وتقييم جودة الأداء الإداري.

فهو إجراء يهدف إلى ضمان حسن التصرف في المال العام، وحسن استعماله وموافقة التصرف للمشروعية، والتحقق من ذلك، والكشف عن كل إساءة فيه، حماية للمال العام.

كما يمكن تعريف الرقابة على أنها، الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة لها هذا الحق وفقاً للقانون، للتعرف على كيفية سير العمل داخل الإدارة محل الرقابة، للتأكد من حسن استخدام الأموال العامة للأغراض المخصصة لها، ومن أن التدبير المالي يتم طبقاً للقوانين والتعليمات المعمول بها، والكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها، واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلاً.

وفي تعريف آخر يمكن القول أن الرقابة "هو نظام معلومات يمكن من خلاله معرفة ما إذا كانت الأهداف قد تحققت (مراقبة الفعالية) أو أن استهلاك الوسائل لم يكن مفرطاً بالمقارنة مع النتائج المحصل عليها (مراقبة الكفاءة)"³⁰.

فالمؤتمر العربي الأول للرقابة المالية المنعقد سنة 1977 حدد مفهوم الرقابة المالية بأنها "منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم الاقتصادية والمحاسبية والإدارية، تهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة، ورفع كفاءة استخدامها،

²⁹- إبراهيم بن علي الملحم، علماء الإدارة وروادها في العالم - سير ذاتية وإسهامات علمية وعملية -، نشر المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلسلة بحوث ودراسات، القاهرة، ص: 42، (الطبعة 2008).

³⁰- **Gibert (P):** le control de gestion dans les organisations publiques édition d'organisation, Paris, 1980, p: 44.

وتحقيق الفاعلية في النتائج المحققة، على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية غير خاضع للسلطة التنفيذية"³¹.

كما تشكل الرقابة المالية في نظر جانب من الفقه مبحثاً من أهم مباحث علم المالية العامة، أما البعض الآخر من الفقه فيربط الرقابة المالية بوجود جهاز أو عدة أجهزة يعهد إليها بواسطة نص قانوني أو دستوري لممارسة الرقابة على الأموال العمومية.

ولم يهمل العرب المسلمون هذا النوع من الرقابة، بل أولوه اهتماماً كبيراً، حيث احتوت كتب التاريخ الإسلامي على قواعد وتعليمات تنظم عمل الأجهزة التي تتولى الحفاظ على الأموال العامة وكيفية جباية الموارد وصرفها.

ويمكن تعريف الرقابة على المال العام بصفة عامة على أنها جملة الأساليب والوسائل التي يمكن عن طريقها للهيئات المختصة في الدولة متابعة تنفيذ الميزانية في جميع مراحلها، والوقوف على نتائج التنفيذ والتأكد من سلامته، وتوافقه مع القوانين، للحيلولة دون تبذيره وصرفه في غير محله.

فجميع التعريفات المذكورة تؤكد الدور المهم للرقابة، كما تؤكد أن الرقابة هي حصن وسور للعملية الإدارية تحميها من الانحرافات التي تقع داخل الإدارة.

وإزداد تطور الرقابة بشكل كبير ورافقه عقد العديد من المؤتمرات الدولية، التي تمخض عنها إنشاء جمعيات ومنظمات دولية وإقليمية وأجهزة محلية للعناية والاهتمام بالمال العام، من حيث الإيرادات والنفقات وآلية الصرف، فنشأت لهذه الغاية منظمات تهتم كلها بالرقابة ومن هذه المنظمات المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة "الانتوساي" L'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI)³² وهي منظمة مركزية للرقابة المالية الخارجية العامة، مستقلة وذاتية السيادة وغير سياسية ومنظمة غير حكومية ذات مركز استشاري خاص في المجلس الاقتصادي والاجتماعي

³¹ - يوسف شهاب، المالية العامة، الجزء الثاني، جامعة دمشق، 1994 - 1995، ص: 235.

³² - اطلع عليه بالموقع الإلكتروني للمنظمة بتاريخ 2017/07/18 على الساعة 12 صباحاً.

بالأمم المتحدة³³. مركزها مدينة فيينا في النمسا، وتهدف إلى تبادل الآراء والخبرات بين مختلف الأجهزة العليا للرقابة المالية.

فقد نالت إجماعاً دولياً بأن تكون بمثابة دستور دولي للعمل الرقابي إذ تهتم بوضع أسس ومبادئ الرقابة المالية وتطوير العمل الرقابي بما يتناسب وأهمية هذا المجال في مختلف الدول.

وجاء تعريف الإنتوساي للرقابة المالية كما يلي: "إن الرقابة المالية تعني كل جهاز عالي يناط به دستورياً أو قانونياً ممارسة الرقابة على المالية العمومية والذي يزود كل من الجهاز التشريعي، الجهاز التنفيذي بالمعلومات الكافية، حول كيفية إدارة واستعمال الأموال العمومية"³⁴.

وتشارك في عضوية الإنتوساي معظم أجهزة الرقابة المالية العليا في العالم، ويتم الانضمام إلى عضوية المنظمة الدولية، استناداً إلى وجود أجهزة رقابة مالية تمارس هذه الوظيفة بغض النظر عن تبعية هذه الأجهزة، إذ يستوي في ذلك أن تكون تابعة للسلطة التشريعية أو التنفيذية.

وفي أوروبا تم إنشاء "الأوروساي EUROSAI"، وهي مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالدول الأوروبية من أجل توفير الدعم الضروري عند إنشاء أجهزة رقابية عامة مستقلة في دول أوروبا الوسطى والشرقية، التي اتخذت الاتجاه الديمقراطي واقتصاد السوق، وقررت الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي كأعضاء بهذه المنظمة³⁵.

أما في الدول العربية فقد تم تأسيس المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة "الأرابوساي RABOSAI" بناء على محضر اجتماع رؤساء هذه الأجهزة في

³³- اطلع عليه بالموقع الإلكتروني للمنظمة مرجع سابق، بتاريخ 2017/07/18 على الساعة 10 صباحاً.

³⁴- Said Oujemaa, le contrôle des finances publiques au Maroc, Imprimerie Belvédère, Edition Wallada, Casablanca, 1995, p: 25.

³⁵- اطلع عليه بالموقع الإلكتروني للمنظمة بتاريخ 2017/07/18 على الساعة 11 والنصف صباحاً.

القاهرة سنة 1976³⁶ لتكون مجموعة إقليمية خاصة بالدول العربية واستجابة لحاجة الدول الأعضاء وانسجاما مع دعوة المنظمة الدولية "الانتوساي" بإنشاء مجموعة إقليمية في إطار المنظمة الدولية.

وقد تم تنظيم العمل في المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بموجب اللوائح التأسيسية والتنظيمية الصادرة سنة 1976، وألغيت هذه اللوائح وحل محلها النظام الأساسي الجديد للمجموعة الذي تم إقراره في المؤتمر المنعقد في تونس سنة 1983³⁷.

فمن بين المهام التي تقوم بها المنظمة نجد أعضاءها يتبادلون فيما بينهم الأبحاث والدراسات والتجارب في مجال الرقابة المالية العامة. وكذلك تشجيع الوعي حول الأخذ بعين الاعتبار مفهوم الرقابة والمراجعة المحاسبية في الدول العربية، من أجل أن تأخذ الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة دورها³⁸.

وعلى وجه التقريب فإن كل الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية هم أعضاء في هذه مجموعة "الأرابوساي".

كما أنشئت منظمات إقليمية أخرى في إفريقيا وآسيا (المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية "أسوساي" والمنظمة الإفريقية "الافروساي" وغيرها)، فقد تأسست المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية "الأسوساي" عام 1978 كمجموعة عمل إقليمية تضم في عضويتها أجهزة الرقابة العليا في البلدان الآسيوية التي ترغب في الاشتراك في المنظمة المذكورة وهي أعضاء في المنظمة الدولية "الانتوساي" وتم إنشاء المنظمة الآسيوية بموجب محضر اجتماع الوفود الممثلة لتسع أجهزة هي الأعضاء المؤسسة وذلك خلال اجتماعهم المنعقد في مدينة برلين، استجابة

³⁶ محمد الرووف جابر، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، ص: 28، (الطبعة الأولى 2004).

³⁷ محمد الرووف جابر، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا، المرجع السابق، ص: 28.

³⁸ اطلع عليه بالموقع الإلكتروني للمنظمة بتاريخ 2017/07/18 على الساعة الرابعة مساء.

لاقتراحات وتوصيات المنظمة الدولية بإنشاء مجموعات إقليمية وقارية في نطاق المنظمة الدولية وتضم المنظمة في عضويتها ثلاث وعشرون دولة³⁹.

وقد وضعت المنظمات نصب أعينها تنظيم أعمال الرقابة على المال العام وتقديم التوصيات اللازمة لتطوير العمل الرقابي في مختلف الدول. كما حرصت على التركيز على استقلالية الرقابة المالية، وأبرزت تلك المؤسسات والمنظمات عدة إعلانات دولية تنظم عمل أجهزة الرقابة.

وبذلك أصبحت الرقابة المالية الفعالة والمتطورة ضرورة حتمية لمواكبة التطورات التنظيمية والإدارية والتقنية، كما عبرت عن ذلك توصيات "الانتوساي" و"الأرابوساي".

ومن هنا أجمع علماء الاقتصاد والمالية تم تبعمهم علماء الإدارة على أن أي نظام إداري أو مالي لا تتوفر فيه رقابة صحيحة ومنظمة هو "نظام مبتور وناقص" يفتقر إلى المقومات المتكاملة.

ويرى كثير من العلماء أن الرقابة أصبحت ضرورية في أي مجتمع وذلك كونها تعمل على الحد من التصرفات الغير قانونية، وتحيط عمل الإدارة وقدراتها بكل الضمانات القانونية لتحسينها وتمنيها ضد كل الانحرافات والانزلاقات التي قد تشوب الأداء الإداري في إطار فصل واضح للسلط تكون غايته تحقيق التكامل والعدالة للمجتمع⁴⁰.

ومن خلال ما سبق يتضح أن الرقابة هي الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة أعلى لها هذا الحق للتعرف على كيفية سير العمل داخل المؤسسة.

الفرع الثاني: أهداف الرقابة.

إن الرقابة وظيفة من الوظائف الإدارية الهامة والضرورية لإدارات الدولة، فسواء أخذت الدولة بالنظام المركزي و النظام اللامركزي فلا بد أن تباشر نوعا من الرقابة على الهيئات الإدارية الأخرى.

³⁹- محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص: 72.

⁴⁰- ولد محويس، منظومة المراقبة المالية بالمغرب، أي دور في حماية المال العام؟ رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في العلوم الإدارية، كلية العلوم القانونية والاجتماعية، عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2001-2002، ص: 1.

وتكون لمهمة الرقابة أهداف واضحة للتحديد، وتندرج في إطار نشاط أو أنشطة عدة، وفي برامج أو منظمات واضحة التحديد. ويمكن لمهمة الرقابة أن يكون لها هدف القيام، إما بتدقيق مالي أو فحص المشروعية والقانونية أو مراقبة الأداء، وإما توليف العناصر الثلاثة مجتمعة⁴¹.

وتعرض الكثير من الكتاب والباحثين إلى موضوع أهداف الرقابة على المؤسسات العامة، فقد تناول بعضها التأكيد على ضرورة حسن إدارة المال العام، وتطبيق اللوائح والنظم المالية، والتأكد من سلامة القوانين والتعليمات، والتحقق من كفاءتها للحفاظ على المال العام ومنع الإسراف والتبديد، وأن من أهم الأهداف التي يجب أن يتضمنها النظام الرقابي لأجهزة الرقابة المالية العليا⁴² وهو التحقق من الإيرادات والإنفاق.

فالرقابة المالية تهدف بشكل عام إلى التحقق من عدم وجود أي هدر أو تبذير للأموال العامة أو سوء التسيير لكي يمكن الوقوف على نقاط الضعف والأخطاء ويمكن علاجها وتفاذي تكرارها. ولذلك حرصت مختلف الشرائع على حماية المال العام وإيجاد الوسائل الكفيلة لتنظيمه من حيث الإنفاق والتحصيل⁴³. والهدف الأساسي لكل رقابة هو حماية الصالح العام، والرقابة المالية تقوم بها أجهزة متعددة. كما تتحرك الرقابة المالية إما بصورة تلقائية من جانب الإدارة أو بناء على تظلم يقدم للإدارة.

وتتمثل أهم المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية في انتظام ذلك النشاط وأدائه طبقاً للخطط الموضوعة وفي إطار السياسة المقررة لتحقيق الأهداف المحددة دون المساس بالحقوق الفردية للأفراد والاعتداء على الحريات العامة.

⁴¹ **مختمة الحسابات الأوروبية**، مناهج وتقنيات الرقابة على المال العام، المبادئ التوجيهية الأوروبية المتعلقة بتطبيق معايير الأنتموساي للرقابة، ترجمة محمد حركاه، ص: 18، (الطبعة الأولى 2001).

⁴² **مؤلف محمود الكهنراوي**، الرقابة المالية، النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 1988، ص: 30، (الطبعة الأولى).

⁴³ **أحمد دوش مدني**، المحاكم المالية بالمغرب دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، مرجع سابق، ص: 28.

إن الهدف المركزي والاستراتيجي للرقابة الفعالة والناجحة في الإدارة الحديثة هو استباق حدوث الأخطاء والانحرافات مقصودة كانت أم غير مقصودة⁴⁴، بالإضافة إلى هدفها التقليدي وهو عدم تكرار الانحرافات في المستقبل وتجاوزها بأقل الخسائر.

فالرقابة المالية تهدف إلى التأكد والتحقق من التزام المنفذين بالقوانين والتنظيمات وامثالهم لقواعد التسيير السليم والمحافظة على الأموال الموضوعات تحت تصرفهم.

ذلك أن مراقبة استعمال الأموال العمومية الترابية تعتبر عنصرا قارا وضروريا في المالية عموما وتزداد هذه الضرورة كلما تم الاتجاه نحو المالية الترابية، لأن عدم تفعيل الرقابة خصوصا في مجال التسيير سينعكس بالضرورة على الاستثمارات الترابية.

كما تعتبر الرقابة بمثابة نظام يؤدي إلى تدعيم عمل الدولة في مجال التدخل الاقتصادي لأن نتائج هذا التدخل تتوقف على أسلوب وفعالية الرقابة التي تلازمها، وعلى سلامة التسيير الإداري وحسن سير المرافق⁴⁵.

والرقابة تخدم غرضين رئيسيين متكاملين هما التقييم وتحديد المسؤولية الإدارية والقانونية والمالية، حيث يركز التقييم على المهمات والأداء المالي بينما يركز غرض تحديد المسؤولية على الجوانب السلوكية بغية تحديد المسؤولية عن الانحراف واتخاذ الإجراءات القانونية بحقهم.

مما تقدم يتبين أن أهداف الرقابة المالية تتركز في المحافظة على الأموال العامة من خلال مراقبة التصرفات المالية للإدارات العامة، وضمان عدم مخالفتها للقوانين والأنظمة واللوائح، وضمان تحقيق الأهداف المحددة لكل إدارة، وتحقيق أفضل النتائج بكل كفاءة وفعالية واقتصادية⁴⁶.

⁴⁴ - موسى خليل، الإدارة المعاصرة - المبادئ - الوظائف - الأهداف، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2005، ص: 183.

⁴⁵ - **Jean-Marie breton**, le contrôle d'état sur le continent africain , L.G.D.J, Paris, 1978, p: 7.

⁴⁶ - محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص: 28.

إن الرقابة ضرورة يتطلبها الحرص على حسن سير الأموال العمومية وحمايتها من الأخطاء والتلاعبات، لكنها تهدف أيضا إلى الحرص على تحقيق المخططات والبرامج المسطرة في الآجال المقررة.

فتحقيق الرقابة المالية للأهداف المرجوة منها يرتبط بوجود أجهزة رقابية قادرة على القيام بأعمالها، وعلى أن تكون هذه الأخيرة مستقلة عن السلطة التنفيذية التي تقوم بمراقبة أعمالها أي أنها لا تتبع الجهات التي تباشر رقابتها عليها، ولا تخضع لها بأي شكل من الأشكال ويجب أن يتوفر في أعضائها شروط معينة، فيكونون من ذوي الكفاءات الممتازة⁴⁷.

المطلب الثاني: أنواع نظم الرقابة وخطوات العملية الرقابية.

تختلف أشكال الرقابة المالية وتتعدد أنواعها بتعدد المعايير التي بموجبها يتم تقسيم هذه الأنواع، فهي من حيث وقت التدخل وممارستها تنقسم إلى رقابة سابقة ورقابة متزامنة ورقابة لاحقة (المعيار الزمني)، تم طبيعة الهيئات التي تمارسها (المعيار الموضوعي)، وكيفية ممارسة هذه الرقابة (المعيار الشكلي).

ولا يمكن أن تتم الرقابة في أي مؤسسة عمومية بطريقة عشوائية، وإنما يفترض أن تخضع لجملة من المعايير والشروط ينص عليها القانون وذلك لتحقيق الأهداف والغايات التي وضع التحقيق لأجلها.

وهكذا سوف نعالج في (الفرع الأول) الرقابة من حيث التوقيت وطبيعة الجهاز القائم به، وفي (الفرع الثاني) سنتطرق إلى خطوات العملية الرقابية.

⁴⁷ عوف محمد الصفاوي، الرقابة المالية في الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، الاسكندرية،

1983، ص: 26.

الفرع الأول: الرقابة من حيث التوقيت وطبيعة الجهاز القائم به.

إن الحديث عن أنواع الرقابة المالية لا يقصد به استقلالية كل نوع من الآخر على المستوى العملي، بل جاء هذا التقسيم تبعاً للزاوية التي ينظر إلى الرقابة المالية من خلالها.

فقد حدد الفقه المالي من الناحية النظرية جملة أنواع وتقسيمات رئيسية للرقابة تختلف باختلاف زاوية البحث المتبناة، وهكذا فالرقابة من حيث الموضوع تنقسم إلى رقابة على المعاملات ورقابة على الأشخاص، وهي في المجال المالي رقابة مالية حسابية ورقابة اقتصادية. ومن حيث التوقيت الزمني فإن أهم تقسيم يجعلها إما سابقة أو لاحقة للتصرف المالي، وأخيراً من حيث الأجهزة أو السلطة التي تضطلع بالرقابة فإنها تكون إما رقابة إدارية أو رقابة سياسية أو رقابة منوطة بهيئة مستقلة تكون في أغلب التشريعات ذات طبيعة قضائية⁴⁸.

الفقرة الأولى: الرقابة من حيث التوقيت.

إن الوقت الذي يتم فيه تنفيذ وظيفة الرقابة يعتبر عملاً هاماً في تصميم النظام الرقابي الفعال، فالرقابة المالية تنقسم بحسب توقيتها الزمني أو موعد إجراءها، إلى ثلاثة أنواع وعادة تسمى مراحل الرقابة، ويتم القيام بإجراءات الرقابة في كل نوع أو مرحلة وفقاً لفلسفة الرقابة المطبقة في الإدارة:

أولاً: الرقابة السابقة؛

لقد أوضحت الرقابة المالية من أهم مقومات الدولة، فهي ضرورة ملحة لحماية المال العام، ومن بين أنواع الرقابة على المال العام خلال عملية التنفيذ نجد الرقابة السابقة على النفقات وذلك قبل دفع أي نفقة أو تحصيل أي إيراد. فهي تسمى الرقابة المانعة أو الرقابة الوقائية لأنها تتم قبل الصرف فيمكن في ظلها تدارك الأخطاء قبل وقوعها⁴⁹.

⁴⁸ -حسن محوطة، المالية العامة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، ص: 251-252، (الطبعة الخامسة).
⁴⁹ -قطب إبراهيم محمد، النظم المالية في الإسلام، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1992، ص: 237، (الطبعة الرابعة).

ويعد هذا النوع من الرقابة أحد عناصر التوجيه في العمل الإداري إذا ما استعمل في الإطار السليم للوقاية من أخطاء التنفيذ لذلك أطلق عليه اسم الرقابة الوقائية، لأنها تعمل على تلافي وقوع الأخطاء والانحرافات⁵⁰.

فهي الرقابة التي تتم قبل اتخاذ الإجراءات التنفيذية التي تؤدي إلى صرف الأموال العامة، فهذا النوع من الرقابة له وظيفة وقائية تتمثل في العمل على منع وقوع الأخطاء والانحرافات، وتهدف إلى التأكد من أن الموارد والاتجاهات صحيحة قبل أن يبدأ التنفيذ. ويسمى هذا النوع من الرقابة بالرقابة التوجيهية أو الوقائية، حيث يتم منع الوقوع في الخطأ قبل حدوثه. فهي تتخذ صورة الموافقة السابقة من أجهزة الرقابة على القرار المتعلق بالتصرف بالأموال قبل تنفيذها.

كما يهدف هذا النوع من الرقابة إلى التأكد من مشروعية التصرف المالي قبل القيام به، وعادة ما يتم القيام بهذا النوع من الرقابة بالاعتماد على الإجراءات الخاصة بالتصرف المالي، وعلى الالتزام بالارتباطات المالية مثل رقابة إجراءات التصرف النقدي أو الإجراءات الخاصة بدفع النقود أو تحصيلها.

فهي تتخذ صورة الموافقة السابقة من أجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بالتصرف بالأموال قبل تنفيذها، وهي رقابة مانعة لوقوع الأخطاء والمخالفات المالية في أكثر الأحيان⁵¹.

وتمارس الرقابة المالية السابقة على النفقات العامة دون الإيرادات العامة، إذ لا يمكن تصور وجود رقابة سابقة على تحصيل الإيرادات. وقد تمتد الرقابة السابقة لتشمل فحص جميع الوثائق الخاصة بكل عملية، والتأكد من صحتها من جميع الوجوه، والهدف منها هو منع تلافي وقوع حالات الخطأ والغش، ولذلك يطلق عليها البعض "الرقابة المانعة".

⁵⁰ - **فهمي محمود شعري**، الرقابة المالية العليا، مفهوم عام وتنظيمات أجهزة أجهزتها في الدول العربية ومحدد من الدول الأجنبية، مرجع سابق، ص: 25.

⁵¹ - **عوض محمود الصفاوي**، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص: 23.

ومن مميزات هذه الرقابة:

- ✍ تساعد على التنفيذ السليم للسياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية للدولة.
- ✍ تساعد على الدقة في تطبيق وتنفيذ القوانين واللوائح والتعليمات المالية.
- ✍ آثارها سريعة حيث تقع فورا قبل وقوع الحدث المالي، ويعتبر هذا من أهم مميزات الرقابة المالية.

✍ تقلل فرص ارتكاب الأخطاء وتمنع وقوع معظمها.

ومن عيوب هذه الرقابة:

- ✍ تأخير تنفيذ الأعمال بسبب الوقت الذي تتطلبه الرقابة السابقة.
- ✍ تحكم القائمين بالرقابة السابقة في الجهات والمصالح الحكومية مما يزيد من نفوذهم.

✍ في كثير من الأحيان تكون هذه الرقابة شكلية فقط وليست موضوعية.

فالرقابة السابقة يسميها البعض بالرقابة الوقائية أو المانعة وهي التي تتخذ صورة الموافقة القبلية من الأجهزة الرقابية على القرارات المتعلقة بالتصرف في الأموال قبل تنفيذها⁵².

ففي هذا النوع من الرقابة يحاول المسؤول الكشف مسبقا على الإجراءات التي تشكل جوانب حرجة في نجاح العمليات، وهي من أكثر أنواع الرقابة فاعلية في السيطرة على التكاليف. وتجنب المشاكل قبل وقوعها وضبط ومراقبة التنفيذ.

ثانياً: الرقابة المتزامنة؛

وهي عبارة عن مجموعة من الأساليب والإجراءات والترتيبات المستخدمة في الكشف عن الانحرافات أثناء تنفيذ البرامج. فهي رقابة ذاتية تقوم بها أجهزة داخل الوحدة الإدارية أو الاقتصادية، للتأكد من أن ما يجري عليه العمل داخلها يتم وفقا للخطط والسياسات المرسومة.

⁵²- فهمي محمود شكوي، الرقابة المالية العليا، مفهوم عام وتنظيمات أجهزة الرقابة في الدول العربية ومحدد من الدول الأجنبية، مرجع سابق، ص: 24.

فهي تواكب عملية تنفيذ القرارات المالية والتأكد من احترام عملية التنفيذ. وهي عبارة عن منظومة من الإجراءات والوسائل القانونية والتنظيمية والمعايير والضوابط الموضوعية التي تستهدف ضمان تحقيق الأهداف المسطرة، وكذا التأكد من صحة وسلامة تنفيذ العمليات المالية أثناء تنزيلها عملياً، كما تهدف إلى تفادي أي خطأ ومخالفة القواعد القانونية والمحاسبية⁵³.

وهذا النوع من الرقابة تقوم به الأجهزة والإدارات المختلفة للتأكد من سلامة ما يجري عليه العمل داخلها، ومن أن التنفيذ يسير وفقاً للخطط والسياسات الموضوعية. كما تساهم في تطوير العمل إذ تؤدي إلى تصحيح الأخطاء أولاً مما ينعكس على النتائج المرجوة، ومما يميز هذه الرقابة أنها ما تكاد تكشف عن الانحراف وتصحيحه حتى تعود فتتابع العمل للوقوف على مدى ما حققه هذا التصحيح من نتائج.

كما أن هذا النوع من الرقابة، يمكن من التحديد الدقيق للإطار العملي لمرحلة التنفيذ المالي والمحاسبي للميزانية، سواء عند تنفيذ المداخل أو عند تنفيذ النفقات⁵⁴.

ويعتبر هذا الأسلوب من الرقابة أحد العوامل الرئيسية في تطوير الموازنات إلى موازنات مبرمجة تستند على أسس تخطيطية تساهم في تنفيذها نظم المعلومات ومجموعات البيانات والتقارير المختلفة⁵⁵.

وتقوم الرقابة المتزامنة للأداء بتصحيح الانحرافات عن المعايير كما تحدث في نفس وقت التنفيذ أو في وقت لاحق بفترة قصيرة، والميزة الأساسية لهذا النوع من الرقابة هو تحديد المشاكل وتحجيمها قبل أن تتفاقم.

⁵³ محمد اللطيف بروجو، مالية الجامعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد: 70، مطبعة دار النشر المغربية، ص: 77، (الطبعة الأولى 2011).

⁵⁴ نجمة أمويني، القابض الجماعي وإشكالية الرقابة على تنفيذ الميزانية الجماعية بالمغرب، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق بالدار البيضاء، السنة الجامعية 2003-2004، ص: 37.

⁵⁵ فصي محمد شكوي، الرقابة المالية العليا، مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية ومحدد من الدول الأجنبية، مرجع سابق، ص: 2.

فالرقابة المتزامنة هي رقابة آنية مصاحبة للأداء وتتابع الأنشطة خلال ممارستها حيث يلاحظ المشرف أو المدير الأداء ويحدد الانحرافات عن المعيار في موقع العمل ويهيأ في الحال التوصية المناسبة أو القرار المناسب.

ثالثاً: الرقابة اللاحقة؛

وهي الرقابة التي تتم بعد تنفيذ العمل كله أو بعد إنجاز جميع مراحل لمقارنة النتائج الفعلية بالمخطط له، أي مراجعة ما تم إنجازه ومقارنته بما هو مطلوب والتعرف على الأخطاء وتصحيحها، فهي ترد على ما تم إنجازه من أعمال⁵⁶. و من مميزاتها أنها تتيح الفرصة لاكتشاف الأخطاء ما يساعد على تحديد المسؤولية ومسائلة المقصرين.

فهي الرقابة التي تلقي ضوءاً واضحاً على مسؤولية الطرف محل المسؤولية، كما أنها يمكن أن تؤدي إلى التعويض عن الضرر المتسبب، ويمكن أن تحول دون إعادة ارتكاب المخالفات⁵⁷.

فهي مراجعة وفحص الدفاتر الحسابية ومستندات التحصيل والصرف والحساب الختامي وكافة النشاطات الاقتصادية في الهيئات والمؤسسات العامة، بعد أن تكون كافة العمليات المالية الخاضعة للرقابة قد انتهت وذلك للوقوف على كافة المخالفات المالية التي وقعت⁵⁸.

ويطلق عليها أيضاً الرقابة العلاجية لأنها تكشف عن الأخطاء بعد وقوعها مما يؤدي إلى منع تكرارها في المستقبل وذلك بتلاقي الأسباب التي أدت إلى وقوع هذه الأخطاء⁵⁹.

فالرقابة اللاحقة تكشف الأخطاء والمخالفات بعد أن تكون جميع التصرفات قد انتهت، مما يعطي للجهة الرقابية المجال للنظر على نحو أوسع في جميع أجزاء العملية الواحدة ودراستها بدقة.

⁵⁶- بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص: 85.

⁵⁷- عبد الرؤوف جابر، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا، مرجع سابق، ص: 309.

⁵⁸- محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص: 33.

⁵⁹- قطب إبراهيم محمد، النظم المالية في الإسلام، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1992، ص: 237، (الطبعة

فالرقابة اللاحقة تعني تلك التي تتم بعد التنفيذ أو بعد إنجاز العمل كله أو كل مرحلة من مراحلها واكتمال نتائجه. وتنصب هذه الرقابة على مقارنة النتائج الفعلية النهائية بالمعايير الموضوعية والمحددة مسبقاً لتحديد الاختلاف، أي مراجعة ما تم إنجازه ثم مقارنته بما هو مطلوب إنجازه، وبعد ذلك التعرف على الأخطاء والانحرافات -إن وجدت- ومعرفة أسبابها ومحاولة إيجاد وسائل لتصحيحها في الوقت المناسب.

إن هذا النوع من الرقابة يحقق الأهداف الأساسية للرقابة، من حيث محاسبة المقصرين وتحصيل الخسائر المالية التي لحقت بالإدارة، وتضع الجهات الإدارية في صورة الأخطاء والمخالفات لمنع تكرارها مستقبلاً.

فهذه الرقابة وإن كانت لا تكشف الخطأ أو الانحراف إلا بعد وقوعه، إلا أنها تساهم في حماية المال العام من ثلاثة وجوه⁶⁰.

الوجه الأول: أنها تحد من الوقوع في الانحراف، لأن المتصرف في المال العام أو المنتفع به إذا علم أنه محاسب على سوء تصرفه أو انتفاعه، حجزه ذلك عن كثير من الانحرافات أو قليل منها.

الوجه الثاني: أنه بهذا النوع من الرقابة - فحسب - تكشف الأخطاء والإساءات، فيتم تدارك ما يمكن تداركه، مثل تضمين المتلف للمال العام قيمة ما أتلفه.

الوجه الثالث: أن هذه الرقابة تفيد في وضع السياسات المستقبلية للتصرف في المال العام، بما يحقق حسن التصرف فيه.

ويتميز هذا الأسلوب من الرقابة بالشمولية حيث يتم فحص الحسابات في شموليتها وتسمى إلى فرض العقوبات على المخالفين لتفادي عيوب الرقابة السابقة.

إلا أن أهم ما يعاب على الرقابة اللاحقة أنها تتم بعد أن يكون التصرف قد اكتملت له أسباب وجوده ومقومات بنياته، وتكون تلك التصرفات قد استقرت بما يجعل من المستحيل

⁶⁰ خالد الماجد، التصرف في المال العام، حدود السلطة في حق الأمة، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، بيروت، 2013، ص: 269، (الطبعة الأولى).

في بعض الحالات إصلاح ما شاب من تصرفاتها من عيوب ولا يكون لجهة الرقابة إلا طلب التحقيق والمساءلة في مثل هذه الحالات⁶¹.

إن ما يمكن قوله هو أن تطبيق كل من الرقابة السابقة والرقابة المتزامنة والرقابة اللاحقة بصورة جماعية أي تنفيذها كلها وبتسلسل حسب توقيت كل واحدة، يؤدي بالإدارة للوصول إلى الأهداف الموضوعية والمخطط لها من قبل وبالتالي يساعد على تحسين مستوى أداء الإدارة أو المؤسسة.

الفقرة الثانية: الرقابة من حيث طبيعة الجهاز القائم به.

لضمان حسن وسلامة التدبير المالي لا بد من وجود رقابة فعالة ومتطورة تفرض على جميع عمليات تنفيذ الميزانية (التحصيل، الصرف...) وعلى جميع الذين يتولون إدارة الأموال العامة.

ووفقاً للتقسيم السالف الذكر، يتم تحديد نوع الرقابة بالاستناد إلى الجهة التي تقوم بها ومنبع سلطاتها، فقد اختلف الكتاب في تصنيف الرقابة من حيث الجهة التي تمارس الرقابة المالية، وهي تنفرع إلى رقابة داخلية (الفقرة الأولى) وأخرى خارجية (الفقرة الثانية) فما المقصود بهما؟.

أولاً: الرقابة الداخلية⁶²؛

ففي الوقت الذي يعتمد فيه بعض الكتاب على تقسيم الرقابة بالاستناد إلى السلطات الرئيسية في الدولة وهي السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، تطور هذا الاتجاه مؤخراً نحو إضافة نوع ثالث من أنواع الرقابة هو الرقابة الذاتية وهي الرقابة التي تمارسها الجهة الإدارية ذاتها على أعمالها في نطاق العملية الإدارية وتسلسلها.

⁶¹ حسين محمد العالبي محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص: 149.

⁶² محمد الرؤوف جابر، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا، مرجع سابق، ص: 310.

وذهب البعض الآخر إلى أن الرقابة إما داخلية تمارس من داخل الجهة الإدارية ذاتها وضمن نطاق التسلسل الإداري، وإما خارجية تمارس على أعمال الجهة الإدارية، هذه الأخيرة تتم عن طريق جهة خارجية مستقلة⁶³.

فالرقابة الداخلية هي رقابة ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها بواسطة هيئات إدارية ومالية مختصة تفاديا للوقوع في الأخطاء والمخالفات⁶⁴، فالجهة أو المؤسسة تباشر هذه الرقابة على نفسها وذلك من خلال إيجاد موظفين متخصصين لتدقيق معاملاتها، فقد عرفتها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية (الانتوساي) بأنها⁶⁵ "عملية متكاملة تنجز عن طريق الإدارة وأفراد المنظمة، ويتم تصميمها بقصد معالجة المخاطر وتوفير درجة معقولة من الاطمئنان إلا أنه خلال سعي المنظمة لبلوغ الغايات المنوطة بها فإن الأهداف العامة يجري تحقيقها من خلال النقاط التالية:

☛ تنفيذ عمليات منظمة وأخلاقية وتتسم بالاقتصادية والكفاءة والفعالية؛

☛ الوفاء بمتطلبات المساءلة؛

☛ الإلتزام بالقوانين؛

☛ حماية ممتلكات الجهة من ضياع وسوء الاستخدام والتلف"⁶⁶.

كما عرفها دليل التدقيق الداخلي للمفتشيات العامة للوزارات بأنها "مجموعة من الموارد البشرية والتقنية مثل التنظيم والإجراءات والأساليب، تهدف إلى:

☛ حماية وحفظ الأصول؛

☛ فعالية وكفاءة العمليات؛

⁶³- هناك نموذجين رئيسيين ومرجعيين يتم الاستناد إليهما لإقرار الجهاز الرقابي المستقل، وهما النموذج الإنجليزي (الأنجلوساكسوني) والنموذج الفرنسي (اللاتيني)، أما الأول فيتميز بوجود هيئة مستقلة لها حق الرقابة قبل الصرف والمحاسبة بعده، وتتمتع بالحصانة والاستقلال عن السلطة التنفيذية، أما النموذج الثاني هو الذي يغلب عليه وجود هيئة قضائية للرقابة على الأموال العامة.

⁶⁴- محصور، قانون الميزانية العامة، مطبعة دار النشر المغربية عين السبع الدار البيضاء، ص: 147، (الطبعة الأولى 2005).

⁶⁵- اطلع عليه بالموقع الإلكتروني للمنظمة بتاريخ 2017/07/13 على الساعة 9 صباحا.

<http://www.intosai.org>

⁶⁶- INTOSAI, Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public, p: 7.

﴿ موضوعية ودقة المعلومات المالية؛

﴿ الامتثال للقوانين واللوائح المعمول بها؛

﴿ التقيد بالأهداف والقواعد التي يحددها التسلسل الهرمي الأعلى"67.

فهي تسمى "الرقابة الداخلية" لأنها تمارس من طرف وحدة إدارية تعمل داخل الجهة الخاضعة للرقابة، حيث يفترض أن تقدم للسلطة العليا ملاحظات متعلقة بمدى مشروعية وسلامة إدارة الأموال ودقة الحسابات، واقتراحات بخصوص تطوير نظام التسيير وتحسينه بالقضاء على العيوب التي تشوبه.

وتمارس الرقابة الداخلية من داخل السلطة التنفيذية نفسها أو في إطار الوحدة الإدارية التي تتولى العمليات المالية.

وتمتد هذه الرقابة إلى جميع العمليات التي تؤديها الإدارة، كما تمتد إلى مستويات التنظيم المختلفة، وتمارس في الغالب من خلال التدرج الوظيفي أي رقابة الرئيس لمروءوسيه. كما تتم بمحاسبة المسؤول لموظفيه في نفس الإدارة، وهذه الرقابة يمكن تقسيمها إلى قسمين:

1- **رقابة ذاتية**⁶⁸: وهي أن يحاسب الإنسان نفسه عن تقصيره فيما كلف به وهو ما يسمى بالوازع الديني في مراقبة الله ومخافته، وهذا النوع من الرقابة أولاه الإسلام أهمية كبرى، وأشرك فيه الناس جميعا فلا فرق بين ذكر وأنثى أو حاكم ومحكوم، والآيات جاءت لتحض المؤمنين على مثل هذه الرقابة ومنها قوله تعالى: ﴿وهو معكم أينما كنتم﴾⁶⁹، وقوله تعالى: ﴿إن الله لا يخفى عليه شيء في الأرض ولا في السماء﴾⁷⁰.

67- **Projet de Gouvernance Locale au Maroc**, Activités d'appui aux organes exécutifs d'audit et aux opérations d'inspection, Manuel d'audit Interne pour les Inspections Générales des Ministères, 2007, p : 10.

68- حسين محمد العالبي محمد، مرجع سابق، ص: 122.

69- سورة الحديد، الآية: 4.

70- سورة آل عمران، الآية: 5.

فالرقابة الذاتية تمثل مجموع النظم والضوابط التنفيذية التي تضعها إدارة الوحدة لتنظيم سير العمل داخلها في كل وظيفة أو عمل من الأعمال، بما يكفل حسن سير العمل فيها وفقا للخطط الموضوعة ولضوابط معينة.

2- رقابة داخلية: بمفهومها السابق وهي الرقابة التي تباشرها الإدارة أو المؤسسة على نفسها. فالرقابة الداخلية تسمح بامتلاك تصور حقيقي عن العملية التدبيرية وبالتالي تمكين المدير من الوقوف على مكامن القوة والضعف وكذا التعرف على الايجابيات والنواقص التي تعتري تدخلاته مما يسمح بتقويم الاختلالات واتخاذ القرارات المطلوبة بالسرعة والفعالية والنجاعة اللازمة.

فالمراقبة الداخلية ضرورية لتحسين مستوى الشفافية داخل الإدارة، فهي تكرس ثقة المواطنين في الهيئات المنتخبة وتقوية مشاركتهم في خدمة الحكامة الترابية. إذ تقوم بمساعدة الإدارة على متابعة الخطط وتحقيق الأهداف. كما تقوم بتوفير قدر من الاطمئنان للسلطة على سلامة إجراءات العمل وأساليب تنفيذه.

وفضلا عما سبق فإن إنشاء نظام مراقبة داخلية فعال وسليم وضمن استمراريته والتأكد من سلامة تطبيقه أصبح أمرا حتميا تستلزمه الإدارة الحديثة، حتى تتمكن من تحسين أداءها، وحماية أصولها، واستخدام مواردها بأسلوب اقتصادي كفؤ، وتحقيق أهدافها.

بالإضافة إلى ذلك فإن وجود نظام مراقبة داخلية فعال يعتبر بمثابة صمام الأمان الذي يقي الإدارة من الأخطار، ويساعد على تدبير المخاطر، كما أن هذا النظام يساعد على ضبط الأداء ورفع مستواه. فالرقابة الداخلية تساعد المسؤولين والموظفين عن طريق التنبيه إلى الأخطاء حتى قبل وقوعها مما يمكن من تصحيحها واتخاذ ما يكفي من الاحتياطات للحيلولة دون الوقوع في الأخطاء.

كما تختلف إجراءات الرقابة الداخلية من إدارة أو مؤسسة إلى أخرى وفقا لعوامل معينة مثل الحجم وطبيعة النشاط الذي يمارسه التنظيم الإداري، ولكن هناك بعض المقومات التي يمكن الاسترشاد بها من أجل تصميم نظام رقابي كفؤ، حيث إن أي قصور في إحدى هذه المقومات يمكن أن يحد من فاعلية هذا النظام وأن وجود هذه المقومات كلها أو بعضها

يحدد مدى جودة ومواطن وقوة أساليب الرقابة الداخلية في الإدارة أو المؤسسة وتتمثل هذه المقومات بما يلي:

- ✎ تنظيم إداري سليم؛
- ✎ نظام محاسبي سليم؛
- ✎ إجراءات وسياسات وقائية مفصلة؛
- ✎ توافر معادلات ملائمة لقياس الأداء ورقابته؛
- ✎ موظفون أكفاء ومؤهلون؛
- ✎ استخدام الوسائل الالكترونية؛

لكن نجاح وحدة الرقابة الداخلية يتوقف كثيرا على مدى استقلاليتها، ونوعية الاختصاصات وطبيعة الصلاحيات الممنوحة لها، وهذا النوع من الرقابة يعتبر ركيزة مهمة من ركائز الحكم والإدارة. فأهميتها كونها طريقة فعالة وذات فائدة من الطرق الرقابية الأخرى، كما أن الجهاز الإداري أكثر خبرة ودراية من غيره بأخطائه وأقدر على تصحيحها.

وعيبها يتجلى في عدم جدتها نظرا لصعوبة مراقبة النفس.

ثانياً: الرقابة الخارجية؛

يراد بالرقابة الخارجية، أن تكون هناك هيئة أو جهاز يراقب عمل القائمين على المال العام وتقديمهم إلى المحكمة عند حدوث خلل أو ارتكاب فعل مجرم، كالاغتداء عليه أو التصرف فيه بطريقة يعرضه للتلف والهلاك⁷¹. وهذا الجهاز يكون غير خاضع لسلطة الجهة المنفذة أو القائمة على المشروع.

ونقول عن الرقابة الخارجية أنها خارجية لما تنفذ من قبل شخص مستقل عن الإدارة أي أنه لا تربطه أي علاقة بالإدارة ولا يوجد بينه وبين هذه الأخيرة أي عقد عمل. فهذا النوع من المراقبة غالبا ما تخضع إليه الإدارة بصفة إجبارية حيث يفرض القانون

⁷¹ - الشهاب إبراهيم محمد منصور، حماية المال العام في الشريعة الإسلامية والقانون، دار النهضة العربية بالقاهرة.

"مراقبة خارجية وقانونية" تقوم بها بالنسبة للمغرب كل من المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية والمجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات، وستتطرق بالتفصيل داخل هذه الأطروحة إلى كيفية اشتغال هذه المؤسسات الأربعة.

والهدف من وراء هذه الرقابة الوصول إلى رأي فني ومحايد عن عدالة تصوير الحسابات الختامية ونتائج أعمالها عن الفترة المالية المعنية، وتسمى بالرقابة الخارجية لأنها تقوم بها هيئة عليا يفترض أن تكون مستقلة تماما عن الجهات الخاضعة للرقابة، وعادة ما يحدد إطار عملها بواسطة القانون، وهو يشمل كل ما يتعلق بالمال العام، ويمكن أن ينص عليها الدستور⁷².

وهي الرقابة التي تمارسها جهات متخصصة ومستقلة عن الإدارة ماليا وإداريا. فالرقابة الخارجية رقابة أكثر شمولية وعمومية من الرقابة الداخلية، و تركز على عدم مخالفة الجهاز الإداري للقوانين ومسايرته للخطط العامة للدولة وحسن الإدارة بصفة عامة. ولهذا النوع من الرقابة المالية الإدارية صورتين هما⁷³:

أ- **رقابة داخلية ذاتية:** وهي من اختصاص الوزراء ورؤساء المصالح ومديري الوحدات على مرؤوسيه.

ب- **رقابة خارجية:** بحيث خصت أجهزة وجهات خارجية عن الإدارة أو المؤسسة تقوم بهذا النوع من الرقابة.

الفرع الثاني: خطوات العملية الرقابية والتطور الوظيفي للرقابة المالية.

هناك خطط وإجراءات واضحة متكاملة، وبما أن الهدف من الرقابة هو التأكد من أن نتائج الأعمال تتطابق أكثر ما يمكن مع الأهداف الموضوعية، فلا بد إذن من وجود مراحل يمكن اتباعها. سنقوم بالتطرق لخطوات الرقابة في **(الفقرة الأولى)**، بينما سنخصص **(الفقرة الثانية)** للتطور الوظيفي للرقابة المالية.

⁷² مثل المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات بالمغرب.

⁷³ أحمد دوش مدني، المحاكم المالية في المغرب، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، مرجع سابق، ص: 35.

الفقرة الأولى: خطوات العملية الرقابية.

من خلال دراسة العملية الرقابية يتضح أنه لا يوجد نظام رقابي أمثل يمكن استخدامه في جميع المجالات، ولكن يتبين أن الأنظمة الرقابية بمختلف أشكالها وأهدافها تتبع وبشكل عام مجموعة من الخطوات الأساسية.

أولاً: تحديد معايير الأداء؛

إن المعايير الرقابية مرتبطة بوظيفة التخطيط والمعيار هو الناتج المرغوب تحقيقه حيث يمكن أن تستخدمه الإدارة في الرقابة. في الحقيقة، الغرض الأساسي من الرقابة هو تحديد مدى نجاح وظيفة التخطيط.

تعتبر هذه المعايير بمثابة نقاط أو أوجه تركيز معينة يتم اختيارها للتدليل على إنجاز البرنامج أو الخطة المعنية بحوثيات قياس الأداء. وتختلف معايير الأداء باختلاف المستويات التنظيمية.

كما أن تحديد هذه المعايير يعتبر من الأدوات التي تمكن من معرفة الهدف الفعلي الذي يجب تحقيقه.

ثانياً: قياس الأداء مقارنة بالمعايير الموضوعية؛

إن الخطوة الثانية في العملية الرقابية هي قياس أو بمعنى آخر تقييم الأداء في ضوء المعايير والأنماط الموضوعية سلفاً، وفي الواقع العملي تظهر كثير من الاختلافات في تنفيذ المهام كما كان مخططاً لها سواء في مستوى أداء الأفراد أو الإدارات المختلفة⁷⁴. فيقصد بذلك مقارنة النتائج المحققة بالمعدلات الموضوعية سلفاً، فهو تقييم الإنجاز الذي يتم عن طريق وسائل متنوعة منها التقارير الإدارية والشكاوي والتفتيش.

وهذه المرحلة مرهونة بالمرحلة السابقة فمن الصعب قياس الأداء الفعلي وتقويم مدى مناسبته دون أن يتوفر لدى المراقب "المعايير الملائمة الواجبة" التي سبق وضعها وإقرارها.

⁷⁴ زيد منير محبوي، إدارة المؤسسات العامة وأسس تطبيق الوظائف الإدارية عليه، دار الشؤون للنشر والتوزيع، الأردن، ص: 138، (الطبعة الأولى 2009).

وتتضمن هذه المرحلة قياس الأداء الفعلي وذلك بتحقيق مدى التقدم نحو تحقيق الأهداف والمعايير المطلوب إنجازها.

كما تتم في هذه الخطوة مقارنة الأداء الفعلي بالأداء المخطط في ضوء المعايير الموضوعية سلفاً وتحديد نوع وطبيعة الانحرافات والفرق بينهما، أي ما إذا كانت هذه الانحرافات ملائمة أو غير ملائمة للمؤسسة. وعند الانتهاء من القياس تقوم المصلحة المعنية بتحديد وتحليل أسباب هذه الانحرافات.

وتعتمد عملية قياس الأداء على مدى صدق وصحة المعايير الموضوعية ومدى قابليتها لقياس النشاط المراد فحصه، والمعايير الرقابية وحدها لا تمكن من تقييم الأداء وكشف الانحرافات في غياب مقاييس الأداء الفعلي، والمطلوب هنا هو قياس درجة الكفاءة في إنجاز الأعمال باستخدام معايير متنوعة تتناسب مع الشيء المراد قياسه.

ثالثاً: تصحيح الانحرافات غير المرغوب فيها؛

ويقصد بذلك الأخطاء والانحرافات التي تسفر عنها عملية قياس الأعمال السابقة، ولا تكتمل العملية الرقابية إلا إذا تم اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح الانحرافات. فمقارنة الأداء الفعلي بالأداء المخطط يمكن من رصد الانحرافات وبالتالي محاولة تصحيحها.

ويتمثل الهدف الأساس لعملية الرقابة بتصحيح الأخطاء والانحرافات، فمجرد الكشف عن الأخطاء والانحرافات لا يعني شيئاً للمؤسسة ولا يفيداً إلا إذا اقترن بخطوات تصحيحية تعيد العمل إلى مساره الصحيح وفقاً لما كان مخططاً له والتصحيح يعني العمل على إزالة الأسباب والعوامل التي نتج الانحراف بتأثيرها.

الفقرة الثانية: التطور الوظيفي للرقابة المالية⁷⁵.

إن الرقابة المالية لم تعد تقتصر على الإجراءات التي تتبع لمراجعة الحسابات والتصرفات المالية، بل تجاوزت هذا المفهوم إلى تقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة، وقياس مدى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية وفق الزمن المحدد لها.

⁷⁵ - **فهمي محمود شكوي، الرقابة المالية العليا، مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية ومحدد من الدول الأجنبية، مرجع سابق، ص: 13.**

فقد تطور مفهوم الرقابة المالية بتطور المبادئ التي تحكم النشاط المالي للمنظمات. حيث بدأت بمفهومها المالي التقليدي على الرقابة المحاسبية القائمة على التحقق من سلامة تطبيق القوانين المالية.

إن التطور الذي طرأ على وظيفة الدولة جعل الرقابة تمتد إلى سائر المجالات الاقتصادية وسياسية وقضائية وإدارية، وبعده أشكال وأنواع تعتمد على مجموعة من الوسائل كالإشراف والتفتيش والمتابعة والتحريات.

أولاً: رقابة المشروعية⁷⁶؛

من أهم المبادئ العامة التي على الدول احترامها نجد مبدأ الشرعية، ويتجلى ذلك في حالة تطابق أعمال وتصرفات جميع السلطات في الدولة يجب أن تكون متطابقة مع نصوص القانون. أي تلك الرقابة المنصبة على مدى مطابقة العمل الإداري للقواعد القانونية السائدة.

فمبدأ المشروعية يقوم على إلزام الإدارة بالاحترام والتقيّد بأحكام القانون ومراعاته في أعمالها وتصرفاتها، منعا للتعسف في استخدام السلطة. وكل هذا لضمان الحماية الكافية لحقوق الأفراد وحياتهم.

فبموجب هذا النوع من الرقابة يتم مطابقة التصرف ذي الآثار المالية للقانون بمفهومه العام والواسع، وهذا يشمل المشروعية الشكلية التي تهتم بصفة العضو أو الهيئة التي تصدر عنها التصرفات المالية، والمشروعية الموضوعية تهتم بطبيعة التصرف ومضمونه.

ثانياً: الرقابة المحاسبية؛

إن هذا النوع من الرقابة يقوم على مراجعة جميع السجلات المحاسبية والميزانية الختامية كما يقوم بمراجعة جميع العمليات المالية وتفصيلها.

⁷⁶ محمد الفادر باينة، الرقابة على النشاط الإداري، الرقابة الإدارية و الرقابة القضائية، مطبعة فضالة، الممعدية، ص: 17 - 29، (الطبعة الأولى جينبر 2010).

فقد تطور هذا النوع من مجرد رقابة حسابية على الحسابات الختامية إلى رقابة على جميع المعاملات المالية وتفصيلها وذلك بغرض التأكد من صحة الإجراءات التي اتبعت ومن توفر المستندات المطلوبة واكتمالها ومن أن المصاريف تمت في حدود الاعتماد المقرر.

وهي رقابة مانعة في طبيعتها، تتضمن مجموعة إجراءات ومقاييس الرقابة والأمن التي يمكن أن تحول دون حدوث الأخطاء في البيانات والأخطاء في الإجراءات المحاسبية واللوائح.

ثالثاً: الرقابة المالية؛

تعد الرقابة المالية من أهم الإجراءات التي خولت لسلطة الوصاية التأكد من صحة القرارات المتخذة من طرف المسؤولين بالإدارات العمومية وخصوصا الجماعات الترابية، كما تعتبر أداة قانونية في يد سلطة الوصاية تسعى من خلالها إلى مراقبة المدبرين في عملهم، والعمل على اكتشاف كل الأخطاء والمخالفات المسجلة بهدف تصحيحها وتقويمها.

وهي الرقابة المتعلقة بأعمال الإدارة المالية من صرف وتحصيل الأموال العامة للتأكد من أن العمليات المالية تمت وفق أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات من خلال الرقابة على الدفاتر والسجلات والمستندات القانونية، تتم وفق قواعد الميزانية والمبادئ المحاسبية. إن الرقابة المالية منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، وتهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة⁷⁷.

ولتحقيق الأهداف المرجوة من عملية الرقابة، عمل المشرع على تنظيم سيرها وعملها بإسناد مهمة القيام بها إلى أجهزة مختصة في ذلك سنتطرق إليها لاحقاً.

⁷⁷- **فهمي محمود حكوي،** الرقابة المالية العليا، مفهوم عام وتنظيمات أجيزتها في الدول العربية ومحدد من الدول الأجنبية، مرجع سابق، ص: 15.

رابعاً: الرقابة الاقتصادية؛

الرقابة الاقتصادية هي الرقابة التي لا تكتفي بمراجعة الجانب الحسابي، ولكنها تمتد لتشمل متابعة تنفيذ الأعمال والمشاريع والبرامج، ومعرفة تكلفتها وما قد صاحب التنفيذ من إسراف⁷⁸.

ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى مراجعة نشاط الإدارة من حيث المشروعية والبرامج التي تقوم بتنفيذها للوقوف على ما تم تنفيذه من أعمال وتكلفة إنجازها وبيان مواطن الضعف في التنفيذ وما قد يصاحبه من إسراف وتبذير، بالإضافة إلى التأكد من كفاءة السلطات المشرفة على التنفيذ وحسن سير العمل في المواعيد المقررة ومدى تحقيق النتائج المرجوة.

وقد ظهر هذا النوع من الرقابة بعد الحرب العالمية الثانية بهدف إصلاح ما دمرته الحرب من خلال محاربة الكساد وتحقيق الازدهار الاقتصادي. وقد بدأ يتطور تدريجياً بعد أن أخذت الدول بسياسة التدخل في النشاط الاقتصادي بهدف الحد من التضخم، والمحافظة على مستوى العمالة والنمو الاقتصادي⁷⁹.

والرقابة الاقتصادية تتضمن رقابة الكفاءة التي تعني بتحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج وبأقل قدر ممكن من الجهود والتكاليف، ورقابة الفعالية التي تعني الرقابة على مدى تحقيق النتائج المرجوة.

خامساً: الرقابة السياسية⁸⁰؛

تتخذ الرقابة السياسية على أعمال الإدارة صوراً مختلفة، فقد تتم عن طريق الرأي العام وتمارسها مختلف الهيئات والمؤسسات الاجتماعية والأحزاب السياسية والنفقات

⁷⁸ - محمد خماونة، المالية العامة، النظرية والتطبيق، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ص: 187، (الطبعة الأولى 2014).

⁷⁹ - همامي محمود شعري، الرقابة المالية العليا، مفهوم عام وتنظيمات أجريتها في الدول العربية ومدد من الدول الأجنبية، مرجع سابق، ص: 15.

⁸⁰ - محمد القادر باينة، القضاء الإداري، الأسس العامة والتطور التاريخي، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، ص: 38، (الطبعة الأولى 1988).

المهنية وذلك عن طريق طرح أفكارها والدعوة إليها في مختلف الوسائل. كما قد تمارس عن طريق المؤسسات البرلمانية.

ومن الواضح إن هذا النوع من الرقابة له الأثر البالغ في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

سادساً: الرقابة القضائية؛

من المسلم به أن القضاء هو أكثر أجهزة الدولة التي لها القدرة على إخضاع أعمال الإدارة للرقابة، وذلك لكونه سلطة محايدة ومستقلة ويهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

وتعتبر الرقابة القضائية الوجه الثالث⁸¹ من أوجه الرقابة الممارسة عامة على الإدارة، إذ تحتل المرتبة الأولى من حيث فعاليتها المباشرة في الحفاظ على مبدأ الشرعية عن طريق احترام القانون من قبل الإدارة⁸².

وتباشر الرقابة القضائية من طرف المحاكم المختصة على اختلاف مسمياتها كضمان لمواجهة تجاوزات الإدارة وإلزامها بعدم الشطط في استعمال السلطة والتقييد بمبدأ المشروعية.

فالرقابة القضائية على أعمال الإدارة تعتبر من أهم صور الرقابة وأكثرها ضماناً لحقوق الأفراد وحررياتهم لما تتميز به من استقلال وحياد. كما تعد أهم وسائل الرقابة وأقواها، لما لها من تأثير بالغ في ظل الدولة القانونية التي تخدم سيادة مبدأ المشروعية.

إن الرقابة القضائية هي العامل الرئيسي في ردع الفاسدين وإجبارهم على احترام الدستور والقوانين بصورة عامة.

وسوف نتطرق بالتفصيل إلى هذا النوع من الرقابة والأجهزة المكلفة به في الفصل الثاني من هذا القسم.

⁸¹ بعد الرقابة السياسية والرقابة الإدارية.

⁸² محمد القادر باينة، القضاء الإداري، الأسس العامة والتطور التاريخي، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، ص: 49. (الطبعة الأولى 1988).

خاتمة المبحث الأول:

لقد حاولنا خلال هذا المبحث الأول أن نشخص وأن نتعرف على الرقابة التي تعتبر عنصرا هاما وفعالا في الإدارة، فالرقابة ضرورية لقياس الأداء وكشف الانحرافات وتبيان التصحيحات أو التعديلات المطلوبة، ومن خلال الرقابة يتسنى للإدارة التحقق من إنجاز الأعمال وفقا للمعايير والأهداف المرسومة.

إن موضوع الرقابة ونظرا لأهميته يجب أن تعطى له العناية الكافية لكي يحظى بالاهتمام الكبير داخل جميع المؤسسات العمومية لتتناسب مع الوظيفة التي تقوم بها داخل هذه المؤسسات، فالرقابة هي مهمة كل موظف يعهد إليه داخل مؤسسة ما بالإشراف على تنفيذ خطة ما.

فالرقابة تكفل سير الأعمال بصورة منتظمة كما تعمل وظيفة الرقابة على تصحيح الأخطاء ومعالجة أوجه النقص والإهمال. كما أنها وسيلة لضمان احترام القوانين والأنظمة، الأمر الذي يدعم الإدارة ويجعلها قوية.

إن الرقابة يجب أن تحظى بالقدر الكافي من الاهتمام والعناية كي تتناسب مع الوظيفة الكبرى التي تقوم بها داخل الإدارة أو المؤسسة.

والرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري، حيث تحتوي على عدة جوانب تتميز بها عن غيرها من الصور المتعددة للرقابة.

فالرقابة المالية تعتبر أداة قانونية تسعى من خلالها الدولة إلى مراقبة عمل الإدارة من الناحية المالية، والعمل على اكتشاف كل الأخطاء والمخالفات المسجلة بهدف تصحيحها وتقويمها.

ونظرا لأهمية الرقابة ودورها الهام في نجاح الأعمال في الأجهزة الحكومية وفي مشروعات الأعمال، فإن وجود نظام سليم للرقابة يعتبر عاملا من عوامل النجاح في الإدارة.

إذ يقول أرسطو في كتابه السياسة "من أجل حماية الخزانة من السلب عن طريق الاحتيال ينبغي صرف الأموال العامة جهارا وتحت سمع وبصر المدينة بأكملها، كما ينبغي إيداع نسخ من الحسابات في أماكن الحفظ المختلفة"⁸³.

ولتحقيق الأهداف المرجوة من عملية الرقابة المالية، عمل المشرع المغربي على تنظيم سيرها وعملها بإسناد مهمة القيام بها إلى أجهزة مختصة في ذلك، وهو ما سنتطرق إليه في المبحث الثاني.

⁸³ محمد حرطاج، معوقات الرقابة العليا على الأموال العامة ضمن منظومة مكافحة الفساد في أقطار الوطن العربي، المساءلة والمحاسبة، توزيع الدار العربية للعلوم، ص: 247، (الطبعة الأولى 1428-2007).

المبحث الثاني: تنظيم الرقابة المالية، آلياتها وحدودها.

إن تعزيز قيم النزاهة ونظم الشفافية والمساءلة في القطاع العام، يرتبط بشكل وثيق بوجود بنية مؤسساتية سليمة وأجهزة رقابة قوية وفاعلة تتمتع باستقلالية ومهنية. فالرقابة من الأمور التي تمس الكيان التنظيمي للدولة، ومن أجل منع وقوع الضرر على المجتمع سواء في الجانب الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي قامت الدولة من أجل محاربة الفساد في القطاع العام ولاسيما في الجماعات الترابية بوضع آليات وأدوات رقابة ومحاسبة مهمتها الإشراف والفحص والتدقيق.

وقد ازدادت أهمية الرقابة المالية مع التطور التنظيمي الإداري والمالي للدولة الحديثة، حيث أنه كلما تنامي حجم الإدارة وتعددت أنشطتها ورغبت الدولة في تحقيق التنمية والازدهار في مجتمعها، كلما تعددت طرق وأساليب استخدام الوسائل المالية وصعب معها تعقب عملية الرقابة المالية إذا ما تمت مقارنتها بالوظائف والمهام الإدارية المتعددة⁸⁴.

فمنظومة الرقابة المالية في المغرب تعتمد على مجموعة من الأجهزة التي تختلف من حيث طبيعتها وأدوارها وأساليب عملها، ولكنها تلتقي في الهدف من وراء إحداثها، أي الحرص على تأمين الاستعمال السليم للمال العام والضرب على أيدي المتلاعبين بالمال العام⁸⁵ وكذلك التصدي للانحرافات والتجاوزات التي يمكن أن تعتري عمليات إدارته والسعي إلى تصحيحها، وكذلك المساهمة في تقييم وتطوير التدبير العمومي.

فالرقابة على الأموال العمومية أصبحت تحتل أهمية بالغة في التشريع المالي الحديث ومن مقومات وأولويات الدولة باعتبارها وسيلة عملية وفعالة تضمن حسن استعمال هذه الأموال وتسييرها، وحمايتها وجعل تنظيمها من أدق التنظيمات لما لها من أثر على سلوك

⁸⁴- **فهمي محمود شكري**، الرقابة المالية العليا، مفهوم عام وتنظيمات أجهزة لها في الدول العربية وعدد من الدول

الأجنبية، مرجع سابق، ص: 13.

⁸⁵- **HARAKAT Mohamed**, Le Droit du contrôle supérieur des Finances Publiques au Maroc: Essai sur les techniques d'audit a l'heure de l'ajustement structurel, (TOME 1), Ed Babel Rabat 1992, P: 17.

الأفراد⁸⁶ والجماعات، باعتبارها المرآة العاكسة لواقع الاقتصاد الوطني، فيما تهدف إليه الدولة من مشاريع وبرامج لتحقيق المصلحة العمومية.

ونظرا لما للرقابة من دور حاسم في المحافظة على المال العام، وزجر المتطاولين عليه، فقد أولاهها المشرع المغربي أهمية خاصة حين حاول إيجاد منظومة رقابية كاملة ومتطورة على الصعيدين النظري والتقني على الأقل⁸⁷.

فقد تركز الاهتمام في السنوات الأخيرة على تفعيل وترشيد أداء الأجهزة العليا للرقابة الإدارية على المال العام، بحكم الأهمية التي تعرفها وظيفة الرقابة المالية في مجال تدبير الشأن المحلي.

إن السلطة التنفيذية تمثل الرقابة الإدارية باعتبارها شكلا من أشكال الرقابة على أعمال الإدارة، وهي وسيلة من وسائل الحفاظ على الشرعية، فقد شغلت وزارة المالية ووزارة الداخلية حيزا مهما في إطار هذا الصنف الرقابي من خلال السلطات الموسعة والاختصاصات المتنوعة المخولة لهما بمقتضى النصوص المنظمة لهما.

ووجود وزارة المالية يرتبط بطبيعة الحال بمواكبة وتتبع مختلف المجالات المرتبطة بالمالية العامة والمشاركة بجانب وزارة الداخلية في ممارسة الوصاية على التنظيم المالي للجماعات الترابية، بحيث تشمل مختلف الوثائق المالية والمحاسبية والأجهزة المتدخلة في صياغتها.

تحل الرقابة مكان الصدارة في التدبير الجماعي لذلك يجب تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها أداة فعالة في تطوير وتوجيه عمل الإدارة الجماعية حيث تطورت أهداف الرقابة تبعا للتطور الذي عرفته الجماعات الترابية بالمغرب ومفهومها، لذلك تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

⁸⁶ محمد حمود، إشكالية تقييم التدبير المحلي، مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق، تخصص القانون العام، كلية الحقوق بالدار البيضاء، السنة الجامعية 2001-2002، ص: 15.

⁸⁷ محمد النبي اخريف، المالية العامة، أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومرافقتها، مطبعة دار القرويين، الدار البيضاء، ص: 7، (الطبعة الأولى 2005).

سوف نتطرق في (المطلب الأول) إلى تنظيم الرقابة المالية الإدارية على الجماعات الترابية.

ومادامت تمارس على المال العام المحلي، رقابة إدارية ومالية من قبل هيئات التفتيش التابعة لوزارة الداخلية ووزارة المالية، سوف نقوم في (المطلب الثاني) بسرد آليات الرقابة المالية الإدارية، وسنتطرق إلى اختصاصات وتنظيم كل من المفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية وكذا حدودهما.

المطلب الأول: تنظيم الرقابة المالية الإدارية للجماعات الترابية.

لقد عرف المغرب نقلة نوعية على مستوى تدعيم الديمقراطية المحلية بصدور دستور جديد⁸⁸ وقوانين جديدة منظمة للجهات⁸⁹ والعمالات والأقاليم⁹⁰ والجماعات⁹¹، وذلك تنفيذا للتعليمات والتوجيهات الملكية التي تضمنتها خطاب جلالته الملك محمد السادس أمام البرلمان بمناسبة افتتاح دوراته التشريعية أو على إثر خطبه الملقاة في عدة مناسبات وطنية، والتي ركز فيها جلالته على ضرورة تدعيم الديمقراطية المحلية وتعزيز سياسة القرب لرعاية مصالح المواطنين وخدمة الصالح العام.

ولاريب أن دراسة موضوع الرقابة في المغرب ولاسيما الرقابة على مالية الجماعات الترابية، ينطوي على أهمية بالغة، نظرا لأن ممارسات الرقابة تمثل ركنا من أركان التنظيم والتخطيط الذي يقوم به المغرب في إطار اللامركزية الإدارية التي تعد اختيارا استراتيجيا⁹².

⁸⁸ دستور 2011.

⁸⁹ ظهير شرعي رقم 83-15-1 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجماعات، ج ر عدد: 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، ص: 6585.

⁹⁰ ظهير شرعي رقم 84-15-1 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، ج ر عدد: 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، ص: 6625.

⁹¹ ظهير شرعي رقم 85-15-1 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات، ج ر عدد: 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، ص: 6660.

⁹² Abdallah HARSI, Bilan de la décentralisation communale, REMALD, série thèmes actuels, N°: 32, Rabat 2001, p: 21.

وستتناول من خلال (الفرع الأول) الدستور المغربي، تم نتطرق في (الفرع الثاني) إلى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

الفرع الأول: الدستور.

عرفت رؤية المشرع الدستوري للجماعات الترابية نوعا من التردد والتدرج والتوجس جعلت نظرتة إليها تتسم بالجمود، حيث أن نفس المقتضيات الدستورية التي أسست للجماعات المحلية سنة 1962⁹³ ظلت قائمة في دستوري 1970⁹⁴ و 1972⁹⁵، واستمرت في دستوري 1992⁹⁶ و 1996⁹⁷ مع إضافة الجهة إلى مكونات الجماعات الترابية.

وفي سنة 2011 سوف تتغير نظرتة إليها سواء من الناحية الكمية، حيث ارتفع عدد الفصول المنظمة لها من ثلاث فصول إلى اثني عشر فصلا، أو من الناحية الكيفية إذ سيتوسع في رسم معالم الاختصاصات التي تقوم بها.

فقد جاءت المقتضيات المعلنة عن التأسيس الدستوري 1962 للجماعات المحلية في ثلاث فصول خصص لها الباب الثامن من الدستور تحت عنوان الجماعات المحلية، حيث نص الفصل الثالث والتسعون على أن الجماعات المحلية بالمملكة المغربية هي العمالات والأقاليم والجماعات، ويكون إحداثها بالقانون.

ونص الفصل الرابع والتسعون على أن تنتخب الجماعات المحلية مجالس مكلفة بتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا طبق الشروط التي يحددها القانون.

⁹³- الدستور الذي صدر الأمر بتنفيذه يوم الجمعة 17 رجب 1382 الموافق 14 دجنبر 1962.

⁹⁴- ظهير شريف رقم 1-70-177 بتاريخ 27 جمادى الأولى 1390 (31 يوليوز 1970) بإصدار الأمر بتنفيذ الدستور.

⁹⁵- ظهير شريف رقم 1-72-061 بتاريخ 23 محرم 1392 (10 مارس 1972) بإصدار الأمر بتنفيذ الدستور.

⁹⁶- ظهير شريف رقم 1-92-155 صادر في 11 من ربيع الآخر 1413 (9 أكتوبر 1992) بتنفيذ مراجعة الدستور.

⁹⁷- ظهير شريف رقم 1-96-157 المؤرخ في 23 من جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996) بتنفيذ الدستور المراجع.

وفي الفصل الخامس والتسعون ينفذ العمال في العمالات والأقاليم مقررات مجالس العمالات ومجالس الأقاليم، وعلاوة على ذلك ينسقون نشاط الإدارات ويسهرون على تطبيق القوانين .

ومن خلال دستور 1970 احتفظ المشرع الدستوري بنفس المقتضيات الواردة في دستور 1962، وخصص لها كذلك الباب الثامن، الفصول 86 و87 و88 باستثناء بعض التعديلات الطفيفة من حيث الصياغة، مع إضافة مقتضى جديد هو الفصل الثالث الذي يمنح الصفة التمثيلية للمجالس الجماعية للمواطنين وتنظيمهم عندما نص على أن الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والمجالس الجماعية والغرف المهنية تساهم في تنظيم المواطنين وتمثيلهم.

أما دستور 1972 فقد سار على نفس المقتضيات السابقة والواردة في دستور 1970⁹⁸، سواء في الجانب المرتبط بمكوناتها، أو في الجانب المتعلق بالصفة التمثيلية للمجالس الجماعية للمواطنين. إلا أن الفصل 45 من الدستور منح لمجلس النواب سلطة وضع النظام الانتخابي لمجالس الجماعات المحلية، وجعله من المواضيع التي تدخل في مجال القانون.

وجاء دستور 1992 بتغيير أساسي على مستوى مكونات الجماعات المحلية⁹⁹، إذ سيتم الارتقاء بالجهة إلى صفة المؤسسة الدستورية على المستوى الترابي، عندما نص الفصل الرابع والتسعون من الباب العاشر على أن الجماعات المحلية بالمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، ولا يمكن إحداث أي جماعة محلية أخرى إلا بقانون.

وبخصوص دستور 1996 فقد أبقى على نفس المقتضيات الواردة في دستور 1992 فيما يخص الجماعات المحلية¹⁰⁰، مع إحداثه للمجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات (الباب العاشر الفصول 96 و97 و98 و99) التي أسند إليها الفصل

⁹⁸- الباب الثامن، الفصول 86 و87 و88.

⁹⁹- تم تخصيص ثلاثة فصول للجماعات (94 و95 و96).

¹⁰⁰- الباب الحادي عشر الفصول 100 و101 و102.

الثامن والتسعون مهمة مراقبة حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها.

وقد تميزت المرحلة التي تلت اعتماد دستور 1996 صدور القانون المنظم للجهة هو القانون رقم 96-47، والذي وضع الإطار القانوني للتجسيد الفعلي للجهوية كجماعة ترابية.

أما دستور 2011 فقد أفرد الباب التاسع للجماعات الترابية¹⁰¹، إذ سيقع تحولا مهما على مستوى التسمية، ففي الدساتير السابقة كان المشرع الدستوري يستعمل الجماعات المحلية للدلالة على الوظيفة الإدارية لهذه الجماعات، مع دستور 2011 تم استعمال الجهات والجماعات الترابية الأخرى، حيث أدخل المشرع الدستوري البعد الترابي في تصوره للجماعات المحلية باعتباره أحد المداخل الأساسية والجديدة للسياسات العمومية ومحددا مرجعيا وفاعلا أساسيا لتحقيق التنمية الشاملة والمندمجة.

وهكذا أصبحت تسمى الجماعات "الترابية" بدل الجماعات "المحلية" ويتضح ذلك من خلال الفقرة الأولى من الفصل 135 من دستور 2011 التي تنص على أن "الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات" وبمقتضى الفقرة الرابعة من الفصل الأول من الدستور التي تنص على أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة" تم الاعتراف كذلك للجماعات المحلية بالكينونة الترابية، وهذا التغيير الذي حصل بنص دستوري ليس مجرد تغيير شكلي أو ترف لغوي بل يؤشر في العمق على تغيير في مصدر مشروعية الشأن المحلي وعلاقة هذا الأخير بسلطة الدولة.

كما أن تنظيم الجهات والجماعات الترابية الأخرى أصبحت تنظم بمقتضى قانون تنظيمي حيث أضحت الجماعات الترابية هيئات لامركزية تتوفر على آليات وأدوات ووسائل قانونية ومالية لتمكينها من الاضطلاع بالدور المناط بها كمحرك أساسي للتنمية.

¹⁰¹- لقد خصص لها اثني عشر فصلا (من 135 إلى 146).

وحيث أن الرقابة تعد ضمانة من ضمانات الدولة لحماية المال العام من الهدر والعبث، لذلك حرصت المملكة على إيلاء هذا الموضوع أهمية كبيرة في مختلف التشريعات وضمنتها في صلب الدستور، فبعد دستور 1996 جاء دستور 2011 في بابه العاشر (الفصل 149) حيث تتولى المجالس الجهوية للحسابات مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها، وكيفية قيامها بتدبير شؤونها. وتعاقب عند الاقتضاء، عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة. أما الفصل 150 فقد نص على أن القانون يحدد اختصاصات المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات، وقواعد تنظيمها، وكيفيات تسييرها.

إن دستور فاتح يوليوز 2011 عمل على تقوية الحكامة المالية للجماعات الترابية وتعزيز دورها في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث أفرد للجماعات الترابية بابا مستقلا، مستحدثا مبادئ وضوابط جديدة ستؤطر الحكامة المالية للجماعات من أهمها تطبيق مبدأ التدبير الحر في إطار المقتضيات المتعلقة بالاختصاص العام، و تحديد مبدأ مراقبة تدبير الأموال والبرامج وتقييم الأعمال وإجراءات المحاسبة، بالإضافة إلى وضع نظام جديد للتضامن بين الجهات والتأهيل الاجتماعي من خلال خلق صندوق للتضامن بين الجهات بهدف التوزيع المتكافئ للموارد والتقليص من التفاوتات بينها.

الفرع الثاني: القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

تعتبر سنة 1959 سنة مرجعية في تاريخ اللامركزية بالمغرب، حيث عرفت بوضع اللبنيات الأولى للتنظيم الجماعي خاصة عن طريق المصادقة على الظهير الشريف رقم 1-59-351 الصادر في فاتح جمادى الثانية 1379 الموافق ل 2 دجنبر 1959 بشأن التقسيم الإداري للمملكة¹⁰².

¹⁰² الظهير الشريف رقم 1-59-351 بشأن التقسيم الإداري للمملكة الصادر بـ ج ر عدد: 2458 بتاريخ

وكان صدور الظهير الشريف رقم 1-59-315 بتاريخ 23 يونيو 1960¹⁰³ المتعلقة بالجماعات الحضرية والقروية المرحلة التأسيسية للتنظيم الترابي على مستوى مجال جغرافي أضيق هو القرية والمدينة، ولكن هذه التجربة ظلت فيها السلطة المركزية من خلال الإدارة الترابية هي المتحكم الرئيسي في إدارة الشأن العام المحلي.

إن الميثاق الجماعي الأول الذي شكل النواة الأولى نحو لامركزية إدارية ونص على نوعين من الجماعات، الجماعات الحضرية والجماعات القروية أسندت لها آنذاك اختصاصات ثانوية إذ انحصر دورها في المهام الاستشارية وفي التسيير الإداري فقط نظرا لحدثة التجربة مع فرض وصاية صارمة ثلاثية الأبعاد بعدية، موازية وقبلية.

بعد ذلك صدر الظهير الشريف رقم 1-63-273 بتاريخ 12 دجنبر 1963¹⁰⁴ أحدث بمقتضاه مستوى ثان من اللامركزية ويتعلق الأمر بمجالس العمالات والأقاليم.

ثلاث سنوات أعقبت هذه التجربة، صدور الظهير الشريف رقم 1-76-583 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976)¹⁰⁵ بمثابة ميثاق جماعي جديد باختصاصات واسعة للمجالس المنتخبة ومنح رؤسائها السلطة التنفيذية وجعل الإدارة الجماعية تحت تصرفهم. كما جاء هذا القانون لترسيخ ودعم الديمقراطية السياسية. هذا القانون الذي ألغى وأدخل تعديلات عميقة على التنظيم الجماعي الأول الذي تم إقراره مباشرة بعد الاستقلال وذلك بموجب الميثاق الجماعي المؤرخ ب 23 يونيو 1960¹⁰⁶.

¹⁰³ - الظهير الشريف رقم 1-59-315 المتعلقة بالجماعات الحضرية والقروية الصادر بـ ج ر عدد: 2487 بتاريخ 1960/06/24، ص: 1971.

¹⁰⁴ - الظهير الشريف رقم 1-63-273 المعدد لمجالس العمالات والأقاليم الصادر بـ ج ر عدد: 2655 بتاريخ 1960/09/13، ص: 2151.

¹⁰⁵ - الظهير الشريف رقم 1-76-583 بمثابة ميثاق جماعي جديد صادر بـ ج ر عدد: 3335 مكرر بتاريخ 1976/10/01، ص: 3025.

¹⁰⁶ - ظهير الشريف رقم 1-59-315 بتاريخ 23 يونيو 1960 بشأن نظام الجماعات، ج ر عدد: 2487 بتاريخ 24 يونيو 1960، ص: 1971. هذه المحطة الأولى التي أقر من خلالها المغرب نظام اللامركزية كطريقة لتدبير شؤون الدولة الحديثة، وكان ذلك تجربة اللامركزية تعكس الرؤية النموذجية لتنظيم الدولة في مرحلة ما بعد الاستقلال.

وهكذا عرفت المنظومة القانونية للجماعات الترابية تطورات مهمة في سنة 1976¹⁰⁷، وذلك من أجل مسايرة التطور السياسي، الاقتصادي والاجتماعي للبلاد، حيث أتى بمقتضيات جديدة أحدثت تحولات على مستوى توزيع الاختصاصات والسلطات لصالح الأجهزة المنتخبة التي تولى رئيسها المهام التنفيذية، كما أصبح للجماعات اختصاص عام في تدبير شؤون التنمية المحلية.

وقد شكلت هذه المحطة الانطلاقة الحقيقية لنظام اللامركزية المغربية التي اعتبرت كطريقة لتدبير شؤون الدولة الحديثة، وكانت إذ ذاك تجربة اللامركزية تعكس الرؤية النموذجية لتنظيم الدولة في مرحلة ما بعد الاستقلال. إذ سمحت ب بروز مجالس محلية منتخبة، ذات اختصاصات موسعة، تتمتع باستقلال إداري ومالي يمكنها من ممارسة الاختصاصات المنوطة بها.

كما يعد هذا الميثاق المؤسس للمشروع اللامركزي بمفهومه الحديث على مستوى البلديات والمجالس القروية، حيث أصبحت البلديات بمقتضى هذا القانون الجديد، كيانات تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي وبالشخصية القانونية وبمجموعة واسعة من الصلاحيات ذات الصبغة الإدارية، وكذا الاقتصادية والاجتماعية.

واستمر العمل بهذا الميثاق إذ امتدت هذه التجربة أزيد من ربع قرن، صدر بتاريخ 03 أكتوبر 2002 القانون رقم 78-00¹⁰⁸ المتعلق بالتنظيم الجماعي، والذي أضاف مهام

¹⁰⁷- تم إصدار مجموعة من القوانين في هذا الشأن:

الظهير الشريف رقم 1-76-584 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، ج ر عدد: 3335 بتاريخ 10/01/1976، ص: 3034، والمرسوم رقم 575-76-2 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بتطبيق الظهير الشريف رقم 1-76-584 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، ج ر عدد: 3335 بتاريخ 10/01/1976، ص: 3039، والمرسوم رقم 576-76-2 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمن نظام لمحاسنة الجماعات المحلية وهيئاتها، ج ر عدد: 3335 بتاريخ 10/01/1976، ص: 3039، والمرسوم رقم 577-76-2 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بشأن مراقبة صحة الالتزام بالنفقات الخاصة بالجماعات المحلية وهيئاتها، ج ر عدد: 3335 بتاريخ 10/01/1976، ص: 3052.

¹⁰⁸- ظهير الشريف رقم 1-02-297 صادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي، ج ر عدد: 5058 بتاريخ 21/11/2002، ص: 3468.

جديدة للمجالس الجماعية، وخفف من قائمة الأعمال التي تخضع للمراقبة القبلية لوزارة الداخلية.

فالقانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي في صيغته الجديدة تم تغييره وتتميمه بالظهير الشريف رقم 1-03-82 الصادر في 20 محرم 1424 (24 مارس 2003) بتنفيذ القانون رقم 01-03 وبالظهير الشريف رقم 01-08-153 الصادر في 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 17-08. إلى أن تم نسخه بالقانون رقم 113-14¹⁰⁹ الصادر بتاريخ 7 يوليو 2015 المتعلق بالجماعات.

أما مجالس العمالات والأقاليم فلم تشهد أي تطور إذ ظلت طيلة مدة طويلة محكومة بقانون 1963، إذ خضع تنظيم وتسيير مجالس العمالات والأقاليم (التي ارتقت إلى مستوى جماعات محلية مع أول دستور لسنة 1962) لظهير 12 شتنبر 1963، وتشكل العمالة أو الإقليم المستوى الثاني للامركزية الترابية.

فالفصل الأول من الظهير السالف الذكر ينص على ما يلي: "تعتبر الأقاليم والعمالات جماعات إقليمية يجري عليها القانون العام وتتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي".

وقد عرفت العمالة أو الإقليم تطورا ملحوظا وتدرجيا أدى إلى تعزيز مكانتها ودورها كمستوى للإدارة الترابية اللامركزية التي تضطلع بدور التنسيق والإشراف باسم الدولة بالدرجة الأولى. وبالرغم من أن القانون رقم 79-00¹¹⁰ المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم بالمغرب الصادر في 03 أكتوبر 2002، الذي نسخ الظهير الشريف رقم 273-63 بتاريخ 12 شتنبر 1963 بشأن تنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها، يعتبر متقدما بالمقارنة مع ظهير 1963، إلا أن مواكبة التحولات العميقة التي يعرفها المغرب في شتى المجالات، خاصة في الميادين الاجتماعية وداخل الوسط القروي، أضحت أمرا ضروريا.

¹⁰⁹ ظهير الشريف رقم 1-15-85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات، ج ر محمّد: 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، ص: 6660.

¹¹⁰ ظهير الشريف رقم 1-02-269 صادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 79-00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، ج ر محمّد: 5058 بتاريخ 21/11/2002، ص: 3490.

وخلال سنة 2015 تم نسخ أحكام القانون رقم 79-00 (الظهير الشريف رقم 269-1-02 بتاريخ 3 أكتوبر 2002، بالقانون رقم 14-112¹¹¹ المتعلق بالعمالات والأقاليم).

وفي سنة 1971 تم الإعلان عن إنشاء الجهة كمجرد دائرة ترابية للتخطيط الاقتصادي وإعداد التراب الوطني، أمام هذه الانتقادات التي أفرزتها التجربة الجهوية لظهير 16 يونيو 1971، كان لابد من التفكير في تطوير النظام الجهوي وهذا بالفعل ما تآتى من خلال التنصيب الدستوري للجهة كجماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري بمقتضى الفصل 94 من الدستور المعدل لسنة 1992. وهكذا فقد تم تعزيز مسلسل اللامركزية من خلال إحداث الجهة، باعتبارها جماعة محلية ذات اختصاص، تشكل إطارا ملائما لتطوير آليات ومناهج جديدة كفيلة بتثمين أمثل للموارد البشرية والطبيعية والبيئية للجهة.

وهكذا فابتداء من سنة 1997، سيعرف التنظيم اللامركزي بالمغرب تطورا نوعيا على قدر كبير من الأهمية تمثل في صدور قانون 47-96¹¹² الخاص بإحداث وتنظيم الجهات، التي أصبحت بموجب هذا الظهير تتوفر لأول مرة على اختصاصات وصلاحيات في مجال التنمية الجهوية على خلاف ما كان عليه الأمر في ظهير 16 يونيو 1971¹¹³ حيث كان دورها استشاريا فقط يتمثل في تقديم الاستشارة بخصوص بعض القضايا الاقتصادية التي تعرض عليها.

ولم يكن إصدار هذا القانون وليد الصدفة بل جاء نتيجة مجهودات وأعمال سياسية وقانونية إصلاحية إذ نجد المادة الأولى منه تعتبر الجهات جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تساهم إلى جانب الدولة والجماعات المحلية الأخرى في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وبالتالي فالجهة خرجت من النفق الاستشاري، وارتفعت

¹¹¹- ظهير شرعي رقم 84-15-1 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، ج ر عدد: 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، ص: 6625.

¹¹²- ظهير شرعي رقم 84-97-1 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997) بتنفيذ القانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجماعات، ج ر عدد: 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997، ص: 556.

¹¹³- ظهير شرعي رقم 77-71-1 بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 (16 يونيو 1971) بإحداث المناطق، ج ر عدد: 3060 بتاريخ 23 يونيو 1971، ص: 1352.

إلى مستوى جماعة محلية، وحلقة من حلقات اللامركزية، التي أصبحت حقيقة لا تجادل. وقد أيد هذا النهج دستور 1996 الذي دعم بدوره الركائز الدستورية للجهة.

كما شكل قانون الجهة اللبنة الأولى لتنظيم حقيقي للجهة بالمغرب، حيث أضحت تتمتع بإطار قانوني مؤسسي يحدد مهامها واختصاصاتها ومجال عملها وحدود مشاركتها في مسلسل التنمية الوطنية، باعتبارها وسيلة جغرافية وبشرية رافعة للنمو وإطارا للعمل الاقتصادي المحقق للتوازن الوطني.

وقد تم نسخ أحكام القانون 47-96 المتعلق بتنظيم الجهات (الظهير الشريف رقم 1-97-84 بتاريخ 23 من القعدة 1417 (2 فبراير 1997)) بواسطة الظهير الشريف رقم 1-15-83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14¹¹⁴ المتعلق بالجهات.

ويعد اختيار الجهة كجماعة ترابية لامركزية تكريسا للانتقال من الاعتماد على الإقليم إلى الاعتماد على الجهة كقاطرة حقيقية للتنمية المندمجة والمستدامة فهو خيار استراتيجي أملت ضرورات الديمقراطية المحلية ومبدأ المقاربة التشاركية.

والهدف من هذه الترسنة القانونية كلها هو تحقيق الأهداف التالية:

👉 تطوير الحكامة المحلية؛

👉 تحديث الإدارة المحلية؛

👉 تحسين وسائل تدبير المرافق العمومية؛

ويتضح من كل ما سبق أن المشرع أعطى للجماعات المحلية سلطات واسعة فيما يتعلق بتسيير الشأن المحلي، لهذا السبب ومن أجل منع انحراف وتخاذل وتعنت وإساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها، خول للإدارة المركزية ممارسة الوصاية على أعمال وأشخاص الإدارة اللامركزية.

¹¹⁴ الظهير الشريف رقم 1-15-83 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بـ ج ر عدد: 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، ص: 6585.

الوصاية إذا هي مجموعة السلطات التي خولها المشرع لسلطة إدارية عليا لمراقبة أعمال المجالس المحلية بغية تحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة.

فقد حددت المادة 68 (الفصل الأول من الباب السادس) من ظهير 18 فبراير 2009¹¹⁵ المتعلق بالميثاق الجماعي الغاية من الوصاية في الأهداف التالية:

☞ السهر على تطبيق المجلس الجماعي وجهازه التنفيذي للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛

☞ ضمان حماية الصالح العام؛

☞ تأمين ودعم ومساندة الإدارة؛

وقد عمل المشرع المغربي على ترسيخ الحكامة الجيدة في تدبير الشؤون المحلية وذلك عن طريق إخضاع إجراءات ممارسة السلطة العمومية من طرف الجهات والجماعات الترابية الأخرى لمعايير الحكامة الجيدة كربط المسؤولية بالمحاسبة وضمان مشاركة السكان في تدبير شؤونهم المحلية، وشفافية عمليات التدبير العمومي للشأن المحلي.

فالمشرع الحكومي لم يتخل عن مبدأ الوصاية ورقابة الملائمة والشرعية المرافق للامركزية منذ نشأتها، إذ تم تكريسها من خلال التنصيص عليها بالقوانين التنظيمية المتعلقة باللامركزية الترابية، ويتعلق الأمر بالقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

المطلب الثاني: المفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية.

إن تعزيز قيم النزاهة ونظم الشفافية والمساءلة في القطاع العام ولاسيما الجماعات الترابية، يرتبط بشكل وثيق بوجود بنية مؤسساتية سليمة وأجهزة رقابة قوية وفاعلة تتمتع باستقلالية ومهنية.

¹¹⁵ ظهير شريف رقم 1-08-153 صادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 17-08 المغربي والمتمم بموجب القانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه، ج ر محدد: 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009، ص: 536.

من خلال هذا المنطلق أدركت الحكومات المغربية المتعاقبة منذ الاستقلال أن الوصول الى الأهداف الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية المرجوة لن تؤمن إلا عن طريق مسانلة مختلف الهيئات والمؤسسات لضمان الحماية من التصرفات غير المشروعة وتبديد الأموال العمومية، فكان بذلك تكريس الأجهزة الرقابية نتيجة حتمية لهذه المساعي. فالتدبير المالي يخضع لأشكال متنوعة ومتعددة من المراقبة والتفتيش¹¹⁶.

وتسعى جميع الأجهزة العليا للرقابة في العالم إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفعالية في أداء مهامها الرقابية المختلفة وذلك في حدود إمكانياتها المادية والبشرية، ولعل من أهم العوامل التي تساعد على تحقيق ذلك هو وجود معايير¹¹⁷ رقابية واضحة تحدد مستوى الأداء ويمكن الأخذ بها والسير على ضوئها للوصول إلى الأهداف المرجوة.

فالأجهزة المتعلقة بالتفتيش تحتل مكانة خاصة في سلسلة المراقبات الإدارية والمحاسبية، فهي تكمل المراقبة الداخلية للإدارة وتشكل إحدى أهم حلقاتها لتحقيق أفضل استعمال للأموال العمومية¹¹⁸. وسنحاول في هذا المطلب التطرق إلى المفتشية العامة للإدارة الترابية (الفرع الأول)، والمفتشية العامة للمالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المفتشية العامة للإدارة الترابية.

المفتشية العامة للإدارة الترابية لها مهام واختصاصات حددت في المادة 7 من المرسوم رقم 2-97-176 صادر في 14 من شعبان 1418 (15 ديسمبر 1997)¹¹⁹ في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية كما تم تغييره وتتميمه بموجب المرسوم رقم

¹¹⁶ محمد حنين، تدبير المالية العمومية، الرهانات والإكراهات، مطبعة دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، ص: 42، (الطبعة الأولى 2005).

¹¹⁷ معايير الرقابة الدولية هي معايير الرقابة الصادرة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الانتوساي)، وترجع فكرة إصدار معايير الرقابة الدولية إلى إعلان ليما وإعلان طوكيو والتقارير والتوصيات التي تبنتها الانتوساي في مؤتمرات متعددة.

¹¹⁸ توفيق أحساس، المراقبة الإدارية على تنفيذ نفقات الدولة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - أكدال - الرباط، السنة الجامعية 2013-2014، ص: 64.

¹¹⁹ المرسوم رقم 2-97-176 المتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية الصادر بـ ج ر عدد: 4558 بتاريخ 5 فبراير 1998، ص: 500.

2-04-750 بتاريخ 14 ذي القعدة 1425 (27 ديسمبر 2004)¹²⁰ والمرسوم رقم
2-05-1585 بتاريخ 12 جمادى الآخرة 1428 (28 يونيو 2007)¹²¹ والمرسوم رقم
2-08-159 بتاريخ 19 محرم 1430 (16 يناير 2009)¹²². وتعتبر المفتشية العامة
للإدارة الترابية هيئة داخل الإدارة المركزية لوزارة الداخلية.

وطبقا للمادة 2 من المرسوم رقم 2-94-100¹²³ بتاريخ 6 محرم 1415 (16
يونيو 1994) المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة
الدولة في الداخلية، فإن المفتشية العامة للإدارة الترابية تناط بها "مهمة المراقبة والتحقق
من التسيير الإداري والتقني والمحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات
المحلية وهيئاتها على أن تراعى في ذلك الاختصاصات المخولة للمفتشيات التابعة
للوزارات الأخرى".

وتتوزع المهام التي تقوم بها المفتشية العامة للإدارة الترابية في الجماعات الترابية
حسب طبيعتها إلى المراقبة والافتحاص إضافة إلى تلقي الشكايات من مختلف جهات
المملكة ودراستها واتخاذ المتعين بشأنها.

كما لا يقتصر تدخلها على الدور التصحيحي أو التقويمي للنشاط المالي المحلي،
وإنما وضع لها هدف ممارسة دور بيداغوجي وتوجيهي بهدف تأطير الفاعلين المحليين
والرفع من مستواهم التدييري¹²⁴.

¹²⁰ المرسوم رقم 2-04-750 المتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية الصادر به ج ر عدد: 5280 بتاريخ 6
يناير 2005، ص: 74.

¹²¹ المرسوم رقم 2-05-1585 المتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية الصادر به ج ر عدد: 5547 بتاريخ
30 يوليو 2007، ص: 2490.

¹²² المرسوم رقم 2-08-159 المتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية الصادر به ج ر عدد: 5707 بتاريخ 9
يناير 2009، ص: 440.

¹²³ المرسوم رقم 2-94-100 المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الدولة في
الداخلية الصادر به ج ر عدد: 4264 بتاريخ 1994/07/20، ص: 1171.

¹²⁴ **BASRI (D)**, L'administration Territoriale Marocaine , Pup, DGCL, Rabat
1998, p: 30.

كما أن المرسوم رقم 100-94-2¹²⁵ أعطى للمفتشين إمكانية أن يطالبوا بجميع الوثائق التي تمكنهم من القيام بمأمورياتهم والتي تساعدهم في البحث والتحري الذي يرونه ضروريا، وهو إجراء يزكي قوة هؤلاء المفتشين في ممارسة مهمتهم.

إن دور هذه المفتشية يشمل المراقبة لمختلف أوجه التسيير الإداري والتقني والمحاسبي، كما أن مجال عملها يشمل المصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية وهيئاتها، وبهذا فإن نصيب الجماعات المحلية من الدور المسند لهذه المفتشية يبقى مجالا ضمن مجالات متعددة¹²⁶.

فالمفتشية العامة للإدارة الترابية تراقب تسيير الجماعات الترابية والمصالح التابعة لها، وكيفية تدبير المكتب المسير للأماكن الجماعية، ولا ينحصر دور هذا الجهاز في مراقبة الشرعية القانونية للقرارات الصادرة عن رئيس المجلس أو نوابه في مختلف المجالات التي يعود لهم الاختصاص فيها، بل يتعداه إلى أعمال مراقبة للمشروعية تقيم بموجبها لجان التفتيش مدى ملائمة القرارات المتخذة مع ما يفترضه حسن تدبير الشأن المحلي بالجماعة المعنية. وهو ما يعزز دور هذه المؤسسة في الحفاظ على المال العام وتحصينه من الفساد بمختلف تفرعاته وتجلياته¹²⁷.

على هذا الأساس، فإن المفتشية العامة للإدارة الترابية تمتاز بطابع العمومية سواء من حيث طبيعة الأعمال الموكلة إليها أو من حيث مجال اشتغالها، فدورها يشمل مراقبة مختلف أوجه التسيير الإداري والمالي والمحاسبي، وبذلك تمارس المفتشية مهامه حسب البرنامج المحدد من طرف وزير الداخلية بناء على اقتراح من المفتش العام¹²⁸ الذي يشرف على تسيير هيئات المفتشية "المادة 6 من المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص

¹²⁵ - المرسوم رقم 100-94-2 في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين الصادر به ج ر عدد: 4264 بتاريخ 1994/07/20، ص: 1171، مرجع سابق.

¹²⁶ - سعيد جفري، الرقابة على المالية المحلية بالمغرب محاولة نقدية في الأسس القانونية للسياسة الإدارية المالية، أطروحة لنيل دكتوراه في القانون العام، عين الشق الدار البيضاء، المغرب 1997-1998، صفحة: 147.

¹²⁷ - وزارة تحديث القطاع العام، منشوراه وزارة تحديث القطاع العام، ص: 20، مطبعة الرسالة، الرباط، أكتوبر 2011.

¹²⁸ - المادة 4 من المرسوم رقم 100-94-2 صادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العاملين للإدارة الترابية بوزارة الدولة في الداخلية، ج ر عدد: 4264 الصادرة بتاريخ 20 يوليو 1994، ص: 1171.

بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الدولة في الداخلية، حيث "يكلف مفتش عام بناء على قرار لوزير الدولة في الداخلية بإدارة مصالح المفتشية العامة للإدارة الترابية وتنسيق أعمالها" أو في إطار مهام استثنائية للتفتيش يقررها وزير الداخلية.

وفيما يخص مهمة الافتصاص الذي تقوم به المفتشية العامة للإدارة الترابية، فيتلخص في التأكد من نجاعة الرقابة الداخلية، ودراسة مساطر التنظيم والتسيير، بهدف دعم وإمداد المسؤولين الترابيين بتوصيات موضوعية وعملية وواقعية، تروم من خلالها تحسين أدائهم العملي، والرفع من مردودية قراراتهم¹²⁹.

فيما يخص هيكلية المفتشية العامة للإدارة الترابية فقد قسمت إلى أربعة أقطاب Pole حسب نظام وضعه المفتش العام، و كل قطب مقسم إلى خلايا Cellules، ونجد على رأس كل قطب رئيس قطب Chef de Pole.

👉 قطب التفتيش؛

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

👉 قطب الافتصاص؛

يتكلف بكل عمليات افتصاص للجماعات الترابية أو المصالح اللامركزية.

👉 قطب الشكايات؛

يتكلف بتلقي الشكايات والتنسيق مع مؤسسة الوسيط، في هذا الإطار يمكن للمفتشية التدخل بناء على الشكايات أو يمكن لوزير الداخلية أن يطلب من الولاية والعمال وضع لجنة الافتصاص التي تصدر تقارير تصادق عليها المفتشية.

👉 قطب الموارد البشرية؛

قطب الموارد البشرية، يتكلف بكل ما هو لوجستيكي.

¹²⁹ محمد العزيز فوطاس، دور التدقيق في التدبير الجيد لمالية الجماعات الترابية، نموذج الجماعة الترابية الخميسات، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الحدا، الرباط، المغرب 2012-2013، ص: 39.

وتبعا للمادة 130⁶، يكلف المفتش العام بناء على مقرر وزير الدولة في الداخلية بإدارة مصالح المفتشية العامة للإدارة الترابية وتنسيق أعمالها¹³¹.

للمفتشية العامة اختصاصات مهمة موزعة عبر عدة قوانين أخرى ومن أهمها نجد:

افتحاص الصفقات العمومية: المادة 92 من مرسوم 5 فبراير 2007¹³² تنص على ما يلي: "تخضع الصفقات والعقود الملحقة بها ... إلى مراقبات وتدقيقات داخلية تحدد بمقررات لوزير الداخلية".

وتكون المراقبات والتدقيقات إجبارية في الصفقات التي يتجاوز مبلغها خمسة ملايين درهم، ويجب أن تكون موضوع تقرير يرفع إلى الوزير المعني بالأمر.

لكن في الواقع بالرغم من أهمية الرقابة المالية الإدارية على مالية الجماعات الترابية، وجملة الإصلاحات المتتالية التي عرفتها فإن دورها لم يرقى بعد لبلوغ الشفافية التي يسعى هذا النوع من الرقابة إلى تحقيقها في تسيير الأموال العمومية للجماعات الترابية.

ونظرا للدور المنوط بالمفتشية العامة للإدارة الترابية، ومن أجل مواكبة التحولات المنشودة من طرف السلطات العمومية في مجالي تخليق الحياة العامة وتثبيت مبدأ الحكامة الجيدة في تدبير الشأن العام، لا بد من إعادة تأهيلها قصد تمكينها من كل الوسائل المادية والبشرية والتنظيمية للقيام بمهامها على أحسن وجه.

الفرع الثاني: المفتشية العامة للمالية.

لقد حرص المشرع المغربي على القضاء على كافة أشكال الفساد، الرشوة وتبديد المال العام داخل الجماعات الترابية من خلال إحداثه للعديد من الأجهزة الرقابية منها

¹³⁰ - المرسوم رقم 100-94-2 صادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العاملين للإدارة الترابية بوزارة الدولة في الداخلية، مرجع سابق.

¹³¹ - محمد القادر باينة، الرقابة على النشاط الإداري، دار القلم 2010، ص: 108، (الطبعة الأولى).

¹³² - المرسوم رقم 388-06-02 بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة الصادر بـ ج ر عدد: 5518 بتاريخ 2007/04/19، ص: 1235.

المفتشية العامة للمالية، سعيًا منه إلى التحقق من التنفيذ السليم لمختلف العمليات المالية داخل الجماعات الترابية.

تمثل المفتشية العامة للمالية إحدى أهم آليات الرقابة التابعة للحكومة بشكل عام والموضوعة تحت تصرف وزارة المالية، وتختص قانونًا بمراقبة مالية الدولة والجماعات الترابية ومختلف المنشآت والمؤسسات العمومية¹³³ والشركات الوطنية، وتمارس رقابة بعيدة على تنفيذ الميزانية، وبالنظر لوضعيتها القانونية يفترض أن تكون من أهم هيئات الرقابة الإدارية وإحدى أسس ترشيد التدبير العمومي ومحاربة الفساد والرشوة واختلاس الأموال العمومية.

فالتدبير المالي المحلي يخضع لرقابة وزارة المالية في شخص وزير المالية، والذي يمارسها من خلال هيئة المفتشية العامة للمالية. فهي تمارس سلطة رقابية على الجماعات الترابية وميزانياتها من حيث المداخل والمصاريف العامة، وإبداء رأيها في كل مشروع نص قانوني يمكن أن يترتب عن تطبيقه آثار وانعكاسات على الميدان المحلي¹³⁴.

ولا تقتصر هذه الرقابة على المشروعية وإنما تطال أيضًا تنظيم وتسيير المرافق الجماعية وطرق تدبيرها.

وتنبؤًا بالمفتشية العامة للمالية مكانة مركزية وموقعا محوريا ضمن منظومة الرقابة المالية على المال العام، بالنظر إلى شمولية رقابتها من حيث الاختصاص أو المجال، حيث تتسع لتشمل جميع الأموال العمومية أيًا كان مصدرها أو قيمتها أو مكانها.

¹³³ - EL KEBIR (F), Le Régime financier de la commune marocaine, éd Maghrébines, Casablanca, 1980, p:101.

¹³⁴ - بوجمعة العولبي، الرقابة المالية المحلية وماجس تحقيق التنمية، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، المغرب 2011-2012، صفحة 62.

فمرسوم 2008¹³⁵ المتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة المالية، ينص على أن هذه الأخيرة تتألف علاوة على ديوان الوزير، من الإدارة المركزية والمصالح الخارجية، تتألف الإدارة المركزية من الكتابة العامة والمفتشية العامة للمالية¹³⁶ وإحدى عشر مديرية¹³⁷.

أولاً: اختصاصات وتنظيم المفتشية العامة للمالية.

تمثل هذه الهيئة أهم جهاز إداري للتفتيش المالي بالمغرب، وتخضع للسلطة المباشرة لوزير المالية¹³⁸ حيث تقوم بمراقبة مالية الدولة والجماعات المحلية وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها، ولاسيما الظهير الشريف رقم 1-59-269 الصادر في 17 شوال 1379 (14 أبريل 1960) المتعلق بالمفتشية العامة للمالية. حيث تعتبر من أهم الهيئات المختصة بإجراء الرقابة على مالية الجماعات الترابية، فالمفتشية العامة للمالية على نظير ما هو معمول به في معظم دول العالم، جهاز إداري وهيئة عليا تابعة لوزير المالية.

فسلطة الرقابة المخولة لوزير المالية يمكنه أن يمارسها بواسطة المفتشية العامة للمالية، التي تعتبر على الأقل (من الناحية النظرية) هيئة منظمة وتملك اختصاصات واسعة وقراراتها يفترض أن تكون ذات قوة قانونية¹³⁹.

تعتبر إذن المفتشية العامة للمالية جزء من الإدارة المركزية وهيئة عليا لمراقبة المال العام، يتمتع أعضاؤها بنظام قانوني يوفر لهم الظروف الملائمة لمراقبة تنفيذ الميزانية والأموال العمومية.

فالفصل 5 من المرسوم رقم 2-78-539¹⁴⁰ بتاريخ 21 من ذي الحجة 1398 (22 نونبر 1978) بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة المالية، ينص على أنه يعهد إلى

¹³⁵- مرسوم رقم 2-07-995 صادر في 23 من شوال 1429 (23 أكتوبر 2008) بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية، ج 1 عدد: 5680 الصادرة بتاريخ 6 نوفمبر 2008، ص: 4087.

¹³⁶- تمارس المفتشية العامة للمالية الاختصاصات المخولة لها طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها ولاسيما الظهير الشريف رقم 1-59-269 الصادر في 17 من شوال 1379 (14 أبريل 1960) المتعلق بالمفتشية العامة للمالية، المادة الخامسة من المرسوم المتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية أملاه.

¹³⁷- المادة الثالثة من المرسوم المتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية أملاه، مرجع سابق.

¹³⁸- محمد النبي أخريزمي، المالية العامة، أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، مرجع سابق، ص: 129.

¹³⁹- عبد اللطيف بروجو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص: 98.

المفتشية العامة للمالية بمهمة مراقبة مالية الدولة والجماعات الترابية طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها ولاسيما الظهير الشريف رقم 1-59-269¹⁴¹ الصادر في 17 من شوال 1379 (14 أبريل 1960) بشأن المفتشية العامة للمالية.

فكس باقي أنواع الرقابة تمارس المفتشية العامة للمالية رقابة اختيارية سواء من حيث التوقيت أو من حيث الأشخاص والأجهزة موضوع الرقابة، كما تتميز بإجراء الرقابة في عين المكان.

وتعتبر المفتشية العامة للمالية هيئة عليا للتفتيش بحيث تقوم بمقتضى الظهير السالف الذكر¹⁴².

✍️ اختصاصات ذات طابع عام: بإجراء تحقيقات بخصوص مصالح الصندوق ومحاسبة النقود والمواد التي يمسكها المحاسبون العموميون؛

✍️ اختصاصات ذات طابع أفقي: بمراقبة تسيير الأمرين بالصرف والمراقبين وبصفة عامة مستخدمي الدولة والجماعات الترابية؛

✍️ بمراقبة تسيير المنشآت العامة المشار إليها في المادة الأولى من القانون رقم 69-00¹⁴³ المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى؛

✍️ بمراقبة جميع الأشخاص الماديين والمعنويين المستفيدين، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، من دعم مالي من طرف الدولة أو الجماعات المحلية أو المنشآت العامة.

فالمراقبة والتفتيش الذي تقوم به المفتشية العامة للمالية يهتم جميع مراحل تنفيذ نفقات الدولة من التزام وتصفية وأمر بالصرف والأداء.

¹⁴⁰ - المرسوم رقم 2-78-539 بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة المالية الصادر به ج ر محدد: 3450 بتاريخ 13 دجنبر 1978، ص: 3118.

¹⁴¹ - الظهير الشريف رقم 1-59-269 بشأن المفتشية العامة للمالية الصادر به ج ر محدد: 2478 الصادرة بتاريخ 22 أبريل 1960، ص: 1346.

¹⁴² - وزارة تحديث القطاعات العامة، منشورات وزارة تحديث القطاعات العامة، ص: 16، مطبعة الرسالة، الرباط، أكتوبر 2011.

¹⁴³ - ظهير الشريف رقم 1-03-195 صادر في 16 من رمضان 1424 (11 نوفمبر 2003) بتنفيذ القانون رقم 69-00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى، ج ر محدد: 5170 بتاريخ 18 ديسمبر 2003، ص: 4240.

ويحق لهيئة التفتيش أثناء أدائها لعملها إجراء جميع الأبحاث والتحقيقات والاطلاع على جميع الوثائق والمستندات، ولا يمكن بأية حال من الأحوال عرقلة أدائها لعملها كما لا يمكن الاحتجاج تجاهها بالسر المهني أو بمبدأ التسلسل الإداري أو التدرج الرئاسي¹⁴⁴.

وتتميز الهيئة بعدة خصوصيات تنفرد بها عن باقي هيئات التفتيش والرقابة¹⁴⁵:

رقابة بعدية¹⁴⁶: أي أنها تتدخل بعد إنجاز العمليات المالية والمحاسبية للتأكد، في عين المكان وبالاطلاع على الوثائق، من صحة العمليات المدرجة في حسابات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين. ويمكن في بعض الحالات التدخل أثناء إنجاز العمليات في إطار التحريات.

رقابة انتقائية: البرنامج الذي يحدده وزير المالية باقتراح من المفتش العام¹⁴⁷ يأخذ بعين الاعتبار التركيز على التدخلات التي تكتسي صبغة وأهمية كبرى والتي يتم انتقاؤها بناء على مجموعة من المعايير ولاسيما معيار تقييم المخاطر.

رقابة وقائية: تحسين أساليب وطرق التدبير وذلك بالملاحظات والإثباتات التي تدون في تقارير التفتيش وكذا بالاقترحات والتوصيات التي يدلي بها مفتشو المالية لتفادي الأخطاء المرتبطة بالتدبير.

رقابة زجرية: إرسال كل التقارير المتضمنة لإحدى المخالفات في ميدان التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية إلى المجلس الأعلى للحسابات أو إلى القضاء في حال ثبوت وجود مخالفات خطيرة تستدعي تحريك الدعوى العمومية.

¹⁴⁴- SBIHI Mohamed, La Gestion des finances communales , éd. Babel, Rabat, 1992, p : 73.

¹⁴⁵- الحسين حداد، المفتشية العامة للمالية بالمغرب، دراسة مقارنة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، الرباط، السنة الجامعية 2000-2001، ص: 57.

¹⁴⁶- المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الرقابة المالية في الأقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، توزيع مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، أكتوبر 2009، ص: 659، (الطبعة الأولى).

¹⁴⁷- محمدالمتاح بلخال، علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي، مطبعة فضالة، الدارالبيضاء، ص: 350، (الطبعة الأولى فبراير 2005).

إذن فهي تمارس مهمة مراقبة على مالية الجماعات الترابية على مستوى مصالح الصندوق والمحاسبة من خلال مختلف الأعمال المالية والمحاسبية للأمرين بالصرف خاصة تلك المتعلقة بالتنفيذ الإداري لمداخل ونفقات الميزانية المحلية من جهة، والمحاسبين العموميين المحليين خاصة في العمليات المتعلقة بالتنفيذ المحاسبي لعمليات مداخل ونفقات ميزانية الجماعات الترابية من جهة أخرى¹⁴⁸.

ولهذا الغرض، فمفتشي المالية لهم السلطة في طلب تقديم المستندات التي تساعدهم على القيام بمأموريتهم سواء أكانت هذه المستندات مكتوبة أو عبارة عن معلومات مبتكرة أو يتم التوصل بها أو تم حفظها في إحدى الوسائل الإلكترونية أو البصرية أو اللاسلكية أو بأي وسيلة أخرى من وسائل التكنولوجيا.

ومن خلال قراءة متأنية لعمل المفتشية العامة للمالية يتضح أنها تعرف عجزا بنيويا ووظيفيا يتجلى بالأساس في افتقادها لمخطط رقابي واضح يجعل عملها ذا طبيعة دائمة ومستمرة ويحولها سلطة التدخل التلقائي وفق رؤية مندمجة وبرمجة استراتيجية واضحة.

وعلى المستوى الميداني، يبقى عمل ونشاط هذه الهيئة الرقابية هامشيا ومحدود الأثر الفعلي، وتركزت مهامها الرقابية بالدرجة الأولى على بعض الإدارات المالية المركزية أو مصالحها الخارجية، ويميز عملها نوع من الضعف الوظيفي والهيكلية.

بل إن عملها الرقابي يكون في الكثير من الأحيان هامشيا وبدون أثر فعلي، مما يفقدها أية فعالية ويطلع تدخلها الجانب الشكلي والمسطري الجامد، ويشوبه في أغلب الحالات ضعف واضح في الأداء، حيث يتم إيفاد المتمرنين في حملات تفتيش تهم بعض الجماعات الترابية أو المرافق التابعة لها والتي تتطلب خبرة وحنكة في ممارسة العمل الرقابي.

فالمطلوب أنيا وضع "مخطط استراتيجي لبرامج تدخلاتها في مجال التدقيق والمراقبة وتتبع تنفيذ السياسات العمومية"، كما يتعين مراجعة نظامها القانوني وتوضيح مجالات تدخلها وأثاره القانونية، وإحداث مفتشيات جهوية تابعة لها، أحد الأوراش الهامة التي يمكن من خلالها تفعيل دور الرقابة العليا الإدارية على تدبير المالية العمومية.

¹⁴⁸ - **حريو لعرش**، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، طوبو بريس - الرباط، ص: 93، (الطبعة الثانية 2011).

ثانياً: النظام الأساسي لهيئة التفتيش العام للمالية.

تتوفر المفتشية العامة للمالية باعتبارها مؤسسة للرقابة الإدارية على المال العام على هيئة للتفتيش مشكلة من مفتشين للمالية يخضعون لمقتضيات نظام أساسي خاص، وكذا لمقتضيات النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية. وتمارس عملها في إطار مؤسساتي محكم. حيث تشمل هيئة التفتيش العام، طبقاً للمادة الأولى من مرسوم 16 يونيو 1994¹⁴⁹، الذي تم تغييره وتتميمه بالمرسوم رقم 2-16-186 صادر في 4 رجب 1437 (12 أبريل 2016)¹⁵⁰ في شأن النظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية "على ثلاثة درجات، درجة مفتش للمالية ودرجة مفتش للمالية رئيس بعثة ودرجة مفتش للمالية من الدرجة الممتازة وعلى المنصب السامي للمفتش العام للمالية".

ويعين بقرار لوزير المالية مفتشو المالية ومفتشو المالية رؤساء البعثات ومفتشو المالية من الدرجة الممتازة¹⁵¹.

1- المفتش العام للمالية: تتكون المفتشية العامة للمالية من هيئة التفتيش العام للمالية يرأسها مفتش عام يعين بظهير وله درجة مدير عام مركزي يعتبر الوزير المكلف بالمالية رئيسه التسلسلي¹⁵². كما يقوم المفتش العام للمالية طبقاً للفصل السابع من الظهير المنظم للمفتشية العامة بتنسيق وتسيير أعمال المفتشية العامة للمالية بتكليف من وزير المالية، ويخضع مباشرة لنفوذ وزير المالية.

وقد همت المقتضيات التي جاء بها المرسوم الجديد المتعلق بهذه الهيئة مستجدات مقارنة مع المرسوم السابق، وهكذا أشارت المادة 6 من المرسوم الجديد إلى أنه يعين في منصب مفتش عام، مفتشو المالية من الدرجة الممتازة، على غرار ما كان معمولاً به في السابق، لكن الجديد هو أن المرسوم يشترط أن يكونوا قد قضوا ست سنوات على الأقل في

¹⁴⁹ المرسوم رقم 2-93-807 صادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بهيئة

التفتيش العام للمالية، والذي حل محل المرسوم الملكي رقم 66-1180 بتاريخ 2 فبراير 1967.

¹⁵⁰ المرسوم رقم 2-16-186 الصادر بمرمعة رقم 6463 بتاريخ 9 ماي 2016 ص: 3679.

¹⁵¹ المادة 8 من المرسوم رقم 2-93-807، مرجع سابق.

¹⁵² المصدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، سلسلة الأبحاث والدراسات المحلية، المطبعة

والوراقة الوطنية، الطبعة الأولى، مراكش، 1994. ص: 178.

الخدمة الفعلية بهذه الصفة، كما نص على أن يصل عدد التعيينات إلى 10 في المائة من المناصب المقيدة في الميزانية، في حين أن المرسوم السابق لم يكن يحدد عدد التعيينات في منصب مفتش عام للمالية، إذ كان وزير المالية المخول لتحديد المناصب، بعد التأشير على القرار من قبل السلطة الحكومية المكلفة بتدبير الشؤون الإدارية.

ويعد العامل السياسي محددًا أساسيًا في التعيين بهذه المناصب العليا، بحيث تحمل صاحبها مسؤولية سياسية تتطلب التجانس على مستوى دوائر القرار في الدولة. وفي هذا النطاق فالكفاءة التقنية غير كافية لتبرير التعيين في هذا المنصب، فالسلطة في حاجة إلى نخبة إدارية ذات كفاءة تقنية وانسجام سياسي¹⁵³.

كما يتوفر المفتش العام للمالية على تفويض للإمضاء ليقع باسم وزير المالية جميع القرارات المتعلقة بالمفتشية باستثناء المراسيم والقرارات المتعلقة بالتوظيف، بالاختيار وبرامج التفتيش، فهو يسهر على تسيير العاملين ويقترح برنامج عملها. كما ينظم مهمات الرقابة ويعين المفتشين الذين يقومون بها.

ويتم تحديد عدد المفتشين العاملين للمالية بقرار يصدر عن وزير المالية وتؤشر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالشؤون الإدارية. ويعين من بينهم واحد يعهد إليه بالإشراف على تسيير مصالح المفتشية العامة للمالية.

وهمت التعديلات، التي عرفها مرسوم 1994 المادة 16، إذ أتاح المرسوم الجديد الإمكانية لموظفي هيئة التفتيش العام العاملين المرسمين العمل بإحدى المصالح التابعة للوزارة المكلفة بالمالية بقرار للوزير وباقتراح من المفتش العام للمالية المكلف بتنسيق وتسيير أعمال المفتشية العامة للمالية، في حين كان المرسوم السابق يمنع تعيينهم خارج المفتشية العامة للمالية إلا بعد ترسيمهم بما لا يقل عن سنتين.

2- مفتش المالية رئيس بعثة: يمكن باقتراح من المفتش العام للمالية المكلف بالمفتشية العامة للمالية أن يعين في درجة مفتش للمالية رئيس بعثة مفتشو المالية البالغون الرتبة السابعة على الأقل من درجتهم والذين قضوا خمس سنوات في الخدمة بهذه الصفة.

¹⁵³- **Said oujmaa**, Le contrôle des finances publique au Maroc, éd Wallada, Casablanca, 1995, p : 205.

وتتم الترقية من رتبة إلى أخرى في درجة مفتش المالية رئيس بعثة كل سنتين ويعين المعنيون بالأمر في الرتبة الأولى من الدرجة ويحتفظون في حدود سنتين بالأقدمية المكتسبة في رتبته القديمة إذا وقع تعيينهم في رقم استدلاي معادل¹⁵⁴.

3- مفتش المالية من الدرجة الممتازة: حسب المادة 14 من المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية، فيمكن باقتراح من المفتش العام للمالية المكلف بالمفتشية العامة للمالية أن يعين بصفة مفتش للمالية من الدرجة الممتازة مفتشو المالية رؤساء البعثات الذين قضوا ما لا يقل عن خمس سنوات في الخدمة الفعلية بهذه الصفة¹⁵⁵.

وتتم الترقية من رتبة إلى أخرى في درجة مفتش المالية من الدرجة الممتازة كل سنتين. كما يعين المعنيون بالأمر في الرتبة الأولى من الدرجة ويحتفظون في حدود سنتين بالأقدمية المكتسبة في رتبته القديمة إذا وقع تعيينهم في رقم استدلاي معادل.

4- مفتشو المالية: لقد وسعت المادة 9¹⁵⁶ من المرسوم السالف الذكر أصناف الشواهد التي تخول لغير الموظفين التقدم إلى مباراة مفتشي المالية، إذ كان المرسوم السابق يحددها في شهادة الدراسات العليا أو شهادة مهندس الدولة أو مهندس معماري أو ما يعادلها¹⁵⁷، فأضاف المرسوم الجديد شواهد أخرى حيث أصبح يوظف مفتشو المالية بعد النجاح في مباراة تفتح في وجه:

أ – المترشحين من غير الموظفين البالغين من العمر 30 سنة على الأكثر في تاريخ إجراء المباراة، من بين الحاصلين على¹⁵⁸:

¹⁵⁴ - المادة 13 من المرسوم رقم 807-93-2 صادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية.

¹⁵⁵ - **محمد الفتاح بلخال،** علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي، مرجع سابق، ص: 348.

¹⁵⁶ - نسخة وموضوع بالمادة الثانية من المرسوم رقم 186-16-2 بتاريخ 4 رجب 1437 (12 أبريل 2016) ج ر عدد: 6463 بتاريخ 2 شعبان 1437 (9 ماي 2016)، ص: 3679.

¹⁵⁷ - **قرار لوزير الاقتصاد والمالية رقم 16-1162 صادر في 10 رجب 1437 (18 أبريل 2016) بتحديد شروط وإجراءات وبرامج مباراة توظيف مفتشي المالية، ج ر عدد: 6463 بتاريخ 9 ماي 2016، ص: 3681.**

¹⁵⁸ - **عمو منصور،** قانون الميزانية العامة، مطبعة دار النشر المغربية عين السبع الدار البيضاء، مرجع سابق، ص: 159.

للـ دبلوم الدراسات العليا المعمقة أو دبلوم الدراسات العليا المتخصصة أو شهادة
الماستر أو شهادة الماستر المتخصص في التخصصات القانونية أو الاقتصادية أو التدبيرية
أو الاجتماعية، أو إحدى الشهادات أو الديبلومات المحددة طبقا للنصوص التنظيمية الجاري
بها العمل؛

للـ شهادة مهندس الدولة أو شهادة مهندس معماري، أو إحدى الشهادات أو
الديبلومات المحددة طبقا للنصوص التنظيمية الجاري بها العمل؛

للـ الدبلوم الوطني لخبير محاسبي أو إحدى الشهادات أو الديبلومات المحددة طبقا
للنصوص التنظيمية الجاري بها العمل؛

ب – المترشحين الموظفين البالغين من العمر 40 سنة على الأكثر في تاريخ إجراء
المباراة والمرتبين، على الأقل، في درجة متصرف من الدرجة الثانية أو درجة مهندس
الدولة من الدرجة الأولى أو مهندس معماري من الدرجة الأولى أو في درجة ممتثلة
لإحداها، والحاصلين على إحدى الشهادات والتخصصات المشار إليها في البند (أ) أعلاه،
المتوفرين على ما لا يقل عن أربع سنوات من الخدمة الفعلية في إحدى الدرجات المذكورة.

ولا يجوز أن يشارك مرة أخرى في مباراة التوظيف، المترشحون الذين سبق أن
رسبوا مرتين في هذه المباراة وكذا مفتشو المالية المتدربون الذين سبق حذفهم من هيئة
التفتيش العام للمالية (المادة 10 من مرسوم 9 ماي 2016).

وتطبيقا للمادة 11 من مرسوم 1994 التي تم نسخها وعضت بالمادة الثانية من
المرسوم رقم 2-16-186، يقضي مفتشو المالية الذين تم توظيفهم وفق الشروط المحددة
في المادة 9 من المرسوم تدريبا مدته سنتان¹⁵⁹، يتلقون خلاله تكويننا نظريا وتطبيقيا
وميدانيا.

ويعينون متدربين في الرتبة الأولى من درجة مفتش المالية ويرقون بنفس الصفة إلى
الرتبة الثانية بعد قضاء سنة في الخدمة.

¹⁵⁹- DRISS KHOUDRI, Le contrôle des finances de l'état au Maroc, première
édition, éd. Ediprim, Casablanca, 1992, p: 23.

وعلى إثر التدريب المذكور يجتاز المتدربون امتحانا للأهلية المهنية، تحدد كيفية تنظيمه بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالمالية، ويرسم الناجحون منهم في الرتبة الثالثة من درجة مفتش المالية.

يعاد ترتيب مفتشي المالية المنتمين إلى إحدى الدرجات أو الأطر النظامية، بعد ترسيمهم، في الرتبة المنفذ لها رقم استدلالي يعادل أو يفوق مباشرة الرقم الاستدلالي الذي كانوا يتوفرون عليه في درجاتهم السابقة.

ويحتفظ مفتشو المالية الذين أعيد ترتيبهم وفق أحكام هذه المادة بالأقدمية المكتسبة في رتبهم السابقة في حدود مدة الأقدمية.

ويتم بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالمالية، إما إرجاع المتدربين الراسبين في امتحان الأهلية إلى إطارهم الأصلي إذا كانوا ينتمون إلى الإدارة من قبل، وإما إعفاؤهم إذا كانوا لا ينتمون إلى الإدارة.

كما يمكن إرجاع المتدربين إلى إطارهم الأصلي أو فصلهم من مهامهم في كل وقت بقرار من السلطة الحكومية المكلفة بالمالية، إذا تبين لها عدم كفاءتهم.

أما فيما يخص أعضاء هيئة المفتشية العامة للمالية، فلا يستثنون من نطاق تطبيق النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية (ظهير شريف رقم 1-58-008 بتاريخ 04 شعبان 1377 الموافق 24 فبراير 1958¹⁶⁰ حسبما وقع تغييره أو تنميته)، بالإضافة إلى وجود نظام أساسي خاص صدر في سنة 1967، وهو المرسوم الملكي رقم 66-1180 المؤرخ في 2 فبراير 1967¹⁶¹، وتم نسخه بواسطة مرسوم رقم 807-2-93 صادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994)¹⁶² حسبما وقع تغييره وتنميته

¹⁶⁰ الظهير الشريف رقم 1-58-008 المتعلق بالوظيفة العمومية الصادر بـ ج. ر. عدد: 2372 بتاريخ 11 أبريل 1958، ص: 914.

¹⁶¹ المرسوم الملكي رقم 66-1180 يتعلق بالنظام الخاص بمفتشي المالية الصادر بـ ج. ر. بالفرنسية عدد: 2832 بتاريخ 08 فبراير 1967، ص: 177.

¹⁶² مرسوم رقم 807-2-93 في شأن النظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية الصادر بـ ج. ر. عدد: 4262 الصادرة بتاريخ 06 يوليو 1994، ص: 1079.

بالمرسوم رقم 186-16-2 صادر في 4 رجب 1437 (12 أبريل 2016)، في شأن النظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية.

كما أن ترقية المفتشين تتم عن طريق امتحان الكفاءة المهنية وذلك طبقا لما جاء في قرار وزير الاقتصاد والمالية رقم 1163-16 صادر في 10 رجب 1437 (18 أبريل 2016) بتحديد كفاءات تنظيم امتحان الأهلية المهنية الخاصة بمفتشي المالية¹⁶³.

درجات هيئة التفتيش العام للمالية:

الدرجة	الرتبة	الرقم الاستدلالي
مفتش المالية	الرتبة الأولى - الرتبة الممتازة	(704-336)
مفتش المالية رئيس بعثة	الرتبة الأولى - الرتبة السادسة	(870-704)
مفتش المالية من الدرجة الممتازة	الرتبة الأولى - الرتبة الرابعة	(940-870)

وحسب المادة 5 من المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية، فإن المفتشون العامون للمالية يستفيدون من المرتبات والتعويضات الخاصة، ومن المنافع العينية الممنوحة لمدير الإدارة المركزية.

ويبلغ إجمالي العاملين بالمفتشية العامة للمالية 88 موظفا وموظفة، من بينهم 66 مفتشا للمالية¹⁶⁴.

¹⁶³ قرار وزير الاقتصاد والمالية رقم 1163-16 بتحديد كفاءات تنظيم امتحان الأهلية المهنية الخاصة بمفتشي المالية الصادر بـ ج ر عدد: 6463 بتاريخ 9 ماي 2016، ص: 3683.

¹⁶⁴ اطلع عليه بالموقع الرسمي لوزارة الاقتصاد والمالية يوم 2018/05/08 على الساعة الثامنة ليلا.

نظام التعويضات الممنوحة لمفتشي المالية ومفتشي المالية رؤساء البعثات
ومفتشي المالية من الدرجة الممتازة (المبالغ الشهرية بالدرهم)¹⁶⁵.

ابتداء من فاتح ماي 2011					الدرجة
التعويض التكميلي	الإعانة الخاصة	التعويض عن الأعباء	التعويض عن التأخير	التعويض الإجمالي	
	3.400	1000	3.000	5.017	مفتشو المالية من الرتبة الأولى إلى الرتبة الخامسة
	3.400	1000	6.000	6.742	من الرتبة السادسة إلى الرتبة الاستثنائية
	3.600	1000	8.500	7.441	مفتشو المالية ورؤساء البعثات
5.530	6.000	1000	10.200	10.142	مفتشو المالية من الدرجة الممتازة

وهكذا فقد عملت المفتشية العامة للمالية باستمرار على تطوير أدوارها لتنتقل من مهمة المراقبة التقليدية لمصالح المحاسبة نحو مهمة أوسع تتعلق بتدقيق المالية العمومية والقطاع العام.

وتخضع تدخلات المفتشية العامة للمالية لبرنامج سنوي مصادق عليه من طرف وزير المالية. وتطراً بعض التعديلات على هذا البرنامج حسب المهام المستعجلة والطارئة التي تفرض نفسها. كما أن البرنامج السنوي المذكور يأخذ بعين الاعتبار طلبات التدخل المعبر عنها من طرف مختلف الوزارات المعنية. وخارج نطاق هذا البرنامج فإنه يجوز للمفتش العام أن يأمر كذلك بإجراء أي تحقيق يراه مفيداً شريطة إخبار وزير المالية بذلك¹⁶⁶.

¹⁶⁵ الجدول الملحق رقم 3 بالمرسوم رقم 275-11-2 بتاريخ 28 من رجب 1432 (فاتح يوليو 2011)، ج ر محدد:

5959 بتاريخ 9 شعبان 1432 (11 يوليو 2011)، ص: 3315.

¹⁶⁶ الفصل السابع من الظهير الشريف بشأن التفتيش العام للمالية مرجع سابق.

وتقوم المفتشية بإنجاز تقارير تشخص وضعية الجماعات الترابية التي خضعت للمراقبة تتضمن الإثباتات وملاحظات مفتشي المالية توجه مباشرة إلى المسؤولين أو عن طريق سلطات الوصاية إلى الموظفين والمستخدمين المجرى عليهم التحقيق، ويجب أن يجيبوا عنها كتابيا في أجل الخمسة عشر يوما الموالية لتسلم التقرير قصد ممارسة حق الرد المكفول بقوة القانون.

كما يقوم مفتشو المالية بإجراء سائر الأبحاث والتحريات التي يرونها ضرورية وطلب الإيضاحات من المصالح المجرى عليها التدقيق والمستخدمين دون أي تعرض أو التعليل بالسر المهني¹⁶⁷.

كما ينبغي أن تكون الملاحظات والإثباتات صريحة ودقيقة ومختصرة ومدعمة إن اقتضى الحال بالمستندات الثبوتية ويتعين على مفتشي المالية دراسة هذه الأجوبة وإبداء ملاحظاتهم النهائية حولها. تم ترفع المستندات إلى المفتش العام الذي يضعها، مرفقة بملاحظات في حالة وجودها بين أيدي وزير المالية والوزير التابعة إليه المصلحة التي جرى حولها التحقيق.

وبخصوص متابعة التقارير المنجزة من طرف المفتشية، فإنه تطبيقا لمقتضيات المادة 57 من القانون رقم 62-99¹⁶⁸ بمثابة مدونة المحاكم المالية فان الوزير المكلف بالمالية يحيل التقارير التي تتضمن إحدى المخالفات المتعلقة بالتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية المنصوص عليها في المواد 54 و55 و56 من القانون المشار إليه أعلاه على المحاكم المالية.

أما التقارير التي تحتوي على مخالفات قد تبدو أنها خطيرة والتي قد تستوجب المتابعة القضائية فإنها تحال من طرف وزير المالية أو الوزير الوصي على القطاع على وزير العدل قصد تحريك المسطرة القانونية الجاري بها العمل.

¹⁶⁷- الفصل السابع من الظهير الشريف رقم 269-59-1 بتاريخ 17 شوال 1379 الموافق 14 أبريل 1960 بشأن التفتيش العام للمالية.

¹⁶⁸- الظهير الشريف رقم 124-02-1 صادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002)، ج ر محدد: 5030 بتاريخ 15/08/2002، ص: 2303.

فرقابة المفتشية العامة للمالية على الجماعات الترابية بالمغرب رغم أهميتها من الناحية المبدئية، وإيجابياتها من حيث واقع الممارسة، فإنها تبقى ضعيفة، وضعيفة جدا من حيث الآثار والنتائج المترتبة عنها.

فالبعض يرى بأن المفتشية العامة للمالية اختارت ومد إحدائها التركيز على تكوين أطرها وتخريج المفتشين أكثر مما اهتمت بتنويع آلياتها الرقابية وتطويرها وإرساء ثقافة الرقابة على المال العام¹⁶⁹.

كما يلاحظ على المفتشية العامة للمالية هو غياب سلطة الزجر، فقد سلك المشرع المغربي، نهجا مغايرا عن الذي اتخذته بعض التشريعات الغربية، فيما يخص مسألة تمكين هذا الجهاز من اتخاذ الإجراءات العقابية والزجرية في حق الخارجين عن القواعد القانونية¹⁷⁰.

فالمشرع المغربي اكتفى بإحالة محضر المفتشية العامة الذي يدين الموظف أو المحاسب إلى الجهة المختصة، والمتمثلة في الرئيس الإداري المعني لمطالبته بتوقيفه، ويختص الوزير باتخاذ القرار المناسب في حق المخل بالمساطر القانونية المتبعة في مادة تنفيذ العمليات المالية.

كما أن الدور المزدوج لوزير المالية باعتباره أمرا بالصرف لوزارة المالية، وكذلك هيئة متحكمة في جهاز التفتيش المالي، يؤثر على المفتشين أثناء مزاولتهم لمهامهم ويجعل من رقابتهم لوزارة المالية "شكلية" وبعيدة عن الهدف والإطار القانوني الذي حدد لاختصاصات ومهام المفتشية العامة للمالية. وهذا ما يتنافى مع مبدأ الاستقلالية الذي يجب أن تتمتع بها المفتشية العامة للمالية كجهاز أوكلت إليه مهمة الحفاظ على المال العام ويؤثر حتما على فعالية الأداء الرقابي.

¹⁶⁹ - محمد اللطيف بروج، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص: 100، عن KTIRI (M), Inspection générale des finances au Maroc : interrogation sur le passé et perspectives sur l'avenir, Revue marocaine d'audit et développement REMAD, n°: 5, 1996, p: 73.

¹⁷⁰ - إدريس بلماحي، المفتشية العامة للمالية، جواره مهم للرقابة وفعالية محدودة، أسبوعية مغرب اليوم، عدد: 10 بتاريخ 11-17 مارس 1996، ص: 10.

إلا أن هذه القوة الرقابية الظاهرة لا يمكن أن تخفي مجموعة من التساؤلات والاستفهامات حول مدى جدية هذه الرقابة في السير بالمهام الرقابية وبشمول مجالها للمدبرين الماليين¹⁷¹ على مستوى الجماعات الترابية. كما أن ضعف متابعة تقارير المفتشية العامة للمالية يحد من فعالية رقابتها¹⁷²، بل إن غياب متابعة التوصيات هو أصل عدم فعالية الرقابة.

¹⁷¹- الممدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 177.

¹⁷²- **Abdelkader ANTARI**, Le contrôle des finances publiques au Maroc : ses limites, M.C.S, ENAP, Rabat, 1985, p: 81.

خاتمة المبحث الثاني:

في هذا المبحث الثاني من الفصل الأول حاولنا أن نستعرض تنظيم المراقبة المالية، وتطرقنا إلى عمل كل من المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية وأن نشخص دورهما كجهازين رقابيين إداريين تابعين على التوالي لكل من وزارتي المالية والداخلية مكلفين أساسا بالمراقبة البعدية على الأموال العمومية.

وقد كرس المشرع المغربي رقابة مالية على ميزانية الجماعات الترابية لكثرة العمليات المنجزة والأخطاء والانحرافات، بل وصل الأمر ببعض المسؤولين إلى الاختلاس والتلاعب أحيانا، وتكتسب الرقابة دورا هاما باعتبارها المدافع الأول لحماية الأموال العامة وضمن الاستخدام الأمثل لها.

فالرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية تعد عنصرا مركزيا في حسن التدبير المالي، إذ تتجاوز الرقابة التقليدية التي تنصب عادة على العمليات البسيطة للتدقيق من خلال مطابقة التدبير، لتركز على مسائل أخرى تتعلق بالنجاعة والأخلاق واحترام البيئة والاقتصاد والكفاءة والمردودية وهي أهداف جوهرية لجودة وفعالية الإنفاق العام المحلي في تحقيق الأهداف التنموية والاقتصادية والاجتماعية والذي ينعكس إيجابا على الإنفاق العام الوطني.

كما أن تمكين المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية من الإمكانيات اللازمة سيمكنا من مواكبة التوجه الحكومي الهادف إلى تكوين وتقويم السياسات العمومية وتطوير الشفافية في بلادنا.

إن حماية المال العام تعتبر اليوم في صلب التدبير العمومي ومن أهم أولويات سياسة الدولة، على اعتبار أن تعزيز الرقابة التي تضطلع بها كل من المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية وإعادة النظر في دور ومهام وهياكل المفتشيتين يعتبر أحد الركائز الأساسية في سياق إقرار مبادئ الحكامة السياسية والمالية والتدبيرية.

إن حماية المال العام والنهوض بثقافة الشفافية وقيم النزاهة والحكامة الاقتصادية والمالية تتطلب مراجعة النصوص المتعلقة بعمل كل من المفتشيتين.

خاتمة الفصل الأول:

إن البحث في موضوع الرقابة المالية له أهمية كبيرة وذلك بهدف الحفاظ على المال العام للدولة وصرفه على الوجه الأمثل دون حصول إسراف أو تبذير أو تقتير.

فمفهوم الرقابة على المال العام، صار يأخذ نطاقا أوسع ليشمل بسط الرقابة على جميع أوجه الإساءة إلى المال العام أو استغلاله بوجه غير مشروع سواء عن طريق الاختلاس، أو الاستغلال الشخصي، أو التهاون والإهمال والتفريط به بما يؤدي إلى ضياعه دون مبرر.

ونظرا للوضع الراهن الذي أصبحت تعيشه الجماعات الترابية بالغرب، فقد أصبح من الضروري زيادة الرقابة لأن الفساد لا يزال ساريا، وأن الأمر بحاجة إلى تكتيف جهود الأجهزة المتخصصة في هذا المجال كي تمارس الرقابة أو التفتيش على الجماعات الترابية كافة وذلك وفق أهداف مرسومة ومخطط لها، من أجل كشف مختلف أنواع المخالفات والوقوف على أوجه أسباب انحراف الموظفين أو المسؤولين، واقتراح ما تراه مناسبا من وسائل علاجية ووقائية لتدارك هذه المخالفات ومكافحتها.

لقد أصبحت الرقابة ضرورة ملحة لحماية المال العام، إذ خص المشرع المغربي التسيير الإداري للجماعات الترابية برقابة صارمة نتيجة أهمية ميزانية هذه الجماعات التي تتضمن أموال عامة. والهدف منها التأكد من كيفية استعمال المال العام و مدى تطابق هذه الميزانية والإجراءات المتخذة مع القوانين المعمول بها في هذا المجال.

إن مسلسل الإصلاح الذي عرفته قوانين الجماعات الترابية الذي انطلق في السنوات الأخيرة، ساهم إلى حد كبير في تطوير منظومة مراقبة نفقات الجماعات الترابية عبر التخفيف التدريجي للمراقبة القبليّة وتعزيز الرقابة الداخلية والمراقبة البعيدة التي تعتمد على تقييم الأداء، وكذا التدبير المرتكز على النتائج، فضلا عن تحديث النظم المحاسبية والمعلوماتية.

إن وظيفة الجهاز الإداري القائم بالرقابة على مالية الجماعات الترابية لا يتوقف على البحث عن الأخطاء والتجاوزات المالية، وتقييم نوعية التسيير المالي للهيئات الجماعية الخاضعة لرقابته من حيث الفعالية والنجاعة والاقتصاد، وإنما يساهم بتقديم آراء استشارية

في مجال التسيير المالي وأن يقدم اقتراحاته وتوصياته في مختلف القضايا التي تدخل في اختصاصاته. فمن الناحية النظرية تبدو كافية لتفعيل دوره الرقابي، وحماية الأموال العمومية والمساهمة في تحسين تسييرها، وتحقيق الشفافية المطلوبة، وتحسين النشاط المالي للهيئات الجماعية الخاضعة لرقابته، هذا ما جعل الرقابة المالية الإدارية على مالية الجماعات الترابية كأداة قادرة على التأثير والمساهمة في إنتاج القواعد القانونية الكفيلة بحماية المال المحلي.

وإذا كانت أهمية الرقابة التي تجريها هذه الهيئات الرقابية لا يمكن إغفالها، على الأقل من الناحية القانونية، وأن تخصصها يعد على الأقل نظريا شاملا لجوانب التسيير والتدبير المالي، فإن واقع الحال يؤكد جمودها التام مما يفقد رقابتها أية فعالية حقيقية، إضافة إلى وجود مجموعة من الصعوبات والعوائق التي تحول دون أن تمثل هذه الهيئات عصب وأساس العمل الرقابي الممارس على المالية العمومية عامة ومالية الجماعات الترابية خاصة.

فمن خلال كل ما سبق يتبين أن ممارسة الرقابة العليا على المالية العامة بالمغرب واكبت التطورات السياسية والاقتصادية وتدبير الشأن المالي بالمملكة. فالمؤسسات المكلفة بالرقابة على المالية العامة بالمغرب انتقلت من الافتحاص التقليدي للمالية، الذي يقوم على مجرد مراقبة تنفيذ القوانين المالية، إلى الافتحاص المتطور والنوعي الذي يأخذ بعين الاعتبار أيضا تقييم نتائج أداء المؤسسات المراقبة من حيث الفعالية والاقتصاد والكفاءة.

الفصل الثاني: الرقابة المالية القضائية.

تنصب كافة أنواع الرقابة سواء كانت مالية أو إدارية أو وصائية أو برلمانية أو قضائية، على أعمال الإدارة وأنشطتها، إذ أن هدف الإدارة من القيام بأعمالها وممارسة أنشطتها المختلفة هو خدمة المواطنين والمجتمع بشكل عام.

فإلى جانب أجهزة الرقابة الإدارية التي تقوم بها كل من المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية، هناك أجهزة الرقابة القضائية التي تقوم بها المحاكم المالية، هذه الأخيرة هي الوجه المحوري والأكثر أهمية في الرقابة اللاحقة¹⁷³ على المال العام، إذ يمكن اعتبار القضاء أنجع وسيلة للحفاظ على مبدأ الشرعية وتكريس سلطة القانون في حفظ المصالح العليا للمواطن والمواطنين، وهنا يبرز المجلس الأعلى للحسابات كمؤسسة مركزية والمجالس الجهوية للحسابات كمؤسسات جهوية مختصة في المراقبة المالية للجماعات الترابية.

وعملياً حماية المال العام تعتبر من أهم الأولويات الاستراتيجية والسياسية لدول العالم لارتباطها بمجموعة من الميادين الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. ولا يمكن حماية المال العام إلا بوسائل وآليات لها القدرة والقوة لتحقيق هذه الأهداف المرجوة من حماية المال العام. وقد عملت مجموعة من الدول في العالم على إحداث آليات تتجلى في المراقبة المالية والمسائلة والمحاسبة والرفع من قوة القضاء.

والمغرب الذي يعتبر كدولة نامية اضطر أمام ظهور مفاهيم جديدة للتدبير المالي والإداري كالحكامة والشفافية والمحاسبة، إلى إعادة النظر في التعامل مع المال العام بتفعيل دور بعض المؤسسات القائمة كالمجلس الأعلى للحسابات وإحداث فروع له على مستوى الجهات¹⁷⁴.

¹⁷³ محمد مجيدي، دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال الرباط، السنة الجامعية 2007-2008، ص: 2.

¹⁷⁴ أحمد بوجدراج، دور القاضي الإداري في حماية مالية الجماعات الترابية، منشورات حوارات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، مطبعة العارضة الجديدة الرباط، محدد مزدوج 2 و 3 السنة 2017، ص: 246.

فالرقابة القضائية هي تلك التي تتولاها هيئة قضائية تكون مسؤولة عن إجراء عمليات الرقابة واكتشاف المخالفات المالية، وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن هذه المخالفات وإصدار العقوبات اللازمة¹⁷⁵. والدولة المغربية سعت إلى إنشاء مؤسسات للرقابة المالية أي إنشاء المجلس الأعلى للحسابات ثم دسترته، ثم إنشاء المجالس الجهوية للحسابات وما رافق ذلك من التنصيب على مدونة المحاكم المالية.

فالقضاء المالي يقصد به مجموعة من المؤسسات التي تتولى الرقابة العليا في البلاد على المالية العمومية والتي بالنظر إلى طريقة تشكيلها وطريقة سير عملها تكتسي طابعا قضائيا، وبهذا المعنى فإن القضاء المالي هو الذي يتولى المراقبة على تنفيذ قوانين المالية من خلال التحقق من عمليات الموارد والنفقات العمومية، وفي المغرب تتحدد مؤسسات القضاء المالي في المجلس الأعلى للحسابات وفي المجالس الجهوية للحسابات.

والبحث في ممارسة الرقابة القضائية على مالية الجماعات الترابية في التجربة المغربية يفرض علينا التعرض لآليات اشتغال وعمل المجلس الأعلى للحسابات في **(المبحث الأول)** والمجالس الجهوية للحسابات في **(المبحث الثاني)** التي أناط بها المشرع المغربي مهمة ممارسة الرقابة العليا على المالية المحلية.

¹⁷⁵ انور احمد ارسلان: المشروعية والرقابة القضائية، وسيط القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، مركز جامعة القاهرة للطباعة والنشر، 1997، ص: 26.

المبحث الأول: آليات اشتغال وعمل المجلس الأعلى للحسابات.

تعتبر المحاكم المالية¹⁷⁶ ، هيئات عليا للرقابة على المال العام تناط بها مهام مراقبة تنفيذ الميزانية العامة وميزانيات الجماعات المحلية بمراحلها المختلفة وأجهزتها المتعددة، وتمثل بالنظر للمقتضيات الواردة في القانون المنظم لها "محاكم مالية" تناط بها ممارسة اختصاصات رقابية قضائية وإدارية حسب مجالات تدخلها.

فطبقا لمقتضيات الفصل 149¹⁷⁷ من دستور المملكة لسنة 2011، تتولى المجالس الجهوية للحسابات مراقبة حسابات وتسيير الجماعات المحلية وهيئاتها. وقد دخلت مقتضيات الكتاب الثاني¹⁷⁸ من مدونة المحاكم المالية المخصصة للمجالس الجهوية للحسابات حيز التنفيذ ابتداء من فاتح يناير 2004.

وهذا النوع من الرقابة الذي تمارسه المجالس الجهوية للحسابات يعتبر أسلوبا من أساليب الرقابة في مجال تنفيذ ميزانية الجماعات الترابية، فهو يعني الرقابة القائمة على أساس التوقيت الزمني، أي يأخذ بعين الاعتبار المدة المقررة لتنفيذ الميزانية، ويسمى بالرقابة البعدية، هي تكون بعد تنفيذ الميزانية.

هدفه اكتشاف المخالفات والأخطاء التي وقع فيها المسؤولون الجماعيون عند إعداد الميزانية وتنفيذها سواء عن قصد أو خطأ. إضافة إلى تقصيرهم في إعداد القواعد المحاسبية الخاصة بالميزانية، وقد أوكلت هذه المهمة في المغرب إلى هيئة مختصة تتمتع بالاستقلال في التسيير والمتمثلة في المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات.

وسنحاول من خلال هذا المبحث التطرق لتنظيم وتأليف المجلس الأعلى للحسابات في (المطلب الأول)، بينما سنخصص (المطلب الثاني) للحديث عن الاختصاصات والمساطر التي يتبعها المجلس الأعلى للحسابات.

¹⁷⁶- تتكون المحاكم المالية من المجلس الأعلى للحسابات ثم من المجالس الجهوية للحسابات طبقا للفصلين 96 و 79 من دستور 1996 والفصلين 147 و 149 من الدستور الحالي 2011.

¹⁷⁷- دستور 2011، مرجع سابق.

¹⁷⁸- مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

المطلب الأول: تنظيم وتأليف المجلس الأعلى للحسابات.

يراد من خلال هذا المطلب التعرف على تأليف المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب وكذا كيفية تنظيمه. ويعتبر المجلس الأعلى للحسابات هيئة منح لها الاختصاص للبت في القضايا المتصلة بمراقبة مالية الدولة والمؤسسات العمومية وذلك من خلال القيام بعمليات المراقبة والفحص والتدقيق.

وقد أسند للمجلس الأعلى للحسابات مهمة تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية، باعتباره الهيئة العليا للرقابة على المالية العمومية بالمغرب¹⁷⁹.

ف تاريخيا ظلت المراقبة على المالية المحلية اختصاصا خالصا لسلطات الوصاية، فقبل الميثاق الجماعي لسنة 1976 كان رؤساء المجالس الجماعية ينفذون القرارات المالية تحت التوجيه والمراقبة المباشرة لممثلي السلطة المركزية (القائد أو الباشا). وفي ظل نظام سنة 1976¹⁸⁰ نسبيا تم التخفيض من شدة وصرامة تلك المراقبة المالية، حيث أصبح الآمرون بالصرف الجماعيون يتمتعون باستقلال مالي مهم وبالتالي أصبح بإمكانهم وتحت مسؤوليتهم تنفيذ القرارات المالية المهمة بما فيها الميزانية الجماعية، لكن بالمقابل ظلوا خاضعين لمراقبة مالية تمارس في شكل وصاية إدارية ومالية. ومع صدور ظهير 2002¹⁸¹ لم تعد المراقبة على العمليات المالية حكرا على سلطات الوصاية وإنما أصبحت تتقاسمها مع المجالس الجهوية للحسابات.

¹⁷⁹- تقرير لجنة مراقبة المالية العامة بمجلس النواب، حول مشروع قانون رقم 16-55 بتغيير وتتميم القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، دورة أبريل، السنة التشريعية الخامسة: 2015-2016، الولاية التشريعية السادسة: 2011-2016، ص: 4.

¹⁸⁰- ظهير شريف رقم 584-76-1 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، ج ر عدد: 3335 مكرر بتاريخ فاتح أكتوبر 1976، ص: 3034.

¹⁸¹- ظهير شريف رقم 124-02-1 الصادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (1 يونيو 2002) بتنفيذ القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، ج ر عدد: 5030 بتاريخ 15 غشت 2002، ص: 2294.

وتبرز الرقابة القضائية على المال العام في ممارستها من طرف أجهزة مستقلة ومحيدة عن مختلف السلطات خاصة التنفيذية والتشريعية¹⁸²، وتتمثل في هيئات تأخذ شكل المحاكم المالية حيث يكون لأحكامها قوة تنفيذية شأنها في ذلك شأن المحاكم العادية. وهكذا سوف نقوم في (الفرع الأول) بالحديث عن تنظيم وتأليف المجلس الأعلى للحسابات، وفي (الفرع الثاني) سنخصصه للحديث عن هيئات المجلس الأعلى للحسابات.

الفرع الأول: تأليف المجلس الأعلى للحسابات.

تعتبر بعض المؤسسات الرئيسية داخل الدولة من أهم الآليات المتاحة لمراقبة تدبير المال العام وتتبع إعداد وتنفيذ السياسات العمومية ومراجعة تكلفتها المالية وتدقيق أهدافها وتأثيراتها على العمل الحكومي ككل.

من بين هذه المؤسسات نجد القضاء الذي يعتبر السلطة والجهة الوحيدة القادرة والمؤهلة لحماية المال العام، فالرقابة القضائية هي شكل من أشكال الرقابة في الدولة، وهذا النوع من الرقابة يختلف من دولة إلى أخرى. ففي المغرب نجد المجلس الأعلى للحسابات، هذه المؤسسة الدستورية التي سنتطرق إلى ظروف إحداثها وتكوينها في (الفقرة الأولى)، بينما سنخصص (الفقرة الثانية) للحديث عن الهيكل التنظيمي لهذه المؤسسة.

الفقرة الأولى: إحداث المجلس الأعلى للحسابات (الإطار التاريخي).

لقد تم اعتماد الرقابة العليا على المالية العامة بالمغرب بصورة تدريجية تميزت بمراحل أساسية، وكل مرحلة تميزت بمجموعة من النتائج والخصائص:

1932: خلال فترة الحماية¹⁸³ كان الأمانة يلعبون دورا مهما في مراقبة الأموال العامة، بالإضافة إلى وجود ولاية الحسبة وولاية المظالم اللتين ظلتا تستمدان أحكامهما من الشريعة الإسلامية، حيث تم إحداث اللجنة المحلية المغربية للحسابات التي اقتصرتها مهمتها

¹⁸² محمد العالي بنعبيش، إشكالية ترشيد المالية العامة في المغرب ورهانات المحاكم المالية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبدالمالك السعدي، كلية الحقوق، السنة الدراسية 2007-2008، ص: 10.

¹⁸³ عقدت بفاس يوم 30 مارس سنة 1912 معاهدة تنظم بها الحماية الفرنسية في المملكة الشريفة، مأخوذة من كتابه التحدي للمرحوم الحسن الثاني، الطبعة الثانية، المطبعة الملكية 1403 هـ - 1983 م، ص: 319.

على مراقبة بعض الحسابات الثانوية، في حين تولت محكمة الحسابات الفرنسية البث في الحسابات الرئيسية¹⁸⁴، مما جعلها تتحكم في الرقابة العليا على الأموال العمومية بالمغرب.

1960¹⁸⁵: إحداث اللجنة الوطنية للحسابات التابعة لوزارة المالية والتي كان لها اختصاص تصفية حسابات المحاسبين العموميين، أي التأكد من قانونية وشرعية العمليات المضمنة في الحسابات. فاللجنة لم تمارس أية مراقبة قضائية¹⁸⁶، وقراراتها كانت غير قابلة للإستئناف.

وكانت تتألف اللجنة الوطنية للحسابات من رئيس يعين من طرف جلالة الملك بناء على اقتراح وزير العدل ومن مفتشي المالية المعينين من قبل وزير المالية.

كما كانت اللجنة كذلك مطالبة بأن تقدم إلى مجلس النواب تقريرا عن تنفيذ قانون المالية يرفق بقانون التصفية. وتميزت المراقبة التي كانت تمارسها هذه اللجنة على المالية العامة بمحدوديتها بالنظر إلى ضآلة الإمكانيات البشرية والمادية واعتبارا أيضا لكون المراقبة كانت مراقبة محاسبية عليا ذات طبيعة إدارية.

ويعزو البعض فشل هذه اللجنة إلى تبعيتها العضوية والوظيفية والمالية لوزارة المالية، وإلى غياب الأطر المتخصصة والكفوة، إضافة إلى الحدود القانونية والتقنية للقانون المنشئ لها¹⁸⁷.

1979: لقد كان اختصاص اللجنة الوطنية للحسابات لا يشمل جميع الجماعات المحلية، حيث لا يشمل إلا على حسابات الجماعات المحلية التي يقل مبلغ مداخيلها عن سقف معين يحدد بمرسوم. فضلا عن تبعيتها إداريا وماليا لوزارة المالية، وهو ما أثر سلبا على استقلالية الأجهزة الرقابية، وبالتالي التأثير على دورها الرقابي المتمثل في الحفاظ على المال العام. الأمر الذي دفع بالتفكير في ضرورة توفير محاكم متخصصة، وهو ما تم

¹⁸⁴- محمد حنين، تأملات في مدونة المحاكم، مجلة القانون المغربي، العدد: 5، جينبر 2003، ص: 21.

¹⁸⁵- ظهير شريف رقم 1-59-270 بتاريخ 17 شوال 1379 الموافق 14 أبريل 1960 بشأن تأسيس لجنة وطنية للحسابات، ج ر عدد: 2478 بتاريخ 22 أبريل 1960، ص: 1347.

¹⁸⁶- محمد حنين، تدبير المالية العمومية، الرهانات والإكراهات، مرجع سابق، ص: 353.

¹⁸⁷- أحمد دوش مدني، المحاكم المالية بالمغرب، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، مرجع سابق، ص: 215.

تأكيده من خلال النص على إحداث المجلس الأعلى للحسابات سنة 1979¹⁸⁸ بمقتضى القانون رقم 79-12 المؤرخ في 14 دجنبر 1979، كجهاز قضائي مكلف بتأمين المراقبة العليا على تنفيذ قوانين المالية.

وكان من مهامه التأكد من مشروعية عمليات مداخيل ومصاريف الأجهزة الخاضعة لرقابته ومعاينة عند الاقتضاء كل تقصير في احترام القواعد المنظمة لتلك العمليات. كما كان يراقب تقييم تدبير الأجهزة الخاضعة لرقابته، ويرفع إلى جلالة الملك بيانا عن مجموع أنشطته.

ويجب الإشارة هنا إلى أن ممارسة نشاط المجلس انطلقت محدودة نسبيا بحكم عدم توفرها على الإمكانيات اللازمة.

1996: الارتقاء بالمجلس الأعلى للحسابات إلى مصاف مؤسسة دستورية¹⁸⁹، من أجل جعل المجلس الأعلى للحسابات يلعب دوره كاملا كمؤسسة عليا للرقابة، ارتقى به دستور 13 شتنبر 1996¹⁹⁰ إلى مصاف مؤسسة دستورية.

وهكذا فالباب العاشر من الدستور¹⁹¹ يوضح بأن المجلس الأعلى للحسابات يتولى ممارسة الرقابة العليا على تنفيذ قوانين المالية وبذل مساعدته للبرلمان والحكومة في الميادين التي تدخل في نطاق اختصاصاته بمقتضى القانون، ورفع تقرير إلى جلالة الملك عن جميع الأعمال التي يقوم بها. فهذا التطور جعل المجلس يلعب دوره كاملا كمؤسسة عليا للرقابة.

فضلا عن ذلك وفي إطار سياسة اللامركزية والتركيز الإداري وبغية تحسين تدبير الجماعات المحلية، نص الدستور كذلك على إحداث المجالس الجهوية للحسابات التي كلفها بمراقبة حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها.

¹⁸⁸- ظهير شريف رقم 175-79-1 بتاريخ 22 شوال 1399 (14 شتنبر 1979)، يتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم

79-12 يتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات، ج ر محدد: 3490 مطرر بتاريخ 20 شتنبر 1979، ص: 2142.

¹⁸⁹- **محمود منصور**، قانون الميزانية العامة، مطبعة دار النشر المغربية بمين السبع الدار البيضاء، مرجع سابق، ص: 161.

¹⁹⁰- ظهير شريف رقم 157-96-1 صادر في 23 من جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996) بتنفيذ نص

الدستور المراجع، ج ر محدد: 4420 بتاريخ 10 أكتوبر 1996، ص: 2281.

¹⁹¹- الفصول من 96 إلى 99 من الدستور المغربي المراجع لسنة 1996.

2002¹⁹²: صدور القانون رقم 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، تطبيقاً

للمقتضيات الدستورية، تم إصدار القانون رقم 62-99 بمثابة مدونة المحاكم المالية بتاريخ 13 يونيو 2002، هذا القانون المتكون من ثلاثة كتب طبع مرحلة هامة من مسار المجلس الأعلى للحسابات نظراً لأنه حدد بوضوح اختصاصات وتنظيمه وتسييره (الكتاب الأول) والمجالس الجهوية (الكتاب الثاني) وكذا النظام الأساسي لقضاة المحاكم المالية (الكتاب الثالث). إلا أن تطبيق الكتاب الثاني لم يدخل حيز التنفيذ إلا ابتداء من سنة 2004، وقد تم تحديد عدد المجالس الجهوية وتسميتها ودوائر اختصاصاتها بمرسوم¹⁹³.

2011: تعزيز دور المحاكم المالية في إطار دستور 2011¹⁹⁴، تضمن الدستور

الجديد عدة مقتضيات جديدة من شأنها تدعيم مكتسبات المحاكم المالية بعد عشر سنوات من الممارسة الواسعة لمراقبة التدبير وتعزيز دور هذه المحاكم في المجالات الهامة المتعلقة بالحكامة العمومية.

فبموجب هذا الدستور، تم تعزيز المكانة الدستورية للمجلس الأعلى للحسابات حيث أوكل إليه مهمة تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية باعتباره الهيئة العليا للرقابة على المالية العمومية، كما تمت دسترة اختصاصات جديدة كانت موكلة للمحاكم المالية بموجب قوانين تتعلق أساساً بمراقبة حسابات ونفقات الأحزاب السياسية وتمويل الحملات الانتخابية والتصريح الإجباري بالامتلاكات.

وفي نفس السياق، تضمن دستور 2011 عناصر جديدة من شأنها المساهمة في ترسيخ وتدعيم مبادئ الشفافية والمسؤولية، خاصة التكريس الدستوري لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة ونشر التقارير الخاصة والمقررات القضائية.

¹⁹²- مدونة المحاكم، مرجع سابق.

¹⁹³- المرسوم رقم 556-15-2 صادر في 21 من ذي الحجة 1436 (5 أكتوبر 2015) بتحديد عدد المجالس الجهوية للحسابات وتسميتها ومقارها ودوائر اختصاصاتها، ج 1 عدد: 6404 بتاريخ 15 أكتوبر 2015، ص: 8379، فقد حدد عدد المجالس الجهوية للحسابات في اثني عشر (12) مجلساً بعد أن كان عددها مؤقتاً تسعة مجالس جهوية.

¹⁹⁴- ظهير شريف رقم 91-11-1 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، ج 1 عدد: 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو 2011، ص: 3600.

وبهدف ملاءمة بعض مقتضيات القانون رقم 99-62 الذي صدر سنة 2002 مع المستجدات الدستورية التي جاء بها دستور 2011 في بابه العاشر المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات (المواد 147 و 148 و 149 و 150). وكذلك ليأخذ بعين الاعتبار جميع المستجدات القانونية وآثارها المباشرة على مختلف الاختصاصات الرقابية الموكلة للمحاكم المالية، وحتى تصبح مواد مدونة المحاكم المالية ملائمة لدستور المملكة. صادق مجلس الحكومة المنعقد يوم الخميس 14 يوليوز 2016¹⁹⁵، على مشروع قانون رقم 16-55 بتغيير وتتميم القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

وينص أساسا على تعيين أسماء بعض السلطات والمؤسسات، على سبيل المثال، محكمة النقض بدل المجلس الأعلى ورئيس الحكومة بدل الوزير الأول والجماعات الترابية عوض الجماعات المحلية، وسيتم بموجب هذا المشروع، إصدار المقررات باسم جلالة الملك وطبقا للقانون، طبقا للفصل 124 من الدستور، وتعديل مقتضيات المادة 113 من مدونة المحاكم المالية حتى تتلاءم مع الفقرة الرابعة من الفصل 148 من الدستور والمتعلقة بنشر جميع أعمال المجلس بما فيها التقارير الخاصة والمقررات القضائية¹⁹⁶.

وفي هذا السياق، تم الرفع من نشاط نشر التقارير المنجزة من طرف المحاكم المالية، إذ سيعمل المجلس الأعلى للحسابات على نشر التقارير الخاصة المتعلقة بالمهام الرقابية المنجزة، فضلا عن التقرير السنوي. كما تم توسيع مجال المساعدة التي يقدمها للشركاء الآخرين. فبالإضافة إلى البرلمان والحكومة، سيتولى المجلس الأعلى للحسابات تقديم المساعدة للسلطة القضائية.

¹⁹⁵ - انعقد يوم الخميس 9 شوال 1437 الموافق لـ 14 يوليوز 2016 الاجتماع الأسبوعي لمجلس الحكومة، تحت رئاسة السيد رئيس الحكومة، حيث تدارس المجلس وصادق على مشروع قانون رقم 16-55 بتغيير وتتميم القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

¹⁹⁶ - اطلع عليه بالموقع الإلكتروني لمجلس النواب بتاريخ 2017/06/03 على الساعة 15:00.

<http://www.chambredesrepresentants.ma/ar>

لقد أحيل هذا النص على مجلس النواب يوم الثلاثاء 26 يوليوز 2016 وتمت المصادقة عليه في الجلسة العامة ليوم الثلاثاء 2 غشت 2016، بالأغلبية. تم أحيل على مجلس المستشارين 196 بتاريخ 2016/08/02 حيث صادق عليه بالإجماع، خلال جلسة تشريعية عقدها يوم الجمعة 2016/08/05 بالإجماع.

وبالرجوع لمقتضيات الفصل الثاني من القانون 99-62، المادة 4 منه، نجد أن المجلس الأعلى للحسابات يتألف من :

✍️ الرئيس الأول؛

✍️ الوكيل العام للملك؛

✍️ المستشارين؛

ويتوفر على:

✍️ كتابة عامة؛

✍️ كتابة الضبط.

أولاً: الرئيس؛

إن رئاسة المحاكم المالية تعتبر أهم مؤسسة وذات اختصاصات فاعلة وواسعة وذات ثقل كبير سواء تعلق الأمر بالتدبير أو التسيير أو حتى بالجانب القضائي على مستوى المساطر والإجراءات، وهذا ما يجعل المحاكم المالية ذات نظام "رئاسي فعلي"¹⁹⁷. ويمارس الرئيس الأول اختصاصاته بموجب مقرر أو قرار أو أمر أو مذكرة استعجالية، ويضطلع أساساً بالصلاحيات التالية:

✍️ يتولى الإشراف العام على المجلس وتنظيم أشغاله؛

✍️ يسير الإدارة؛

✍️ يتولى مراقبة أعمال وأنشطة قضاة المحاكم المالية ماعدا القضاة المعينين بالنيابات العامة لدى هذه المحاكم؛

✍️ يصادق على البرنامج السنوي لأشغال المجلس المعد والمحدد من قبل لجنة البرامج والتقارير؛

✍️ ينسق أشغال المجالس الجهوية؛

¹⁹⁷⁻ **HARAKAT Mohamed**, Le droit du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc, Ed, Babel, Rabat, 1992, p: 223.

يعد مشروع ميزانية المحاكم المالية التي يعتبر الأمر بصرفها ويمكنه بهذه الصفة تفويض توقيعه إلى الكاتب العام للمجلس، كما يجوز له أن يعين رؤساء المجالس الجهوية كأمريين مساعدين بالصرف؛
يرأس الجلسة الرسمية والغرف المجتمعة وغرفة المشورة ولجنة البرامج والتقارير ومجلس قضاء المحاكم المالية؛
يرأس جلسات هيئة الغرف المشتركة وجلسات الغرف¹⁹⁸.

ثانياً: الوكيل العام للملك؛

يمارس الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى للحسابات الذي يعين لهذا الغرض بواسطة ظهير يحدد وضعيته الإدارية، مهام النيابة العامة في حدود الاختصاصات القضائية المسند النظر فيها إلى المجلس طبقاً لمقتضيات المادة 14 من القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية. ولا يقوم بمهام النيابة العامة إلا في المسائل القضائية المسند النظر فيها إلى المجلس، ويساعده في ذلك محامون عامون.

فالنيابة العامة في المحاكم المالية جهاز محصور في اختصاصاته بين مراقبة التقارير والرجوع إلى المجلس بشأن أية مخالفة من أجل تعيين مستشار مقرر مكلف بالتحقيق يعينه الرئيس، كما أن النيابة العامة لا تتوفر على أجهزة تابعة لها للقيام بالبحث على غرار الضابطة القضائية.

ويمارس وكيل الملك النيابة العامة عن طريق إيداع مستنتجات أو ملتمسات في المجالات القضائية المخولة للمجلس. ويؤازره محامون عامون كما يتوفر على كتابة للنيابة العامة.

وتؤدي النيابة العامة في دولة القانون والمؤسسات دوراً فاعلاً في الحفاظ على سيادة القانون وحماية الحقوق والحريات، فهي تضمن احترام القانون من أي تعد أو تجاوز يقع

¹⁹⁸- أحمد حاسون، المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب، دراسة سوسيو قانونية، منشورات حوراء، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، سلسلة أطروحات وأبحاث العدد: 2013/1، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص: 49، (طبعة 2013).

من المواطن أو السلطة، وتختص النيابة العامة بملاحقة من يعتدي على الحقوق والحريات بصورة تشكل جرماً وفقاً للقانون وتقديمه للمحاكمة.

كما تتدخل النيابة العامة لدى المحاكم المالية بطريق الدعوى أو الاقتراح أو المراقبة، الشيء الذي يقربها من النيابة العامة لدى محاكم القضاء العادي، لكن مجال عملها واختصاصها محدود وضيق أكثر مما هو عليه الحال لدى هذه الأخيرة¹⁹⁹.

فالملاحظ أن المشرع جنح إلى تكريس دور النيابة العامة أمام المحاكم المالية، على غرار المهام والاختصاصات المنوطة بنظيرتها كما هو الحال أمام محاكم الاستئناف والمحاكم الابتدائية ومحكمة النقض، والمحاكم التجارية، بينما انفردت المحاكم الإدارية بمؤسسة المفوض الملكي.

وانطلاقاً من هذا الجانب ذهب بعض الفقهاء إلى اعتبار مهام النيابة العامة ترتكز فقط في السهر على تطبيق القانون وليس حماية الأموال العمومية²⁰⁰.

ويمارس الوكيل العام للملك أساساً السلطات التالية:

✍️ تبلغ إليه التقارير المتعلقة بالاختصاصات القضائية كما يحضر جلسات هيئات المجلس.

✍️ ينسق ويراقب عمل النيابة العامة لدى المجالس الجهوية من خلال التقارير التي يتوصل بها في هذا الصدد من وكلاء الملك.

وللوكيل العام للملك حق استئناف القرارات الصادرة ابتدائياً عن إحدى غرف المجلس، وكذا الحق في الطعن بالنقض أمام محكمة النقض ضد القرارات النهائية الصادرة استئنافياً عن المجلس، كما أن له الحق في طلب مراجعة القرارات النهائية الصادرة عن المجلس في حال اكتشاف عنصر جديد.

¹⁹⁹- أحمد حاسون، المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب، دراسة سوسيو قانونية، مرجع سابق، ص: 51.

²⁰⁰- BRAHIMI (M), La cour des comptes, Revue juridique, politique et économique du Maroc, FSJES Casablanca, n°13/14, p : 91.

ونصت أيضا كل من المواد 57 و 58 و 59 و 60²⁰¹ على التوالي أن الوكيل العام للملك يحيل على المجلس قضايا التأديب المالي إما من تلقاء نفسه أو استنادا إلى إحالة من إحدى الجهات (الداخلية أو الخارجية) المخول لها حق رفع هذه القضايا، بناء على الوثائق التي يتوصل بها وعلى المعلومات والوثائق الأخرى التي يمكن أن يطلبها من الجهات المختصة، ويضع استنتاجاته حول التقارير التي يقوم بتحريها المستشارون المقررون عند الانتهاء من التحقيق، ويحضر جلسات الحكم، وأثناء ذلك يمكن أن يقدم ملتزمات جديدة (شفويا)، ويجوز له أن يعين محاميا عاما لتمثيله في هذه الجلسات.

ثالثا: المستشارون؛

يعين رئيس الغرفة المستشارين الذين يقومون بمراقبة تسيير الأجهزة المدرجة في برنامج أشغال المجلس المنصوص عليه في المادة 8 من مدونة المحاكم المالية.

ويخول للمستشارين الحق في الاطلاع على كافة المستندات أو الوثائق المثبتة الكفيلة بتزويدهم بمعلومات حول تسيير هذه الأجهزة والاستماع إلى الأشخاص الذين يرون أن إفادتهم ضرورية، وفي حالة عدم استجابة المعنيين بالأمر لطلبات المستشارين ترفع تقارير للرئيس الأول للمجلس الأعلى للبت في الأمر وفق مقتضيات المادة 69 من مدونة المحاكم المالية.

كما تبلغ الملاحظات المسجلة من لدن المستشارين إلى المسؤولين عن الأجهزة المعنية الذين يجوز لهم الإدلاء بتعليقاتهم عند الاقتضاء داخل أجل شهرين.

ويحرر المستشارون، عند انصرام الأجل المنصوص عليه في المادة 80 من مدونة المحاكم المالية، تقارير يوجهونها إلى رئيس الغرفة.

رابعا: الكتابة العامة²⁰²؛

يمارس الكاتب العام المهام التالية:

²⁰¹- مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

²⁰²- المادة 15 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

✎ يسهر على أن تقدم الحسابات والوثائق والمستندات المنصوص عليها في القانون من طرف الأشخاص المعنيين في الآجال المطلوبة. ويشعر الوكيل العام للملك بكل تأخير بشأنها؛

✎ يساعد الرئيس الأول في تنسيق أشغال المجلس وفي تنظيم جلسات هيئات المجلس، وكذا في تنسيق أشغال المجالس الجهوية؛

✎ يتولى تحت سلطة الرئيس الأول للمجلس، تسيير المصالح الإدارية للمجلس وكتابة الضبط؛

✎ المساعدة في تنسيق جلسات هيئات المجلس؛

✎ تدبير كل ما يتعلق باللوجيستيك الرقابي²⁰³؛

✎ ويمكن أن يفوض إليه الرئيس الأول إمضاءه بقرار في المسائل التي تتعلق بتسيير موظفي المحاكم المالية.

خامساً: كتابة الضبط²⁰⁴؛

تتولى كتابة الضبط المهام التالية:

✎ تسجيل الحسابات والوثائق المحاسبية الأخرى المقدمة إلى المجلس الأعلى للحسابات ويتولى توزيعها على الغرف حسب برنامج أشغال المجلس؛

✎ يقوم بحفظ الحسابات والوثائق المحاسبية الأخرى؛

✎ يبلغ قرارات وإجراءات المجلس الأخرى؛

✎ يشهد على صحة نسخ ومختصرات الأحكام القضائية؛

✎ يحضر كاتب للضبط في كل هيئة من هيئات المجلس.

الفقرة الثانية: الهيكل التنظيمي للمجلس الأعلى للحسابات.

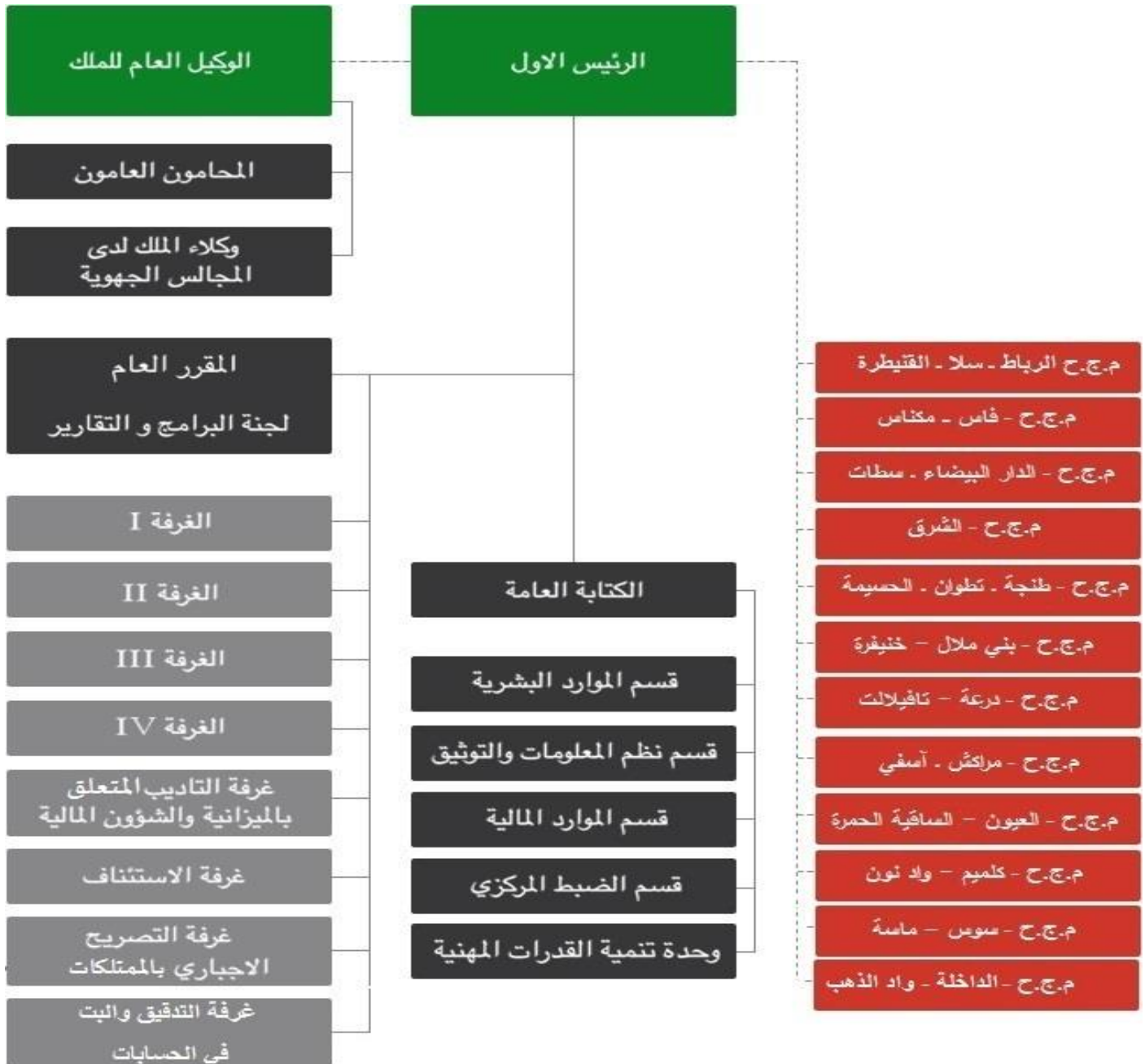
يعد التنظيم عملية إدارية أساسية تتناول هيكل المؤسسة وأهدافها ومهامها ومسؤولياتها، وأساليب وطرق عملها، بهدف تمكينها من تقديم الخدمات التي أوجدت من

²⁰³ محمد براو، الوجيز في شرح قانون المحاكم المالية، مساهمة في التأصيل الفقهي للرقابة القضائية على المال العام، مطبعة طوبج بريس، الرباط، ص: 55، (الطبعة الأولى، نشت 2004).

²⁰⁴ المادة 16 من مدونة المحاكم، مرجع سابق.

أجلها، ويحدد الهيكل التنظيمي التالي²⁰⁵ سلطة ومسؤولية رئيس المجلس وكل قسم، وذلك طبقاً لنوع وحجم وأهمية الأعمال المخصصة لكل منها وطبيعة العاملين بها ومهامهم:

الهيكل التنظيمي للمجلس الأعلى للحسابات



²⁰⁵ اطلع عليه بالموقع الإلكتروني للمجلس الأعلى للحسابات بتاريخ 2017/08/21 على الساعة 15:36

الفرع الثاني: هيئات المجلس الأعلى للحسابات.

كل قرارات المجلس ذات الصلة بنشاطه المرتبط بالمراقبة يتم التداول بشأنها بصفة جماعية في الهيئات التالية²⁰⁶.

1- الجلسة الرسمية (المادة: 18)²⁰⁷: يعقد المجلس جلسات رسمية على الخصوص لتنصيب القضاة وتلقي أداء يمينهم، ويحضر هذه الجلسات الرسمية الرئيس الأول والوكيل العام للملك وجميع القضاة. ويجوز للرئيس الأول أن يدعو شخصيات أخرى لحضور الجلسة الرسمية.

2- هيئة الغرف المجتمعة (المادتان 19 و20)²⁰⁸: تعقد هيئة الغرف المجتمعة جلساتها بطلب من الرئيس الأول لأجل:

✎ إبداء الرأي في المسائل المتعلقة بالاجتهاد القضائي أو المسطرة.
✎ البت في القضايا المعروضة على المجلس إما مباشرة من لدن الرئيس الأول أو بناء على ملتزم النيابة العامة أو المحالة عليه بعد نقض قرار سبق للمجلس أن أصدره.

تتألف هيئة الغرف المجتمعة من:

✎ الرئيس الأول؛

✎ والوكيل العام للملك؛

✎ رؤساء الغرف؛

✎ قاض عن كل غرفة، ينتخبه نظراؤه لمدة سنة.

ويعين فيها الرئيس الأول مستشارا مقررا يتمتع بصوت تقريرى.

ويمكن كذلك أن يحضر رؤساء المجالس الجهوية بدعوة من الرئيس الأول جلسات هيئة الغرف المجتمعة التي تخصص لإبداء الرأي في مسائل الاجتهاد القضائي أو المسطرة.

²⁰⁶- اطّلع عليه بالموقع الإلكتروني للمجلس الأعلى للحسابات بتاريخ 2017/07/04 على الساعة 19:10

<http://www.courdescomptes.ma/ar/Page-61/>

²⁰⁷- **محدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.**

²⁰⁸- **محدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.**

ويمارس فيها مهام النيابة العامة عند البت في القضايا المعروضة عليها، الوكيل العام للملك أو نائبه إذا تغيب الوكيل العام للملك أو عاقه عائق.

ولا يمكن لهيئة الغرف المجتمعة أن تتخذ قراراتها إلا إذا كانت كل غرف المجلس ممثلة فيها وحضرها ما لا يقل عن نصف أعضائها.

تتخذ قرارات هيئة الغرف المجتمعة بأغلبية أصوات أعضائها، وفي حالة تعادل الأصوات يرجح الجانب الذي ينتمي إليه الرئيس.

3- هيئة الغرف المشتركة (المادة 21)²⁰⁹: تبت هيئة الغرف المشتركة في طلبات الاستئناف المرفوعة ضد القرارات النهائية الصادرة ابتدائياً عن غرف أو فروع غرف المجلس في القضايا المتعلقة بالبت في الحسابات وبالتأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية.

ويتأسس هيئة الغرف المشتركة رئيس غرفة يعين سنوياً بموجب أمر من الرئيس الأول.

وتتألف هذه الهيئة من خمسة قضاة من بينهم ثلاثة رؤساء غرف على الأقل، وتستكمل الهيئة عند الاقتضاء بمستشارين.

ولا يجوز للقضاة الذين أصدروا القرار ابتدائياً أن يكونوا أعضاء في هيئة الغرف المشتركة، أو أن يكونوا مقررين في نفس القضية.

4- غرفة المشورة، تأليفها وتكوينها (المادة 22)²¹⁰:

تتألف غرفة المشورة من:

✍ الرئيس الأول؛

✍ رؤساء الغرف؛

✍ الكاتب العام للمجلس؛

✍ أقدم مستشار في كل غرفة.

ويعين فيها الرئيس الأول مستشاراً مقررًا من بين أعضائها. ويشترط لصحة اجتماع غرفة المشورة أن يحضرها ما لا يقل عن نصف أعضائها.

²⁰⁹ - مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

²¹⁰ - مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

اختصاصات غرفة المشورة: تصادق غرفة المشورة على التقرير السنوي للمجلس والتقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية والتصريح العام بالمطابقة المنصوص عليها في الفصلين الرابع والسادس من الباب الثاني من الكتاب الأول من قانون المحاكم المالية. ويجوز للرئيس الأول استشارة غرفة المشورة في القضايا التي يرى رأيها فيها ضروريا باستثناء تلك المشار إليها في المادة 19 من القانون.

وتتخذ قرارات وآراء غرفة المشورة بأغلبية أصوات أعضائها، وفي حالة تعادل الأصوات يرجح الجانب الذي ينتمي إليه الرئيس.

لجنة البرامج والتقارير: تأليفها وتكوينها²¹¹: تتألف هذه اللجنة من:

الرئيس الأول؛

رؤساء الغرف؛

الكاتب العام للمجلس.

ويشارك رؤساء مجالس جهوية في أشغال هذه اللجنة عند مناقشتها لقضايا لها علاقة بتلك المجالس الجهوية، وذلك بدعوة من الرئيس الأول. يجوز للرئيس الأول تعيين قضاة آخرين من المجلس أو من المجالس الجهوية للمشاركة في أعمال اللجنة. ويعين الرئيس الأول مقررا عاما من بين أعضاء اللجنة. ويحدد تنظيم لجنة البرامج والتقارير وتسييرها بموجب أمر من الرئيس الأول.

لجنة البرامج والتقارير: اختصاصاتها²¹²: تقوم لجنة البرامج والتقارير بتحضير

الملاحظات التي ستدرج في التقرير السنوي، ويوجه الرئيس الأول هذه الملاحظات إلى السلطات الحكومية وإلى المؤسسات والأجهزة المعنية، الذين يتعين عليهم توجيه أجوبتهم إلى المجلس داخل أجل ثلاثين (30) يوما مشفوعة عند الاقتضاء بكل التبريرات المفيدة. وتضم هذه الأجوبة إلى التقرير المذكور.

ويتم التداول بشأن التقرير السنوي داخل غرفة المشورة.

²¹¹ - المادة 24 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

²¹² - المادة 99 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

تكلف لجنة البرامج والتقارير بإعداد البرنامج السنوي لأشغال المجلس والتقارير المنصوص عليها في الفصلين الرابع والسادس من الباب الثاني من الكتاب الأول من قانون المحاكم المالية.

5- الغرفة، غرف المجلس: تأليفها وتوزيع اختصاصاتها وتحديد عددها، وعدد الفروع داخل كل غرفة (المادة 23 من مدونة المحاكم): يحدد تأليف وتوزيع اختصاصات غرف المجلس بقرار من الرئيس الأول.

وتخصص غرفة لممارسة اختصاصات المجلس في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، وغرفة ثانية للبت في طلبات استئناف الأحكام النهائية الصادرة عن المجالس الجهوية.

ويحدد عدد الغرف والفروع داخل كل غرفة بموجب قرار للرئيس الأول يؤشر عليه الوزيران المكلفان بالمالية والوظيفة العمومية.

ولا تعقد جلسات الغرف وفروع الغرف إلا بحضور خمسة قضاة من بينهم رئيس الغرفة أو الفرع.

وإذا تغيب رئيس الغرفة أو عاقه عائق ناب عنه أقدم رئيس فرع بالغرفة.

المطلب الثاني: الاختصاصات والمساطر²¹³.

تتعلق مهام المجلس الأعلى للحسابات أساسا بمراقبة تنفيذ وطرق تدبير الميزانية العامة بصفة خاصة والمالية العمومية وطرق تنفيذ السياسات العمومية ذات الأثر المالي وللميزانيات بصفة عامة بالنسبة للمؤسسات العمومية الشبه العمومية والجمعيات ذات المنفعة العامة والأحزاب.

كما يتولى حسب الفصل 147 ممارسة المراقبة العليا على تنفيذ قوانين المالية. ويتحقق من سلامة العمليات المتعلقة بمداخيل ومصاريف الأجهزة الخاضعة لمراقبته بمقتضى القانون، ويقيم كيفية تدبيرها لشؤونها، ويتخذ عند الاقتضاء عقوبات عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة.

²¹³ - **وهيد فامحة، المجلس الأعلى للحسابات ورومانات الإصلاح الإداري، مجلة المناورة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار القلم للطباعة، الرباط، عدد: 2017/21، ص: 125.**

وتعتبر القرارات الصادرة عن المحاكم المالية قرارات إلزامية وتتمتع بحجية الشيء المقضي به، ولا تكون بأي حال من الأحوال قابلة للتعديل من أي هيئة إدارية أو سياسية²¹⁴.

وسوف نعالج في (الفرع الأول) من هذا المطلب، اختصاصات المجلس الأعلى للحسابات، بينما سنخصص (الفرع الثاني) للحديث عن المساطر التي يتبعها المجلس الأعلى للحسابات وكذا علاقته بالمجالس الجهوية للحسابات.

الفرع الأول: اختصاصات المجلس الأعلى للحسابات.

يتولى المجلس الأعلى للحسابات ممارسة الرقابة العليا على تنفيذ قوانين المالية. في هذا الإطار، يمارس مراقبة مزدوجة، مراقبة قضائية ومراقبة التسيير لتقييم النتائج المحققة والمردودية. ويقدم مساعدته للبرلمان والحكومة في الميادين التي تدخل في نطاق اختصاصاته بمقتضى القانون. ويرفع إلى جلالة الملك بيانا عن جميع الأعمال التي يقوم بها في إطار التقرير السنوي.

أولاً: التدقيق والبت في الحسابات²¹⁵؛

من خلال الإشراف على عملية توصل المجلس بحسابات الأجهزة الخاضعة لرقابته في الآجال المحددة بمقتضى النصوص الجاري بها العمل، ووضع مستنتجاته من أجل إعداد القرارات التمهيدية أو النهائية، وكذا الإحالة على المجلس للعمليات التي قد تشكل تسييرا بحكم الواقع إما من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من الجهات المخول لها ذلك قانونا.

فالمجلس الأعلى للحسابات يدقق في مرافق الدولة وكذا حسابات المؤسسات العمومية والمقاولات التي تملك الدولة أو المؤسسات العمومية رأسمالها كلياً أو بصفة مشتركة بين الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، إذا كانت هذه الأجهزة تتوفر على محاسب عمومي.

²¹⁴- BRAHIMI (M), La cour des comptes, Revue juridique, politique et économique du Maroc, FSJES Casablanca, n°13/14, p : 89.

²¹⁵- محمد النبي اخريغ، المالية العامة، أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، مطبعة دار القرويين، الدار البيضاء، ص: 132، (الطبعة الأولى 2005).

هكذا بالرجوع للمادة 37²¹⁶ من قانون المحاكم المالية فان نطاق اختصاص المحاكم المالية في مجال البت في الحسابات يتمثل في ما يلي:

- ✎ إذا ثبت للمجلس وجود مخالفات ناتجة عن عدم اتخاذ الإجراءات التي يتوجب على المحاسب العمومي القيام بها في مجال التحصيل؛
- ✎ عدم قيام المحاسب العمومي بأعمال مراقبة صحة النفقة التي على المحاسب العمومي القيام بها بمقتضى القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛
- ✎ عدم تقديم المحاسب العمومي تبريرات بإرجاع المبالغ التي يصرح بها المجلس كمستحقات للجهاز العمومي المعني؛
- ✎ إذا تبين من خلال التحقيق في الحساب أو الوضعية المحاسبية وجود مخالفة من المخالفات المنصوص عليها في المواد 54 و 55 و 56، من مدونة المحاكم المالية؛
- ✎ إذا تم الوقوف خلال التحقيق على عناصر مكونة للتسيير بحكم الواقع حسب مدلول المادة 41 من مدونة المحاكم المالية؛
- ✎ إذا تبين من خلال التحقيق وجود أفعال من شأنها أن تستوجب عقوبة تأديبية، وجب تطبيق الفقرة الثانية من المادة 111 من مدونة المحاكم المالية؛
- ✎ إذا لم يجب المحاسب العمومي في الأجل المحدد على الأمر الموجه إليه من لدن المجلس.

وتنتهي عملية التدقيق في الحسابات من طرف القاضي المالي إلى إحدى الفرضيات التالية :

- 1- تبرئة الذمة: مما يعني توفر المحاسب على حسابات مدققة؛
- 2- حساب فائض: بكون الحساب الذي يديره المحاسب يعرف فائضا في الحساب؛
- 3- حساب العجز: بوجود فارق في علاقة الموارد بالنفقات بظهور نقص في الحساب.

²¹⁶ - غير مطبوع وتمممه بالمادة 13 من قانون المالية رقم 07-38 للسنة المالية 2008 (الظهير الشريف رقم 211-07-1 بتاريخ 16 من ذي الحجة 1428 (27 ديسمبر 2007))، ج ر محدد: 5591 بتاريخ 31 ديسمبر 2007، ص: 4605.

ثانياً: التسيير بحكم الواقع²¹⁷؛

علاوة على اختصاصه في مجال تصفية الحسابات والبت فيها، يمارس المجلس الأعلى للحسابات وظيفة قضائية اتجاه كل شخص يتدخل دون أن تكون له صفة محاسب عمومي، أي الأشخاص الذين يقومون بوظائف المحاسب العمومي دون توفرهم على الأهلية لذلك، في تدبير الأموال العامة سواء عن طريق التحايل على القانون أو عن جهل، فيصبح بالتالي محاسباً بحكم الواقع.

ثالثاً: التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية²¹⁸؛

عن طريق رفع القضايا التي تندرج ضمن هذا الاختصاص إلى أنظار المجلس، إما من تلقاء نفسه أو بطلب من إحدى الجهات المخول لها حق رفع هذه القضايا، وذلك بناء على الوثائق والمعلومات التي يتوصل بها أو يطلبها من الجهات المختصة، وكذا عن طريق تتبع سير أعمال التحقيق في القضايا الراجعة أمام المجلس في هذا الاختصاص، ووضع مستنتاجاته حول التقارير التي ينجزها المستشارون المقررون.

فالمجلس الأعلى للحسابات يمارس وظيفة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية وهكذا فهو يثبت ويعاقب على كل مخالفة للقوانين والأنظمة المتعلقة بتنفيذ عمليات المداخل والنفقات العمومية التي يكون قد ارتكبها كل مسؤول أو موظف أو عون بأحد الأجهزة العمومية الخاضعة لرقابة المجلس. يقترف إحدى المخالفات المنصوص عليها في مدونة المحاكم المالية وذلك في حدود دائرة اختصاص كل واحد منهم. ويتعرض المعنيون بالأمر للعقوبات المقررة لتلك المخالفات.

رابعاً: طرق الطعن²¹⁹؛

اعتبر المشرع الدستوري المغربي المجلس الأعلى للحسابات واحداً من المؤسسات الدستورية العليا المسندة لها وظيفة قضائية وميزها عن مؤسسة القضاء العام (العادي)، بأن

²¹⁷ المواد 41 و42 و43 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

²¹⁸ المادة 51 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

²¹⁹ المادة 45 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

أفرد لكل منهما بابا خاصا. وهكذا فقد تم إقرار مبدأ الحق في الطعن وفق القواعد العامة لطرق الطعن (الاستئناف و الطعن بالنقض ثم المراجعة) أمام المجلس الأعلى باعتباره أعلى مؤسسة قضائية مكلفة أساسا بمراقبة حسن تطبيق القانون رغم أن المحاكم المالية لم يتم إدراجها - ولو في جانب اختصاصاتها القضائية - ضمن التنظيم القضائي للمملكة.

وتضمن حقوق الدفاع بواسطة طرق الطعن العادية ضد القرارات الصادرة ابتدائيا عن الغرف وفروع الغرف.

ويقصد بطرق الطعن الوسائل التي وضعها المشرع في متناول الأطراف في النزاع أو الغير الخارج عن النزاع للاعتراض على الحكم الذي أضر بحقوقهم أو بمصالحهم، وذلك ابتغاء إزالة أو تعديل الأثر الذي ألحقه الحكم المطعون فيه²²⁰.

ويتم استئناف القرارات النهائية الصادرة ابتدائيا عن الغرف وفروع الغرف أمام هيئة الغرفة المشتركة. ويتم طلب الاستئناف بواسطة عريضة يتقدم بها المحاسب العمومي، أو لذوي حقوقه، أو وكيل، وكذا الوزير المكلف بالمالية، أو الوزير المعني بالأمر، أو الوكيل العام للملك، أو الخازن العام للمملكة، أو الممثلين القانونيين للأجهزة العمومية.

وعناصر الطعن ثلاثة²²¹ وهي:

أ- الطاعن: والذي يمكن أن يكون الوكيل العام للملك ووكيل الملك والأطراف المعنية الأخرى المذكورة في القانون.

ب- المطعون ضده: والذي يمكن أن يكون المحاسب العمومي أو المسير بحكم الواقع (في ميدان النظر في الحسابات)، أو المسؤولون والموظفون والأعوان المحكوم عليهم (في ميدان التأديب المالي).

ت- المطعون فيه: أحكام وقرارات المجلس الأعلى للحسابات أو أحكام المجالس الجهوية للحسابات.

²²⁰ -العربي الخرجاع، الطعون الجبائية في ظل المحاكم الإدارية في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أجدال الرباط، السنة الجامعية 2003-2004، ص: 231.

²²¹ -محمد بواو، الوجيز في شرح قانون المحاكم المالية، مساهمة في التأصيل الفقهي للرقابة القضائية على المال العام، مرجع سابق، ص: 87.

كما حدد المشرع آجال الطعن بالنقض في ستين يوماً (المادة 49 من مدونة المحاكم المالية) وجعل هذا النوع من الطعن خاضعاً للقواعد العامة، وأوكل للغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى البث في الطعن بالنقض.

وتنقسم طرق الطعن إلى ثلاثة أنواع:

للم طعن بالاستئناف²²²؛

للم طعن بالنقض²²³؛

للم طلب المراجعة²²⁴.

وتجدر الإشارة إلى أن الطعن بالاستئناف يوقف تنفيذ الأحكام النهائية للمجلس الصادرة ابتدائياً، ما لم يكن حكم هذا الأخير مشمولاً بالإنفاذ المعجل²²⁵.

خامساً: مراقبة التسيير ومراقبة استعمال الأموال؛

1- **مراقبة التسيير:** يراقب المجلس الأعلى للحسابات تسيير المرافق والأجهزة العمومية التي تندرج ضمن دائرة اختصاصاته²²⁶ لتقييم جودته ويقدم، إن اقتضى الأمر ذلك، اقتراحات حول الوسائل الجديدة بتحسين طرقه وزيادة فعاليته ومردوديته. وتهم المراقبة كافة مظاهر التدبير.

ويمكن للمجلس القيام بمهام تقييم المشاريع العمومية بغية التأكد من المنجزات المحققة، وبلوغ الأهداف المسطرة لكل مشروع، بالنظر إلى الوسائل المرصودة له. كما تشمل مراقبة المجلس كذلك مشروعية وصدق العمليات المنجزة وكذلك حقيقة الخدمات المقدمة والتوريدات المسلمة والأشغال المنجزة.

²²²- المادة 45 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

²²³- المادة 49 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

²²⁴- المادة 50 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

²²⁵- المادة 45 من القانون 99-62 من مدونة المحاكم، مرجع سابق.

²²⁶- المادة 76 من القانون 99-62 من مدونة المحاكم، مرجع سابق.

ويتأكد المجلس من أن الأنظمة والإجراءات المطبقة داخل الأجهزة الخاضعة لرقابته، تضمن التسيير الأمثل لمواردها واستخداماتها وحماية ممتلكاتها وتسجيل كافة العمليات المنجزة.

وتندرج مراقبة التسيير في إطار محاولة تطبيق المناهج الحديثة للرقابة المالية التي أبانت عن فعاليتها في القطاع الخاص والقطاع العام²²⁷.

2- مراقبة استعمال الأموال العمومية²²⁸: يراقب المجلس الأعلى للحسابات كذلك استخدام الأموال العامة التي تتلقاها المقاولات أو الجمعيات من طرف الأجهزة المستفيدة من مساهمة في رأسمالها أو من إعانة للدولة أو لمؤسسة عمومية أو لأحد الأجهزة الأخرى الخاضعة لمراقبته، وذلك كيفما كان شكلها من طرف الدولة أو مؤسسة عمومية أو من أحد الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس، مع مراعاة مقتضيات الظهير الشريف رقم 376-58-229¹ الصادر في 15 نونبر 1985 بتنظيم الحق في تأسيس الجمعيات، كما وقع تغييره وتتميمه.

وتهدف هذه المراقبة إلى التأكد من أن استعمال الموارد التي تم جمعها يطابق الأهداف المتوخاة من التماس الإحسان العمومي. ويمكن أيضا للمجلس الأعلى للحسابات - بناء على طلب الوزير الأول - مراقبة الحسابات المتعلقة باستخدام الموارد التي تم جمعها من طرف الجمعيات²³⁰.

²²⁷- أحمد حاسون، المجلس الأعلى للحسابات، دراسة سوسيو قانونية، منشورات حوارات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، العدد: 1، ص: 144، (طبعة 2013).

²²⁸- المادة 86 من القانون 99-62 من مدونة المحاكم، مرجع سابق. منشور السيد رئيس الحكومة رقم: 2/2014 بتاريخ 05 مارس 2014 حول مراقبة المجلس الأعلى للحسابات لاستخدام الأموال العمومية.

²²⁹- الظهير الشريف رقم 376-58-1 المتعلق بتنظيم الحق في تأسيس الجمعيات الصادر بمرجع عدد: 2404 مكرر الصادرة بتاريخ 27 نونبر 1958، ص: 2849.

²³⁰- كريم لعوش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، سلسلة الأملوكية والإدارة المحلية، طوبع بريس، الرباط، 2011، ص: 95، (الطبعة الثانية).

سادسا: المساعدة المقدمة إلى البرلمان والحكومة²³¹؛

1- المساعدة التي يقدمها المجلس الأعلى للحسابات للبرلمان²³²: لقد جاء في

الدستور الجديد لسنة 2011، أن المجلس الأعلى للحسابات يقدم مساعدته للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة، ويجب عن الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة، ويقدم عرضا عن أعماله أمام البرلمان يكون متبوعا بمناقشة.

كما يقوم المجلس بتقديم المساعدة التقنية لأعمال اللجان البرلمانية المكلفة بفحص مشروع الميزانية.

2- المساعدة التي يقدمها المجلس الأعلى للحسابات للحكومة: يقدم المجلس

الأعلى للحسابات مساعدته للحكومة²³³، في الميادين التي تدخل في نطاق اختصاصاته بمقتضى القانون.

كما يجوز للمجلس بطلب من الوزير الأول القيام بمهام لتقييم المشاريع العمومية أو مراقبة أحد الأجهزة الخاضعة لمراقبته.

سابعا: تفتيش المجالس الجهوية للحسابات؛

يتولى المجلس الأعلى للحسابات القيام بمهمة تفتيش دائمة للمجالس الجهوية للحسابات، وذلك من أجل تقييم تسييرها، وكيفية إدارة المصالح التابعة لها، وكذا تقييم المناهج، وطريقة عمل القضاة والموظفين الإداريين.

ثامنا: التقرير السنوي²³⁴؛

يرفع المجلس الأعلى للحسابات للملك تقريرا سنويا، يتضمن بيانا عن جميع أعماله، ويوجهه أيضا إلى رئيس الحكومة، وإلى رئيسي مجلسي البرلمان. كما يحرر ملخصا للملاحظات التي أبدتها²³⁵، ويبيدي اقتراحاته المتعلقة بتحسين تسيير المالية العامة وبتدبير

²³¹ الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى المشاركين في الدورة السابعة للجمعية العامة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، الرباط، في 24 أبريل 2001.

²³² الفقرة الأولى من الفصل 148 من دستور 30 يوليو 2011.

²³³ الفقرة الثالثة من الفصل 148 من دستور 30 يوليو 2011.

²³⁴ الفقرة الخامسة من الفصل 148 من دستور 30 يوليو 2011.

²³⁵ الفصل 148 من دستور 30 يوليو 2011.

المرافق والأجهزة التي شملتها المراقبة، ويقدم تعاليق السلطات الحكومية ومسؤولي المؤسسات والأجهزة العمومية المعنية ويعطي ملخصا عن تقرير المجلس حول تنفيذ قانون المالية. وينشر هذا التقرير بالجريدة الرسمية.

وهكذا فقد تم الرفع من نشاط نشر التقارير المنجزة من طرف المحاكم المالية، إذ عمل المجلس الأعلى للحسابات على نشر التقارير الخاصة المتعلقة بالمهام الرقابية المنجزة والمقررات القضائية، فضلا عن التقرير السنوي. كما تم توسيع مجال المساعدة التي يقدمها للشركاء الآخرين. فبالإضافة إلى البرلمان والحكومة، سيتولى المجلس الأعلى للحسابات تقديم المساعدة للسلطة القضائية²³⁶.

وتعتبر عملية إصدار المجلس الأعلى للحسابات لتقريره السنوي ونشره خطوة مهمة لتخليق الحياة العامة وترسيخ فكرة الديمقراطية والشفافية في مراقبة وتدبير المال العام، لكن ورغم صياغة التقارير بشكل مهني، تبقى هنالك مجموعة من الملاحظات عبارة عن ثغرات ونقاط ضعف لازمت التقارير السنوية للمجلس:

❖ تقارير المجلس الأعلى للحسابات لم تشمل مختلف ملخصات الملاحظات التي اشتغلت عليها المجالس الجهوية والتي تتحدث عن طريقة التسيير والتدبير في مجالات عمومية كثيرة.

❖ عدم تفعيل المساطر القانونية إزاء المتورطين في ارتكاب مخالفات خلال تدبيرهم للشأن العام. مما يضيف على التقارير طابعا تقنيا وشكليا فقط، ويجعل إمكانية تكرار الجرم أمرا طبيعيا في المستقبل.

لكن بالرغم من كل هذا، فإن هذه التقارير تبقى ذات مصداقية²³⁷. ويجب إعطاء أهمية كبرى لهذه التقارير، وذلك من خلال التفاعل معها مع الأخذ بأهمية التوصيات

²³⁶- الفقرة الثانية من الفصل 148 من دستور 30 يوليو 2011.

²³⁷- اطلع عليه بالموقع الإلكتروني لرئيس الحكومة بتاريخ 2017/06/26 على الساعة 17:00.

<http://www.pm.gov.ma/details.11.1405>,

لقد أثنى رئيس الحكومة خلال انعقاد الاجتماع الأسبوعي لمجلس الحكومة يوم الخميس 27 رمضان 1438 الموافق لـ 22 يونيو 2017، -تحية رئاسة السيد رئيس الحكومة- على الدور الريادي للمحاكم المالية فيما يخص تقييم السياسات العمومية ومراقبة الإدارات والمؤسسات العمومية بهدف نصح أسلوب الحكامة والالتزام بالقانون ومنع التجاوزات في الصفقات العمومية وتحسين طرق التدبير وتقديم الخدمات للمواطنين. كما هنا السيد رئيس

الصادرة عنها، فعلى مختلف القطاعات الحكومية أن تقوم بجرد التوصيات المتعلقة بقطاعها، والعمل على التفاعل معها وتطبيقها، لأن هذه التوصيات تستهدف تطوير العمل الحكومي ليصبح أكثر نجاعة وأكثر التزاما بالقانون وأكثر خدمة للمواطن.

تاسعا: الاختصاصات الأخرى؛

1- مراقبة نفقات الأحزاب السياسية: تناط بالمجلس الأعلى للحسابات تدقيق حسابات الأحزاب السياسية²³⁸، وهكذا نصت المادة 44 من القانون رقم 11-29²³⁹ المتعلق بالأحزاب، بتولي المجلس الأعلى للحسابات مراقبة نفقات الأحزاب السياسية بخصوص الدعم المالي السنوي الممنوح لها من طرف الدولة لتغطية مصاريف تديرها²⁴⁰ وكذا مراقبة حساباتها السنوية.

2- مراقبة نفقات الانتخابات: طبقا لما جاء في الفصل 147 من دستور 2011، فإن المجلس الأعلى للحسابات تناط به مهمة فحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية. ويتولى رئاسة لجنة بحث جرد المصاريف والوثائق المثبتة لها والمتعلقة بمصاريف المرشحين للانتخابات التشريعية خلال الحملات الانتخابية²⁴¹.

3- فحص ومراقبة التصاريح الإجبارية بالامتلاكات: إن الغاية من هذه المنظومة القانونية هو تخليق الحياة العامة وتكريس مبادئ المحاسبة والشفافية وحماية الأموال العمومية، وبهذا فإن إلزامية التصريح بالامتلاكات تعكس إرادة المملكة المغربية في إرساء المزيد من قيم الاستقامة والنزاهة والمثالية، وذلك على غرار ما هو سائد في الدول الديمقراطية المتقدمة²⁴².

الحكومة المجلس الأعلى للحسابات، الذي يعد مؤسسة دستورية، على المجهود الكبيرة التي يقوم بها في مجال تعزيز الحكامة والشفافية.

²³⁸- الفصل 147 من دستور 30 يوليو 2011، مرجع سابق.

²³⁹- ظهير شريف رقم 1-11-166 صادر في 24 من ذي القعدة 1432 (22 أكتوبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 11-29 المتعلق بالأحزاب، ج 1 ر عدد: 5989 بتاريخ 24 أكتوبر 2011، ص: 5172.

²⁴⁰- المادة 32 من القانون 11-29، مرجع سابق.

²⁴¹- المادة 292 من الظهير الشريف رقم 1-97-83 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997) بتنفيذ القانون رقم 9-97-9 المتعلق بمدونة الانتخابات، ج 1 ر عدد: 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997، ص: 570.

²⁴²- اطلع عليه بالموقع الإلكتروني للمجلس الأعلى للحسابات بتاريخ 2017/08/21 على الساعة 19:10

فوضع قانون للتصريح الإجباري بالممتلكات هو آلية من آليات تخليق الحياة العامة، كما يعتبر ثورة في إقرار الشفافية وتخليق الحياة العامة عبر إغلاق منافذ الفساد. ومما لا شك فيه أن وضع هذا القانون، بالنسبة للمنتخبين وبعض الموظفين العموميين، سيساهم في تخليق الحياة العامة.

ولضمان فعالية واستقلالية مراقبة التصاريح الإجبارية بالممتلكات، أعطى المشرع للمجلس الأعلى للحسابات مهمة إيداع وتتبع ومراقبة التصاريح الإجبارية بالممتلكات²⁴³.

أما دستور 2011 فقد أكد في الفصل 147 على أنه "تتاط بالمجلس الأعلى للحسابات مهمة مراقبة وتتبع التصريح بالممتلكات" والفصل 158 "يجب على كل شخص، منتخبا كان أو معينا، يمارس مسؤولية عمومية، أن يقدم، طبقا للكيفيات المحددة في القانون، تصريحا كتابيا بالممتلكات والأصول التي في حيازته، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، بمجرد تسلمه لمهامه، وخلال ممارستها، وعند انتهائها".

وحسب المختصين، فإن عمليات التصريح بالممتلكات التي يقدمها المنتخبون والوزراء والقضاة والموظفون السامون والمسؤولون في الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية أمام المجلس الأعلى للحسابات، لا تقدم أي قيمة مضافة. فقانون التصريح الإجباري بالممتلكات²⁴⁴ تشوبه العديد من النواقص والثغرات، التي تجعل مهمة تتبع ثروات الملزمين بالتصاريح غير ذات جدوى، أمام استغلال المعنيين لهذه النواقص في التحايل على القانون بتسجيل ممتلكاتهم في أسماء زوجاتهم وأبنائهم، فيما يتملص البعض الآخر من التصريح بالممتلكات. فالنواقص التي من شأنها أن تعيق ترجمة قانون التصريح بالممتلكات على أرض الواقع تتجلى في النقص الكبير في الإمكانات المادية والبشرية لدى المجلس الأعلى للحسابات، مما يواجه صعوبات في دراسة كل الملفات المعروضة عليه.

²⁴³- الفصل الرابع المكرر من مدونة المحاكم، مرجع سابق.

²⁴⁴- القانون رقم 06-54 المتعلق بإحداث التصريح الإجباري لبعض منتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية وبعض فئات الموظفين والأعيان العموميين بممتلكاتهم، (الظهير الشريف رقم 202-07-1 الصادر في 20 من شوال 1429 (20 أكتوبر 2008)). والمرسوم رقم 207-09-2 الصادر في 20 من ذي الحجة 1430 (08 ديسمبر 2009) المتعلق بتحديد نموذج التصريح الإجباري بالممتلكات ووطئ التسليم، وبالحد الأدنى لقيمة الأموال المنقولة الواجب التصريح بها.

الفرع الثاني: المساطر المتبعة من قبل المجلس الأعلى للحسابات وعلاقته بالمجالس الجهوية للحسابات.

يعتبر المجلس الأعلى للحسابات هيئة عليا لمراقبة المالية العمومية، ومؤسسة مستقلة يضمن الدستور استقلالها. مهمته تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة، بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية.

ومن أجل القيام بمهامه يتبع المجلس في عمله المساطر التي سنتطرق إليها في (الفقرة الأولى)، وسنقوم في (الفقرة الثانية) بالحديث عن علاقة المجلس الأعلى للحسابات بالمجالس الجهوية للحسابات.

الفقرة الأولى: المساطر المتبعة.

نصت مدونة المحاكم المالية على مجموعة من المقتضيات المنظمة للمجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات بالمغرب، وخاصة ما يتعلق بمسطرة البث في الحسابات ومسطرة التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية.

وقد خصص المشرع المغربي لهاتين المسطرتين جانبا مهما، حيث تم تنظيمهما على مستويات مختلفة، سواء من حيث تحديد الأشخاص المعنيين بهذه المسطرة، أو موضوع المخالفات، إضافة إلى تحديد المسطرة الواجبة التطبيق وأخيرا التنصيص على نتائج قيام المسؤولية. كما أن المسطرة أمام المحاكم المالية تختلف عن نظيرتها أمام باقي المحاكم بالتنظيم القضائي.

أولا: مسطرة البث في الحسابات؛

فمسطرة البث والتحقيق تعتبر إلزامية، ذلك أن المحاكم المالية تقوم تلقائيا بفحص الحسابات المحالة عليها لأجل تدقيقها والتحقيق بشأنها بشكل تلقائي وسنوي، كما أنها مسطرة كتابية ذلك أنه لا محل للدفعات أو التصريحات الشفوية كما أنها مسطرة سرية²⁴⁵ تجري في غياب المحاسب نفسه لكونها تهم الحساب في الأصل ولا يملك المحاسب حق

²⁴⁵⁻ **BERRADA (M)**, Le Contrôle des finances de l'Etat, Ed EDI PRIM, Casablanca, 1992, p :70.

حضور إجراءاتها، وإن كان له الحق في حضور المحاكمة، وإنما له الحق في الإدلاء بمذكرته الجوابية بعدما يقوم القاضي المقرر بطلب ذلك منه دون أن يملك حق تنصيب محام للدفاع عنه بخلاف قانون المحاماة الذي يقر حق المحامي في الدفاع والترافع أمام المحاكم والمؤسسات العمومية.

وتنتهي مسطرة البث والتحقيق بإعداد تقريرين:

يتضمن التقرير الأول نتائج التحقيق المتعلقة بالحساب أو البيان المحاسبي المصحوب بالوثائق المبررة ويسجل عند الاقتضاء الملاحظات المتعلقة بالوقائع التي من شأنها أن تثبت مسؤولية المعني بالأمر.

في حين يتضمن التقرير الثاني الملاحظات المتعلقة بالتنسيير.

ثانياً: مسطرة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية؛

بالإضافة إلى التدقيق والبث في الحسابات، تقوم المحاكم المالية باختصاص قضائي تمارسه في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، وهو الوجه الثاني لرقابة المشروعية "contrôle de légitimité" أو المطابقة "conformité"²⁴⁶، لكونها تنصب على تصرفات الأمرين بالصرف.

من هنا يظهر أن المحاكم المالية تمارس اختصاصاً قضائياً مزدوجاً يتمثل في قيامها بالرقابة القضائية على المحاسبين العموميين والأمرين بالصرف في آن واحد²⁴⁷.

فالإجراءات المسطرية للتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، وبخلاف مسطرة البث في الحسابات، فهي تتميز بمسطرة خاصة في طريقة تحريك المتابعة وفي سير المسطرة. فهي تسري على المحاسب العمومي في الشق الثاني من اختصاصاته كما تسري على الأمرين بالصرف والمراقبين في حدود معينة. وطبقاً للفصل 57 من قانون المحاكم المالية، فإن اختصاص تحريك المتابعة مسنود ل:

²⁴⁶ محمد ولد أحمد منياط، الرقابة العليا على الأموال العمومية في دول المغرب العربي، دراسة نقدية مقارنة، بحث لنيل دبلوم السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة، الرباط، 1994، ص: 91.

²⁴⁷ أحمد دوش مديني، المحاكم المالية في المغرب، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، مرجع سابق، ص: 268.

✍ الوكيل العام للملك بالمجلس الأعلى للحسابات من تلقاء نفسه؛

✍ أو بطلب من الرئيس الأول أو إحدى الهيئات بالمجلس؛

كما يؤهل كذلك لرفع القضايا إلى المجلس الأعلى للحسابات بواسطة:

✍ الوكيل العام للملك بناء على توصله بتقارير الرقابة أو التفتيش مشفوعة بالوثائق

المتبنة؛

✍ رئيس الحكومة؛

✍ رئيس مجلس النواب؛

✍ رئيس مجلس المستشارين؛

✍ الوزير المكلف بالمالية؛

الوزراء فيما يخص الأفعال المنسوبة إلى الموظفين أو الأعوان العاملين تحت

سلطتهم، أو العاملين في المؤسسات الخاضعة لوصايتهم.

فإذا كانت هذه المساطر قد تأثرت بشكل كبير ببعض قواعد المسطرة المدنية

والجنائية²⁴⁸، فإن الإجراءات المسطرية الأساسية تميزت بطبيعة خاصة، وإن كانت هذه

الطبيعة لا تنفي عنها الصبغة القضائية.

وإذا كان المشرع من خلال مدونة المحاكم المالية قد نص على مجموعة من

المساطر والإجراءات، إلا أن ذلك يبقى ضعيفا مقارنة مع الهدف الرئيسي ألا وهو حماية

المال العام.

فكيف يمكننا أن نتحدث عن نجاعة مسطرة التأديب المالي في حماية المال العام في

إطار عدم وجود آليات قوية للضغط والردع أمام هشاشة الغرامة المسطرة في المادة

69²⁴⁹ التي يأمر بها الرئيس والمتروحة من خمس مائة (500) إلى ألفي (2000) درهم

في حالة امتناع المعني بالأمر والشهود الذين لا يجيبون في الأجل المحدد عن طلبات تقديم

248 - **HARAKAT Mohamed**, Le droit du contrôle des finances publiques au Maroc, Ed Babil, Rabat, 1992, p : 233 et 234.

²⁴⁹- مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

الوثائق والمستندات أو لا يستجيبون للاستدعاءات الموجهة إليهم من طرف المجلس أو يرفضون أداء اليمين، أو يرفضون الإدلاء بشهاداتهم.

فمسطرة المتابعة تبقى منقوصة، لكونها تستثني من الرقابة والمتابعة أهم فئة من الأمرين بالصرف، وهم الوزراء الذين يدبرون المالية العامة، وهو ما يؤثر على نجاعة المحاكم المالية في الرقابة، ويجعل مراقبة المال العام محدودة، أمام صعوبة إثارة المسؤولية الجنائية للوزراء أمام المحاكم.

فالمادة 52 من مدونة المحاكم المالية تنص على أنه لا يخضع للاختصاص القضائي للمجلس الأعلى للحسابات، في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، أعضاء الحكومة وأعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين عندما يمارسون مهامهم بهذه الصفة.

الفقرة الثانية: العلاقة بين المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات²⁵⁰.

إن القرارات النهائية الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات في مجال التدقيق والبت في الحسابات يمكن استئنافها أمام المجلس الأعلى للحسابات باعتباره هنا الدرجة الأعلى من التقاضي²⁵¹.

فالمجلس الأعلى للحسابات يعتبر بمثابة محكمة استئناف للأحكام الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات في ميدان البت في الحسابات والتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية. إذ يمكن استئناف قراراتها النهائية²⁵² أمام المجلس الأعلى للحسابات في أجل 30 يوما الموالية لتاريخ تبليغ هذه القرارات إلى المعنيين بالأمر.

ويمكن لرئيسه الأول أن يعين قضاة من المجلس الجهوي للحسابات للتحقيق في قضايا التأديب أو مراقبة التسيير المتعلقة بأحد الأجهزة الخاضعة لرقابته.

²⁵⁰ - اطلع عليه بالموقع الإلكتروني للمجلس الأعلى للحسابات بتاريخ 2017/08/21 على الساعة الثامنة مساءً.

<http://www.courdescomptes.ma/ar/Page-25/>

²⁵¹ - المادة 134 من مدونة المحاكم.

²⁵² - **HARAKAT Mohamed**, Le droit du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc, Op. cit, p: 236.

كما يقوم المجلس الأعلى للحسابات بمهمة تفتيش دائمة للمجالس الجهوية للحسابات لتقييم تسييرها وتسيير المصالح المالية لها والمناهج المتبعة وطريقة عمل القضاة والموظفين الإداريين.

ويتعين على المجالس الجهوية للحسابات أن توجه إلى المجلس الأعلى للحسابات نسخا من التقارير المنجزة من طرفها والمتعلقة بمراقبة التسيير واستعمال الأموال العامة وذلك بغية إدراج الملاحظات الواردة بها ضمن التقرير السنوي للمجلس. ويقوم الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات بتنسيق أشغال المجالس الجهوية وتدبير شؤون موظفيها وتفتيشها²⁵³.

بالإضافة إلى كل هذا، فالدولة تخصص ميزانية واحدة لكل من المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات تدرج ضمن الميزانية العامة للدولة ويتولى صرفها الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات باعتباره أمرا بالصرف، ولا يخضع تنفيذ هذه الميزانية لأية رقابة سابقة من أجل توفير ضمانات أكثر لاستقلالية المحاكم المالية عن الأجهزة الحكومية. غير أنه يجوز له تعيين رؤساء المجالس الجهوية كأمرين مساعدين بالصرف.

²⁵³ محمد اللطيف بروج، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص: 202 و 203

خاتمة المبحث الأول:

من خلال ما سبق يتبين أن الرقابة العليا بالمغرب، ومن خلال الدساتير السابقة (دستور سنة 1962 وجل المراجعات التي أدخلت عليه في سنوات 1970 و 1972 و 1992) لم تنص، وكما سبق التأكيد، على المجلس الأعلى للحسابات، حيث ظل المجلس مرتبطا من حيث التنظيم بالقانون رقم 79-12 إلى حين المراجعة الدستورية في شتنبر من سنة 1996، حيث حرص المغرب على غرار البلدان المتقدمة على أن يضفي على المجلس الأعلى للحسابات صبغة مؤسسة دستورية تقوم بدور المساهمة في ترشيد تدبير الأموال العامة وممارسة مهامها على أكمل وجه كجهاز أعلى للرقابة والمحاسبة مستقل عن كل من السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية.

فمدونة المحاكم المالية تهدف إلى تنفيذ مقتضيات الباب العاشر من دستور 2011 الذي أحال في الفصل 150 على القانون لتحديد اختصاصات وقواعد تنظيم وتسيير المحاكم المالية.

إن مدونة المحاكم المالية تعتبر آلية عصرية وجدلية لتقويم تدبير الشأن العام، والمحاكم المالية هي أعلى جهاز للرقابة بالدولة بمعية أجهزة رقابية أخرى، كالرقابة السياسية والإدارية.

وهكذا تم توضيح الوظائف المخولة للمحاكم المالية بهدف تأمين ممارسة رقابة مندمجة وإقامة أفضل توازن في مسؤوليات الخاضعين للرقابة والوصول بالتالي إلى نظام عقوبات ومتابعات أكثر عدلا وإنصافا لهم²⁵⁴.

فالإكتفاء بفرض غرامة مالية ضد من ثبتت في حقه مسؤولية، أو الحكم بإرجاع المبالغ، أو الإنذار، إضافة إلى ما نصت عليه المادة 111 من مدونة المحاكم المالية، من كون العقوبة المالية لا تعفي المعني بالأمر من المتابعة التأديبية والجنائية إذا اقتضى الأمر، غير كاف لحماية المال العام".

²⁵⁴- **HARAKAT Mohamed**, Le droit du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc, Essai les structures d'audit, à l'heure de l'ajustement structurel, Ed, Babel, Rabat, 1992, P: 103-104.

فقد أجمع الخبراء والقانونيون والمختصون في المال العام على ضرورة إصلاح المجلس الأعلى للحسابات باعتباره أحد أهم آليات الرصد والمساءلة، وطالبوا بتوسيع صلاحياته ومجال تدخله.

فالمجلس الأعلى للحسابات أصبح يكتسي أهمية كبرى على الرغم من عدد من الإشكالات التي تطبع عمله ومهامه، من غموض الوضعية القانونية ومحدودية الإمكانيات المادية والبشرية.

فالرقابة على المالية المحلية لها أهمية بالغة، اعتبارا من جهة لواقع الرقابة وتعاضم آلياتها وتعدد الهيئات المختصة بممارستها، ومن جهة ثانية للتأثير المباشر وغير المباشر الذي تحدثه على النشاط المالي المحلي. لذلك عمل المشرع المغربي على حماية المال العام من خلال العديد من الآليات، أهمها الرقابة التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات التي تشكل أحد الركائز الأساسية التي يبنى عليها صرح الحكامة الجيدة للشأن العام المحلي على الخصوص بكل تجلياته الإدارية والاقتصادية، والمالية والقضائية والثقافية²⁵⁵، وهذا ما سنتطرق إليه في المبحث الثاني من هذا الفصل.

²⁵⁵ محمد حركات، في تقديمه لكتاب المحاكم المالية بالمغرب، لمؤلفه أحمد دوش مدني دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، مطبعة فضالة، المحمدية، ص: 5، (الطبعة الأولى 2003).

المبحث الثاني: المجالس الجهوية للحسابات.

مما لا شك فيه أن الرقابة المالية تعد بحق من أهم الركائز التي يشيد بها صرح الحكامة الجيدة للشأن العام في كل تجلياتها.

يتميز مجال الرقابة المالية في المغرب بتعدد الأجهزة التي أسندت إليها وظيفة الرقابة على الأموال العمومية وحمايتها من التلاعب والنهب. فمن هذه الأجهزة من تمارس الرقابة القبلية ومنها التي تقوم برقابة مواكبة ومنها التي تكون رقابتها بعدية، كم أن هذا التعدد لا يطرح فقط على المستوى الزمني بل يعرف إشكالات على المستوى المؤسساتي، وذلك بالنظر إلى تعدد المؤسسات الممارسة لمهمة الرقابة المالية.

وعلى هذا الأساس، فإن إحداث المحاكم المالية بالمملكة المغربية، يعتبر من أبرز المكتسبات الوطنية، لما تستهدفه هذه المؤسسة القضائية في صون المال العام، وتثبيت المؤسسات العمومية، في مجال اختصاصاتها، شريطة توفر الإرادة الحسنة لدى جميع المتدخلين.

وبغية تحسين تدبير الجماعات المحلية، نص دستور 2011 كذلك على إحداث المجالس الجهوية للحسابات التي كلفت بمراقبة حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها. حيث أصبحت حالياً تعمل على تطبيق الطرق الحديثة في افتحاص مالية الجماعات الترابية.

ويدخل إحداث المجالس الجهوية ضمن إطار مسلسل تقوية سياسة اللامركزية واللاتركيز الإداري ببلادنا، تلك السياسة التي تخول للجماعات المحلية دوراً مهماً في تدبير الشؤون العمومية ما فتئ حجمه يتزايد باستمرار. فالقانون المحدث لمدونة المحاكم المالية رقم 62-99²⁵⁶ أكد على إحداث مجلس جهوي للحسابات في كل جهة من جهات المملكة²⁵⁷.

²⁵⁶- الكتاب الثاني من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

²⁵⁷- المادة 116 من الباب الأول، الفصل الأول من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

وتصدر المجلس الأعلى للحسابات قائمة المؤسسات التي أعادت انتشارها تبعا للتقسيم الجهوي الجديد، فتطبيقا لمقتضيات المادة 116 من المرسوم رقم 2-15-556²⁵⁸ حدد المجالس الجهوية للحسابات في اثني عشر (12) مجلسا وتسميتها ومقراتها ودوائر اختصاصاتها بعد أن كان عددها مؤقتا تسعة مجالس جهوية تطبيقا للمرسوم رقم 02-701-2²⁵⁹ بتاريخ 29 يناير 2003. قصد ملاءمته مع التقطيع الجهوي الجديد المنصوص عليه في المرسوم رقم 2-15-40²⁶⁰ الصادر في فاتح جمادى الأولى 1436 (20 فبراير 2015) بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، حيث تبنى المغرب تقسيما ترابيا جديدا قلص من عدد جهات المملكة لنتقل من 16 إلى 12 جهة.

كما حددت المادة الأولى من المرسوم المذكور أعلاه مقرات المجالس الجهوية للحسابات في مدن طنجة، وجدة، فاس، الرباط، بني ملال، الدار البيضاء، مراكش، الراشيدية، أكادير، كلميم، العيون والداخلة.

وتشير المادة الثانية من المرسوم الجديد أن المجلسين الجهويين للحسابات الكائن مقرهما على التوالي بكل من مراكش وفاس، سيمارسان الاختصاص الترابي في جهتي بني ملال خنيفرة ودرعة تافيلالت، وذلك في انتظار إقامة مقرّي المجلسين الجهويين للحسابات بهما.

وأضاف المرسوم أنه في انتظار إقامة المجلسين الجهويين للحسابات في جهتي كلميم وادنون، والداخلة وادي الذهب سيمارس فرع المحاكم المالية بالعيون الاختصاص الترابي في الجهتين المذكورتين.

²⁵⁸- صادر في 21 من ذي الحجة 1436 (5 أكتوبر 2015) بتحديد عدد المجالس الجهوية للحسابات وتسميتها ومقراتها ودوائر اختصاصاتها، الصادر به ج ر عدد: 6404 بتاريخ 15 أكتوبر 2015، ص: 8379.

²⁵⁹- صادر في 26 من ذي القعدة 1423 (29 يناير 2003) بتحديد عدد المجالس الجهوية للحسابات وتسميتها ومقراتها ودوائر اختصاصاتها، ج ر عدد: 5080 بتاريخ 6 فبراير 2003، ص: 596.

²⁶⁰- المرسوم رقم 2-15-40 المتعلق بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها الصادر به ج ر عدد: 6340 بتاريخ 5 مارس 2015، ص: 1481.

ويهدف المرسوم إلى ملاءمة انتشار المحاكم المالية مع التقطيع الجهوي الجديد، وتمثلت أهم تغيراته في حذف المجلس الجهوي للحسابات بسطات وإحداث مجالس جهوية بكل من بني ملال والراشيدية وكلميم والداخلة.

وهكذا سوف نتطرق إلى تأليف المجالس الجهوية للحسابات في (المطلب الأول)، بينما سنخصص (المطلب الثاني) للحديث عن الاختصاصات الإدارية والقضائية، بنية ومساطر عمل المجالس الجهوية للحسابات.

المطلب الأول: تأليف المجالس الجهوية للحسابات وتشكيل هيئاتها.

تشكل المجالس الجهوية للحسابات لبنة أساسية ودعامة مهمة وذلك في إطار لامركزية الرقابة المالية²⁶¹، فهي من الأجهزة التي أناط بها المشرع المغربي مهمة رقابة المال العام على الصعيد المحلي. ومن أجل القيام بالمهام المنوطة بها، فإن المحاكم الجهوية للحسابات تشبه إلى حد كبير المجلس الأعلى للحسابات، وهكذا ومن أجل تحليل هذا المطلب سوف نقوم في (الفرع الأول) بالتطرق إلى كيفية تأليف المجالس الجهوية للحسابات، ثم سننتقل بعد ذلك للحديث عن تشكيل هيئات هذه المجالس في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تأليف المجالس الجهوية للحسابات.

لقد جاء إحداث المجالس الجهوية للحسابات التي تعد نقلة نوعية في مجال الرقابة المالية بالمغرب، كامتداد لعمل المجلس الأعلى للحسابات، ولكن يقتصر عملها على النطاق المحلي، إذ تراقب حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها، وهي بذلك جزء لا يتجزأ من المنظومة الرقابية الوطنية إلى جانب المجلس الأعلى للحسابات وهيئات التفتيش والمراقبة الداخلية التي تدخل في إطار الرقابة الإدارية على المال العام.

ومادامت المجالس الجهوية تعتبر كامتداد للمجلس الأعلى للحسابات، فإن التنظيم الداخلي للمجالس الجهوية للحسابات يعد مشابها لتنظيم المجلس الأعلى للحسابات، إذ يسير كل مجلس جهوي للحسابات رئيسا يساعده كاتب عام يقوم بمهام النيابة العامة وكيل الملك لدى المجلس الجهوي للحسابات.

²⁶¹ محمد الفتاح بلخال، علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي، مرجع سابق، ص: 360.

فالمجلس الجهوي للحسابات يتألف من قضاة يسري عليهم النظام الأساسي الخاص
وهم²⁶²:

لـ رئيس المجلس الجهوي؛

لـ وكيل الملك؛

لـ المستشارون؛

كما يتوفر المجلس الجهوي على:

لـ كتابة عامة؛

لـ كتابة للضبط.

1- الرئيس²⁶³: يتم تعيينه من بين المستشارين المشرفين بناء على اقتراح من الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، بعد موافقة مجلس قضاة المحاكم المالية²⁶⁴، ومن أهم اختصاصاته الإشراف العام على أشغال المجلس الجهوي للحسابات وتنظيمه وتسيير إدارته وتحديد البرنامج السنوي لأشغال المجلس الجهوي للحسابات فيما يخص المهام القضائية.

2- وكيل الملك²⁶⁵: يعين من بين المستشارين من الدرجتين الأولى والثانية بأمر يصدره الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات باقتراح من الوكيل العام للملك بعد موافقة مجلس قضاة المحاكم المالية، ويمارس مهام النيابة العامة بالمجلس الجهوي للحسابات مع إمكانية حضوره جلساتها أو تعيين نائب لتمثيله فيها.

3- الكتابة العامة²⁶⁶: يشرف عليها الكاتب العام الذي يتم تعيينه من بين المستشارين من الدرجة الأولى، وفي حالة غيابه أو إذا عاقه عائق يكلف رئيس المجلس الجهوي للحسابات من ينوب عنه.

²⁶²- المادة 119 من الكتاب الثاني، الفصل الثالث من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

²⁶³- المادة 120 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

²⁶⁴- المادة 166 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

²⁶⁵- المادتين 121 و122 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

²⁶⁶- المادة 124 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

كما يتكون المجلس الجهوي للحسابات أيضا من كتابة الضبط تنظم وتسير بواسطة أمر يصدره الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات.

فكتابة الضبط تتسلم ملف الاستئناف من لدن من له صفة المحاسب أو من له صفة وكيله، مقابل وصل التسليم²⁶⁷، وتوجهه إلى كتابة الضبط بالمجلس الأعلى للحسابات.

الفرع الثاني: تشكيل هيئة المجلس الجهوي للحسابات.

إن كل مجلس جهوي للحسابات يمارس اختصاصات في إطار بنية معينة وفي ظل مساطر وإجراءات صارمة لتسهيل مهمتها.

وحسب الفقرة الأولى من المادة 128²⁶⁸، فإن المجلس الجهوي للحسابات يعقد جلساته بهذه الصفة كهيئة قضائية مكونة من خمسة قضاة ويمكن أن تحدث به وفي مقره هيئات سماها المشرع (فروع²⁶⁹) وهو تعبير يقصد به ما يعبر عنه في تقسيم المحاكم العادية بالمملكة ب (الأقسام) أو (الشعب) التي يتم إحداثها على أساس عدد أو حجم القضايا التي تعرض عادة ونوعها.

كما يمكن تقسيم المجلس الجهوي إلى فروع بأمر من الرئيس الأول يعرض على تأشيرة الوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالوظيفة العمومية. ولا تعقد جلسات المجلس الجهوي وفروعه إلا بحضور خمسة قضاة من بينهم رئيس المجلس الجهوي أو رئيس الفرع²⁷⁰.

²⁶⁷- محمد براو، المجالس الجهوية للحسابات، تنظيمها وتسييرها واختصاصاتها ومساطرهما، سلسلة الرقابة على المال العام والمنازعات المالية، مطبعة طوبج بريس، الرباط، ص: 57، (الطبعة الأولى 2006).

²⁶⁸- الباب الثاني، الفصل الأول من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

²⁶⁹- أمر للرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات رقم 06-491 صادر في 15 من صفر 1427 (16 مارس 2006) بتحديد عدد فروع المجالس الجهوية للحسابات، ج ر عدد: 5420 بتاريخ 11 ماي 2006، ص: 1255، المغير بأمر للرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات رقم 10-2406 صادر في 5 رمضان 1431 (16 نونبر 2010)، ج ر عدد: 5877 بتاريخ 27 شتنبر 2010، ص: 4407.

²⁷⁰- المادة 125، الكتاب الثاني من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

المطلب الثاني: اختصاصات وبنية المجالس الجهوية للحسابات.

لقد حرص المشرع المغربي على حماية المال العام من خلال العديد من الآليات، أهمها الرقابة التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات التي تتولى في حدود ودائرة اختصاصاتها مراقبة حسابات الجماعات الترابية وهيئاتها وتسييرها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها وفقا لمقتضيات الباب العاشر، الفصل 149 من الدستور، كما حددت المادة 118 من القانون 62-99 (الكتاب الثاني) الذي دخل حيز التنفيذ ابتداء من فاتح يناير 2004 اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات في نوعين: اختصاصات ذات طابع قضائي وأخرى ذات طابع إداري.

وهكذا سنتناول في (الفرع الأول) اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات، وفي (الفرع الثاني) مساطر عمل المجالس الجهوية للحسابات وإكراهات المحاكم المالية.

الفرع الأول: اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات²⁷¹.

تتحمل المجالس الجهوية للحسابات مسؤولية تقويم وتدبير الشأن العام المحلي وتحسين أدائه وتطوير مردوديته، وتجاوز العيوب والاختلالات التي قد تكتنفه، فالمجالس الجهوية للحسابات تقوم بممارسة الرقابة القضائية على المحاسبين العموميين، والمراقبة في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، وسنعالج هذا من خلال (الفقرة الأولى). كما أسندت للمجالس الجهوية مهمة الرقابة الإدارية في مجال القرارات المتعلقة بميزانية الجماعات الترابية، ورقابة التسيير وممارسة الرقابة على استخدام الأموال العمومية على الصعيد المحلي، وسنقوم بتحليل هذا في (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الاختصاصات القضائية.

إن المجالس الجهوية للحسابات، وطبقا لمدونة المحاكم المالية، تقوم باختصاصات قضائية تتجلى ملامحها من خلال قيامها بمهمة البت والتدقيق في حسابات المحاسبين العموميين من جهة، ثم التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية من جهة أخرى²⁷²، ويتميز المجال الأول بكونه يشكل جوهر وأساس اختصاصات المجالس الجهوية، إذ يعتبر

²⁷¹ المادة من القانون 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

²⁷² المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الرقابة المالية في الأقطار العربية، مرجع سابق، ص: 662.

من النظام العام مادام المحاسبون العموميون ملزمون بتقديم حساباتهم في آجال معينة للتدقيق والبت فيها، في حين تتوقف ممارسة المجالس لاختصاصاتها في المجال الثاني، على تحريك الدعوى من طرف وكيل الملك.

أولاً: التدقيق والبت في حسابات المحاسبين العموميين؛

إن وجود نظام قضائي مالي مستقل وفعال ونزيه من الأولويات في أية استراتيجية لمحاربة الفساد وحماية المال العام.

فالتدقيق والبت في الحسابات يعتبر من أهم اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات، فهي تبث في حسابات الهيئات الخاضعة موضوعيا لاختصاصاتها²⁷³، ويتعلق الأمر أساسا بمساطر التحقيق والبت في حسابات محاسبي الجماعات المحلية وباقي الهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة المجالس الجهوية للحسابات²⁷⁴، إضافة إلى المسطرة المتعلقة بالتسيير بحكم الواقع²⁷⁵، وتمارس المجالس الجهوية للحسابات هذا الاختصاص وفق نفس المساطر والإجراءات المحددة بالنسبة للمجلس الأعلى للحسابات.

ويعتبر اختصاص الرقابة القضائية على المحاسبين العموميين بمثابة العمل التقليدي للهيئات المكلفة بالرقابة على الأموال العمومية والمحلية²⁷⁶.

ثانياً: التسيير بحكم الواقع؛

يعد التسيير بحكم الواقع من الوظائف القضائية التي يباشرها المجلس الجهوي للحسابات وذلك حسب المادة 131 من مدونة المحاكم المالية والتي جاء فيها بأن المجلس الجهوي يتولى في حدود دائرة اختصاصه التصريح بالتسيير بحكم الواقع حسب مدلول المادة 41 من القانون 62-99.

كما أن المجلس وعند مراقبته للتسيير بحكم الواقع يضيف على الشخص صفة المحاسب العمومي ويطلبه حينئذ بتقديم حساباته داخل أجل لا يقل عن شهرين.

²⁷³ محمد اللطيف بريح، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص: 212.

²⁷⁴ المادة 126 من القانون 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم، مرجع سابق.

²⁷⁵ المادة 131 من القانون 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم، مرجع سابق.

²⁷⁶ أحمد دوش مدني، المحاكم المالية في المغرب، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، مرجع سابق، ص: 251.

ثالثاً: التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية؛

يمارس المجلس الجهوي للحسابات وظيفة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في حدود الاختصاصات المخولة له وحسب الشروط المنصوص عليها في المواد 54 و 55 و 56 من مدونة المحاكم المالية، وذلك اتجاه كل مسؤول أو موظف أو مستخدم يعمل في الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصايتها وفي كل الشركات أو المقاولات التي تملك فيها الجماعات الترابية أو الهيئات على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار²⁷⁷. غير أن الوالي والعامل لا يخضعان لقضاء المجلس الجهوي إلا في الحالات التي يعملان فيها باعتبارهما أمرين للصرف لجماعة ترابية أو هيئة، وفي الحالات الأخرى تطبق عليهما مقتضيات الفصل الثاني من الباب الثاني من الكتاب الأول المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

وهكذا يمكن أن نستخلص بأن كل من الأمر بالصرف وكذا كل من المحاسب العمومي يعمل في المناصب السالفة الذكر، يخضع للتأديب في حالة ما إذا أخل بالتزاماته أو تجاوزها باستثناء الحالة التي وردت في المادة 137 من مدونة المحاكم المالية وهي الحالة التي إذا أدلى فيها مرتكبو المخالفات المشار إليها في المواد 54 و 55 و 56 من مدونة المحاكم المالية، بأمر كتابي صادر عن رئيسهم التسلسلي أو عن شخص آخر مؤهل لإصدار هذا الأمر، قبل ارتكاب المخالفة، انتقلت المسؤولية أمام المجلس الجهوي في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية إلى من أصدر هذا الأمر الكتابي.

وترفع القضايا إلى المجلس الجهوي من طرف وكيل الملك من تلقاء نفسه أو بطلب من رئيس المجلس الجهوي. كما يمكن لوزير الداخلية ووزير المالية رفع القضايا إلى المجلس الجهوي بواسطة وكيل الملك وبناء على تقارير الرقابة أو التفتيش مشفوعة بالوثائق المثبتة.

وعلى غرار المجلس الأعلى للحسابات، ولضبط المسؤوليات أكثر، فإن المخالفات المتعلقة بقواعد تنفيذ المداخل والنفقات أو بتسيير الأملاك العامة تم إفرادها على صعيد

²⁷⁷ الفقرة الثالثة من المادة 118 من الفصل الثاني، الكتاب الثاني، مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

المتدخلين الأساسيين الثلاثة في مسلسل تنفيذ العمليات المالية العمومية. ويتعلق الأمر بالأمريين بالصرف والمراقبين والمحاسبين²⁷⁸. ويمكن أن يصل مبلغ الغرامة في أقصى حده إلى ما يعادل أجرة سنوية صافية كاملة عن كل مخالفة. أما مجموع مبالغ الغرامات فيمكن أن يصل إلى ما يساوي أربع سنوات من الأجرة الصافية للمعني.

أما عن المسطرة المتعلقة بمجال التأديب المتعلقة بالميزانية فإن وكيل الملك يعتبر المدخل الأساسي لهذه القضية حيث يقوم برفع القضية إلى المجلس الجهوي من تلقاء نفسه أو بطلب من رئيس المجلس، ويؤهل كذلك لرفع القضية إلى المجلس الجهوي بواسطة وكيل الملك وبناء على تقارير الرقابة أو التفتيش مشفوعة بالوثائق المثبتة من طرف وزير الداخلية ووزير المالية²⁷⁹.

وإضافة إلى الغرامات التي يمكن أن تفرضها المجالس الجهوية للحسابات على الأشخاص المدانين، يمكن لها الأمر باسترداد المبالغ التي تصرح بأنها مستحقة لفائدة الأجهزة العمومية المعنية²⁸⁰.

الفقرة الثانية: الاختصاصات الإدارية.

تنوزع الاختصاصات الإدارية للمجالس الجهوية للحسابات بين مراقبة القرارات المتعلقة بالميزانية ومراقبة التسيير، إلى جانب مراقبة استعمال الأموال العمومية. وعلى عكس الإجراءات ذات الطابع القضائي فإن المجلس عندما يمارس هذه الاختصاصات فإنه لا يصدر أحكاماً وإنما تقارير أو يبدي آراء فيما يعرض عليه، وذلك بعرضه تقارير على مسؤولي الأجهزة موضوع الرقابة قصد إبداء آراءهم أو تقديم كل الوثائق التي يرون ضرورة في تقديمها. كما تكون هذه التقارير والآراء موضوع مداولة من طرف المجلس قبل صياغتها بصفة نهائية، وتتمثل هذه الاختصاصات في مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية من جهة، ومراقبة التسيير واستخدام الأموال العمومية من جهة ثانية.

²⁷⁸ اطلع عليه بالموقع الإلكتروني للمجلس الأعلى للحسابات بتاريخ 2017/08/21 على الساعة 15:36

<http://www.courdescomptes.ma/ar/Page-66/> .

²⁷⁹ المادة 138 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

²⁸⁰ اطلع عليه بالموقع الإلكتروني للمجلس الأعلى للحسابات بتاريخ 2017/08/24 على الساعة 16:00

<http://www.courdescomptes.ma/ar/Page-66/>

أولاً: مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية؛

بخصوص هذه النقطة فالمادة 142 (الفصل الثالث) من القانون رقم 99-62 تنص في هذا الصدد على أنه يمكن لوزير الداخلية أو الوالي أو العامل في حدود الاختصاصات المخولة لهم تطبيقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، أن يعرض على أنظار المجلس الجهوي كل قضية تخص الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانية جماعة محلية أو هيئة.

وهكذا فبالرجوع إلى صيغة المادة 142 من مدونة المحاكم يتبين أن طلب رأي المجلس الجهوي للحسابات إمكانية خص بها المشرع سلطات الوصاية، على سبيل الحصر، دون أن يربط ذلك بشرط الإيعاز من جهات أخرى²⁸¹.

فالمجالس الجهوية للحسابات تملك اختصاصاً عاماً في مجال مراقبة القرارات المرتبطة بالميزانية. فمساهمة المجالس الجهوية للحسابات في مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية، لا تقتصر على الحسابات الإدارية²⁸² المحالة من سلطات الوصاية فقط، بل قد تمتد إلى أي قضية أو وثيقة مالية أو محاسبية تخص الممارسة المالية للجماعات الترابية، وتحتاج فيها سلطة الوصاية لاستشارة المجالس الجهوية.

وتبلغ الآراء الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات في القضايا التي تتعلق بتنفيذ الميزانية إلى الجهة التي عرضت القضية.

²⁸¹- محمد براو، المجالس الجهوية للحسابات، تنظيمها وتسييرها واختصاصاتها ومساطرهما، مرجع سابق، ص: 57.

²⁸²- حفظ الحساب الإداري للجماعات وتعيوضه ببيان تنفيذ الميزانية في أجل أقصاه 31 يناير من السنة الموالية، يثبث فيه المبلغ النهائي للمداخل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها والمتعلقة بنفس السنة وتخصر فيه النتيجة العامة للميزانية بالإضافة إلى إعداد تقرير التدقيق، الذي سيكون أكثر فعالية من الحساب الإداري، نظراً لشموليته ودقته، وسيكون من بين الآليات المهمة لمحاربة تبذير المال العام، ومن بين الأساليب الحديثة للرقابة المالية، والأهم من ذلك فالاعتماد تدقيق سنوي سيمكن من تكريس مبادئ الحكامة المالية خصوصاً الشفافية والنزاهة وربط المسؤولية بالمحاسبة.

ثانياً: مراقبة التسيير²⁸³ ومراقبة استخدام الأموال العمومية²⁸⁴؛

تشمل مسؤولية الأمرين بالصرف في ميدان التسيير مراقبة مشروعية وصدق العمليات المنجزة وكذا جوانب الفعالية والمردودية للمصالح التي يتولون إدارة شؤونها، وتبعاً لذلك فإن المجلس الجهوي للحسابات بمناسبة مساءلة الأمرين بالصرف في ميدان التسيير يتبع مسطرة خاصة تجمع بين أساليب المراقبة وأساليب التقييم. ويمكن إجمال هذه الأساليب في حق الاطلاع وحق الزيارة والاستشارة القانونية.

ويقصد بمراقبة التسيير بصفة عامة تلك العملية التي تهدف إلى قياس النشاط المؤدى والوقوف على حقيقته، ومن ثمة بيان ما إذا كان النشاط متفقاً في نتائجه مع الأهداف التي تسعى لتحقيقها²⁸⁵.

ويعد اختصاص مراقبة التسيير اختصاصاً إدارياً محضاً لأنه يستهدف مراقبة شاملة ومندمجة لجميع أوجه ومظاهر التدبير المحلي. والإدلاء عند الاقتضاء باقتراحات حول الوسائل الكفيلة بتحسين طرقها والزيادة في فعاليتها.

أما بخصوص مراقبة استخدام الأموال العمومية فهي من المستجدات التي جاءت بها مدونة المحاكم المالية، ويندرج هذا الاختصاص في مجال مراقبة استعمال المال العام المحلي المقدم من مختلف أصناف الجماعات الترابية للجمعيات أو المقاولات وذلك في شكل إعانات أو مساهمات.

وتهدف هذه المراقبة إلى التأكد من أن استخدام الأموال العمومية التي تتلقاها من طرف الجهاز المعني يطابق الأهداف المتوخاة من المساهمة أو المساعدة²⁸⁶.

الفرع الثاني: مساطر عمل المجالس الجهوية للحسابات وإكراهات المحاكم المالية.

تشكل المجالس الجهوية للحسابات دعامة أساسية من أجل حماية وصيانة أموال الجماعات الترابية، وكذا من أجل ترشيد الإنفاق العمومي المحلي. ومن أجل القيام بعمله

²⁸³- المادة 148 من مدونة المحاكم، مرجع سابق..

²⁸⁴- المادة 154 من مدونة المحاكم، مرجع سابق..

²⁸⁵- **عنان قلاوي**، رقابة الأداء، دار كنعان للدراسات والنشر، دمشق، ص: 13، (الطبعة الأولى 1998).

²⁸⁶- المادة 154 من القانون 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، (الفقرة الأخيرة)، مرجع سابق.

على الوجه المطلوب جاء القانون 99-62 ليوضح كيفية عمل المجالس الجهوية للحسابات. وهكذا سنعمل على توضيح ضوابط عمل المجالس الجهوية للحسابات في (الفقرة الأولى)، وسنقوم بالحديث عن المحاكم المالية وإكراهاتها الرقابية في (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: ضوابط عمل المجالس الجهوية للحسابات.

يظهر أن المشرع المغربي يسعى من وراء إحداث مدونة المحاكم المالية إضفاء نوع من الفعالية والديناميكية على هذه المحاكم، تتماشى والاختصاصات الموسعة التي أسندت لجهات المملكة، وما تبتغيه بلادنا من ترشيد النفقات وتدبير الموارد المالية، وصرها على الوجه الأمثل إن على المستوى المركزي أو الجهوي.

أولاً: مساطر البت والتحقيق؛

تختلف المساطر المتعلقة بالبت والتحقيق المتبعة أمام المجالس الجهوية للحسابات حسب الاختصاصات المسندة لهذه الأخيرة.

فالبث في الحسابات يعتبر من أهم اختصاصات المحاكم المالية وترمي إلى رصد وضعية الحسابات الممسوكة لدى المحاسبين العموميين أو المحاسبين بحكم الواقع. وتعرف مسطرة البث إجراءات مختلفة من تدقيقه وتحديد مسؤولية المحاسب العمومي بشأنها²⁸⁷.

1- تحريك مسطرة البث في الحسابات²⁸⁸: يمكن القول بأن وكيل الملك بالمجلس الجهوي للحسابات يعتبر محركاً للمراقبة على المحاسبين العموميين أو المحاسبين بحكم الواقع من تلقاء نفسه وفقاً للمادة 138 من مدونة المحاكم المالية.

فإذا اقتنع وكيل الملك، بثبوت الأفعال في حق المعنيين بالأمر فإنه يقوم بالمتابعة. أما إذا لم يقتنع بثبوت الأفعال المنسوبة للمعني بالأمر فإنه يحفظ القضية بقرار معلل ويبلغ ذلك للجهة التي عرضت عليه القضية.

²⁸⁷- عبد المجيد مليكي، المسطرة أمام المحاكم المالية، مجلة المعيار، العدد الثامن والأربعون، دجنبر 2012،

ص: 25.

²⁸⁸- أحمد دوش مدني، المحاكم المالية في المغرب، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، مرجع سابق، ص: 296.

2- مسطرة التدقيق والتحقيق والبت في الحسابات²⁸⁹: تختلف المساطر المتعلقة

بالبت والتحقيق المتبعة أمام المجالس الجهوية للحسابات حسب الاختصاصات المسندة لهذه الأخيرة. فبالنسبة للمسطرة والبت والتحقيق المتعلقة باختصاص النظر في الحسابات، فإن نفس الإجراءات المتبعة أمام المجالس الجهوية للحسابات هي نفسها المتبعة أمام المجلس الأعلى للحسابات²⁹⁰. وقد تأثرت هذه المسطرة بشكل كبير ببعض قواعد المسطرة المدنية والجنائية²⁹¹.

أما مسطرة التحقيق والبت في تسيير المحاسب بحكم الواقع فإن المجلس وقبل بداية التدقيق والبت يصدر حكما يعتبر من خلاله الشخص الذي قام بأداء نفقة أو استخلاص مورد أو حيازة أموال عمومية محاسبا بحكم الواقع ليستطيع بعد ذلك مطالبته بالحساب والوثائق وكذا التبريرات المحاسبية وبالتالي تطبق عليه نفس المسطرة المطبقة على المحاسب العمومي العادي في حالة التحقيق والبت في حساباته، أما عن الجهة المسؤولة عن إثارة الموضوع فإن المادة 132 من مدونة الحاكم المالية نصت على أنه "يحيل وكيل الملك إلى المجلس الجهوي في حدود اختصاصاته العمليات التي قد تشكل تسييرا بحكم الواقع من تلقاء نفسه أو بطلب من وزير الداخلية أو الوالي أو العامل، وذلك في حدود الاختصاصات المخولة لهم تطبيقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، والوزير المكلف بالمالية أو الخازن بالجهة أو العمالة أو الإقليم أو الممثل القانوني للجماعة الترابية أو الهيئات أو المحاسبين العموميين، وذلك بصرف النظر عن حق المجلس الجهوي في التصدي للنظر فيها بصفة مباشرة استنادا إلى الإثباتات المنجزة خاصة بمناسبة التدقيق في الحسابات".

ثانياً: طرق الطعن في أحكام المجالس الجهوية للحسابات؛

يمكن الاعتراض على القرارات النهائية التي تصدرها المجالس الجهوية للحسابات، إما بطلب استئنافها أمام المجلس الأعلى للحسابات وإما بتقديم طلب مراجعتها.

²⁸⁹- محمد براو، الوجيز في شرح قانون المحاكم المالية، مساهمة في التأصيل الفقهي للرقابة القضائية على المال العام، مطبعة طوبه بريس، الرباط، ص: 114، (الطبعة الأولى 2004).

²⁹⁰- المادة 139 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

²⁹¹- **HARAKAT Mohamed**, Le droit du contrôle des finances publiques au Maroc, Ed. Babil, Rabat 1992, p: 233 et 234.

وهكذا فإن القرارات أو الأحكام النهائية التي يصدرها المجلس الجهوي للحسابات يمكن أن تستأنف سواء في إطار النظر في الحسابات، أو التأديب في مجالي الميزانية والشؤون المالية حيث يتم الاستئناف أمام الغرفة المختصة بالمجلس الأعلى²⁹² للحسابات وفي حالة الاستئناف يتوقف التنفيذ ما لم يكن الحكم مشمولاً بالنفاذ المعجل، كما أنه في حالة اكتشاف عنصر جديد في القضية يحق للمعني بالأمر بعد انصرام الآجل المحدد للاستئناف أن يطلب من المجلس الجهوي للحسابات مراجعة الحكم المتعلق به²⁹³ كما يخول نفس الحق إلى وكيل الملك من تلقاء نفسه أو بإيعاز من وزير الداخلية أو الوزير المكلف بالمالية.

أما الأطراف التي يحق لها التقدم بطلب الاستئناف فقد حددها المشرع في:

- ✍ المحاسب العمومي أو ذوو حقوقه إما بصفة شخصية أو بواسطة وكيل؛
- ✍ وزير الداخلية أو الوالي أو العامل في حدود الاختصاصات المخولة لهم؛
- ✍ النيابة العامة لدى المجلس الجهوي للحسابات؛
- ✍ الممثل القانوني للجهاز العمومي المعني.

وقد نصت الفقرة الأولى من المادة 47 من القانون 62-99 على أنه إذا رأت الهيئة أن طلب الاستئناف لا يستوفي جميع الشروط الشكلية المطلوبة، أصدرت قراراً نهائياً بعدم القبول، مما يعني ضرورة احترام الشروط الشكلية.

أما إذا كان هذا الطلب مستوفياً لجميع الشروط الشكلية قبلته الهيئة وبتت في الجوهر. غير أنه في حالة اكتشاف عنصر جديد، فقد نظمت المادة 135 من القانون 62-99 طلب مراجعة الأحكام النهائية الصادرة عن المجلس الجهوي للحسابات.

الفقرة الثانية: المحاكم المالية وإكراهاتها الرقابية.

تعتبر المحاكم المالية وسيلة أساسية وهامة لحماية المال العام نظراً لما تتمتع به من استقلالية وحياد، ومن خلال الممارسة على أرض الواقع تبين أن هناك عدة إكراهات ونواقص تعترض مختلف مكوناتها وتحد من نجاعتها وفعاليتها.

²⁹²- المادتين 134 و 140 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

²⁹³- المادة 141 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

وعليه فالمطلوب إعادة النظر في القانون المنظم للمحاكم المالية، وذلك من أجل تدارك الثغرات التي تشوبه.

أولاً: الإكراهات المالية والمادية؛

تعتبر الموارد المالية من أهم الدعامات الأساسية لعمل المجالس الجهوية للحسابات، إذ تساعد هذه الأخيرة على التمتع بالاستقلالية والحياد في أداء وظائفها الرقابية بكل فعالية وكفاءة.

فإذا كان المشرع المغربي قد منح للمحاكم المالية اختصاصات واسعة ومتعددة، فإن الأمر يستدعي توفير موارد مالية وإمكانيات حديثة كافية للاستجابة لحاجتها من أجل القيام بدورها الرقابي. فالموارد المالية تشكل دعامة أساسية لنجاح المحاكم المالية في أداء مهامها الرقابية بكل فعالية وكفاءة.

فبالإضافة إلى استقلالية القضاة الماليين، فإن الاستقلال المالي يعد أيضاً من أهم مظاهر استقلالية أجهزة الرقابة المالية العليا، وبالتالي وجب منح هذه الأجهزة الوسائل المالية والاقتصادية الضرورية، حتى تضطلع بمهامها على أكمل وجه²⁹⁴.

فمدونة المحاكم المالية حاولت مسايرة هذه الاستقلالية لما نصت على استقلالية ميزانية المحاكم المالية وإدراجها في الميزانية العامة للدولة²⁹⁵. حيث يقوم بإعدادها الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات الذي يعتبر أمراً بصرفها²⁹⁶، ويمكن له بهذه الصفة أن يفوض توقيعه إلى الكاتب العام للمجلس، كما يجوز له أن يعين رؤساء المجالس الجهوية للحسابات كأمرين مساعدين بالصرف²⁹⁷.

²⁹⁴- توصيات منظمة الأنتوساي، مؤتمر هافانا، كوبا، 2-9 نونبر 1953.

²⁹⁵- كانت ميزانية المحاكم المالية تابعة لميزانية الوزارة الأولى في ظل قانون 12.79، مما أثر على استقلاليتها عن

الحكومة. وأصبح اليوم تدرج في الميزانية العامة تحت اسم المحاكم المالية.

²⁹⁶- محمد الفتاح بلخال، علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي، مرجع سابق، ص: 353.

²⁹⁷- المادة 9 من مدونة المحاكم المالية مرجع سابق.

ولتنفيذ هذه الميزانية تم إلحاق محاسب عمومي²⁹⁸ لدى المجلس الأعلى للحسابات بموجب قرار لوزير المالية لممارسة الاختصاصات الموكلة للمحاسبين العموميين طبقا للنصوص الجاري بها العمل.

كما أن المحاكم المالية أصبحت تعتمد على التدبير الحديث من خلال اللجوء والاستعانة بتقنيات المعلومات أو الحاسوب كأسلوب حديث لمواجهة متطلبات الاقتصاص والرقابة. فالمجال الرقابي بدوره يحتاج أكثر من أي وقت مضى إلى هذه الإمكانيات التقنية²⁹⁹ واستعمالها واستغلالها أحسن استغلال داخل المؤسسة.

ثانياً: الإكراهات الرقابية للمحاكم المالية؛

يتضح من خلال مسار عمل المحاكم المالية، أنه كشف عن قصور النصوص المؤطرة له لمحدودية الرقابة التي يمارسها قضاة هاته المحاكم، لعدم توفرها على قوة الردع، مما تكرر معه نهب المال العام وسوء التدبير وكذا تبذير الأموال العمومية وهو ما تنتهي إليه عادة تقارير المجلس الأعلى للحسابات في مختلف القطاعات.

ولكن على الرغم مما قام به المجلس الأعلى للحسابات، تعترضه بعض العراقيل، فهو يعاني من قلة الموارد البشرية سواء على مستوى المجلس الأعلى للحسابات أو المجالس الجهوية للحسابات، وهذا ما يجعل من الصعب ممارسة الرقابة على كل القطاعات الحكومية والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، الأمر الذي يؤدي بالمجلس إلى اعتماد عدة معايير لاختيار المؤسسات التي ستنتم مراقبتها، وهذا الأمر لم يخلو من الانتقادات، حيث تم انتقاد المجلس باعتماد الانتقائية.

أما بخصوص استقلالية المحاكم المالية، فإن وضعيتها تبقى غامضة عندما تم إفرادها بالباب العاشر من الدستور، وتم التنصيص على إحداثها بصفتها هيئات للرقابة العليا على المالية العمومية، وهو ما يخرجها من مجال القضاء، مما يجعل حماية المال خارج القضاء المالي المنشود.

²⁹⁸- المادة 112 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

²⁹⁹- أحمد دوش مديني، المحاكم المالية في المغرب، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، مرجع سابق، ص: 359.

فعدم إدراج هذه المؤسسات في الباب السابع من الدستور يجعل قضاتها غير معنيين بالضمانات المنصوص عليها بالنسبة إلى قضاة المحاكم العادية، الذين يتمتعون بضمانات دستورية، بينما يتمتع قضاة المجلس الأعلى بضمانات قانونية فقط نصت عليها المادة 165 من قانون المحاكم المالية.

فحماية المال العام يعتبر أحد الركائز الأساسية التي تقوم عليها المجتمعات الحديثة، ودعامة من دعائم التنمية والتقدم. لذلك يتطلب الأمر إحاطته بنوع من التحصين، لكي لا يكون عرضة لسوء التدبير والتبذير والاختلاس³⁰⁰.

المطلب الثاني: العنصر البشري بالمحاكم المالية.

يعتبر العنصر البشري أهم مورد من موارد المحاكم المالية، إذ جاءت مدونة المحاكم المالية بعدة تغييرات همت القانون رقم 80-28³⁰¹ الذي كان يعتبر بمثابة النظام الأساسي لقضاة المجلس الأعلى للحسابات، تركز على أهمية العنصر البشري داخل المؤسسة للقيام بمهامها على أفضل وجه، بحيث يعتبر من أهم مكونات الإدارة بل محركها الأساسي³⁰². وبالرغم من كون هياكل المحاكم المالية تشكل اللبنة الأساسية التي تضمن سير أعمالها، فإن العنصر البشري يبقى هو المحرك الأساسي لهذه الهياكل وعلى رأسه الهيئة القضائية التي تكمن أهميتها أساساً في طبيعة ونوعية الوظائف التي تتولى القيام بها وهي الحرص والحفاظ على المال العام.

ونظراً لأهمية المهام والآمال المعقودة على هذه المحاكم، والتي هي بالأساس مرتبطة بطبيعة نظامها القانوني وبدرجة استقلاليتها في إصدار القرارات والأحكام وفي القيام بالتحقيقات والافتحاصات اللازمة، فإن ذلك يستوجب البدء ببحث حول تعيين القاضي

³⁰⁰- نفس المرجع السابق، ص: 5.

³⁰¹- ظهير شريف رقم 80-383-1 بتاريخ 17 صفر 1401 (25 دجنبر 1980) يتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم 80-28 بشأن النظام الأساسي لقضاة المجلس الأعلى للحسابات الصادر بـ ج ر عدد: 3560 بتاريخ 1981/01/21، ص: 88.

³⁰²- محمد حادة، تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أجدال، الرباط، السنة الجامعية 2000 - 2001، ص: 1.

المالي في (الفرع الأول)، تم التطرق بعد ذلك لحقوق وواجبات قضاة المحاكم المالية في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعيين القاضي المالي.

لقد جاءت مدونة المحاكم المالية بمقتضيات تهم طرق تعيين القضاة الماليين، فباستثناء الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات والوكيل العام للملك لديه، اللذان يعينان مباشرة من طرف جلالة الملك³⁰³، يتم توظيف باقي القضاة إما عن طريق مباراة³⁰⁴ يخضعون بعد النجاح فيها وقبل ترسيمهم لفترة تدريب، وإذا كانت هذه الطريقة في التعيين تهم كافة القضاة والموظفين، إلا أن خصوصيتها تتجلى بالنسبة للقاض المالي في كيفية إجراء المباراة وفي نوعية التدريب التي تفرضه بطبيعة الحال بطبيعة المحاكم المالية. أو عن طريق التحاق الموظفين العموميين مباشرة بهذه المحاكم وذلك وفق شروط محددة قانونا، إضافة إلى التعيين في إطار المقتضيات المؤقتة باعتبارها مرحلة انتقالية³⁰⁵.

وقد شرف الله نبيه محمدا صلى الله عليه وسلم بحقه في الحكم فقال تعالى مخاطبا إياه: ﴿إِن أَنْزَلْنَا إِلَيْكَ الْكِتَابَ بِالْحَقِّ، لَتَحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِمَا أَرَاكَ اللَّهُ وَلَا تَكُن لِلخَائِنِينَ خَصِيمًا﴾³⁰⁶.

فالموارد البشرية تحتل المرتبة الأساسية في الاهتمام على مستوى العالم المعاصر باعتبارها أهم عنصر من عناصر التنمية³⁰⁷.

الفقرة الأولى: شروط تعيين القاضي المالي؛

لا تخفى على أحد الأهمية المطلقة لموقف القضاء، باعتباره الدعامة التي ترتكز عليها الدول الديمقراطية والملاذ الذي يحتمي إليه أصحاب الحقوق، فبه تصان العروض ويعم التنظيم من خلال فرض تطبيق أحكام القانون على العموم. ولقد حددت مدونة المحاكم

³⁰³- الفصل 57 من دستور 2011، مرجع سابق.

³⁰⁴- المادة 172 من القانون 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم، مرجع سابق.

³⁰⁵- المواد 239 - 240 - 241 - 242 من القانون 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم، مرجع سابق.

³⁰⁶- سورة النساء، الآية: 103.

³⁰⁷- علي السلمي، إدارة الموارد البشرية، مكتبة الإدارة الجديدة، دار تحريم للطباعة والنشر، القاهرة، 1998، ص:9.

المالية في المادة 171³⁰⁸ شروط تعيين الملحق القضائي بالمحاكم المالية، حيث تدرج مجموعة من الشروط والقيود لتقليد منصب القاضي بالمحاكم المالية، وحسب ذات المادة، فلا يمكن تعيين أيًا كان ملحقًا قضائيًا أو قاضيًا بالمحاكم المالية:

✍ إن لم تكن جنسيته مغربية، مع مراعاة قيود الأهلية المنصوص عليها في قانون الجنسية المغربية؛

✍ إن لم يكن متمتعًا بحقوقه الوطنية و ذا مروءة وسلوك حسن؛

✍ إن لم تتوفر لديه شروط القدرة البدنية المطلوبة لمزاولة الوظيفة؛

✍ إن لم يكن بالغًا من العمر ثلاثة وعشرون (23) سنة كاملة على الأقل وخمسة وثلاثون (35) سنة على الأكثر في فاتح يناير من السنة الجارية، ويمكن تمديد هذا الحد الأقصى للسن لفترة مساوية للخدمات السابقة الصحيحة أو الممكن تصحيحها لأجل التقاعد؛

✍ إن لم يكن في وضعية قانونية بالنسبة لقانون الخدمة العسكرية.

إلى جانب الشروط العامة للاتحاق بالوظيفة العمومية، فإن النظام الأساسي لقضاة المحاكم المالية قد أضاف إليها قيودًا أخرى، كعدم ممارسة أنشطة سياسية³⁰⁹ أو نقابية.

الفقرة الثانية: طرق تعيين القاضي المالي؛

يتم تعيين قضاة المحاكم المالية مبدئيًا عن طريق المباراة كما يمكن أن يتم هذا التعيين مباشرة.

1- التعيين عن طريق المباراة³¹⁰: طريقة تعيين الملحق القضائي بالمحاكم المالية حددتها مقتضيات المادة 172 من المدونة، وحددت شروط المشاركة في هذه المباراة في

³⁰⁸- القانون 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم، مرجع سابق، (وهذا مقتضى يشترك فيه القاضي المالي مع سائر القضاة).

³⁰⁹- المادة 181 من مدونة المحاكم، مرجع سابق.

³¹⁰- قرار للرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات رقم 04-611 صادر في 16 من صفر 1425 (7 أبريل 2004) المتعلق بتحديد كيفية تنظيم المباراة والتدريب وامتحان الأهلية الممنية الخاصة بالملحقين القضائيين بالمحاكم المالية، ج ر محدد: 5219 بتاريخ 18 ربيع الآخر 1425 (7 يونيو 2004)، ص: 2547؛ مغير بأمر للرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات رقم 09-717 الصادر في 27 من ربيع الآخر 1430 (25 مارس 2009)، ج ر محدد: 5731 بتاريخ 8 جمادى الأولى 1430 (4 ماي 2009)، ص: 2274.

ضرورة توفره على إحدى الشهادات التي يتم تحديدها بواسطة أمر من الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات من بين الشواهد التي تسمح بولوج درجة مرتبة في سلم الأجور رقم 11 أو درجة معتبرة في حكمها، وذلك على خلاف الأمر بالنسبة لمباراة الالتحاق بالمعهد العالي للقضاء التي يشترط للمشاركة فيها توفر المرشح على شهادة جامعية لا تقل المدة اللازمة للحصول عليها على أربع سنوات .

كما أضافت الفقرة الثانية من نفس المادة أسلوب التوظيف بناء على المؤهلات من بين المترشحين الحاصلين على دبلوم المعهد العالي للإدارة وذلك في حدود ربع (1/4) المناصب المالية الشاغرة المتباري بشأنها، وقد أناطت المادة 173 صلاحية تحديد كيفية تنظيم مباراة الملحقين القضائيين للرئيس الأول للمجلس بناء على أمر تؤشر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالوظيفة العمومية.

ولالإشارة، فإن الملحقين القضائيين الناجحين في المباراة أو المنتقين من بين متفوقي المعهد العالي للإدارة ليست لهم صفة قاض، إذ لا يكتسبونها إلا بعد اجتياز امتحان الكفاءة المهنية عند نهاية مدة التدريب. حيث أنه وعلى غرار باقي القوانين المنظمة لوظيفة القضاء، فرضت مدونة المحاكم المالية على الملحقين بالهيئات القضائية تدريباً مهنيًا لاكتساب الخبرات والكفاءات اللازمة لممارسة هذه الوظيفة وحددت مدته في سنتين وسنة واحدة بالنسبة للملحقين القضائيين الذين يتم تعيينهما من بين الحاصلين على دبلوم المعهد العالي للإدارة³¹¹.

ويضمن التدريب المذكور لهذه الفئة من القضاة تكويناً نظرياً وعملياً يهتم الجوانب القانونية والمالية والمحاسبية للمراقبة التي يمارسها المجلس الأعلى للحسابات.

كما يتخذ هذا التكوين الذي يساهم في تنشيطه خبراء مغاربة وأجانب وقضاة من المجلس الأعلى للحسابات، شكل دروس وندوات ودراسة حالات وتدريب عملية، كما يتضمن التدريب إمكانية مساهمة الملحقين في أنشطة المحاكم المالية ويجوز لهم مساعدة القضاة المكلفين بتدقيق الحسابات ومساعدة قضاة النيابة العامة على مستوى المجلس الأعلى

³¹¹- المادة 174 من مدونة المحاكم، مرجع سابق.

لحسابات والمجالس الجهوية للحسابات والحضور في الجلسات بعد موافقة رئيس الهيئة المعنية، بصفة ملاحظين³¹².

2- التعيين المباشر من الموظفين العموميين: استثناء من التعيين عن طريق المباراة³¹³، أقر المشرع في المادة 169 من نفس القانون، إمكانية تعيين بعض الموظفين مباشرة كقضاة للمحاكم المالية، وذلك في حدود خمس (1/5) المناصب المالية الشاغرة بناء على اقتراح مجلس قضاء المحاكم المالية.

ويهم هذا التعيين المباشر الموظفين المنتمين إلى إحدى الدرجات التي تساوي أو يفوق رقمها الاستدلالي في الرتبة الأولى 870، والمتوفرين على إحدى الشهادات التي تسمح بولوج سلم الأجور رقم 10 والمنتوبون قضاء خمسة عشر (15) سنة على الأقل في الخدمة العمومية الفعلية.

ويعين هؤلاء الموظفون في الدرجة الاستثنائية وهي أعلى درجة في سلك القضاء باستثناء الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات والوكيل العام للملك اللذان يعينان خارج الدرجة وذلك ما تؤكدته الفقرة الثانية من المادة 165، ويعينان بمقتضى ظهير ملكي استناداً إلى نصوص الدستور والتي تخول للملك صلاحيات تعيين كبار الموظفين في مختلف الوظائف المدنية والعسكرية.

أما الفئة الثانية التي يشملها أيضاً التعيين المباشر، فهي فئة الموظفين المنتمين إلى درجة متصرف ممتاز أو درجة معتبرة في حكمها والمتوفرين على إحدى الشهادات التي تسمح بولوج سلم الأجور رقم 10 والذين قضوا في الخدمة العمومية الفعلية عشر (10) سنوات على الأقل، ويعين المنتمون إلى هذه الفئة في الدرجة الأولى.

ويتم هذا التعيين المباشر بعد فحص الترشيحات المقدمة ومقابلة المترشحين من أجل معرفة مدى قدرتهم واستعدادهم لمزاولة مهنة قاض لدى المحاكم المالية.

وتتولى هذه العملية لجنة انتقاء يحدد تأليفها بأمر من الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات وذلك بعد موافقة مجلس قضاء المحاكم المالية.

³¹²- المادة 175 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

³¹³- المادة 172 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

الفرع الثاني: حقوق وواجبات قضاة المحاكم المالية.

يتمتع قضاة المحاكم المالية بحقوق خاصة خولهم إياها القانون، فالدولة المغربية تحمي القضاة مما قد يتعرضون إليه من التهديدات والتهمات والسب والقذف ضمن مقتضيات القانون الجنائي والقوانين الخاصة الجاري بها العمل، وتضمن لهم زيادة على ذلك عند الاقتضاء طبقاً للنصوص التنظيمية الجاري بها العمل تعويضاً عن الأضرار التي يمكن أن تلحقهم أثناء مباشرة مهامهم أو بسبب القيام بها، وذلك في غير ما يشملته التشريع الخاص برواتب المعاش ورأسمال الوفاة، وتحل في هذه الحالة محل المصاب في حقوقه ودعاويه ضد المتسبب في الضرر. ويخضعون في المقابل لبعض الالتزامات التي تعرضهم لعقوبات تأديبية في حالة الإخلال بها.

الفقرة الأولى: حقوق قضاة المحاكم المالية: لقد خول المشرع المغربي لقضاة

المحاكم المالية مجموعة من الحقوق تساعدهم على أداء مهامهم باستقلالية وعدم خضوعهم للضغوطات والتأثيرات الخارجية وحمايتهم ضد تعسفات السلطة. وذلك بهدف حماية المال العام وضمان حسن تدبيره.

أ- المرتب والتعويضات؛

يتقاضى قضاة المحاكم المالية أثناء مزاولتهم لمهامهم مرتبات وتعويضات تختلف قيمتها وأهميتها باختلاف الدرجة والرتبة التي ينتمي إليها القاضي.

وقد صدر في هذا الشأن مرسوم³¹⁴ يحدد التعويضات والمنافع الممنوحة لقضاة المجلس الأعلى للحسابات.

³¹⁴ المرسوم رقم 526-82-2 الصادر في 28 من ربيع الأول 1403 (13 يناير 1983)، ج ر عدد: 3664 بتاريخ 19 يناير 1983، ص: 106؛ المغير بالمرسوم رقم 226-89-2 الصادر في 18 من رمضان 1409 (24 أبريل 1989)، ج ر عدد: 3994 بتاريخ 17 ماي 1989، ص: 603؛ المغير والمتمم بالمرسوم رقم 778-05-2 الصادر في 5 ربيع الآخر 1427 (3 ماي 2006)، ج ر عدد: 5425 بتاريخ 29 ماي 2006، ص: 1392؛ المغير بالمرسوم رقم 589-08-2 الصادر في 24 من محرم 1430 (21 يناير 2009)، ج ر عدد: 5702 بتاريخ 22 يناير 2009، ص: 277.

وهكذا فإن القضاة من الدرجات الأولى والثانية والثالثة يستفيدون زيادة على المرتب المنفذ للرقم الاستدلالي الخاص بدرجاتهم ورتبهم من جميع التعويضات الأخرى أو المكافآت أو المنافع المحددة في النصوص التنظيمية المعمول بها.

وابتداء من 1 يناير 2015، أصبح بإمكان قضاة المحاكم المالية من الدرجات الأولى والثانية والثالثة، الاستفادة من المقدار نفسه الممنوح لنظرائهم قضاة محاكم المملكة، بناء على المرسوم رقم 2-14-358³¹⁵. إذ يستفيد بموجبه، قضاة المحاكم المالية المنتمون للدرجات الأولى والثانية والثالثة، زيادة على المرتب المحدد للرقم الاستدلالي الخاص بدرجاتهم ورتبهم، من تعويضات ومنافع الحق في السكنى والتعويض الجزافي والتعويض عن التمثيل والتعويض عن التأطير القضائي والمكافأة على التقارير والتعويض عن المهام.

ت- الترقية؛

إن الترقية في سلك قضاة المحاكم المالية تنقسم إلى نوعين: الترقية في الدرجة والترقية في الرتبة.

✓ **الترقي في الدرجات:** يتم ترقي القضاة من درجة إلى أخرى بعد تسجيلهم في قائمة الأهلية وتوفرهم على الأقدمية والكفاءة اللازمة، ويتولى الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات سنويا إعداد لائحة الأهلية للترقي بعد موافقة مجلس قضاء المحاكم المالية³¹⁶، ويحصره في غرفة المشورة³¹⁷.

³¹⁵- تم تغيير الفصل الثالث من مرسوم 526-82-2 بتاريخ 13 يناير 1983 مرجع سابق، بالمادة الأولى من المرسوم رقم 2-14-358 بتاريخ 11 شعبان 1435 (9 يونيو 2014)، ج ر عدد: 6266 بتاريخ 19 يونيو 2014.

³¹⁶- المادة 192 من مدونة المحاكم، مرجع سابق.

³¹⁷- الفصل الثامن من المرسوم رقم 2-82-147 صادر في 28 من ربيع الأول 1403 (13 يناير 1983) بتحديد كيفية تقييم نشاط قضاة المجلس الأعلى للحسابات وترقيتهم في الدرجات والرتب، ج ر عدد: 3664 بتاريخ 19 يناير 1983، ص: 105؛ المغير بالمرسوم رقم 2-84-271 الصادر في 8 ذي الحجة 1409 (12 يوليو 1989)، ج ر عدد: 4024 بتاريخ 13 ديسمبر 1989، ص: 1625؛ المتمم بالمرسوم رقم 2-92-319 الصادر في 7 ذي القعدة 1413 (29 أبريل 1993)، ج ر عدد: 4207 بتاريخ 16 يونيو 1993، ص: 1040؛ المغير والمتمم بالمرسوم رقم 2-96-156 الصادر في 16 من رجب 1417 (28 نوفمبر 1996)، ج ر عدد: 4451 بتاريخ 27 يناير 1997، ص: 186.

يحدد عدد المسجلين بقائمة الأهلية لولوج الدرجة الأعلى اعتباراً لما تقتضيه حاجة المصلحة، وعند توفر الشروط المنصوص عليها في الفصل 4 من المرسوم رقم 147-2-82³¹⁸.

✓ **الترقّي في الرتب:** يتم الترقّي من رتبة إلى أخرى بحسب أقدمية القاضي والنقط التي يحصل عليها أثناء مزاولته لمهامه، ويحدد المرسوم أعلاه المدد المطلوبة للترقّي من رتبة إلى أخرى.

تتم ترقية القاضي تلقائياً من رتبة إلى أخرى إذا توفر على الأقدمية القصوى المطلوبة.

الفقرة الثانية: واجبات قضاة المحاكم المالية: يقع على عاتق القضاة العديد من الواجبات وردت في مدونة المحاكم المالية لسنة 2002، بما يعزز استقلال القاضي وثقته بنفسه ونزاهته³¹⁹.

✍ جميع قضاة المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات يؤدون القسم أمام المجلس في جلسة رسمية، ويؤدي الرئيس الأول القسم بين يدي الملك؛

✍ يلزم قضاة المحاكم المالية في جميع الظروف بواجب التحفظ بالحفاظ على صفات الوفاق والنزاهة والكرامة التي تقتضيها طبيعة مهامهم؛

✍ التحلي بالنزاهة والاستقامة؛

✍ الامتناع عن ممارسة أنشطة أو القيام بأعمال أو أنشطة أو اتخاذ مواقف توقف أو تعرقل سير عمل المحاكم المالية؛

✍ عدم ممارسة أي نشاط سياسي أو نقابي؛

✍ عدم إبدائهم أي مواقف سياسية؛

✍ الامتناع عن ممارسة أنشطة مربحة والالتزام بكتمان السر المهني؛

✍ التصريح بجميع أنشطته المدرة للدخل والممتلكات التي يملكها ويملكها أولاده القاصرون أو يدبره؛

³¹⁸ المرسوم رقم 147-2-82 بتحديد كيفية تقييم نشاط قضاة المجلس الأعلى للحسابات وترقيتهم في الدرجات والرتب، مرجع سابق.

³¹⁹ المواد من 180 إلى 190 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق..

❖ عدم اطلاع أي كان في غير الأحوال المنصوص عليها قانوناً على نسخ أو ملخصات للوثائق أو على معلومات تتعلق بملفات المحاكم المالية.

❖ يمنع على القضاة الترشح في الانتخابات التشريعية أو الجماعية؛

❖ المحافظة على سرية المداولات والتحريرات التي يفرضها عليه يمينه؛

أولاً: الوضعية التي يوجد فيها قضاة المحاكم المالية³²⁰؛

يحدد الفصل الثالث من الكتاب الثالث المتضمن للنظام الأساسي لقضاة المحاكم المالية الحالات التي يوجد فيها القضاة هي: مزاوله النشاط - الرخص، الإلحاق، التوقف عن العمل، التجنيد.

أ- مزاوله النشاط:

❖ **الرخص؛** يعتبر القاضي في وضعية مزاوله نشاطه، إذا كان معيناً بصفة نظامية في إحدى الدرجات ويمارس فعلياً وظيفته في حظيرة المحاكم المالية، وأثناء هذه المرحلة يتعين عليه احترام جميع الالتزامات السابق ذكرها، إضافة إلى وجوب مباشرة القاضي لمهامه داخل المحاكم المالية.

ويعتبر القاضي في نفس الوضعية - أي مزاوله النشاط - أثناء طيلة العطل الإدارية ورخص المرض، ورخص لأجل الولادة ورخص بدون راتب.

وتنقسم الرخص إلى أربعة أنواع:

1- الرخص الإدارية المحتوية على رخص سنوية ورخص استثنائية أو الإذن

بالتغيب؛ إذ يحق لكل قاض في حالة مزاوله نشاطه التمتع برخصة شهر واحد كل سنة مارس فيها مهامه يتقاضى عنها أجرته، ويؤذن بالرخصة الأولى بعد انصرام اثني عشر شهراً من العمل.

ويحتفظ الرئيس الأول بكامل الحرية لتجزيئ الرخص، كما يجوز له أن يعترض على ذلك إن اقتضته مصلحة العمل.

³²⁰ - الفصل الثالث من الكتاب الثالث من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

وتعطى الأسبقية للقضاة الذين لهم أبناء تحت كفالتهم في اختيار فترات الرخص السنوية.

ويمكن منح رخصة استثنائية أو الإذن بالتغيب مع التمتع بالمرتب كله دون تأثير على الرخص العادية للقضاة:

← للقضاة الذين يعززون طلبهم بمبررات عائلية أو أسباب وجيهة واستثنائية بشرط ألا تتجاوز هذه الرخص مدة عشر أيام في السنة.

← للقضاة الراغبين في أداء فريضة الحج بالديار المقدسة، ولا يمنح هذا الإذن إلا لمدة شهرين ومرة واحدة طيلة عملهم الإداري، على ألا يتمتع هؤلاء القضاة بالرخصة المقررة في المادة 198 أثناء السنة التي منحت لهم فيها هذه الرخصة الخاصة.

2- الرخص الممنوحة لأسباب صحية³²¹؛ إذا أصيب قاض بمرض ثبت وجوده وأصبح معه غير قادر على القيام بمهامه، أعطيت له رخصة بقوة القانون، ويحق للرئيس الأول إجراء مراقبة ضرورية، كما لا يمكن أن تتجاوز الرخصة المخولة نتيجة مرض عاد مدة ستة أشهر عن فترة كل اثني عشر شهرا متتابعاً، يتقاضى القاضي خلال الثلاثة أشهر الأولى منها مجموع أجرته وخلال الثلاثة أشهر الموالية تخفض هذه الأجرة إلى النصف مع احتفاظه بجميع التعويضات العائلية.

كما لا يجوز أن يزيد مجموع مدة رخصة المرض متوسطة الأمد على ثلاثة سنوات، وتمنح هذه الرخصة للقاضي المصاب بمرض يجعله غير قادر على القيام بعمله، يتقاضى القاضي خلال السنتين الأوليتين منها مجموع أجرته المشار إليها في المادة 197 من مدونة المحاكم، وخلال الثالثة الموالية تخفض هذه الأجرة إلى النصف مع احتفاظه بجميع التعويضات العائلية.

تمنح رخصة طويلة الأمد للقضاة المصابين بالسرطان أو بداء الجذام أو بداء فقدان المناعة (السيدا) أو بشلل الأطراف الأربعة أو زرع عضو حيوي أو الذهان المزمن أو

³²¹ - المواد من 200 إلى 205 من الكتاب الثالث مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

الاضطرابات الخطيرة في الشخصية أو الجنون، ويحتفظ القاضي خلال الثلاث السنوات الأولى بمرتبته كاملاً، وفي السنتين التاليتين بنصفه فقط مع جميع التعويضات العائلية.

غير أنه إذا ثبت للمصالح الطبية المختصة أن القاضي أصيب بمرض أو استنقل هذا المرض عليه إما أثناء قيامه بمهامه أو بسبب قيامه به، وإما خلال قيامه بعمل تضحية للمصالح العام أو لإنقاذ حياة أحد الأشخاص وإما على إثر حادثة وقعت له أثناء أو بمناسبة مزاولته عمله، تقاضى مجموع أجرته إلى أن يصير قادراً على استئناف عمله أو إلى أن يتم الاعتراف نهائياً بعدم قدرته على العمل ويحال على التقاعد.

إذا منحت للقاضي أثناء مدة اثني عشر شهراً متوالية رخص مرض بلغت في مجموعها ستة أشهر، وتعدر عليه استئناف عمله عند انصرام مدة الرخصة الأخيرة، وضع تلقائياً في حالة التوقف المؤقت عن العمل، أو حذف من الأسلاك إذا ثبت بصفة نهائية أنه غير قادر على مزاولته مهامه.

غير أنه إذا نتج المرض عن تضحية للمصالح العام، أو مخاطرة بحياته لإنقاذ شخص، أو نتج عن حادث وقع له أثناء قيامه بمهامه، أو بسبب قيامه بها، فإنه يتقاضى مرتبه بأكمله إلى أن يصبح قادراً على استئناف عمله أو إلى أن يحذف من الأسلاك، ويحق له علاوة على ذلك أن يسترجع الصوائر الناتجة مباشرة عن المرض أو الحادث.

3- الرخص لأجل الولادة؛ تتمتع أولات الأحمال القاضيات برخصة ولادة مدتها

اثني عشر أسبوعاً، مع تقاضي مجموع الأجرة، باستثناء التعويضات عن المصاريف³²².

4- رخص بدون راتب³²³؛ يمكن لقاضي المحاكم المالية بطلب منه وبعد موافقة

الرئيس الأول أن يستفيد مرة واحدة كل سنتين من رخصة بدون راتب لا يتعدى شهراً واحداً غير قابل للتجزيئ.

³²²- المادة 206 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

³²³- المادة 207 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

يعتبر قاضي المحاكم المالية في وضعية الإلحاق إذا كان يعمل خارج السلك القضائي مع بقاءه تابعا له ومتمتعاً بحقوقه في الترقية في الرتبة وفي الدرجة وفي التقاعد، ويمكن أن يقع إلحاق القضاة:

↔ لشغل منصب بإدارة أو مكتب أو جهاز تابع للدولة يؤدي إلى المعاش الممنوح بموجبه النظام العام للتقاعد.

↔ لشغل منصب بإدارة أو مقابلة عمومية لا يؤدي إلى المعاش الممنوح بموجبه النظام العام للتقاعد أو بمقابلة خاصة تكتسي صبغة مصلحة وطنية.

↔ لممارسة التعليم أو القيام بمهمة عمومية لدى دولة أجنبية أو أجهزة دولية.

ويقع الإلحاق بطلب من القاضي وفق الشروط المحددة في النصوص التنظيمية المتعلقة بالإلحاق وذلك بعد موافقة مجلس قضاء المحاكم المالية، ويتحمل الاقتطاع من المرتب المناسب لدرجته ورتبته في المصلحة التي وقع إلحاقه بها، وذلك حسبما هو مقرر في نظام التقاعد المنخرط فيه، ويقع الإلحاق لمدة أقصاها خمس سنوات يمكن تجديدها لحقبة مساوية لهذه المدة، ويمكن أن يعوض القاضي الملحق في وظيفته حالا، إلا إذا كان إلحاقه لمدة تقل عن ستة أشهر أو تعادلها غير قابلة للتجديد.

يرجع القاضي الملحق حتما عند انتهاء مدد الإلحاق إلى سلك قضاء المحاكم المالية، ويعين في حالة عدم شغور منصب مواز لدرجته في منصب زائد بعد تأشيرة السلطتين الحكوميتين المكلفتين بالمالية والوظيفة العمومية، وتستدرك هذه الزيادة بمجرد شغور أول منصب في الدرجة المشار إليها.

ويقع تنقيط قضاة المحاكم المالية الملحقين من الوزير أو رئيس الجهاز الملحقين به، الذي يوجه جذاذات تنقيطهم إلى الأول.

³²⁴- المواد من 208 إلى 213 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

ج- التوقف المؤقت عن العمل³²⁵؛

يعتبر القاضي في وضعية التوقف المؤقت عن العمل إذا بقي بعد وضعه خارج سلك قضاء المحاكم المالية تابعا له، ولكنه انقطع عن استفادته من حقوقه في الترقية والتقاعد، ولا يتقاضى القاضي في هذه الحالة أي أجر، باستثناء الأحوال المنصوص عليها بصفة صريحة في مدونة المحاكم المالية.

ويتم التوقف المؤقت عن العمل بأمر من الرئيس الأول إما تلقائيا أو بطلب من القاضي، ويحتفظ هذا الأخير بالحقوق المكتسبة في سلك قضاء المحاكم المالية إلى يوم سريان أثر التوقف المؤقت عن العمل.

ولا يمكن أن يوضع القاضي في حالة التوقف المؤقت عن العمل تلقائيا إلا في بعض الحالات المنصوص عليها في المادة 205 من مدونة المحاكم المالية، ولا يمكن أن تتجاوز مدة التوقف المؤقت عن العمل التلقائي سنة واحدة، يمكن تجديدها مرتين لنفس المدة، ويجب عند انصرامها إما إرجاع القاضي إلى سلك قضاء المحاكم المالية في درجته ووظيفته، وإما إحالته إلى التقاعد، وإما قبول انقطاعه عن العمل إذا لم يكن له حق في المعاش.

غير أنه إذا كان القاضي، بعد مرور السنة الثالثة لتوقفه المؤقت عن العمل، عاجزا عن استئناف عمله ولكنه تبين من آراء المصالح الطبية أنه يستطيع استئنافه بصفة عادية قبل انصرام سنة أخرى، وقع تجديد التوقف المؤقت عن العمل للمرة الثالثة.

لا يخول التوقف المؤقت عن العمل المطلوب من القاضي إلا في الحالات التالية:

- ⬅ إصابة زوجه أو أحد أولاده بحادثة خطيرة أو مرض خطير؛
- ⬅ التطوع للخدمة في القوات المسلحة الملكية؛
- ⬅ القيام بدراسات أو بحوث علمية تكتسي طابع المصلحة العامة بصورة لا جدال فيها؛
- ⬅ أو لدواعي شخصية أخرى.

³²⁵ - المواد من 214 إلى 223 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

يستشار مجلس قضاء المحاكم المالية في هاتين الحالتين الأخيرتين قبل أن يتم التوقف المؤقت عن العمل، ولا يمكن أن تتجاوز مدة التوقف المؤقت عن العمل ثلاث سنوات في الحالات الثلاث الأولى أعلاه، أما بالنسبة للحالة الشخصية فالمدة هي سنتين، ولا تجدد هذه الفترات إلا مرة واحدة لمدة مماثلة لها.

تحال بقوة القانون قاضيات المجلس الأعلى للحسابات على الاستيداع بطلب منهن لتربية ولد تقل سنه عن خمس سنوات أو مصاب بعاهة تستوجب معالجة مستمرة، ولا يمكن أن تتجاوز مدة الاستيداع سنتين، غير أنه يمكن تجديدها ما دامت الشروط المتطلبية للحصول عليه متوفرة، وإذا كانت إحدى القاضيات المشار إليهن في الفقرة السابقة ترأس عائلة، استمرت في تقاضي التعويضات العائلية طبق الشروط المقررة في التنظيمات الجاري بها العمل.

يمكن أيضا منح الاستيداع للمرأة المعينة في السلك القضائي بطلب منها، لترافق زوجها الذي يضطر بسبب مهنته أن يجعل محل إقامته الاعتيادية بعيدا عن المكان الذي تمارس فيه مهامها، وفي هذه الحالة يقرر الاستيداع أيضا لمدة سنتين قابلتين للتجديد دون أن يتجاوز في المجموع عشر سنوات.

يمكن للرئيس الأول إجراء الأبحاث اللازمة للتحقق من أن نشاط القاضي المعني بالأمر موافق حقيقة للأسباب التي أدت إلى وضعه في حالة التوقف المؤقت عن العمل.

يطلب القاضي الموجود في حالة التوقف المؤقت عن العمل تلبية لرغبته في الرجوع إلى منصبه قبل الأجل بشهرين على الأقل، ويقع إرجاعه بنفس الطريقة التي وضع بها في حالة التوقف المؤقت عن العمل، ويمكن أن يحذف من السلك القضائي إذا لم يطلب إرجاعه إلى منصبه في الآجال المقررة، أو رفض المنصب المعين له عند إرجاعه إليه بظهير شريف بعد موافقة مجلس قضاء المحاكم المالية.

يعتبر القاضي المدمج في الجيش لأداء الخدمة العسكرية الفعلية في حالة التجنيد، ويحتفظ في مدة تجنيده بحقوقه في الترقى داخل سلك قضاء المحاكم المالية، ويفقد مرتباته، ولا يتقاضى سوى أجرته العسكرية، ويرجع بقوة القانون بعد انتهاء مدة تجنيده إلى سلك قضاء المحاكم المالية وفق الشروط المقررة في المادة 212³²⁷، ويعتبر في ترقية قاضي المحاكم المالية الوقت الذي قضاه في الخدمة العسكرية الفعلية أو التدريب الخاص قبل تعيينه.

ثانياً: النظام التأديبي لقضاة المحاكم المالية؛

إن القاضي، باعتباره إنساناً وكباقي البشر، قد يصيب وقد يخطئ، غير أن هذا الخطأ قد يكون مشفوعاً بالعمد وسوء النية، مما يقتضي معه مساءلة هذا القاضي وتأديبه، وذلك بحسب درجة ونسبة الإخلال المنسوب إليه.

وقد اعتبر القانون كل إخلال صادر من القاضي المتعلق بواجباته المهنية وبالشرف والوقار والكرامة خطأً من شأنه أن يكون محل عقوبة تأديبية وتطبق على القضاة العقوبات التأديبية التالية³²⁸:

← العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى:

⚡ الإنذار؛

⚡ التوبيخ؛

⚡ تأخير الترقية في الرتبة لمدة لا تتجاوز سنتين؛

⚡ الحذف من قائمة الأهلية؛

⚡ الإقصاء المؤقت عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع الحرمان من الأجرة

باستثناء التعويضات العائلية.

³²⁶- المادة 224 من مدونة المحاكم المالية، الكتاب الثالث، مرجع سابق.

³²⁷- مدونة المحاكم المالية، الكتاب الثالث، مرجع سابق.

³²⁸- المادة 229 من مدونة المحاكم، مرجع سابق.

← العقوبات التأديبية من الدرجة الثانية:

للتهقرة في الدرجة مع أو بدون ضياع كل أو جزء من الأقدمية المحصل عليها في الدرجة السابقة؛

للإحالة القاضي إلى التقاعد بصفة تلقائية أو قبول انقطاعه عن العمل إذا لم يكن له الحق في معاش تقاعد؛

للإعزل مع إيقاف أو عدم إيقاف الحقوق في المعاش.

ويطلع الرئيس الأول إلى مجلس قضاء المحاكم المالية على الأفعال المنسوبة للقاضي، ثم يعين، بعد استشارة الأعضاء المعينين بقوة القانون، مقرراً يجب أن تكون درجته تساوي أو أعلى من درجة القاضي المتابع.

ويتضمن ملف المتابعة التأديبية كل المعلومات حول المخالفات التي ارتكبها القاضي المتابع، وضمنها التقرير الذي أعده المقرر.

ويحق للقاضي الاطلاع على ملفه التأديبي وعلى جميع مستندات البحث باستثناء نظرية المقرر.

كما يمكن للقاضي المحال على مجلس قضاء المحاكم المالية أن يؤازر بأحد زملائه أو أحد المحامين، ويحق للمساعد المعين الاطلاع على المستندات.

ويكتسي مبدأ عدم القابلية للإعزل والنقل شرعية دستورية وقانونية، فالدستور يؤكد عدم قابلية عزل قضاة الأحكام أو نقلهم إلا بمقتضى قانون³²⁹.

ثالثاً: مجلس قضاء المحاكم المالية؛

يسهر مجلس قضاء المحاكم المالية على تطبيق النظام الأساسي للقضاة سواء فيما يخص التعيين وتدبير المسار المهني أو في ما يخص تطبيق الإجراءات التأديبية عليهم. يترأس الرئيس الأول هذا المجلس.

إن مدونة المحاكم المالية من خلال الكتاب الثالث المتعلق بالنظام الأساسي لقضاة المحاكم المالية والمراسيم الأخرى، قد أدت أساساً إلى حماية وضعية قاضي المحاكم المالية

³²⁹ ينص الفصل 108 من دستور 2011 على ما يلي: لا يعزل قضاة الأحكام ولا ينقلون إلا بمقتضى القانون.

وتوفير الجو الملائم له للعمل بكل حياد ونزاهة، فأكد أن تحقيق استقلال القضاء يقتضي
الإعمال الصحيح لهذه المقتضيات.

خاتمة المبحث الثاني:

هكذا تم توضيح الوظائف المخولة للمحاكم المالية بشكل أكثر جلاء بهدف تأمين ممارسة رقابة مندمجة وإقامة أفضل توازن في مسؤوليات الخاضعين للرقابة والوصول بالتالي إلى نظام عقوبات ومتابعات أكثر عدلا وإنصافا لهم.

وعموما يعتبر الدور الذي تلعبه المجالس الجهوية للحسابات أساسيا لبلوغ التنمية المحلية، فهي دعامة أساسية من أجل تطوير الفعالية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي. كما أنها لعبت دورا هاما في تخفيف العبء على المجلس الأعلى للحسابات وعلى موارد البشرية المحدودة خاصة بالنظر إلى الحقل الشاسع لمراقبة الجماعات الترابية.

فتعزيز قيم النزاهة ونظم الشفافية والمساءلة في الجماعات الترابية يرتبط بشكل وثيق بوجود بنية مؤسساتية سليمة وأجهزة رقابة قوية وفاعلة تتمتع باستقلالية ومهنية، بمعنى آخر، إن محاربة الفساد في الجماعات الترابية يرتبط بوضع آليات وأدوات رقابة ومحاسبة مهمتها محاسبة كل المسؤولين الجماعيين المنتخبين المقصرين، مسؤولين قانونيا وإداريا وأخلاقيا عن أعمالهم.

لكن الملاحظ هو أن المجالس الجهوية للحسابات لم تكن مستعدة للحسم في العديد من الاختلالات المتعلقة بمظاهر الفساد المالي داخل العديد من مجالس الجماعات الترابية خلال السنوات الماضية، ويمكن تفسير ذلك بالقيود المفروضة على الرقابة القضائية التي تجعلها حبيسة النصوص وبعيدة التفعيل الحقيقي لسلطاتها كهيئة رقابية متخصصة، بالإضافة إلى قلة الموارد البشرية المناسبة والمختصة وندرة الوسائل اللوجيستكية والمادية المرصودة للقضاء المالي من أجل أداء عمله، وكذا محدودية بعض النصوص القانونية والمقتضيات التنظيمية لهذا الجهاز والوضعية الغامضة للقاضي المالي في السلم الإداري.

خاتمة الفصل الثاني:

تعتبر المحاكم المالية هيئات عليا للرقابة على المال العام تناط بها مهام مراقبة تنفيذ الميزانية العامة وميزانيات الجماعات الترابية بمراحلها المختلفة وأجهزتها المتعددة، وتمثل بالنظر للمقتضيات الواردة في القانون المنظم لها "محاكم مالية" تناط بها ممارسة اختصاصات رقابية قضائية وإدارية حسب مجالات تدخلها.

وانطلاقا مما سبق، فإن أنشطة المحاكم المالية على مستوى افتصاص الميزانية العامة والجماعات الترابية عمل مهم ويستحق كل تنويه حيث تشكل تقارير المجلس الأعلى للحسابات للسنوات الماضية لبنة مهمة في ترسيخ مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة.

لكن حصر المراقبة على تنفيذ الميزانية، كما كان في الدستور السابق، يجعل الرقابة العليا شكلية وغير ذات تأثير حقيقي على الرغم من الأهمية السياسية والمعنوية للتقارير التي تصدر كل سنة، فالقانون الحالي لا يسمح للمحاكم المالية بمراقبة طرق تدبير السياسات العمومية ولا بطرق تدبير مالية الاستراتيجيات القطاعية.

وينتهي القول بأن الرقابة التي تقوم بها المحاكم المالية تستهدف تحقيق الصالح العام من خلال السهر على ما يحدث من إساءة استخدام السلطة الوظيفية التي منحت لرؤساء الجماعات الترابية، وما يجب أن يتخذ من جزاءات ابتغاء تصحيح هذه الأخطاء، أيضا نجد أن هذه الرقابة تبحث في أسلوب أداء العمل من الناحية الإنسانية والقانونية معا.

لذا لا بد من تفعيل دور وتوسيع اختصاصات المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات، وتمكين القضاة من القيام بمهامهم القضائية، على اعتبار أن حجم الأموال العامة التي يتم نهبها أو تبذيرها سنويا في كافة القطاعات والمؤسسات، تتطلب وجود مؤسسات قوية حتى تتمكن من وقف هذا النزيف الذي يؤثر بشكل مباشر وخطير على التنمية الاقتصادية والاجتماعية ببلادنا.

خاتمة القسم الأول:

إذا كان المغرب، في إطار محاولات ترسيخ مبادئ اللامركزية، قد أعطى صلاحيات مهمة واختصاصات واسعة للجماعات الترابية، أبرزها تمتيع هذه الأخيرة بالاستقلال المالي والشخصية المعنوية، فإنه أصبح من اللازم مواكبة هذه الصلاحيات والاختصاصات بمراقبة فعالة لضمان حسن تدبير هذه الأجهزة.

فحماية المال العام يعد رهانا أساسيا في سياق الحديث عن الإصلاحات السياسية وفي ظل تنصيب حكومة ديمقراطية منتخبة بالمغرب. فبدون تفعيل الرقابة الإدارية و القضائية على المالية العمومية والمحلية وتعزيز دورها وتوسيع مهامها، لا يمكن الحديث عن اعتماد مبادئ الحكامة المالية.

إن جميع أنواع الرقابة تستهدف ضمان تقديم مراقبة شفافة بأقل وقت وجهد ممكنين، وكل ذلك دون الخروج على القوانين المعمول بها في هذا المجال، وبالتالي تهدف كافة أنواع الرقابة إلى احترام مبدأ سيادة القانون.

فالرقابة التي تمارسها كل من المفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية والمحاكم المالية تعتبر عنصرا مركزيا في مفهوم الحكامة، إذ تشمل تقديم الحساب وتقدير الإدارة الجيدة للنفقات العمومية، وهي بذلك تتجاوز الرقابة التقليدية التي تنصب عادة على العمليات البسيطة للتدقيق من خلال مطابقة التدبير، لتركز على مسائل أخرى تتعلق بالنجاعة والأخلاق واحترام البيئة والاقتصاد والكفاءة والمردودية وهي أهداف جوهرية لجودة الإنفاق العام الوطني والمحلي.

فالقضاء يستمد قوته وكفاءته من المناخ الديمقراطي حيث يتمتع بالاستقلالية وبالنزاهة وبالجرأة. ففي الدول الديمقراطية لا يعرف القضاء الحدود الحمراء بالنسبة للفساد ونهب المال العام، ونستحضر هنا دور القضاء في فرض احترام المال العام للدولة.

فالرقابة ترتبط بشكل عام بقضايا التنمية والديمقراطية والحكامة، فالأهمية التي تحتلها الرقابة كأحد أهم مبادئ الحكامة الجيدة، تجعل منها شرطا جوهريا لإنجاح العمليات التنموية بالجماعات الترابية.

والرقابة على المال العام تعد عنصرا مركزيا في مفهوم الحكامة أو الحكم الرشيد، خاصة فيما يتعلق بتقديم المسؤولين عن تدبير الشأن العام لحساباتهم وتقييم مدى نجاعة الأداء والنتائج كأحد أهم مقومات المحاسبة. فتحقيق التدبير الجيد للشأن العام المحلي رهين بتأهيل وترسيخ ثقافة تدبيرية قائمة على الشفافية والمساءلة. وقد أجمع علماء المالية والاقتصاد على أهمية الرقابة، بل أولوها اهتماما كبيرا، حيث احتوت مجموعة من الكتب على قواعد وتعليمات تنظم عمل الأجهزة التي تتولى الحفاظ على الأموال العامة، وكيفية جباية الموارد وصرفها.

والمغرب لا يمكن أن يظل خارج المراقبة المالية الدولية ولا خارج التتبع من طرف المنظمات الدولية التي تهتم بالتنمية وبالنزاهة والشفافية ومستوى التطور، لذلك حاول الاهتمام بجانب حماية المال العام. إذ عرف المغرب تطورا نسبيا على مستوى توسيع نطاق الرقابة المالية من خلال تخصيص حيز هام لأجهزة القضاء المالي ضمن فصول الدساتير لاسيما دستور 1996 (الباب العاشر)، ودستور المملكة الحالي 2011 (الفصل 147) الذي اعتبر بأن المجلس الأعلى للحسابات هيئة عليا مستقل يتولى ممارسة اختصاصات ذات طبيعة رقابية قضائية حقيقية.

والقضاء المالي وإن كان قضاء زجريا، فهو أيضا قضاء يقوم على أسس الاستشارة وتقديم النصح. وهذه الازدواجية تنسجم مع التطورات التي يعرفها التدبير العمومي المحلي، والتي تقتضي أن يترك للمدبرين المحليين حرية المبادرة مع إرشادهم وتقديم المساعدة إليهم دون ترصد أخطائهم لمعاقبتهم.

وعموما فإن الدور الذي تلعبه المفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية والمحاكم المالية، يعتبر أساسيا لبلوغ أهداف التنمية المحلية، فهي دعامة أساسية من أجل تطوير الفعالية الاقتصادية والاجتماعية. وهكذا فقد أصبح من الضروري الانتقال من مراقبة الوسائل التي تبنى على فحص الوثائق المبررة لعمليات المداخل والنفقات، إلى التركيز على مراقبة النتائج التي تبنى على قياس النتائج ومدى تطابقها مع الأهداف المسطرة.

وأما ضخامة المهام والاختصاصات التي تتوفر عليها الأجهزة المكلفة بالرقابة على مالية الجماعات الترابية، فيمكن أن تصبح مشاركا أساسيا في تكريس الديمقراطية المحلية، ومساهما فعالا في ترسيخ سيادة القانون ومساعدة الجماعات الترابية على تحسين الأداء وتقوية الشفافية في تدبير المال العام وتعزيز المساءلة من أجل الوصول إلى حكامه جيدة.

وهذا ما سنتطرق إليه في القسم الثاني من هذه الأطروحة.

القسم الثاني: الحكامة المحلية وإشكالية التطبيق.

يكتسي موضوع الحكامة الجيدة حاليا أهمية بالغة على المستوى العالمي، حيث أصبح هذا الموضوع محط نقاش واسع داخل المؤسسات الدولية. وذلك لكونه أصبح أسلوبا ناجعا لتحقيق النزاهة والفعالية في الخدمات المقدمة للمواطن.

وتمثل الحكامة أحد متطلبات تحقيق التنمية في جميع المجتمعات وخاصة الدول النامية التي أصبحت بحاجة ماسة لإحداث إصلاحات عديدة في بنيتها السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والإدارية بغية تحقيق حاجات المواطنين الأساسية.

فمفهوم ترسيخ الحكامة الجيدة يحتل مركز الصدارة ضمن التوجهات الاستراتيجية الدولية للتنمية، والتي اختار المغرب الانخراط ضمنها، ولكي تتمكن الحكامة المحلية من تحقيق نجاحها لأبد من وجود إدارة محلية تعمل وفق آليات تدبير الشأن العام المحلي³³⁰.

وهكذا سنتطرق في هذا القسم من الأطروحة إلى تحديد وضبط مختلف المصطلحات والتعابير التي تعتبر ضرورية لفهم ماهية الحكامة، وكذا الوقوف على أهم العوامل التي أدت إلى بروز هذا المفهوم وتبنيه كمنهج وفلسفة ذات بعد استراتيجي في عملية التحول الديمقراطي، وكذا في النهوض بعجلة التنمية.

وسنبدأ بتحديد الإطار المفاهيمي والنظري العام للحكامة، والذي تشترك فيه معظم الحضارات والأمم في العالم، وذلك للوصول إلى أهداف الدراسة وفي مقدمتها معرفة أهم الآليات والمؤشرات التي تتيح للدول الوصول إلى الحكامة الجيدة.

فقد قمنا بتقسيم القسم الثاني من الأطروحة إلى فصلين، جاء **(فصلها الأول)** كتعريف شامل للحكامة بداية بالحديث عن مبادئ الحكامة المحلية وأهدافها.

أما **(الفصل الثاني)** فقد تم التطرق فيه إلى الحكامة من خلال التدبير المالي للجماعات الترابية.

³³⁰ - محمد الفتاح الهجوي، مؤسسة العامل ونظام الحكامة المحلية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية: 2006-2007، ص: 54.

الفصل الأول: مبادئ الحكامة المحلية وأهدافها.

تعد الحكامة من المواضيع الحديثة التي يتم تداولها في الوقت الحالي، ويجب الإشارة أن تبني مبادئ الحكامة في أي بلد لا يمكن أن يتحقق إلا إذا كان هناك مناخ وبيئة تضمن تلك المبادئ.

فهي من أبرز وأهم الموضوعات على مستوى المؤسسات والمنظمات الدولية والإقليمية، لذلك بات من الضروري التعاطي بجدية ووعي مع مفهوم الحكامة.

كما أن أسلوب جديد في الحكم تعتمد الدولة من خلال مؤسساتها المختلفة لتحسين نوعية حياة المواطنين وتحقيق رفاهيتهم، وذلك في تناغم تام مع القطاع الخاص والمجتمع المدني.

وفيما يتعلق بتحديد مفهوم الحكامة، فهناك غموض سواء في ترجمة أو تعريف هذا المفهوم وسنتطرق في هذا الفصل إلى طرح مفهوم الحكامة كمقاربة نظرية ومعرفية في حقل الدراسات التنموية، نظرا لما لهذا المصطلح من علاقة سببية بعملية التنمية المستدامة، فالحكامة تهدف إلى ضمان وحدة وترابط الاختيارات الجماعية مع محاولة تخطي، من خلال الحوار والتوافق، النزاعات والخلافات وعلاقات السلطة الموجودة دائما.

ولذلك ارتأينا في معالجة هذا الفصل أن نتطرق في (المبحث الأول) إلى الإطار النظري والقانوني للحكامة المحلية، من خلال الوقوف على تطور مفهوم الحكامة وأنواعها تم معايير ومرتكزات الحكامة الجيدة.

سنحاول في (المبحث الثاني) معالجة واقع الحكامة في المغرب ودور القطاع الخاص والمجتمع المدني في الحكامة المحلية، حيث سنتعرض من خلاله إلى الإطار القانوني للحكامة الجيدة تم دعم الإطار المؤسسي والشركاء الجدد للحكامة المحلية.

المبحث الأول: الإطار النظري والقانوني للحكامة المحلية.

منذ ما يزيد عن عقد من الزمن أصبحت المنظمات الغير الحكومية والهيئات الوطنية والدولية تتداول بمناسبة تدبيرها لأنشطتها وتقديمها لخدماتها مصطلحا أو مقاربة جديدة لتدبير الشأن العام أو الخاص ويتعلق الأمر بالحكامة.

وفي نفس السياق، فإن نظام الحكامة يصنف كمعيار لقياس فلسفة الدولة ورصد توجهاتها الاقتصادية والاجتماعية وكذا الادارية.

وعليه، ولدراسة الإطار النظري لمفهوم الحكامة الجيدة سنتناول من خلال هذا المبحث تطور مفهوم الحكامة وأنواعها في (المطلب الأول)، فيما سنتطرق في (المطلب الثاني) إلى مرتكزات الحكامة ومعاييرها.

المطلب الأول: تطور مفهوم الحكامة ومستوياتها.

تعتبر الحكامة مفتاحا لحسن التدبير على جميع المستويات الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية والمالية وغيرها، ولقد أثارت الحكامة عدة نقاشات سواء من طرف الباحثين أو بعض الهيئات الدولية الحكومية أو غير الحكومية بغية إيجاد تعريف شامل لمفهومها، لأنها تختلط بالعديد من المفاهيم الأخرى. وقد ارتأينا في هذا المطلب أن نتطرق إلى مفهوم الحكامة وتطورها في (الفرع الأول)، بينما سنقوم بالحديث عن أوجه الحكامة في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم الحكامة وتطورها.

من خلال الاطلاع على مجموعة من المراجع والدراسات في مجال التدبير والحكامة، يتضح أن مفهوم "الحكامة" أو "حسن التدبير" كما يطلق عليه البعض، مصطلح من أهم المصطلحات التي تم تداولها في الحقل التنموي منذ نهاية الثمانينات حيث تم استعماله لأول مرة من طرف البنك الدولي في 1989³³¹، فهو أولا وقبل كل شيء تعبير

³³¹ سعيد جعفري، الحكامة وأخواتها مقاربة في المفهوم ورومان الطموح المغربي، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الدار البيضاء، ص: 31، (الطبعة الأولى 2010).

عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع وموارده الاقتصادية والاجتماعية من أجل تحقيق التنمية³³².

وهذا هو التعريف المعتمد من طرف أغلب المنظمات الدولية، وهو في واقع الأمر مفهوم قديم يدل بالأساس على آليات ومؤسسات تشترك في صنع القرار. وبالنسبة للبنك الدولي، الحكامة تشمل القواعد والتقاليد والمؤسسات التي يمارس بلد ما من خلالها سلطته على الصالح العام³³³. ولقد جاء استعمال البنك الدولي لمفهوم الحكامة في إطار تأكيده على أن أزمة التنمية في افريقيا هي أزمة حكامته بالدرجة الأولى³³⁴ بسبب فساد الحكومات السياسية وضعف التخطيط والتخبط في تسيير الأمور وعدم العدالة الاجتماعية.

إن مفهوم الحكامة "la Gouvernance" يرتبط ارتباطا عميقا بمجموعة من المفاهيم من قبيل: (مفهوم التنمية، مفهوم المجتمع المدني، مفهوم المواطنة، مفهوم دولة الحق والقانون³³⁵،...)، وكذا بكيفية نجاعة إدارة الدول والحكومات للشأن العام، ومدى تحقيقها للأهداف المسطرة.

فمصطلح الحكامة تعود أصوله إلى عدة قرون، وبالضبط إلى القرن الثالث عشر الذي شهد بدايات استعماله في اللغة الفرنسية قبل أن ينتقل إلى اللغة الأنجلوساكسونية، وقد

³³²- اطلع عليه بالموقع الإلكتروني ويكي الكتب، كتبه مفتوحة لعالم حر، بتاريخ 23 شتنبر 2017 على الساعة 10 صباحا.

<https://ar.wikibooks.org/wiki/الحكامَة>

³³³- **Mohammed El Bouchouki**, Le contrôle juridictionnel des finances publiques au Maroc: consolidation de la bonne gouvernance, thèse pour le doctorat en droit public, université de perpignan via domitia, faculté internationale de droit compare des états francophones, institut français de droit compare et droit musulman méditerranée, Afrique francophone, France, 27 avril 2009, p:197.

³³⁴- **التقرير السنوي للبنك الدولي 1996**، واشنطن العاصمة، الترجمة العربية.

³³⁵- **رؤية الهيماوي: دور الحكامة الجيدة في تدبير الشأن المحلي بالمغرب**، جهة العيون بوجدور الساقية الحمراء، نموذجا، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أجدال، الرباط، السنة الجامعية 2012-2013، ص: 28.

ارتبط المصطلح في أولى مراحل استعماله بالمجال السياسي، إذ كان يحيل في كلتا اللغتين الفرنسية والإنجلوساكسونية إلى مدلول الحكم أو تدبير الشأن العام³³⁶.

وقد تم استعمال مصطلح الحكامة بالمجتمع الإنجليزي خلال القرون الوسطى³³⁷ لوصفه عملية التعاون بين مختلف السلطات السياسية والاجتماعية. كما أعيد استعمال المفهوم على المستوى الرسمي خلال بداية التسعينات من طرف بعض الهيئات والمنظمات الدولية كالبنك العالمي وصندوق النقد الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي³³⁸ كضرورة فرضتها الصيرورة التنموية والسياسية.

أما في المرجعية الإسلامية، فمفهوم الحكامة يقوم على المبادئ التالية³³⁹:

﴿ يسعى إلى تحقيق العدل وفقا لما أراه الله؛

﴿ يساوي بين الأفراد ويضع الشخص المناسب وهو الحكم الذي لا يسمح بنشوء مراكز قوة والنفوذ داخل المجتمع؛

﴿ لا يسمح بوصول الأزمات والمشكلات إلى درجة اللاعودة، وهو بالتالي الحكم الذي يؤدي إلى تحقيق مقاصد الشريعة، ويخدم المصلحة العامة والخاصة على حد سواء ويقوم مجتمعا ربانيا تصان فيه حرية الفرد وكرامته.

فمن الصعب ضبط مفهوم الحكامة وإعطائه تعريفا موحدا ونهائيا لارتباطه بمجالات متعددة ولتعدد صيغ تداوله، فهو:

حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي PNUD، فالحكامة "نسق جديد من العلاقات والمساطر والمؤسسات التي تتمفصل بها مصالح المجموعات والأفراد، وتمارس الحقوق والواجبات، وتفك الخلافات والنزاعات، يقوم على تدوير التراتبية وتشجيع التشارك بين المسيرين والمساهمين وحسن التنظيم وتوزيع المسؤوليات وصقل القدرات ودعم التواصل

³³⁶- Bernard Cassen, le piège de la gouvernance, le monde diplomatique, juin 2001, p: 28.

³³⁷- سعيد جفري، الحكامة وأخواتها، (مقاربة في المفهوم ورهان الطموح المغربي)، مطبعة النجاة الجديدة، الدار البيضاء، ص: 13، (الطبعة الأولى 1431-2010).

³³⁸- سعيد جفري، ما الحكامة؟، مطبعة الأمنية، الرباط، 2014، ص: 14.

³³⁹- علي سليمان العبيدي، هوامش في تاريخ المؤسسات والوقائع الاجتماعية، الرباط، ص: 56، (الطبعة الأولى، دجنبر 1985).

داخليا وخارجيا، وبذلك فهو يعني التدبير الذي يجمع بين الفعالية والتدبير الديمقراطي للشأن العمومي"340 .

ويعرف البنك الدولي الحكامة³⁴¹ "بأنها الكيفية التي تمارس بواسطتها السلطة العمومية تدبير الموارد الاقتصادية والاجتماعية في بلد من البلدان لخدمة التنمية".

وقد جاء استعمال البنك الدولي آنذاك لمفهوم الحكامة في إطار تأكيده على أن أزمة التنمية في إفريقيا هي أزمة حكامه بالدرجة الأولى، بسبب فساد النظم السياسية وضعف التسيير والتخطيط.

أما منظمة المدن والتعاون في أوروبا (OSCE)، فتري أن الحكامة³⁴² تقوم على بناء وتعزيز المؤسسات الديمقراطية وتشجيعها، إضافة إلى التسامح في المجتمع ككل. ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OCDE)، تری أن الحكامة³⁴³ وسيلة لشرعية الحكومة و وسيلة لإضفاء الشرعية عليها والعناصر السياسية فيها، واحترام حقوق الإنسان وحكم القانون.

إن الحكامة تعني التدبير السليم للشؤون العامة، مما يدل على ممارسة السلطة عبر مختلف مستويات الحكومة، والذي يجب أن يكون فعالا ومندمجا وعادلا وشفافا، ويقدم الحساب عن الأعمال التي تم القيام بها.

³⁴⁰- اطع عليه بالموقع الإلكتروني الرسمي للمنظمة بتاريخ 03 أكتوبر 2017 على الساعة 11 صباحا:

<http://www.undp.org/content/undp/fr/home>

³⁴¹- اطع عليه بالموقع الإلكتروني الرسمي للبنك الدولي بتاريخ 03 أكتوبر 2017 على الساعة 08 مساءً.:

<http://www.banquemondiale.org>

وكذلك المرجع :

Jean-Pierre Gaudin, pourquoi la gouvernance?, collection la bibliothèque du citoyen, octobre 2002, éditeur presses de sciences po (P.F.N.S.P.), p: 72 et 73.

³⁴²- اطع عليه بالموقع الإلكتروني الرسمي للمنظمة بتاريخ 04 أكتوبر 2017 على الساعة 10 صباحا:

<http://www.osce.org/gsearch?qr=gouvernance>

³⁴³- اطع عليه بالموقع الإلكتروني الرسمي للمنظمة بتاريخ 05 أكتوبر 2017 على الساعة 11 صباحا:

<http://www.oecd.org/general/searchresults/?q=GOUVERNANCE>

بالنسبة للاتحاد الأوروبي، فقد عرف الحكامة على أنها مجموع القواعد والعمليات والسلوكيات التي تؤثر على ممارسة السلط، خاصة من حيث الانفتاح والمشاركة والمسؤولية والفعالية والتماسك³⁴⁴.

أما معهد الحكامة، فقد عرف الحكامة بأنها مجموعة المؤسسات والتصرفات، والتقاليد التي تنص على ممارسة السلطة، واتخاذ القرار والكيفية التي يستطيع بها المواطنون إسماع صوتهم³⁴⁵.

ومن بين التعاريف التي يمكن استقراؤها من خلال المجالات التي وظفت فيها:

✍ الحكامة إعادة صياغة العلاقة بين كل المتدخلين على أساس مفهوم التعاقد، التشارك والتوافق.

✍ الحكامة مقارنة ورؤيا وفلسفة جديدة للتغيير، لها مضمون اقتصادي مالي اجتماعي وسياسي باعتبارها النهج الأكثر نجاعة لتدبير الشأن العام والمجتمعي.

✍ الحكامة نمط جديد لتدبير السلطة والتنظيم السياسي والاجتماعي وهي رؤيا جديدة للدولة والمجتمع العلاقات الرابطة بينهما، ولسبل قيادة التغيير، وهي بذلك أيضا مقارنة جديدة لتدبير التغيير في المرفق العمومي والخصوصي، والمجتمع المدني.

✍ الحكامة تعبئة للطاقات والموارد وترشيد استثمارها لتأمين شروط تدبير جيد.

✍ الحكامة إعادة صياغة مفهوم الرقابة والمحاسبة، بعد أن كانت من الأعلى إلى الأسفل، تصبح ثنائية الاتجاه.

✍ الحكامة الجيدة تتمثل أيضا في إمكانية المحاسبة ومراقبة التسيير وعرض النتائج المحصل عليها من أجل إقناع المواطن أن هنالك مجهودات تبدل في إطار شفاف وديموقراطي بحيث لا وجود لديموقراطية من دون مساءلة ومحاسبة.

³⁴⁴- روبرت حجي، سفير الاتحاد الأوروبي، الحكامة العمومية، نشرة بحثة الاتحاد الأوروبي بالمملكة المغربية طلة وحل، رقم 201، يوليو 2014.

³⁴⁵- محمد العزيز أهرقي، الحكامة الجيدة: الدولية - الوطنية - الجماعية ومتطلبات الإدارة المواطنة، مكتبة دار السلام للطباعة والنشر، الرباط، 2009، ص: 35.

أكد المدير العام للمنظمة الإسلامية للتربية والعلوم والثقافة "إيسيسكو" أن الحكامة الجيدة "هي من العمق والشمول، بحيث تتجاوز المجالات السياسية والاجتماعية، لتشمل الأبعاد الثقافية والتربوية والحضارية على وجه الإجمال"³⁴⁶.

ويضيف المدير العام للإيسيسكو، إن الحكامة "هي قاعدة للاستقرار السياسي وللنماء الاقتصادي وللوائام الاجتماعي، بقدر ما هي أساس للبناء الثقافي وللتقدم الحضاري، وبذلك تكون التنمية الاقتصادية والاجتماعية، هي العمود الفقري للتنمية الشاملة المستدامة، وتكون جودة الحكامة هي الدعم للنماء، والتعزيز للبناء، في مدلولاتهما الشاملة ومفاهيمهما العميقة".

ووفقا لتقرير التنمية الإنسانية العربية الصادر خلال سنة 2002، فإن الحكم الصالح هو الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لاسيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقرا وتهميشا³⁴⁷.

أما على الصعيد الفقهي فإن غالبية التعاريف المقدمة تنحو تقريبا في نفس اتجاهات التعريفات المؤسسية وإن مع بعض الاختلافات، فمثلا يعرف الأستاذ حركات الحكامة بأنها مقاربة تشاركية تتميز بالشفافية والمسؤولية والفعالية والعدالة³⁴⁸، أو هي نظام للتدبير والمراقبة³⁴⁹.

فالحكامة إذن هي نظام للتسيير الفعال للشأن المحلي عبر قواعد شرعية مقبولة بهدف تحسين القيم الاجتماعية للأفراد والجماعات.

³⁴⁶- التويجري، في كلمة ألقاها في الجلسة الافتتاحية لمنتدى كرانز هونتانا العالمي الذي يعقد في مدينة الداخلة المغربية خلال الفترة من 17 إلى 22 مارس 2016.

³⁴⁷- اطلع عليه بالموقع الإلكتروني للأمم المتحدة، بتاريخ 2017/09/03 على الساعة 18 مساء.

<http://www.un.org/ar/esa/ahdr/ahdr02.shtml>

تقرير التنمية الإنسانية العربية الصادر للعام 2002، الفصل السابع، الحكم والتنمية، ص: 101، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي.

³⁴⁸- Harakat Mohamed, Le concept de gouvernance au Maroc, le Revue marocaine d'audit et de développement, série: management stratégique, n° 5, 2004, p:12.

³⁴⁹- Ibid, p: 7.

أما المغرب فقد عمل على دسترة الحكامة الجيدة في دستور 2011³⁵⁰ لكونها تعتبر قاطرة للنهوض بالعمل داخل الإدارة العمومية وركيزة مهمة لمعالجة الاختلالات، وتم ذلك عن طريق دسترة مجموعة من الهيئات والمؤسسات³⁵¹ التي تعنى بالحكامة الجيدة.

لذلك فالحكامة الجيدة، في أي مجتمع وأي مؤسسة حكومية كانت أو غير حكومية، تبقى من أهم الضروريات لإنجاح المشاريع التنموية، إلا أن تطبيقها يتطلب سيادة جو تسوده الشفافية والمسؤولية ودولة القانون والمشاركة واللامركزية والتنسيق بين كل المتدخلين.

الفرع الثاني: أوجه الحكامة.

تعتبر الحكامة أسلوبا من أساليب ممارسة السلطة وهي مرتبطة بالمجال التنموي بحيث يؤدي إلى تدبير جيد وفعال للموارد الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والالتزام بالشفافية ومحاسبة المفسدين ومحاربة الرشوة، بهدف تحقيق تنمية حقيقية، والخروج من الفقر والهشاشة والتدهور.

إن تكريس مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة في أعمال الجماعات الترابية وأجهزتها وهياكلها من شأنه أن يعمل على امتلاك القدرة على محاسبة ومسائلة المسؤولين في حالة الإخلال بوظائفهم ومسؤولياتهم³⁵².

ولاشك في أن الحكامة لها عدة أوجه تجعلها قادرة على بناء إيديولوجياتها، إذ نجد أن مفهوم الحكامة يوظف ويستعمل من طرف مجموعة من الحقول المختلفة، ولكنه في النهاية يصب في اتجاه واحد وهو حسن التدبير وحسن التسيير وربط المسؤولية بالمحاسبة.

أولاً: الحكامة السياسية؛

إن فساد النظم السياسية وضعف التسيير كان من أهم أسباب ظهور الحكامة، وجاء هذا من خلال تأكيد البنك الدولي على أن أزمة التنمية في إفريقيا هي أزمة حكاما بالدرجة الأولى.

³⁵⁰ -الباب الثاني عشر من دستور 2011.

³⁵¹ -الفصول من 159 إلى 171 من دستور 2011.

³⁵² -عماد أبركان، نظام الرقابة القضائية على الجماعات الترابية ومتطلبات التنمية، منشورات مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمنية الرباط، ص: 402، (الطبعة الأولى).

فالحكامة السياسية تبنى على التواصل الدائم مع المواطن فهي طريقة لتدبير وتسيير دواليب الدولة في إطار الدفاع عن الشعب.

ومجال الحكامة السياسية واسع جدا يتجلى في مظاهر شتى ابتداء من الدستور والمؤسسات والهيكل الدستورية والقوانين، مروراً باحترام مبدأ فصل السلط وتكريس دولة الحق والقانون، وصولاً إلى احترام الحريات الأساسية الفردية والجماعية للمواطنين³⁵³.

إن خلق ثقافة المشاركة السياسية عن طريق إشراك كل الفاعلين من مواطنات ومواطنين ومجتمع مدني وقطاع خاص ومقاولات ونقابات وغيرها في عملية اتخاذ القرار، وبالخصوص القرار السياسي، ومراقبته بالضبط والتقويم عقب صدوره، مروراً باحترام مبدأ فصل السلط وتكريس دولة الحق والقانون ووصولاً إلى احترام الحريات الأساسية الفردية والجماعية للمواطنين يعتبر أوجه الديمقراطية الأكثر بروزاً في ملامح الحكامة السياسية.

فالحكامة السياسية لها مجال واسع جدا يتجلى في مظاهر شتى ابتداء من الدستور والمؤسسات والهيكل الدستورية والقوانين، وبالتالي فهي تعني الاحتكام إليها في كل القضايا السياسية بعيداً عن الانتهازية السياسية.

ثانياً: الحكامة الاقتصادية؛

منذ القرن 18 اقتحم مفهوم الحكامة الاقتصادية عالم الاقتصاد خاصة في أواخر القرن 19 مع ظهور المقولة الصناعية وتطورها في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا، وأصبحت الحكامة تدل على طريقة تسيير ومراقبة المقولة.

وحسب منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية فإن تحقيق الحكامة الاقتصادية بالنسبة للدول النامية يتطلب إصلاحات كبرى تهم بالخصوص المجال السياسي والمؤسسي مع ضرورة هيكلة الاقتصاد من أجل تعزيز دينامية النمو ورفع معدلاته تماشياً مع أهداف الالتحاق بالدول الصاعدة والعمل على النهوض بنمو أكثر إنصافاً وشمولية.

³⁵³ محمد العزیز أهرقي، الحكامة الجيدة: الدولية - الوطنية - الجماعية ومتطلبات الإدارة المواطنة، مكتبة حار السلام الرباط، ص: 116، (الطبعة الأولى 2009).

إن الحكامة الاقتصادية أضحت صيرورة لبناء آلية الشفافية والمشاركة والفعالية والالتزام بمبادئ التعاقد والمساءلة في إطار احترام القوانين، أي اعتبار القانون مرجعية للجميع وضمان سيادته على الجميع دون استثناء، وذلك من أجل تحقيق التنمية.

فالساهرون على الشأن العام أصبحوا مطالبين أكثر من أي وقت مضى بحسن تدبير المال العمومي بما يتناسب ومنطق الشفافية والجدية.

إن السيطرة على الفساد يخلق النمو والتنمية الاقتصادية ويدعمهم، فمحاربة الفساد هو احد أهم الأهداف الضرورية لتطبيق مبدأ الحكامة مقارنة بالأسلوب التقليدي في الإدارة، إن المعايير المعتمدة من طرف البنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي للتنمية، تتمحور بالأساس حول تحفيز النمو الاقتصادي والانفتاح الاقتصادي وحرية التجارة والخصوصية.

ثالثاً: الحكامة الاجتماعية؛

تعتبر الحكامة بشكل خاص مجموع الممارسات الجيدة، والتي يتم التعبير عنها من طرف المؤسسات الدولية تجاه دول العالم الثالث، خاصة في إطار الأخذ الإيجابي بمقاربة التنمية المستدامة³⁵⁴.

فقد أصبح مفهوم الحكامة يشهد تداولا واسعا، نظرا لارتباطه بمواضيع التنمية، الديمقراطية، حقوق الإنسان، البيئة، السياسة، القضاء...، وتعد الحكامة توجها جديدا في ممارسة الحكم، فهي أولا وقبل كل شيء تعبير عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع وموارده.

ووفقا للبنك الدولي يعتبر الفساد أحد أهم مظاهر الحكم السيء، فإن التنمية في الشرق الأوسط وشمال افريقيا على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والسياسي تعاني من ضعف في إدارة الحكم التي تكون مختلفة عن دول العام وأن المنطقة تعاني من عجز في

³⁵⁴ - **Wafaa Fares**, Du gouvernement a la gouvernance d'un concept ambigué ,
Revue MASSALIK, n°: 8, 2008, p: 4.

الحرية والذي ينعكس على التنمية البشرية ويعتبر أحد أهم المظاهر للتخلف والتنمية السياسية³⁵⁵.

رابعاً: الحكامة القضائية؛

لا يخفى على أحد أن القضاء هو أسمى وأنبئ المبادئ التي تسعى كل المجتمعات إلى تحقيقه، نظراً لأهميته القصوى في تحقيق السلم والأمن الاجتماعي وضمان استقرار الدول. ومن أجل تحقيق الحكامة القضائية لا بد من تحسين النظام القضائي وتفعيل مبادئ العدالة الاجتماعية وتطبيق القاعدة القانونية دون تحيز، الشيء الذي يستلزم وجود علاقات قائمة على روابط عقدية وإلغاء كل أشكال التمييز.

فالحكامة القضائية تستلزم في البداية اختيار العناصر ذات الكفاءة ومجموعة من المعايير لإيجاد قاضي المستقبل، بالإضافة إلى التكوين الذي يستوجب أن يكون راشداً ولا يعارض مبادئ الحكامة.

يعتبر البنك الدولي شرط احترام استقلال القضاء واحترام القانون من بين الشروط الأربعة التي يتبناها لإقامة حكامة جيدة.

خامساً: الحكامة الإدارية³⁵⁶؛

إن الإدارة العمومية في جل دول العالم الثالث ومن بينها المغرب، لازالت تعاني من مجموعة من الاختلالات، كضعف الأداء وجودة الخدمات التي تقدمها للمواطنين والمواطنين، وغياب روح المسؤولية لدى الموظفين وضعف التواصل مع المواطنين والمواطنين، وغياب المحاسبة على المردودية التي يقدمها الموظف.

وكما هو الشأن بالنسبة للحكامة السياسية، الاجتماعية، القضائية والاقتصادية، حظي المجال الإداري بنوع من الاهتمام من طرف البنك الدولي وباقي المؤسسات الدولية الأخرى باعتبار المهمة الجسيمة التي تناط بالسلطة التنفيذية وأجهزتها الإدارية. فقد جاءت الحكامة

³⁵⁵- تقرير التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 2004.

³⁵⁶- سعيد جفري، ما الحكامة؟، مطبعة الأمنية، الرباط 2014، ص: 158.

الإدارية في سياق يتميز فيه التدبير العمومي بالمحدودية ورداءة سوء التدبير والانحرافات والممارسات غير القانونية من قبيل الارتشاء و المحسوبية و الزبونية و البيروقراطية داخل الهياكل الإدارية.

فالمؤسسات الدولية كثيرا ما تستعمل مبدأ الحكامة الجيدة من أجل تحديد مميزات "الإدارة العمومية الجيدة" التي يمكن للدول النامية أو السائرة في طريق النمو تبني سماتها الايجابية للقيام بإصلاحات هيكلية وبنوية مرتبطة بالسياسات العمومية الاجتماعية.

ولتطبيق سيادة القانون والعمل على تحقيق مبادئ الحكامة الإدارية لابد أن تكون هنالك مؤسسات ذات كفاءة جيدة تعمل على ضوء آليات وضوابط تشارك في تحقيق النمو الاقتصادي. والواضح إصلاح الإدارة بالدول النامية لا يتوقف على الأجهزة الرسمية للدولة ولا على مختلف الفاعلين أحزابا سياسية نقابات وجمعيات فقط، ولكنه يتوقف أيضا على مساهمة كل المواطنين والمواطنين والمجتمع المدني انسجاما مع المقتضيات القانونية المعمول بها في مجال ممارسة الحقوق والحريات التي تكفلها الدساتير بروح المسؤولية والمواطنة.

إن الحكامة الإدارية تدرج في إطار التوجه الرامي إلى تطوير التدبير العمومي وتحسين أداء الإدارة في أفق إبراز الممارسات الجيدة في مجالات التدبير بشكل عام. فالحكامة الإدارية تقتضي كذلك محاربة الفساد واستغلال النفوذ المتفشي في مختلف إدارات الدول النامية، وربط المسؤولية بالمحاسبة.

المطلب الثاني: معايير ومرتكزات الحكامة الجيدة.

الحكامة آلية للتدبير الرشيد والحكيم للموارد بهدف تحقيق التوازن في شتى الميادين، بالإضافة إلى أنها تشكل دعامة ومدخل أساسي للوصول إلى حالة التنمية البشرية المستدامة.

ففضايا المواطنة والمساواة والإنصاف بين الجنسين تعتبر في صلب متطلبات ومعايير مفهوم "الحكامة الجيدة"، فالتكافؤ في الولوج للخدمات والاستخدام العادل للموارد وواجب المشاركة في صنع القرار وفي عملية التنمية الشاملة تعتبر من الركائز الأساسية

لمفهوم الحكامة، فالمواطنون يريدون مشاركة واسعة في اتخاذ القرارات المتعلقة بتحسين إطار عيشهم وطنيا ومحليا.

وفي هذا المضمار، يقتضي الحديث عن معايير الحكامة (الفرع الأول) قبل التطرق إلى مرتكزات الحكامة الجيدة في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: معايير الحكامة.

تختلف المعايير التي تعتمد عليها الحكامة الجيدة في أدبيات المؤسسات الدولية، وبحسب المنظمات وخاصة الحكومية منها، وبحسب المناطق التي تعنى بشؤون التنمية³⁵⁷.

فهناك عدة معايير تشمل الدولة ومؤسساتها والإدارة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمواطنات والمواطنين كناشطين اجتماعيين وهي معايير قد تختلف حسب المنظمات وحسب المناطق.

فالمعايير المعتمدة من طرف البنك الدولي لبعض البلدان وخصوصا بلدان شمال إفريقيا تتجلى في الاستقرار السياسي، الاحتكام إلى القانون، التحكم في الفساد، المحاسبة، طريقة تنظيم الاقتصاد، المشاركة وتأمين فرص متساوية للاستفادة من الخدمات التي تقدمها الدولة.

أما معايير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فهي: الشفافية، حسن الاستجابة، التوافق، المحاسبة، الرؤيا الاستراتيجية، المساواة، الاحتكام إلى القانون، المشاركة.

وبخصوص معايير الاتحاد الأوروبي كما أعلن عنها الكتاب الأبيض، فهي تتلخص في خمسة مبادئ: الانفتاح، المشاركة، المسؤولية، الفعالية، التماسك والتعايش.

إن المعايير المعتمدة من طرف البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تتمحور بالأساس حول تحفيز النمو الاقتصادي والانفتاح الاقتصادي وحرية التجارة والخصوصية.

³⁵⁷ - ربهيد السعيد و كريمة لعرض، الحكامة الجيدة بالمغرب ومتطلبات التنمية البشرية المستدامة، مكتبة الرشاد، سطات، ص: 36، (الطبعة الأولى 2009).

ومعايير منظمة التعاون الاقتصادي للتنمية تتجلى في دولة الحق والقانون، إدارة القطاع العام، السيطرة على الفساد وخفض النفقات العسكرية.

من خلال كل ما سبق يتضح بأن الحكامة تهدف إلى تحقيق عدد من الأهداف وأهمها:

الشفافية، المساءلة، المسؤولية والمساواة؛

1- الشفافية³⁵⁸؛

تعني في مفهومها العلمي مناهضة ظاهرة الفساد الإداري في الدولة عن طريق توفر الصدق والوضوح بوجود المحاسبة والمساءلة في العمل العام، مع تمكين المواطنين من الاطلاع على المكونات الرقمية في داخل الدولة³⁵⁹ ، وإشراكهم في عملية صنع القرار.

فهي مصطلح أصبح من أكثر المصطلحات تداولاً في الوقت الحاضر وفي مختلف مجالات العمل سواء بين الأفراد وفي وسائل الإعلام وخطابات المسؤولين، وأصبحت الشفافية كلمة مرادفة لمصطلحات انتشر استخدامها كثيراً وهي الفساد بإشكاله والإصلاح والنزاهة والقيم والأخلاق إلى غيرها من المصطلحات التي تسعى إلى تصحيح ما هو سلبي في أي مجتمع.

تتأسس الشفافية على حرية تدفق المعلومات، فالعمليات والمؤسسات والمعلومات يجب أن تكون متاحة بصورة مباشرة لأولئك المهتمين بها، ويجب توفير المعلومات الكافية لفهم تلك العمليات والمؤسسات ورصدها³⁶⁰. فالنظام الشفاف هو الذي يتمتع بوجود إجراءات واضحة في عملية صنع القرارات ورسم السياسات، ووجود قنوات اتصال مفتوحة بين الفاعلين والسماح لها بالوصول إلى المعلومات.

³⁵⁸⁻ **Philippe Moreau Defarges**, La gouvernance, collection que sais-je?, éditeur presses universitaires de France, puf, 1^{re} édition, 2003, juin, p: 107.

³⁵⁹⁻ **Mark Bevir (editor)**, encyclopédie of gouvernance, sage publications, London 2007, p: 988.

³⁶⁰⁻ **إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يناير 1997، ص: 8.**

فالشفافية تعتبر من المفاهيم الحديثة والمتطورة في الحكامة، والتي يجب على الإدارة الواعية الأخذ بها لما لها من أهمية على الإدارة والأطراف المعنية بها. وتعني الشفافية الانفتاح والتخلي عن الغموض والسرية والتضليل، وجعل كل شيء قابلاً للتحقيق والرؤية السليمة.

وهي عملية تتطلب توفر المواطنين و المواطنين على كل المعلومات الدقيقة في الوقت المناسب حول السياسات التي تتبعها مجالس الجماعات الترابية والقرارات المتخذة في مجال التنمية، مما يفسح المجال للراغبين في الاطلاع على المعلومات الضرورية والموثقة الأمر الذي يساعد على اتخاذ القرارات المناسبة والصائبة التي تهم الساكنة بفضل توسع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة من جهة، ووضع حد لأوجه الفساد من جهة أخرى. مع تصويب السياسات الاقتصادية والاجتماعية نحو الوجهة الصحيحة.

إن الشفافية تهدف إلى تحويل الإدارة إلى منزل زجاجي من جهة وبالتحمل الحقيقي لمسؤولية الشأن العام من جهة أخرى، وذلك من خلال إقرار مبدأ التشرك والانفتاح على مشاكل المواطنين³⁶¹.

فهي تعني توفر المعلومات الدقيقة في وقتها مع إفساح المجال أمام الجميع للاطلاع على المعلومات الضرورية مما يساعد في اتخاذ القرارات الصالحة وكذلك من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة.

من أجل مواجهة الفساد الإداري وعلاجه في الإدارة المحلية لابد من العمل بالاتجاه الذي يحقق الشفافية والنزاهة والمساءلة، فغياب الشفافية في الجماعات الترابية يزيد من تفاقم الفساد فيها، ويؤدي إلى تفشي الظواهر السلبية.

وإذا كانت الشفافية من أولى وأهم المفاهيم في إطار المنظومة المفاهيمية للحكامة الرقابية، فإن تكريسها يقصد بها العمل على خلق بيئة مناسبة تكون فيها المعلومات المتعلقة بالعلاقات المتبادلة بين طرفي الرقابة متاحة ومتطورة ومفهومة³⁶².

³⁶¹- Ahmed Bouachek, Redéfinition du rôle de l'état et nouveau concept de l'autorité, Remald n° 25, 2001, p: 49.

³⁶²- محمد أبو بكر، نظام الرقابة القضائية على الجماعات الترابية ومتطلبات التنمية، منشورات مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمنية الرباط، ص: 399، (الطبعة الأولى).

لهذا نجد الشفافية وسيلة من الوسائل التي تساعد في عملية المحاسبة لأن هذه الأخيرة لا تتم بصورة جيدة وفعالة دون ممارسة الشفافية.

إن منطلق الحكامة الإدارية يظل في الأساس منطلقاً أخلاقياً يتسم بغياب مظاهر الغش والرشوة³⁶³ وكل مظاهر الفساد.

2- المساءلة³⁶⁴؛

ينبع مفهوم المساءلة من فكرة مفادها أن يخضع كل من حصل على تفويض من جهة معينة، بصلاحيات وأدوات عمل، الوقوف أمامها للإجابة عن كيفية استعمال الصلاحيات وإدارة الموارد التي وضعت تحت تصرفه.

يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول (بعض) المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش³⁶⁵.

أي أن المساءلة تعني واجب المسؤولين عن الوظائف سواء كانوا منتخبين أو معينين أن يقدموا تقارير دورية عن عملهم وسياساتهم ونجاحاتهم في تنفيذها. وتعني تحميل الأفراد مسؤولية أدائهم مع قياس هذا الأداء بأكثر الطرق موضوعية.

ويشكل مفهوم المساءلة وواجب الخضوع له علاقة تفاوت وتدرج تقوم على القبول الطوعي لأي مؤسسة أو جهاز أو شخص بكشف وشرح الأعمال والخطوات التي يقوم بها وتبريرها لمن يشاركه العلاقة ويعتبر مسؤولاً أمامه.

وكذلك تعني المساءلة حق المواطنين في الحصول على المعلومات اللازمة والتقارير عن أعمال الإدارات العامة لكي يتأكدوا من أن عمل هؤلاء يتفق مع القيم الديمقراطية ومع تعريف وظائفهم ومهامهم بموجب القانون، وذلك للاستمرار في اكتساب الشرعية من خلال استمرار رضا المواطنين وقبولهم بطريقة أدائهم.

³⁶³⁻ Emmanuel Okamba, La gouvernance, une affaire de société: analyse mythométrique de la performance, l'harmattan mai 2010, p: 31.

³⁶⁴⁻ برآع تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تحسين التضمينية والمساءلة، الصادر عن البنك الدولي، 2003.

³⁶⁵⁻ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، برنامج إحارة الحكم في الدول العربية.

ويحق مسائل المدبرين عن أدائهم وهذا حق يضمنه القانون وأنظمة الحكامة للأشخاص والهيئات التي لها الحق في ذلك.

فالمساءلة يجب أن يكون صناع القرار في الحكومة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني مسؤولين أمام الجمهور العام، وأمام أصحاب المصلحة المؤسسية. وتختلف هذه المساءلة حسب كل منظمة، وحسب ما إذا كان القرار داخليا أم خارجيا بالنسبة للمنظمة³⁶⁶.

3- المسؤولية؛

هي التزام الشخص بما يصدر عنه قولاً أو عملاً، ألقى المسؤولية على عاتقه أي حملة إياها³⁶⁷. فهي المقدره على أن يلزم الإنسان نفسه أولاً، والقدرة على أن يفي بعد ذلك بالتزامه بوساطة جهوده الخاصة. وقيل المسؤولية حالة يكون فيها الإنسان صالحاً للمواخذه على أعماله وملزماً بتبعاتها المختلفة³⁶⁸.

فأنظمة الحكامة تهدف إلى رفع الحس بالمسؤولية لدى المسؤولين الإداريين، وأن يتصرفوا بدرجة عالية من الأخلاق المهنية. فمبدأ المسؤولية تم إقراره بعد التخلي عن القناعات القديمة التي كانت تقوم على إنكار حق الأفراد في مساءلة الإدارة من أجل أعمالها التي تلحق، بغير حق، أضراراً بهم في أنفسهم أو في ممتلكاتهم. ويقصد بالمسؤولية عامة أن يسأل الشخص ويتحمل تبعات تصرفاته ونتائجها.

فالمسؤولية مظهر من مظاهر دولة القانون أو خضوع الدولة بمؤسساتها وأجهزتها للقانون، إذ يعتبر من المكتسبات القانونية الحديثة. فهي الإسراع بتقديم الحساب من طرف أي مسؤول عن تدبير الشأن العام³⁶⁹.

³⁶⁶- إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يناير 1997، ص: 9.

³⁶⁷- أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصر، المجلد الأول، مطبعة عالم الكتب، الطبعة الأولى، 1429 هـ - 2008 م، القاهرة، ص: 1020.

³⁶⁸- المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة الرابعة 1425 هـ - 2004 م، القاهرة، ص: 411.

³⁶⁹- محمد العزيز أهرقي، الحكامة الترابية وتدابير المرافق العمومية على ضوء مشروع الجسوية المتقدمة، مطابع النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص: 28، (الطبعة الأولى 2014).

ومسؤولية قرينة التكليف، وهي تعني أن يكون الإنسان مكلفا بتأدية واجبات معينة تلقى على كاهله، بحيث يكون محاسبا عنها وعن نجاحه أو إخفاقه فيها من قبل طرف آخر. كما تتطوي على بعد أخلاقي و بعد قانوني، فأما الأول فيتمثل في كون الشخص يمارس مسؤولية تجعل منه عضوا من أعضاء المجموعة، وأما البعد القانوني فيعني أن المسؤولية تتأسس على دعامتين ملازميتين : واجب الشفافية و ضرورة دفع أو تقديم الحسابات³⁷⁰.

وتعتبر المسؤولية كذلك كونها المحاسبة على عدم أداء الواجبات الناتجة عن السلطة المفوضة للموظفين، حيث أسندت مجموعة من الواجبات إلى شخص ما لتأديتها فإنه يكون مسؤولا عنها ويحاسب عليها في حالة تقصيره في أدائها، وفي حالة عدم أدائها بأمان وعلى الوجه المطلوب.

4- المساواة؛

المساواة هي التمتع بجميع الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية دون تمييز بسبب الدين أو اللون أو اللغة أو الجنس أو الرأي السياسي أو المستوى الاجتماعي وقد دعا الإعلان العالمي لحقوق الإنسان إلى عدم التمييز بين البشر³⁷¹. فمفهوم المساواة تم وضعه ضمن المبادئ الحقوقية العالمية وكذا القوانين الوطنية، سواء في القرآن الكريم أو الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أو الدستور المغربي.

وللمساواة أنواع مختلفة ومتعددة، إذ إنها تتنوع وفقا لمضمونها وغاياتها، كالمساواة في استخدام المرافق العامة. فما دام المرفق العام نشاطا تمارسه جهة عامة في سبيل إشباع حاجة من الحاجات التي تحقق المصلحة العامة، وطالما كان المرفق العام بطبيعة وجوده خدمة للمجتمع ولمصلحة الجميع، فمن الطبيعي لذلك أن يتساوى في استخدامه الجميع من غير تمييز أيا كان سببه.

³⁷⁰ محمد اليعقوبي، المبادئ الكبرى للحكامة المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد: 56، 2004،

ص: 10.

³⁷¹ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948).

وبصفة عامة، هناك أربعة عناصر أساسية للحكامة فرضت نفسها تدريجياً، تتجسد في المقابولة، السوق، الدولة الوطنية والديمقراطية التمثيلية، ولكل واحدة من هذه المكونات دور خاص³⁷².

وهكذا، فقد التزمت بلادنا بمناهضة كل أشكال الفساد وفق مقاربة شمولية تستمد أسسها في المقام الأول من مقتضيات الدستور المتعلقة بربط المسؤولية بالمحاسبة والتوجهات الحكومية للانتقال إلى طور جديد في نظام الحكامة الجيدة. كما جعلته ينهج كذلك مقاربة متكامل فيها مختلف الآليات الزجرية والوقائية والتربوية والتواصلية. ووقائية تركز على التوعية بقيم ومبادئ النزاهة والشفافية، نظراً لما تكتسبه ظاهرة الفساد من خطورة على الأفراد والمجتمعات.

فالفساد يعتبر ظاهرة عالمية، ومتجذرة في كافة المجتمعات وعلى مستويات متعددة وفي كافة الميادين الاقتصادية، السياسية، الاجتماعية. ولعل ما أدى إلى استفحال هذه الظاهرة هو غياب المحاسبة والمساءلة أو عدم فعاليتها، سواء من طرف المجالس المنتخبة أو مؤسسات المجتمع المدني، أو من قبل أجهزة الرقابة.

وقد تكلم الملك محمد السادس عن قوة إرادة المغرب في محاربة الفساد والرشوة في الرسالة الموجهة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المنعقد بمراكش في مارس 2013³⁷³، وقد سبق أن أحدث لذلك "الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة"، وبتاريخ 2 يوليوز 2015، صدر الظهير الشريف بتنفيذ القانون المتعلق بالهيئة³⁷⁴ الجديدة التي أطلق عليها اسم "الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها".

³⁷²- محمد البعقوبي، المبادئ الكبرى للحكامة المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد: 56، ماي يونيو 2004، ص: 13.

³⁷³- الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة والاتصال، قطاع الاتصال، البوابة الوطنية، اطلع عليه بتاريخ 2017/12/12 على الساعة الخامسة مساءً.

<http://www.maroc.ma/ar/>

³⁷⁴- الفقرة الأخيرة من الفصل 36 من دستور 2011، ظهير شريف رقم 65-15-1 صادر في 21 من شعبان 1436 (9 يونيو 2015) بتنفيذ القانون رقم 12-113 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، ج ر عدد: 6374 بتاريخ 2 يوليو 2015، ص: 6075.

ثم بدأت النبيرة ترتفع من خلال خطاب افتتاح البرلمان في أكتوبر 2013 الذي خصصه الملك لسوء تدبير بعض الجماعات المحلية واستعمل خلاله عبارات نارية قصف بها المسؤولين عن تدبير الشأن المحلي بالدار البيضاء كنموذج.

الفرع الثاني: مرتكزات الحكامة الجيدة.

تهدف الحكامة المحلية إلى تعزيز الديمقراطية والحكامة الجيدة من خلال مؤسسات أكثر شفافية ومسؤولية على المستويات الوطنية والجهوية والإقليمية والمحلية، وترمي الحكامة المحلية إلى تحقيق ثلاث نتائج تهم تشجيع الشفافية في التدبير الإداري وتحسين أداء الجماعات الترابية وتعزيز المساواة بين الجنسين وتشجيع مشاركة المرأة في صنع القرار.

ومن أجل تحقيق الحكامة الجيدة لا بد من توفير بعض الشروط لذلك، وهذا ما سنراه في (الفقرة الأولى) من هذا الفرع، بينما سنتحدث عن المعوقات التي تحول دون الوصول إلى حكامة جيدة في (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: شروط تحقيق الحكامة.

إن مجالس الجماعات الترابية تعكس اتجاه الجماعة السياسي والاجتماعي، فنشاطها يجب أن يقوم على أساس إشباع حاجات الجماعة. فالمجالس أسست لهذا الغرض، ولذلك فهي لا تتدارس القضايا من الجانب النظري، ولكنها تتداول في المشاكل المطروحة فعلا على الجماعة. ولذلك فلا بد أن تعطى لها وسائل التسيير للقيام بمهامها على الوجه الأكمل، أي الوسائل البشرية والوسائل المادية.

أولاً: تدبير الموارد البشرية وتحديث الأجهزة الإدارية؛

رغبة في تدعيم اللامركزية المحلية منح المشرع المغربي المجالس المحلية صلاحيات هامة، وحملها أعباء تنموية عديدة اقتصادية واجتماعية وثقافية، غير أن نجاح اللامركزية لا يتوقف فقط على حجم المهام الممنوحة للمجالس والمسؤولية المنوطة بها، بل إن هذا النجاح يتوقف بالأساس على نطاق الوسائل المادية والبشرية المرصودة للجماعات المحلية.

نظرا لأهمية التحديث والعصرنة في دينامية تطوير عمل الأجهزة الإدارية والرقمي بها إلى أعلى درجات المردودية والتدبير الجيد، ووعيا بالدور المحوري للمورد البشري في بلورة إدارة التنمية وتطوير مرافق القرب وجعلها قادرة على الاستجابة لانشغالات وتطلعات المرتفقين، فقد أصبح من الضروري تفعيل المخططات التحديثية للإدارة الترابية وتعميق آليات التدبير والحكمة الرشيدة في العمل اليومي، بما يستجيب لتحقيق اللامركزية واللاتمركز الإداري وبما يساير تفعيل المتواصل للمفهوم الجديد للسلطة.

تعتبر الموارد البشرية أهم محرك للإنتاج والعامل الأساسي في تطوير الجماعات الترابية، وعلى هذا الأساس، فإن إشكالية تدبير هاته الموارد من الأمور التي تشكل حاجزا أمام تحقيق حكمة جيدة، فحسن التدبير لا يمكن أن يتم إلا إذا وكلت إدارة أقسام ومصالح الموارد البشرية لمن لهم رصيد مهم من التجارب و لهم دراية وتكوين في هذا التخصص.

إن العنصر البشري في الإدارة يعاني من عدة صعوبات، مما يحول دون تحقيق التنمية البشرية المطلوبة³⁷⁵. لذا ومن أجل الرفع من قيمة العنصر البشري لكونه يعتبر مفتاحا للنجاح والتنمية، فإن الإدارات العمومية مطالبة باعتماد أورايش للإصلاح تهم التوظيف، التحفيز، التدبير الإداري للموارد البشرية والتكوين³⁷⁶ حتى يتسنى لها ربح رهان التحديات الكبرى.

فالأهتمام بعملية تدبير الموارد البشرية ستكون له انعكاسات إيجابية على أداء الإدارة، وبالتالي سينعكس على علاقاتها مع المتعاملين معها، مما يقتضي وضع سياسة جديدة مفادها اختيار أصلح وأحسن العناصر لتحقيق الفعالية والرفع من مستوى المردودية، مع نهج سياسة اختيار تتسم بالموضوعية والحياد.

³⁷⁵ محمد بن سلمان، الوظيفة العمومية الجامعية بالمغرب ورهانات اللامركزية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق طنجة، السنة الدراسية 2004-2005، ص: 104.

³⁷⁶ سعيد جعفري، الحكامة وأخواتها مقاربة في المفهوم ورهان الطموح المغربي، مرجع سابق، ص: 179.

إن تدبير الموارد البشرية يعتمد على التدبير التوقعي للوظائف والمسارات المهنية³⁷⁷ الذي يعتبر مفهوم جديد نسبيا في الوظيفة العمومية³⁷⁸. فبفضل مقاربة استباقية ووقائية، يمكن التدبير التوقعي للوظائف والمسارات المهنية من وضع رؤية مستقبلية للمهن ومؤهلات تطويرها وللوظائف والكفاءات.

كما أن التواصل الداخلي يعزز ثقافة الإدارة ويبرز حس الانتماء للإدارة التي يشتغل بها بغية تحقيق الأهداف والرفع من تحفيز و أداء الموظفين.

فالقارات المتعلقة بالتوظيف وتدبير المسارات الوظيفية والأجور والترقية والتكوين أو إعادة توزيع الموظفين أساسية للغاية سواء بالنسبة للإدارة أو بالنسبة للأعوان المعنيين. فانخراط الموظفين في أهداف الإدارة، واندماجهم الفعلي في مسلسل التغيير، ومواقفهم وسلوكياتهم، تتوقف على المكانة الحقيقية التي يحتلها تدبير الموارد البشرية داخل الإدارة.

فالإدارة مطالبة ببذل مجهودات هامة لتدعيم وتأهيل الموارد البشرية، وفق المعايير الجديدة التي نص عليها دستور 2011، والتي تقتضي معيار الشفافية والحكمة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة.

وهكذا أضحت الموارد البشرية إحدى الدعائم الأساسية التي تملكها الإدارة، إذا ما تمت العناية بها، وتنميتها بوضع السياسات والبرامج التكوينية المناسبة، واستثمارها الاستثمار الأمثل لنقوم بالمسؤوليات الموكولة إليها على أحسن وجه.

كما أن المشرع المغربي جاء بمقتضيات قانونية جديدة في مجال توسيع تدبير الموارد البشرية بالنسبة للجماعات الترابية، فقد أعطيت اختصاصات واسعة في مجال تدبير الموارد البشرية لرؤساء مجالس الجماعات الترابية، فبموجب المقتضيات القانونية الجديدة

³⁷⁷ الدليل المنهجي للتدبير التوقعي للوظائف والأعداد والكفاءات، منشورات وزارة الوظيفة العمومية وتحديث

الإدارة، إدارة حديثة في خدمة المواطن، 2016

³⁷⁸- **Serge Vallemont**, La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les trois fonctions publiques, Gestion publique, Guides d'action, Berget-Levrault, novembre 1996 Paris, p: 11.

التي جاء بها القانون التنظيمي رقم 14-111³⁷⁹ المتعلق بالجهات أصبح رئيس المجلس الجهوي هو الرئيس التسلسلي للموظفين، إذ نجد المادة 103 تنص على "أن رئيس الجهة يعتبر الرئيس التسلسلي للعاملين بها، ويسهر على تدبير شؤونهم، ويتولى التعيين في جميع المناصب بإدارة الجهة طبقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل".

و يجوز لرئيس المجلس تعيين مكلفين بمهمة لا يتجاوز عددهم أربعة (4) يشغلون تحت إشراف "مدير شؤون الرئاسة والمجلس" المنصوص عليه في المادة 126 من القانون التنظيمي رقم 14-111.

وتم إسناد هذا الاختصاص كذلك إلى رؤساء مجالس العمالات والأقاليم من خلال المادة 97 من القانون التنظيمي رقم 14-112³⁸⁰، فهو "الرئيس التسلسلي للعاملين بها، ويسهر على تدبير شؤونهم، ويتولى التعيين في جميع المناصب بإدارة العمالة أو الإقليم طبقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل".

كما يجوز لرئيس المجلس تعيين مكلفين بمهمة اثنين على الأكثر يشغلان تحت إشراف "مدير شؤون الرئاسة والمجلس" المنصوص عليه في المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 14-112.

أما بالنسبة للجماعات فقد اعتبرت المادة 96 من القانون التنظيمي رقم 14-113³⁸¹ "رئيس الجماعة هو الرئيس التسلسلي للعاملين بها، ويسهر على تدبير شؤونهم، ويتولى التعيين في جميع المناصب بإدارة الجماعة طبقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل".

³⁷⁹- ظهير شرعي رقم 83-15-1 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ج ر محدد: 6380 بتاريخ 2015/07/23، ص: 6585.

³⁸⁰- ظهير شرعي رقم 84-15-1 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ج ر محدد: 6380 بتاريخ 2017/07/23، ص: 6625.

³⁸¹- ظهير شرعي رقم 85-15-1 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ج ر محدد: 6380 بتاريخ 2017/07/23، ص: 6660.

فموجب هذه المواد من القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أصبح لرؤساء المجالس تسيير جميع أصناف الموظفين خاصة الأطر العليا المرتبة في سلالم الأجور 10 و 11 وخارج السلم، كما أسند إليهم اختصاص التعيين في الوظائف العليا بالجماعة³⁸².

إن استراتيجية تدبير الموارد البشرية في الإدارات العمومية والجماعات الترابية يجب أن تقوم على مبدأ الرأس مال البشري الذي يتكون من النساء والرجال الذين يجب التنقيب عنهم واختيارهم بعناية وتوظيفهم وتطوير مؤهلاتهم. كما يجب الاعتماد على الأسس التي تضمن للموظفين أفضل شروط العمل والعيش الممكنة.

إن مستجدات العهد الجديد تتطلب الحرص على الاستثمار في مجال تأهيل الموارد البشرية من أجل تحسين جودة الخدمات التي تقدمها المؤسسات العمومية والجماعات الترابية للفئة المستهدفة.

فمسلسل اللامركزية قد بلغ مراحل النضج التي مكنته من إرساء مختلف الوحدات الترابية كمحرك للازدهار الاقتصادي والرفاه الاجتماعي والثقافي وكركيزة لتنمية جهوية مندمجة ومتنوعة.

كما أن نظام اللامركزية بالمغرب يسير بخطى متأنية، وهو وليد عقود من التطور والتشكل، وكل مرحلة من هذا المسار الطويل تقتضي توقفا للتأمل وتقييم وتصحيح المسار.

إن تنزيل الجهوية المتقدمة التي يسعى المغرب إلى تكريسها على أرض الواقع يتطلب مواكبة الجماعات الترابية لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة اختصاصاتها وتنمية مواردها الذاتية، خاصة على مستوى تأهيل الموارد البشرية.

³⁸²- **دورية السيد وزير الداخلية رقم: 691 بتاريخ 04 أبريل 2016، الموجهة إلى ولاة وعمال عمالات وأقاليم المملكة حول تدبير الموارد البشرية بالجماعات الترابية.** حيث أصبح تدبير شؤون الموظفين العاملين بالجماعات الترابية من اختصاص رؤساء مجالس الجماعات الترابية ليشمل هذا الاختصاص جميع أصناف الموظفين الخاضعين لمختلف الأنظمة الأساسية المشتركة، وذلك من التوظيف إلى التقاعد، كما يشمل هذا الاختصاص التعيين في المناصب العليا، خاصة منها مناصب المدير العام للمصالح ومدير المصالح ومدير شؤون الرئاسة والمجلس والمكلفين بالمهام والمستشارين ورؤساء الأقسام ورؤساء المصالح، علما أن هذه التعيينات تبقى خاضعة لتأشير السيد وزير الداخلية.

1- تكوين موظفي الجماعات الترابية³⁸³؛

منذ صدور الميثاق الجماعي لسنة 1976 أصبح التكوين عنصرا استراتيجيا في مسار اللامركزية والتنمية المحلية، فهو عامل أساسي للنهضة بالمرفق العمومي المحلي³⁸⁴. لذا عليه أن يلعب دوره كاملا كوسيلة متميزة لإبراز القدرات المهنية والإبداعية وجعلها مساهمة لمتطلبات والمهام الجديدة الضرورية للتسيير العقلاني للمرافق المحلية.

إن التحولات العميقة التي يعرفها النظام اللامركزي وتوسيع اختصاصات وصلاحيات الجماعات الترابية، يدفع إلى اعتماد استراتيجية للنهوض باللامركزية حيث يعتبر ورش تحديث تدبير الموارد البشرية بالجماعات الترابية من أهم الركائز الأساسية لهذه الاستراتيجية، خصوصا محور التكوين الذي اعتمد مقاربة جديدة ومنهجية مندمجة لتطوير قدرات الموارد البشرية على مستوى هذه الهيئات.

فالمشرع المغربي وفي إطار مواكبته للتكوين في الجماعات الترابية عمل على إصدار مجموعة من القوانين المنظمة لتكوين العنصر البشري سواء موظفين أو منتخبين، فقد صدر المرسوم رقم 2-05-1366³⁸⁵ الصادر في 29 من شوال 1426 (2 ديسمبر 2015) ليحدد كيفية إجراء التكوين المستمر لفائدة موظفي وأعوان الدولة.

وتبقى الغاية المنشودة من التكوين هي إنجاح الانتقال من تدبير إداري للموظفين إلى تدبير نوعي وعملي للموارد البشرية.

إن نجاح الحكامة بالجماعات الترابية يبقى رهينا بمجموعة من التدابير يتخذها المجلس الجماعي من أجل تحسيس العنصر البشري وكذلك إعداد الجو المناسب للتطبيق الناجع والصحيح والعقلاني لمنظومة الحكامة الجيدة. ومن هذا المنطلق وبما أن العنصر البشري هو الدعامة الأساسية لنجاح هذا الإصلاح فإنه يجب إعطاء عناية خاصة لتكوين

³⁸³- تراجع منجزات وزارة الداخلية، دعم التكوين والتكوين المستمر للموارد البشرية للجماعات الترابية، مطبعة وزارة الداخلية، نونبر 2012، ص: من 142 إلى 153.

³⁸⁴- وزارة الداخلية، المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، المواضيع القطاعية الرئيسية، المديرية العامة للجماعات المحلية، ماي 1994، ص: 37.

³⁸⁵- المرسوم رقم 2-05-1366 الذي يحدد كيفية إجراء التكوين المستمر لفائدة موظفي وأعوان الدولة الصادر به ج ر عدد: 5386 بتاريخ 12 يناير 2006.

جميع المتدخلين في الشأن المحلي من منتخبيين وأطر وأعوان التنفيذ ومجتمع مدني، إذ يجب إيلاء عناية خاصة لتعميم الثقافة المحلية وذلك من خلال دورات تكوينية ولقاءات تحسيسية على صعيد الجماعات الترابية بغية تحسيس جميع المهتمين بالشأن المحلي بمستجدات القوانين المنظمة للجماعات الترابية.

فالتكوين يحتل مكانة الصدارة في أولويات عدد كبير من دول العالم المتقدمة والنامية على السواء، باعتباره أحد السبل المهمة لتكوين جهاز إداري كفؤ، وسد العجز والقصور في نوعية الخدمات المقدمة من طرف المؤسسة.

إن التكوين يعتبر أداة أساسية لمواكبة التطورات والتغيرات الهامة التي أتت بها القوانين التنظيمية الجديدة، كما أنه من شأنه تزويد الجماعات المحلية بأطر كفؤة ومختصة متمرسة في التقنيات الحديثة للتدبير المحلي. فهو يعد أحد الركائز الأساسية لتنمية الموارد البشرية، إذ يحتل مكانة الصدارة في أولويات عدد كبير من دول العالم المتقدمة والنامية على السواء، باعتباره أحد السبل المهمة لتكوين جهاز إداري كفؤ، وسد العجز الحاصل في نوعية الخدمات المقدمة من طرف الإدارة.

كما أن دعم قدرات الأطر المكلفة بتدبير الميزانية وتحيينها بالمعارف والتقنيات اللازمة ستمكن من حسن تنفيذ الميزانية وتتبعها ومراقبتها وفق ما هو معمول به في المجال وتبعا للمستجدات القانونية والتقنية التي تم إعمالها في مجال تدبير الميزانية. إن تطوير الكفاءات العلمية والمهنية للعنصر البشري العامل بالجماعات الترابية سيؤدي إلى تعزيز الاحترافية ومواكبة التحديات الكبرى للجماعات الترابية في مجال التنمية المحلية.

2- تكوين منتخبي الجماعات الترابية³⁸⁶؛

ما دام مبدأ الحكامة والمحاسبة حاضرا في التسيير المالي والإداري للجماعات الترابية مقابل ذلك يتطلب نخب قادرة على تدبير شؤونها المحلية بإمامها بمجموعة من التقنيات التي تحكم التدبير المالي، وبالتالي فإن مبدأ التدبير الحر يدعو إلى وضع آليات للرفع من المستوى المعرفي والعلمي للمنتخب المحلي بتأطيره وتكوينه وتعزيز انخراطه وتحمل مسؤولياته في الحياة السياسية وتدبير الشأن العام لأن المواطنين والمواطنات والجمعيات أصبحوا شركاء في إعداد برامج التنمية وتتبعها، وتقديم العرائض.

ووعيا منها بالدور الأساسي للجماعات الترابية وهيئاتها في تعزيز مسلسل اللامركزية وإرساء المفهوم الجديد للسلطة، قامت الحكومة بتفعيل ورش كبير. من أجل مواكبة هذه الهيئات لأجراً وتفعيل الإصلاحات المتعلقة باللامركزية، وذلك بغية تقوية دورها وترشيد استعمال مواردها، خاصة منها الموارد البشرية، حيث أن تطوير الإدارة المحلية يبقى رهينا بإعلام وتحسيس المنتخبين المحليين وتكوين الموظفين. فالاستثمار في الموارد البشرية يعتبر مهما كما جاء في الخطاب الملكي السامي الموجه إلى الأمة بمناسبة عيد العرش لسنة 2000، " ... ومن ثمة كان توجهنا للاستثمار في الموارد البشرية باعتبار الرأسمال البشري رافعة للتقدم وخلق الثروات، ونظرا لدوره في تحويل وتدبير باقي الثروات وإدماج هذا الاستثمار في مسيرة التنمية ... "

فالمشرع المغربي عمل على استصدار مرسوم رقم 2-16-297³⁸⁷ يحدد كفاءات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية ومدتها وشروط الاستفادة منها ومساهمة الجماعات الترابية في تغطية مصاريفها. فالمرسوم أعطى للجهة

³⁸⁶- لقد سبق لمديرية تكوين الأطر الإدارية والتقنية بوزارة الداخلية أن قامت بإعداد دليل للتكوين لفائدة المنتخبين المحليين، ويسعى هذا الدليل إلى تمكين المنتخبين المحليين من الإلمام باختصاصات الجماعات الترابية واكتساب تقنيات التواصل وذلك في أفق تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين. وكذا اكتساب مهارات في التسويق الترابي وتدبير الميزانية والتنمية المستدامة والاطلاع على أسس الحكامة الجيدة في تدبير الشأن المحلي، لتحسين جودة الخدمات.

³⁸⁷- مرسوم رقم 2-16-297 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) حول كفاءات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية الصادر بـ ج ر عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص: 5340.

وبتنسيق مع الجماعات الترابية الأخرى، إعداد تصميم مديري جهوي للتكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية³⁸⁸، ووضع برنامج سنوي لدورات التكوين المستمر ينبثق عن التصميم المديرى الجهوي يحدد الفئة المستهدفة والمدة والمواضيع والتقديرات المالية لتغطية مصاريف العمليات التكوينية. أما بخصوص مدة التكوين، فتحدد حسب الحاجيات المعبر عنها وبناء على توجهات التصميم المديرى الجهوي وخصوصيات الجهة على ألا تقل هذه المدة عن ثمانية أيام لفائدة كل عضو من أعضاء مجالس الجماعات الترابية خلال مدة الانتداب.

إن الجماعات الترابية مطالبة بالاعتماد على التكوين من أجل تقوية قدرات أعضاء المجالس المنتخبة والأطر العاملة في مجال التدبير المالي المحلي على ضوء القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، من خلال تدبير الميزانية الجماعية والمحاسبة العمومية وتحسين مستوى أدائهم، وكذا تمكينهم من تتبع المستجدات الحاصلة في الميدان من أجل الرفع من مستوى تدبير الشؤون المالية للجماعات الترابية لتمكين إدارتها من إعداد ميزانيات تستجيب لمتطلبات التنمية المحلية. وتمكين الجماعات الترابية من الاستفادة من جميع الإمكانيات المتوفرة لديها وتعبئة مواردها المالية وحسن استخدامها وفق الأولويات المسطرة بمخططاتها التنموية.

فبالرغم من أن الجماعات الترابية تتوفر على كل الاختصاصات القانونية والوسائل المادية والبشرية المتاحة، فإنها مازالت تعاني من مجموعة من المشاكل والإكراهات الداخلية خصوصا وأن أغلبية الأعضاء المحليين لا يتمتعون بالكفاءة التي تمكنهم من استيعاب العمل الجماعي على المستوى القانوني، وعلى مستوى القدرة على تدبير شؤون الجماعة، مما يؤدي إلى تبذير الإمكانيات المادية.

³⁸⁸- اطلع عليه يوم 2017/11/30 على الساعة الثامنة مساء من الموقع الرسمي لرئيس الحكومة.

فالإحصائيات المعلنة عنها من قبل الوزارة الوصية³⁸⁹ على الجماعات الترابية تبين بأن من أصل 30 ألفا و663 مستشارا يسيرون شؤون الجماعات الترابية بالمملكة الـ1503، نجد 4739 منهم لم يلجوا المدارس في حياتهم.

إن المعطيات الرسمية المعلنة عنها من طرف وزارة الداخلية تؤكد ارتفاع نسبة الأمية في صفوف المنتخبين بما مجموعه 53 مستشارا على مستوى العمالات والأقاليم، من أصل 1563، في حين بلغ عدد المستشارين الأميين بجهات المغرب الـ12 (سبعة)، من بين 678 مستشارا³⁹⁰.

وسجلت المعطيات ذاتها أن عدد المستشارين الذين لم يتجاوز مستواهم الدراسي الابتدائي يصل إلى 8792 مستشارا في الجماعات، و212 في العمالات والأقاليم، و44 في مجالس الجهات، بينما الذين بلغوا التعليم العالي يصل عددهم إلى 7871 مستشارا بالجماعات، و637 بالعمالات والأقاليم، و460 على مستوى الجهات.

إن العنصر البشري يظل أساس أي تنمية محلية، والتنمية الاقتصادية ستكون النتيجة المباشرة لنجاح الجماعات الترابية وعلى رأسها الجهوية المتقدمة التي يسعى المغرب لتحقيقها، فتمكين الجهات من مقومات التأهيل والإقلاع الاقتصادي والاجتماعي يظل رهينا بتبني استراتيجية متكاملة وشمولية تقوم على إشراك جميع الفعاليات في صياغة مختلف التصورات والاقتراحات المرتبطة بالعملية التنموية وفقا لمستلزمات قواعد الحكامة المحلية الجيدة.

فالجماعات الترابية تعاني نقصا في التأطير وتدني في التأهيل، وأمام هذه الحالة فإنه لا يمكن اعتماد أية سياسة لامركزية مستقرة وثابتة دون توفر الكفاءات البشرية والتكفل بها داخل الجماعات الترابية، لذا يقع على عاتق الحكومة رفع القدرات التسييرية بتعيين الشروط الواجب استيفؤها لمن يريد تقلد مسؤولية ما ضمن المجالس المنتخبة.

³⁸⁹- وزارة الداخلية، اللامركزية في أرقاء، المديرية العامة للجماعات المحلية، 2014-2015، مطبعة وزارة الداخلية، ص: 12.

³⁹⁰- وزارة الداخلية، اللامركزية في أرقاء، مرجع سابق، ص: 12.

إن نقص الخبرة والمستوى التعليمي في عدد من مجالات التدبير المحلي، ينعكس سلبا على برامج التنمية المحلية، حيث تظهر الدراسات أن عددا مهما من الخروقات المسجلة في التدبير يفسرها نقص الإلمام بالمساطر القانونية وقلة خبرة المنتخبين.

وكان العاهل المغربي قد دعا في خطاب افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية التاسعة³⁹¹ يوم الجمعة 11 أكتوبر 2013 بمقر البرلمان بالرباط، الأحزاب السياسية إلى "... وأمام ما تشهده العديد من المدن الكبرى والمتوسطة، والمراكز القروية، من اختلالات، فإننا نتوجه للأحزاب السياسية، لضرورة العمل على إفراز كفاءات ونخب جهوية جديدة، مؤهلة لتدبير الشأن العام المحلي، خاصة في ظل ما يخوله الدستور للجماعات الترابية من اختصاصات واسعة، وما تفتحه الجهوية المتقدمة من آفاق، وما تحمله من تحديات ...".

ومن أجل تكريس مبدأ الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة جاء قانون التصريح بالملكيات الذي ينص على ضرورة تصريح المنتخبين والموظفين السامين والعموميين بملكياتهم مباشرة بعد انتخابهم أو تعيينهم أو تنصيبهم، حتى تكتشف الدولة تطور غناهم وتعرف مصادر ثرواتهم. إذ عرف تاريخ 15 فبراير من سنة 2010 دخول الظهير الشريف رقم 1-07-202 الصادر في 20 من شوال 1429 (20 أكتوبر 2008) بتنفيذ القانون رقم 54-06³⁹²، المتعلق بإحداث التصريح الإلزامي لبعض منتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية وبعض فئات الموظفين والأعوان العموميين بملكياتهم حيز التنفيذ. بحيث يتم تصريح الموظف العمومي بملكياته العقارية والمنقولة ويكون ذلك عند بداية ونهاية تحمل المسؤولية أو المدة الانتخابية بالنسبة للمنتخبين.

ويعاقب كل شخص أخل بواجب التصريح بالملكيات سواء بامتناعه عن تقديمه أو إذ قدمه لكنه خاطئ أو ناقص ويعاقب كذلك في حالة الزيادة الهائلة في ذمته المالية مقارنة

³⁹¹ اطلع عليه بالموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس النواب يوم 2018/01/03 على الساعة 11 صباحا.

<http://www.chambredesrepresentants.ma/ar/>

³⁹² القانون رقم 54-06 المتعلق بإحداث التصريح الإلزامي لبعض منتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية وبعض

فئات الموظفين والأعوان العموميين بملكياتهم حيز التنفيذ الصادر بـ ج ر رقم: 5679 صادرة يوم الاثنين 3 نونبر 2008، ص: 4014.

بمداخليله المشروعة بحيث يعجز عن تبرير هذه الزيادة ، حيث يحال المخالفون على القضاء عند الاقتضاء.

فطبقا للمادة 7 من القانون 06-54، فإن رئيس مجلس الحسابات المختص يوجه إلى الموظف أو العون العمومي الذي لم يقدم التصريح بالتملكات أو الذي قدم تصريحاً غير كامل أو غير مطابق إنذاراً بوجوب احترام أحكام هذه المادة ويمنحه أجل ستين يوماً من تاريخ توصله بالإنذار قصد تسوية وضعيته. وإذا لم يتم المعنى بالأمر بتسوية وضعيته داخل الأجل المشار إليه أعلاه يرفع رئيس مجلس الحسابات المختص الأمر إلى السلطة الحكومية المعنية قصد اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في المادة 11 من القانون 06-54 والتي تؤدي إلى العزل من الوظيفة أو فسخ العقد بالنسبة للعون العمومي من طرف السلطة الحكومية التي لها حق التأديب بالرغم من كل المقتضيات المخالفة.

أما البند السادس من المادة الأولى من القانون 06-54، فإن رئيس المجلس الجهوي للحسابات يوجه إلى المنتخب الذي لم يقدم التصريح بالتملكات أو الذي قدم تصريحاً غير كامل أو غير مطابق إنذاراً بوجوب احترام أحكام هذه المادة ويمنحه أجل ستين يوماً من تاريخ توصله بالإنذار قصد تسوية وضعيته. وإذا لم يسو الملزم وضعيته داخل الأجل المشار إليه أعلاه يرفع رئيس المجلس الجهوي للحسابات الأمر للوزير الأول قصد اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في البند 10 من المادة الأولى من القانون 06-54 والذي ينص على العزل من عضوية المجلس أو الغرفة وذلك بمرسوم معلن يصدره الوزير الأول.

ولقد تم نشر هذا الإطار القانوني بالجريدة الرسمية بنسخته العربية بتاريخ 03 نوفمبر 2008 تحت عدد 5679، وبالنسخة الفرنسية بتاريخ 06 نوفمبر 2008 عدد 5680³⁹³.

إن دستور 2011 الذي خص الباب 12 بكامله للحكامة الجيدة، ما هو إلا تكريسا لمبادئ المحاسبة والشفافية والتصريح بالتملكات والأصول الواجب على كل شخص،

³⁹³ - اطلع عليه بالموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس الأعلى للحسابات يوم 2018/01/03 على الساعة 10 صباحا.
<http://www.courdescomptes.ma/ar/Page-15/>

منتخبا كان أو معينا، يتولى مسؤولية عمومية. إذ نجد الفصل 158 ينص على أن كل شخص سواء أكان منتخبا أو معينا ملزم بتقديم تصريح كتابي بالامتلاكات والأصول التي في حيازته.

جدير بالذكر أن التصريح بالامتلاكات يودع بكتابة الضبط لدى المجلس الجهوي للحسابات ويسلم عنه فوراً وصل بالتسلم 394. والمجلس الأعلى للحسابات قام بالتدابير التنظيمية اللازمة لجعل التصريح بالامتلاكات أكثر فاعلية، إذ تمت إعادة تنظيم المحاكم المالية، عبر إحداث غرفة بالمجلس الأعلى للحسابات، وفرع بكل مجلس جهوي للحسابات، خاصة بالتصريح الإلزامي بالامتلاكات.

وحتى تتمكن الجماعات الترابية من تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والسهر على مصالح مواطنيها، أصبح من الضروري تدعيم مصالحها بموظفين إداريين وتقنيين متوفرين على الكفاءة والخبرة اللازمين لإنجاز مشاريع التنمية على المستوى المحلي والإقليمي والجهوي.

ثانياً: استعمال وسائل التكنولوجيا الحديثة للإعلام والتواصل؛

إن التقدم الذي تم إحرازه في مجال اللامركزية تم ترجمته بنقل بعض اختصاصات الدولة إلى المجالس المحلية التي أصبحت تتوفر على اختصاصات مهمة. منها تشجيع استعمال التكنولوجيا الحديثة في الإعلاميات والاتصال داخل الجماعات الترابية.

فالمقاربة المعتمدة من طرف الدولة في مجال الإصلاح والمتعلقة بأساليب التدبير المحلي، تركز على استعمال تكنولوجيا المعلومات الحديثة وذلك من أجل تكريس الأخلاق والشفافية داخل الإدارة الجماعية. ويقصد بها تلك الأجهزة الإلكترونية من حواسيب والأدوات المرتبطة بها، وشبكات الاتصال الداخلية intranet والخارجية Internet.

إن أهداف استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال بالإدارة العمومية متعددة أهمها، تدعيم الشفافية، والرفع من كفاءة عمل الإدارة، وهذا ما جعل الإدارة تخطو خطا كبيرة نحو

³⁹⁴- الفقرة 4 من المادة 1 من القانون رقم 06-54 متعلق بإحداث التصريح الإلزامي لبعض منتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية وبعض فئات الموظفين أو الأعمام العموميين بامتلاكاتهم مرجع سابق.

تجسيد حياة إدارية أفضل من تلك التي كانت من قبل، المرتكزة على كثرة الأوراق والإجراءات.

فإدماج التكنولوجيا الحديثة في الأنظمة التواصلية بين الإدارة والمرتفقين، تضمن تفاعلا جديدا وحديثا للعلاقة التواصلية الخاصة بالمرفق العمومي. هذا وإن العصر الحديث أضحى يقيم نشاط الإدارة انطلاقا من قدراتها التواصلية، حيث مدى انسياب المعلومات ودقتها وسرعتها، وحسن الاستقبال والاستجابة لمتطلبات المرتفق أصبحت سمات تقاس من خلالها كفاءة وقدرة الإدارة على العطاء والتطور.

فتطوير القدرات التواصلية للإدارة المغربية أصبحت مطلبا أساسيا، وذلك من أجل استثمارات مهمة تعود بالنفع على الجماعات الترابية وساكنتها، وبالتالي فإنه يتعين على الجماعات الترابية أن تكسب هذا الرهان حتى تضمن لنفسها ولإدارتها قدرات تنافسية ترقى إلى مستوى الطموحات.

ومما سبق، فإن أهم تحد يواجهه الجماعات الترابية لكي ترتقي بعملها من عمل تقليدي إلى عمل حديث، هو استعمالها لتكنولوجيا المعلومات والاتصال والخدمات الإلكترونية المختلفة، لذلك يتوجب عليها توظيف إمكانياتها المادية والبشرية للاستفادة من هذا المجال الحيوي التي أصبح لا غنى عنها في ترشيد وتطوير العمل الإداري. فالمعلومات تعتبر الآن من أنجع الوسائل التكنولوجية الحديثة التي بإمكانها تدعيم أسس الشفافية بين الإدارة والمتعاملين معها.

لقد تم تحقيق خطوات جد مهمة، إذ تم إحداث موقع الخدمات العمومية بالمغرب، وكذلك أصبحت البطاقات الإلكترونية الجديدة تقوم مقام النسخة الموجزة من عقد الازدياد وشهادة الحياة وشهادة السكنى وشهادة إثبات الجنسية، مما سيمكن من تخفيف العبئ على المواطن بخصوص عدد الوثائق وكثرة الإجراءات.

وقد شهد المغرب على مستوى الجماعات الترابية تطور ملموس في الخدمات وفي تقريب الإدارة من المواطن وفي الاستجابة لتطلعات هذا الأخير والتخفيف من المساطر والمراحل التي كانت تمر بها الملفات الإدارية. حيث شهدت الجماعات الترابية إدخال

التكنولوجيا الحديثة خصوصا في مصلحة الحالة المدنية إذ أصبحت تقوم بتقديم هذه الخدمة عبر الوسائل المعلوماتية، بالإضافة إلى مصلحة المالية وتدبير الموظفين. وكذلك إحداث موقع خاص بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية على شبكة الأنترنت³⁹⁵.

الفقرة الثانية: معيقات تطبيق الحكامة الجيدة.

لقد تم تكريس إصلاح الإدارة الجماعية وتحديثها في دستور 2011، الذي حث على تغيير أنماط التدبير الإداري والمالي، والالتجاء إلى التقنيات الحديثة للتنظيم المتمثلة في الحكامة الجيدة، والاستغناء عن الطرق البيروقراطية العتيقة. وانطلاقا من هذه المحطة الدستورية أصبح موضوع الحكامة أكثر اهتماما من قبل الباحثين والمهتمين بمجال التدبير، إلا أن الانتقال إلى الفعل لازال يعاني من مجموعة من المعوقات، وهذا الأمر لن يتحقق إلا إذا تضافرت جهود كل الفاعلين، بدءا بالمواطن، الموظف، المنتخب، هيئات المجتمع المدني الحقيقي، الأحزاب السياسية الديمقراطية و الجهات العليا.

فالإكراهات والمعيقات التي تواجه الحكامة المحلية هي في الحقيقة كثيرة ومتنوعة، تنشأ من داخل الإدارة أو المؤسسة وأخرى من بيئة المحيط، وتناولها بالتفصيل يتطلب شرحا مستفيضا من خلال وضع تقييم كلي لتجربة اللامركزية بالمغرب، لكنني سوف اكتفي بالإشارة فقط إلى بعض النقاط بشكل عام:

مشكل انغلاق المجلس الجماعي على ذاته وعدم انفتاحه على المواطنين ومكونات الرأي العام المحلي والمجتمع المدني، مما يسقطه في فخ القطيعة مع الهيئة الناخبة ويصبح بالتالي مجرد إدارة بيروقراطية إضافية لا تملك أية تمثيلية ولا أية شرعية سياسية.

هناك أيضا مشكل تحديث الإدارة المغربية الذي يتطلب حكاما جيدة، إلا أن هذا لا يستقيم إلا بتبني طرق وأساليب جديدة للتدبير، كخدمة الزبائن و التدبير المرتكز على أساس النتائج و تبسيط المساطر والمحاسبة، إضافة إلى تدبير الموارد البشرية.

³⁹⁵ المرسوم رقم 688-05-2 الصادر في تاريخ 22 من ربيع الأول 1427 (21 أبريل 2006) المتعلق بالجريدة

الرسمية للجماعات المحلية.

باعتبار تطور عدد الموظفين الجماعيين، فإنه بات من الضروري إحداث وظيفة عمومية ترابية تستجيب للحاجيات الخصوصية للجماعات الترابية، مع نظام ذاتي يأخذ بعين الاعتبار التعويضات التحفيزية تعالج بشكل بسيط مشكل تحركات الموظفين التي أصبحت تشكل عائقا أمام إعادة توزيع الموظفين، ووضع ضمانات مهمة لفائدة موظفي الجماعات الترابية الذين يعيشون وضعية هشّة.

ترسيخ حكمة تدبير الشؤون المحلية وذلك عن طريق إخضاع إجراءات ممارسة السلطة العمومية من قبل الجهات والجماعات الترابية الأخرى لمعايير الحكامة، خصوصا وأنها قد عرفت نقائص كبيرة³⁹⁶ بفعل هيمنة النمط التقليدي الممركز للتدبير الذي لم يعد يفي بالأغراض المطلوبة منه، الأمر الذي أصبح يستدعي أكثر من أي وقت مضى الأخذ بمناهج الحكامة وبمضامينها والتي نص عليها الدستور الجديد عندما ربط المسؤولية بالمحاسبة وبإشراك السكان في تدبير شؤونهم المحلية وبشفافية عمليات التدبير العمومي للشأن المحلي، فالمرافق العمومية تخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور³⁹⁷.

منح حق المسائلة لضمان التسيير الفعال وحفظ المال العام، بالإضافة إلى ضمان نزاهة واستقلالية القضاء وذلك عن طريق سن تشريعات وقوانين صارمة ورادعة، تضمن محاسبة الفاسدين والمفسدين.

ضعف فعاليات العلاقات بين إدارات الدولة والجماعات الترابية، والتي لازالت تتصف بأشكال الوصاية والمراقبة من طرف الفاعلين في مراقبة الجماعات الترابية.

الفساد الإداري الذي تعاني منه معظم المؤسسات والإدارات العمومية والجماعات الترابية، لذا أصبح من الضروري اتباع المبادئ السليمة للحكامة مما يؤدي إلى توفير الاحتياطات اللازمة من أجل تحقيق كفاءة الإدارة وتعزيز الثقة بينها وبين المواطنين المتعاملين معها.

³⁹⁶- تقرير الخمسينية، المغرب الممكن، إسهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك، مطبعة دار النشر المغربية،

الدار البيضاء، 2006، ص: 21.

³⁹⁷- الفصل 154 من دستور 2011، الفقرة الثانية.

كما تتجلى كذلك هذه المعوقات بالأساس في تدخل سلطات الوصاية خاصة في المجال المالي، مما يحد من الاستقلال المالي للجماعات الترابية، الشيء الذي ينعكس سلبا على المسلسل التقريري على المستوى المحلي. بالإضافة إلى ما يشوب المؤسسات الوطنية والجهوية والمحلية خاصة، من غموض بينها وبين المؤسسات المدنية والمجتمعات المحلية.

كما أفرزت التجربة الجماعية في المغرب إشكالات موضوعية تواجه المجالس المنتخبة، مردها إلى النقص في الموارد المالية وتفاقم الإنفاق، وقلة الموارد البشرية وتوسيع دائرة الوصاية المالية.

فالوسائل المالية المتوفرة لدى الجماعات الترابية، تبقى دون مستوى متطلبات وأهداف التنمية والحاجيات المتنامية للسكان.

إن أزمة مالية الجماعات الترابية تتلخص بصفة عامة في كون هذه الأخيرة تتسم بطابع الضعف وعدم كفاية المداخل الجماعية المتوفرة وذلك قصد تمويل حاجياتها المتنامية في مجال التجهيز والتنمية المحلية، بالشكل الذي يضمن لها تحقيق توازن مالي لميزانيتها.

خاتمة المبحث الأول:

يتضح مما سبق أن بناء الحكامة الجيدة يتطلب المرور إلى حكمة ديمقراطية، وهذا الهدف يتطلب كأولوية خطة لتأهيل وتكوين الفاعلين وتنمية قدراتهم على مواجهة المشاكل والتعرف على الحدود والموارد المتوفرة.

إن تدعيم مسلسل اللامركزية يتطلب توفير الموارد المالية اللازمة لتنفيذ الاختصاصات الواسعة التي تم منحها إياها تطبيقاً لما نص عليه دستور 2011، عندما ربط نقل كل اختصاص للجماعات الترابية بتحويل الموارد المالية المطابقة لحجم الاختصاصات المنقولة.

إن التنمية الترابية بالمغرب على اعتبارها هدفاً أساسياً للحكامة الجيدة، تستلزم من أجل تقدمها منظومتين لا بد منهما، منظومة اللامركزية، ومنظومة عدم التركيز الإداري.

إن تبني نظام الحكامة الجيدة هو الحل الأنسب لمواجهة حالات الفساد الإداري والمالي الذي تعرفه بعض المؤسسات والإدارات العمومية والجماعات الترابية، فالإسراع في التطبيق الفعلي والجاد لمبادئ الحكامة الجيدة وذلك من خلال تفعيل دور الرقابة على الجماعات الترابية، تحقيق دولة القانون، والقضاء على الفساد، وضمان استقلالية ونزاهة القضاء، وتفعيل مبدأ المحاسبة على غرار ما اتخذته جلالة الملك محمد السادس حينما أصدر يوم الثلاثاء 24 أكتوبر 2017، قرارات ملكية بإعفاء خمسة وزراء من الحكومة السابقة التي كان يرأسها السيد عبد الإله ابن كيران، و4 وزراء في الحكومة الحالية التي يرأسها السيد سعد الدين العثماني و 14 مسؤولاً إدارياً وبعض المسؤولين في مناصب مختلفة ثبت تقصيرهم أثناء أداء مهامهم.

فقد جاء هذا الإعفاء بناءً على تقرير قدمه بين يدي جلالة الملك السيد إدريس جطو رئيس المجلس الأعلى للحسابات، تضمن اختلالات عرفها ورش الحسيمة منارة المتوسط. فالإعفاء الملكي جاء بناءً على صلاحيات الملك خاصة الفصل 47 من دستور 2011.

إن تحويل تفعيل الحكامة الجيدة إلى أساس للاستقرار والوحدة والتنمية يتطلب تحقيق الرضا المجتمعي على منطقتي التدبير وأشكال ممارسة السلطة والانخراط العميق للسكان في مختلف الأوراش التنموية.

المبحث الثاني: واقع الحكامة في المغرب ودور القطاع الخاص والمجتمع المدني في الحكامة المحلية.

إن الحكامة الجيدة المحلية هي وسيلة للنهوض بالمجتمع المحلي عبر تفعيل دور السلطات المحلية المنتخبة أو المعينة، وكذا ضمان مشاركة السكان المحليين في تدبير شؤونهم المحلية وكذا دمجهم في عملية التنمية المحلية.

ومن خلال هذا المبحث سنتطرق إلى مكونات الحكامة المحلية والتي تعتبر الركائز الأساسية لتطبيق حكمة جيدة، ويظهر من خلال مختلف المراجع المتداولة أن هذه المكونات لا تخرج عن الحكومة، الجماعة، القطاع الخاص تم المجتمع المدني بمختلف منظماته الذي يعتبر الأساس في معادلة الحكامة الجيدة لاسيما إذا تم إشراكه بالصفة الملائمة دون أي إقصاء أو تهميش.

فالحكامة تعتبر كوجه من أوجه الديمقراطية القائمة على المشاركة والمسؤولية والمراقبة، لذا ستكون محاور المبحث الثاني من خلال دراسة الإطار القانوني للحكامة الجيدة في (المطلب الأول)، تم بعد ذلك سنتطرق في (المطلب الثاني) إلى دعم الإطار المؤسسي والشركاء الجدد للحكامة المحلية.

المطلب الأول: الإطار القانوني للحكامة الجيدة.

تقوم الحكامة الجيدة كأداة لتدبير الشأن المحلي على قيم الشفافية والأخلاق، ومن هذا المنطلق عملت الدولة، منذ عقد من الزمن على إرساء مجموعة من الإجراءات تهدف إلى جعل تخليق الحياة العامة المحرك الأساسي لتحديث الإدارة المغربية وللتوجهات المواكبة للسياسة العامة الرامية إلى تحسين أداء الخدمات المقدمة للمواطن.

وتكمن أهمية الحكامة الجيدة على المستوى المحلي في كونها تعتمد على مجموعة من المقاربات، منها ما هو سياسي، قانوني، إداري واجتماعي من أجل إرضاء المواطن وتلبية حاجياته اليومية بشكل عام، من خلال تطوير القدرات الذاتية والإبداعية للإدارة المحلية³⁹⁸.

³⁹⁸ - **رهيفة الهياوي، دور الحكامة الجيدة في تدبير الشأن المحلي بالمغرب، جهة العيون بوجدور الساقية الحمراء - نموذجاً -، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية، ألكدال، الرباط، السنة الجامعية 2012-2013، ص: 9.**

لذلك سنحاول من خلال هذا المطلب أن نتطرق في (الفرع الأول) إلى الأسس الدستورية الخاصة بالحكمة، بحيث حدد الدستور بشكل أساسي التوجهات الحالية للمغرب في مجال الحكامة العمومية، فالدستور يكرس مبادئ المشاركة والحكمة الجيدة والديمقراطية التشاركية والمساءلة والاستفادة من الخدمات العمومية على أساس من التكافؤ. وفي (الفرع الثاني) إلى مقتضيات الحكامة في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

الفرع الأول: الأسس الدستورية الخاصة بالحكمة.

أصبح مفهوم الحكامة بالنسبة للمغرب من المفاهيم المتداولة في الخطاب الرسمي، لكن دون أي تحديد قانوني ودون أي تعريف دستوري، حيث اكتفى الدستور بدسترة المبادئ العامة للحكمة الجيدة. فقد خصص الدستور الجديد للحكمة الجيدة بابا كاملا، هذه الحكامة تأتي في سياق التحولات الشمولية الوطنية والدولية، القديمة والمعاصرة، والتي شكل دستور 2011 فرصة ثمينة لتقديم إجابات جماعية صريحة على الإشكاليات المرتبطة بها عبر منح الشعب وسائل وأدوات مساهمته في تشييد المستقبل المأمول للمغرب الصاعد.

فقد أسس دستور 2011 لأول مرة مبادئ للحكمة الجيدة، ومنها تلك المرتبطة بالجماعات الترابية، انسجاما مع طبيعة التنظيم اللامركزي الذي تنهجه المملكة. فالتوجهات الملكية الداعمة له، أكدت على اختيار المغرب لأسلوب حكمة يضع المواطن في مركز كل القرارات المتخذة، ويدفع بالبلاد نحو تحقيق النزاهة في العمل.

والدستور الجديد شكل قيمة نوعية في اتجاه توطيد دولة الحق والقانون وتفعيل مبادئ الحكامة، فالنظام الدستوري للمملكة يقوم على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة (الباب الأول، الفصل الأول من الدستور).

فقد خصص الباب الثاني عشر من الدستور³⁹⁹ للحكمة الجيدة ومؤسساتها، مركزا على تنظيم المرفق العمومي على أساس المساواة، والإنصاف، والاستمرارية في أداء الخدمات. والجودة، والشفافية، والمحاسبة والمسؤولية، مع احترام قيم الديمقراطية التي أقرها الدستور.

³⁹⁹- دستور 2011، مرجع سابق.

هذه المؤسسات التي يمكن تصنيفها إلى مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكمة الجيدة والتنمية البشرية المستدامة والديمقراطية التشاركية. كالمجلس الوطني لحقوق الإنسان مؤسسة وطنية تعددية ومستقلة (الفصل 161)، مؤسسة الوسيط التي تعتبر مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة (الفصل 162)، ومجلس الجالية المغربية بالخارج (الفصل 163)، والهيئة المكلفة بالمنافسة ومحاربة جميع أشكال التمييز (الفصل 164).

أما فيما يخص هيئات الحكامة الجيدة والتقنين، فنجد الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري (الفصل 165)، ومجلس المنافسة الذي يعتبر هيئة مستقلة (الفصل 166)، والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها (الفصل 167).

وتكون هذه الهيئات المكلفة بالحكمة الجيدة مستقلة، وتستفيد من دعم أجهزة الدولة، ويمكن للقانون أن يحدث عند الضرورة، علاوة على المؤسسات والهيئات المذكورة بعده، هيئات أخرى للضبط والحكمة الجيدة (الفصل 159).

وهيئات النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية، والمتبلورة، وهي: المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي والتي تعتبر هيئة استشارية (الفصل 168)، والمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة المحدث بموجب الفصل 32 الدستور (الفصل 169)، والمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي المحدث بموجب الفصل 33 من الدستور (الفصل 170).

كما أن هناك مبادئ جديدة للحكمة في دستور 2011 تتجلى في:

للمبدأ التديبير الحر (الفصلين 136 و 146)⁴⁰⁰، ويعني أن المجالس الترابية لها كامل الصلاحية والحرية في تحديد وبلورة اختياراتها وبرامجها، في احترام تام للمقتضيات القانونية والتنظيمية وبمراعاة الإمكانيات المتاحة، ومعناه كذلك إلغاء مفهوم الوصاية وكل أشكال الرقابة القبلية مع الاعتماد على المراقبة القضائية للشرعية، إذن فالتديبير الحر هو تديبير ذاتي غير مشروط بالسلطة المحلية.

⁴⁰⁰ -دستور 2011، مرجع سابق.

ويمثل مبدأ التدبير الحر أحد أهم تجليات الحكامة الترابية التي أقرها دستور 2011، فضلا عن كونه يشكل منعطفًا هامًا في مسار تعزيز اللامركزية الإدارية، باعتباره يمكن الجماعات الترابية من تدبير شؤونها وبلورة اختياراتها وتنزيل مخططاتها وبرامجها التنموية بكيفية مستقلة، ولا يسمح بتدخل ممثلي السلطة المركزية (الولاية والعمال) في أنشطتها ومهامها إلا في الحدود التي يتيحها القانون.

ذلك أن السلطة المركزية انتقل دورها من الوصاية إلى المساعدة والمصاحبة، حيث أنه طبقا للفقرة الثالثة من المادة 145 من الدستور "يساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية".

ويعتبر مبدأ التدبير الحر لشؤون الجهات والجماعات الترابية الأخرى من المبادئ الأساسية التي جاء بها الدستور. ويتمثل التدبير الحر في ممارسة مجالس الجماعات الترابية لاختصاصاتها وتدبير الشأن المحلي في إطار من الاستقلال الإداري والمالي.

فدعم استقلال الجماعات الترابية في تدبير الشأن المحلي يتم عن طريق الوضع رهن إشارتها موارد مالية ذاتية وموارد مرصودة لها من قبل الدولة لتمكينها من ممارسة اختصاصاتها في إطار التدبير الحر.

كما أن ارتباط مبدأ التدبير الحر لشؤون الجماعات الترابية بقواعد الحكامة المحلية يضمن حسن التدبير من خلال ممارسة الجماعات الترابية لاختصاصاتها في إطار المسؤولية والمشروعية والشفافية⁴⁰¹ والنزاهة والمحاسبة وإشراك المواطنين وفعاليات المجتمع المدني في اختيار وتتبع المشاريع التنموية للجماعات الترابية.

إذن فالتدبير الحر، سيكون الجماعات الترابية من ممارسة اختصاصاتها بنوع من الاستقلالية مقابل التقليص من وصاية السلطة المركزية.

كما تضع القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية عدة قواعد تتعلق بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر. ويقصد بها على الخصوص احترام المبادئ العامة التالية:

⁴⁰¹- Philippe Moreau Defarges, LA GOUVERNANCE, Collection Que sais-je?, Éditeur Presses Universitaires de France, puf, 1^{ère} édition, 2003, juin, p: 65.

↔ المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجماعات الترابية؛

↔ الاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجماعة وضمان جودتها؛

↔ تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية؛

↔ ترسيخ سيادة القانون؛

↔ التشارك والفعالية والنزاهة.

🔗 مبدأ المشاركة (الفصل الأول)⁴⁰²، يقتضي مفهوم الحكامة بصفة عامة البحث بشكل دائم عن أنجع الآليات التي من شأنها أن تقطع مع أسلوب الأحادية والمركزية في اتخاذ القرارات بشكل متوافق عليه، وإذا كانت اللامركزية تشكل إحدى هذه الآليات، فإن الجماعات تشكل تلك الرقعة التي تتميز بديناميكية التغير المستمر والدائم بحكم تعرضها لضغوطات مستمرة ناجمة عن تزايد الطلب على المرافق والخدمات الأساسية بما يفضي ذلك إلى توفير أجهزة لممارسة مختلف الأنشطة وما تتبعه من بروز ظواهر اجتماعية معقدة. فإنه أصبح من الضروري الاعتماد على المقاربة التشاركية في صناعة القرار المحلي.

إن المشاركة تعد أحد مكونات الحكامة، فالتشاركية هي استبدال للتدبير البيروقراطي للشأن العام المحلي بالتدبير الديموقراطي الذي يخدم التنمية، هذه الأخيرة تتطلب مشاركة السكان في ممارسة الفعل التنموي، بحيث تكون البرامج التنموية والسياسات العمومية الترابية معبرة بصفة حقيقية عن متطلبات المواطن.

🔗 مبدأ التضامن (الفصلين 136 و 146)⁴⁰³، ويعتبر هذا المبدأ عنصراً أساسياً في الجهوية المتقدمة وسيتمكن من تفعيل آليات التعاون الجهوي والترابي بين باقي الجماعات الترابية الأخرى من أجل تحقيق المشاريع المشتركة وإنجاز البرامج التنموية، وخلق إطارات لإقامة شراكة بين الجهات الغنية والفقيرة وتجاوز الاختلالات الترابية.

-402- ديسمبر 2011، مرجع سابق.

-403- ديسمبر 2011، مرجع سابق.

لمبدأ التفريع (الفصل 140)⁴⁰⁴، ويقتضي هذا المبدأ البحث عن المستوى الملائم لممارسة اختصاصات معينة، بحيث تتخلى الدولة للجهات عن كل الاختصاصات التي لا تستطيع الاضطلاع بها، وإعادة توزيع الاختصاصات بين الجهات والجماعات الترابية الأدنى بما يحقق التكامل في الأدوار وتجنب تداخل الاختصاصات، دون أن يمارس المستوى الأعلى أي وصاية على المستوى الأدنى.

لقد ظهر مبدأ التفريع في البداية من خلال قوانين اللامركزية وعدم التركيز، التي أشارت إليه في مقتضياتها وإن كان بشكل ضمني، وقد كان القانون رقم 96-47 المنظم للجهة أول من لمح إليه، حيث صنف هذا الأخير اختصاصات المجلس الجهوي إلى اختصاصات ذاتية، استشارية، وأخرى منقولة من قبل الدولة، وهذا ما اقتبسته منه فيما بعد باقي أنظمة اللامركزية، القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

فمبدأ التفريع يقتضي البحث عن المستوى الملائم لممارسة اختصاصات معينة، بحيث تتخلى الدولة للجهات عن كل الاختصاصات التي لا تستطيع الاضطلاع بها⁴⁰⁵، وتعيد توزيع الاختصاصات بين الجهات والجماعات الترابية الأدنى بما يحقق التكامل في الأدوار وتجنب تداخل الاختصاصات، دون أن يمارس المستوى الأعلى أي وصاية على المستوى الأدنى.

يشكل مبدأ التفريع ركيزة أساسية في العلاقة التي تربط الدولة بالجهات والجماعات الترابية في إطار احترام الاختصاصات، التي منحت لها اختصاصات ذاتية واختصاصات منقولة واختصاصات مشتركة. فمبدأ التفريع يعتبر من الآليات الحديثة المتبعة في أنظمة اللامركزية.

⁴⁰⁴ - ديسمبر 2011، مرجع سابق.

⁴⁰⁵ - جريدة الزيتوني، الجمة والاطلاع الجهوي، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، مطبعة طوبج بريس، الرباط، العدد: 3، 2011، ص: 154.

فالتفريع هو إذن مبدأ عام لتنظيم مؤسساتي يعطي الأسبقية للقاعدة على القمة، كما يكتسي بعدا آخر لا يقل أهمية، ألا وهو أن السلطة العليا (القمة) ملزمة أو من واجبها مساعدة السلطة الأدنى (القاعدة) في القيام بمهامها لضمان استقلال حقيقي⁴⁰⁶.

الدستور نص في الفصل 154 أن المرافق العمومية تخضع لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وفي الفصل 158 نص على أن كل شخص سواء أكان منتخبا أو معينا ملزم بتقديم تصريح كتابي بالامتلاكات والأصول التي في حيازته.

وإذا كانت الحكامة الجيدة مطلبا أساسيا لازم مجموع فصول دستور 2011، فإنه على المستوى المالي قد تركز باعتماد التدبير الرشيد والناجع للموارد العمومية خاصة على المستوى المحلي وإرساء مقومات الشفافية والمسؤولية والمحاسبة حيث حدد الفصل 154 من الدستور المبادئ الأساسية للحكامة المالية الجيدة في معايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، كما ألزم الفصل 155 أعوان المرافق العمومية باحترام القانون، الحياد، الشفافية، النزاهة والمسؤولية، كما أصبحت المرافق العمومية ملزمة بتقديم الحساب عن تدبيرها للأموال العمومية وأصبحت تخضع للمراقبة والتقييم (الفصل 156).

فالمبادئ الأساسية لقواعد الحكامة التي نص عليها الدستور هو إلغاء الرقابة القبلية المتمثلة في المصادقة على أعمال مجالس الجماعات الترابية ورؤساءها قبل العمل على تنفيذها، مما يعني معه أن أعمال هذه المجالس تكون قابلة للتنفيذ بمجرد اتخاذها على أن تتم مراقبة مشروعيتها ومدى احترامها لقواعد الحكامة من طرف السلطة الإدارية المكلفة بالمراقبة التي يمكن لها أن تعترض على تنفيذها أو من طرف القضاء عن طريق إلغائها.

ومن القواعد الأساسية التي جاء بها الدستور لاحترام الحكامة المحلية هي مراقبة المحاكم المالية لحسابات الجماعات الترابية وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها فضلا على أن الدستور خول لهذه المجالس وفي إطار المحاسبة اتخاذ التدابير العقابية عن كل إخلال بقواعد الحكامة المحلية في تسيير وتدبير الشأن المحلي.

⁴⁰⁶ - **نجيب بامحمد**، مبدأ التفريع تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكامة الجيدة والتنمية البشرية، أشغال المناظرة الدولية والمغربية المنعقدة بمراكش من 29 إلى 31 أكتوبر 2007، منشورات وزارة الداخلية، ص:14.

إن تبني الدستور المغربي لسنة 2011 لقيم الحكامة الجيدة واستحضاره للكثير من قواعدها في الوثيقة الدستورية يشكل اعترافا ضمنا بعجز مسجل إزاء هذا المطلب في تدبير الشأن العام، وإجابة موضوعية بأن الحكامة الجيدة تظل بمثابة البنية التحتية التي يتوجب أن ينهض عليها التدبير العمومي والترابي⁴⁰⁷.

فمفهوم الحكامة يعتبر من المفاهيم التي احتلت حيزا مهما في دراسات الباحثين والمفكرين على اختلاف مشاربهم وتوجهاتهم، نظرا لخصوصية هذا المفهوم المتمم بالتشعب واكتساحه العديد من المجالات، لذلك حظي باهتمام متزايد من طرف الفاعلين في هذا المجال، ذلك أن سؤال الحكامة أصبح مطلبا مجتمعيا وهو ما تم تكريسه في دستور 2011.

وتفعيلا لمقتضيات الدستور في هذا المجال، جعلت الحكومة المغربية من الحكامة الجيدة قضية محورية لكسب رهان التنمية الاجتماعية والاقتصادية وصمام أمان لإرساء مرتكزات المجتمع العادل والذي تطبعه النزاهة والشفافية وتكافؤ الفرص والمنافسة الشريفة.

لذلك فالحكامة الجيدة في أي مجتمع وأي مؤسسة حكومية كانت أو غير حكومية، تبقى من أهم الضروريات لإنجاح المشاريع التنموية، إلا أن تطبيقها يتطلب سيادة جو تسوده الشفافية والمسؤولية ودولة الحق والقانون والمشاركة واللامركزية.

إن أزمة الديمقراطية المحلية وضعف الإرادة السياسية وكذا سوء تدبير الموارد والإمكانات وسوء التدبير المالي والبطالة والرشوة والزبونية والمحسوبية، من أهم العوائق التي تحول دون تحقيق الحكامة الجيدة.

⁴⁰⁷ دراسة المينة المركزية للوقاية من الرشوة حول نحو بناء منظومة للحكامة الجيدة على المستوى الترابي، لفائدة مجلس المستشارين، ماي 2015.

الفرع الثاني: مقتضيات الحكامة في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

تعتبر سنة 1959 سنة مرجعية في تاريخ اللامركزية بالمغرب، حيث عرفت بوضع اللبنة الأولى للتنظيم الجماعي خاصة عن طريق المصادقة على الظهير المؤرخ في 2 دجنبر 1959 بمثابة التقسيم الإداري للمملكة⁴⁰⁸.

فقد وضعت المملكة بعد الاستقلال، الأسس الأولى لمسلسل اللامركزية التي تهدف إلى إشراك السكان في تدبير الشأن المحلي بالجماعات الترابية، فقد مرت الأسس والمبادئ العامة للامركزية بمخاض ليس يسيرا، وتدرجت أوضاعها بدءا من إقرار المرحلة الأولى لبناء اللامركزية سنة 1960⁴⁰⁹، بصدور ميثاق التنظيم الجماعي، وكذا قانون تنظيم مجالس العمالات والأقاليم سنة 1963، الذي جعل العمالات والأقاليم بمثابة وسيط بين السلطة المركزية والجماعات المحلية لتكملة وتطوير اللامركزية. ثم تلتها بعد ذلك مرحلة ثانية انطلقت سنة 1976 تميزت على الخصوص بصدور قانون جديد عرف بالميثاق الجماعي لـ 30 شتنبر 1976، وكان أول قانون صدر في ظل دستور 1972، بعد حالة الجمود التام الذي عرفته مختلف المؤسسات التمثيلية نتيجة إعلان حالة الاستثناء سنة 1965 وما تلاها من أحداث.

ولكي تمارس هذه الوحدات المهمات المنتظرة منها، كان من اللازم تخويلها جملة من الاختصاصات والوسائل. وفي هذا الإطار قام المغرب بإصدار عدة نصوص قانونية⁴¹⁰، التي لم تبقى جامدة، بل تتغير بتغير الظروف وتتكيف كلما استدعت التحولات الدولية والداخلية ذلك، لكن مع احترام تام للخصوصية المغربية.

فقد عرف القانون المنظم للجماعات المحلية إصلاحا جذريا، إذ منح اختصاصات واسعة للرئيس ولللمجلس الجماعي في ميدان التسيير الإداري. وبفضل التجربة الأولى في ظل هذا الميثاق والتي شكلت تحولا مهما في تدبير الشأن المحلي بالمغرب، فإن اللامركزية

⁴⁰⁸ البوابة الوطنية للجماعات الترابية.

⁴⁰⁹ ظهير شريف رقم 315-59-1 بتاريخ 23 يونيو 1960 المتعلق بتنظيم المجالس الجماعية، ج ر عدد: 2487 بتاريخ 24 يونيو 1960.

⁴¹⁰ محمد أمبارك، السياسة الترابية بالمغرب، قراءة أولية في النسق العام، كتاب جماعي بعنوان: إستراتيجية وتنظيم الجماعات المحلية، تحت إشراف محمد حركات، جامعة محمد الخامس السويسي، مجموعة البحث حول الاقتصاد الحضري والجهوي والبيئة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2002، ص 18.

عرفت انطلاقة جديدة بعدما أن تمت المصادقة على ميثاق جماعي جديد تجلى في القانون رقم 78-00 الصادر في شهر أكتوبر 2002، الذي شكل قفزة نوعية في مجال الحكامة المحلية وقد تم تعديله بالقانون رقم 17-08 بتاريخ 18 فبراير 2009، هذا القانون الذي أصبح محطة جديدة في علاقات الجماعات المحلية والسلطة المركزية، كما رسم من خلاله المشرع المغربي صورة متقدمة للإدارة المحلية اللامركزية. حيث تم تعزيز اللامركزية من خلال القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والصادر خلال سنة 2015⁴¹¹.

بيد أن هذه المرحلة لم تشهد أي تطور على مستوى مجالس العمالات والأقاليم التي ظلت طيلة هذه المدة محكومة بقانون 1963. ثم القانون رقم 79-00 المتعلق بالتنظيم الإقليمي بالمغرب الصادر في 3 أكتوبر 2002، قصد تطوير اللامركزية الإقليمية وتفعيل الدور التنموي للعمالات والأقاليم التي أصبحت عبارة عن وحدات غير ممركرة تمارس فيها المصالح الخارجية اختصاصاتها، إضافة إلى كونها وحدات ترابية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. ولم يتم تعديله إلا من خلال القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر خلال سنة 2015⁴¹².

لقد تخللت القوانين التنظيمية الثلاثة للجماعات الترابية الصادرة خلال سنة 2015 بعض المقتضيات التي سعت إلى تحسين وتطوير تنظيم المجالس وتسييرها بغرض إضفاء التجانس في المجالس المنتخبة.

أما من الناحية الدستورية فنفس المقتضيات التي أسست للجماعات المحلية سنة 1962 (الباب الثامن، الفصول 93 و 94 و 95) ظلت قائمة في دستوري 1970 (الباب الثامن، الفصول 86 و 87 و 88) و 1972 (الباب الثامن، الفصول 87 و 88 و 89)، واستمرت في دستوري 1992 (الباب العاشر، الفصول 94 و 95 و 96) و 1996 (الباب الحادي عشر، الفصول 100 و 101 و 102) مع إضافة الجهة إلى مكونات الجماعات المحلية. وفي سنة 2011 سوف تتغير نظرتة إليها حيث ارتفع عدد الفصول المنظمة لها من ثلاث فصول إلى اثني عشر فصلا (الباب التاسع، من الفصل 135 إلى الفصل 146).

⁴¹¹ القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات مرجع سابق.

⁴¹² القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم مرجع سابق.

وابتداء من سنة 1997، سيعرف التنظيم اللامركزي بالمغرب تطورا نوعيا على قدر كبير من الأهمية ليتم في 02 ابريل 1997 إحداث قانون رقم 96-47 الخاص بإحداث وتنظيم الجهات، بعد أن تم الارتقاء بالجهة إلى جماعة محلية بمقتضى التعديلات الدستورية لسنتي 1992 و 1996، وقد تم تعزيز اللامركزية الجهوية من خلال القانون التنظيمي المتعلق بالجهات والصادر خلال سنة 2015⁴¹³.

إذ بالإضافة إلى الانتقال بالجهة من مجرد وحدة استشارية إلى جماعة ترابية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لغرض جعلها فاعلا أساسيا في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، جاءت النصوص الجديدة المنظمة للعمليات والأقاليم والجماعات بإصلاحات مهمة من أجل إعطاء شحنات جديدة لهذه الوحدات اللامركزية تساعد على مزيد من العمل على مستوى تحقيق إنجازات ومستلزمات التنمية المحلية المنشودة.

وقد توج مسلسل تطور اللامركزية، بتنصيب الملك للجنة الاستشارية للجهوية بتاريخ 3 يناير 2010، والتي قامت بإعداد تقرير عام حول الجهوية الموسعة التي أصبح موضوعها يحظى باهتمام مختلف الفاعلين السياسيين بالمغرب، كإطار لبلورة خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية.

إن اللجنة الاستشارية للجهوية عهد إليها بلورة نموذج وطني لجهوية متقدمة لتواكب ورش الإصلاحات المؤسساتية. فهذه المبادرة تهدف إلى تشجيع المشاركة المواطنة في تدبير الشؤون الجهوية ووضع آليات ديمقراطية لتدعيم التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لجل جهات المملكة وكذا تحديث هياكل الدولة وتحسين الحكامة الترابية⁴¹⁴.

وفي خطاب عيد العرش لسنة 2006، أكد صاحب الجلالة الملك محمد السادس "... أن هذه السنة تصادف مرور ثلاثين عاما على إقرار الميثاق الجماعي لسنة 1976 الذي تمت مراجعته وتطويره سنة 2002. وهي مناسبة يتعين علينا أن نجعل منها محطة لتقويم تجربتنا، في مجال الديمقراطية المحلية، لاستشراف ما نسعى إليه، من توسيع نطاق

⁴¹³ القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات مرجع سابق.

⁴¹⁴ اطلع عليه بالموقع الإلكتروني للجنة الاستشارية للجهوية، يوم 2017/10/29 على الساعة الحادية عشر صباحا،

الممارسة الديمقراطية، وتحقيق نجاعة السياسات والبرامج العمومية. وفي هذا الصدد، يتعين علينا إعطاء نفس جديد لمسار اللامركزية والجهوية، والعمل على أن يصبح التدبير اللامركز، بوصفه لازمة لخيار اللامركزية، قاعدة أساسية في جميع القطاعات العمومية، ومقوما ضروريا للحكامة الترابية الجيدة⁴¹⁵...".

وهكذا فقد خطا المغرب خطوات مهمة في ميدان اللامركزية بحيث تم تحويل قسط وافر من المسؤوليات لصالح الجماعات الترابية وذلك بمنحها سلطة القرار لصالح المنتخبين قصد تحسين العلاقات بالمواطنين بتوفير الفعالية والجودة في الخدمات.

فأهم ما جاء به هذا الإصلاح هو ترسيخ ديمقراطية القرب وتدعيم مجالات المسؤوليات المحلية، وتوسيع اختصاصات الجماعات الترابية باعتبارها فاعلا اقتصاديا واجتماعيا يوحد بين مختلف المبادرات المحلية⁴¹⁶، بالإضافة إلى اختصاصات أخرى سواء ذاتية أو قابلة للنقل.

فالإصلاح الذي جاءت به هذه القوانين سيمكن الجماعات الترابية من القيام بدورها كأقطاب وطنية و جهوية وإقليمية ومحلية، وكقادرة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

إذا كان البعض يعتبر أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة خلال سنة 2015⁴¹⁷ تشكل في الواقع ثورة حقيقية في المسار الذي قطعه اللامركزية ببلادنا منذ الاستقلال، فإن ذلك راجع إلى كون هذه القوانين جاءت بمستجدات جديدة بالتقدير والاهتمام، هي توسيعها لاختصاصات الجماعات الترابية بشكل جعل هذه الاختصاصات تمتد لتشمل بالإضافة إلى الأنشطة الإدارية التقليدية المحدودة والإجبارية، جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

⁴¹⁵- نص الخطاب الملكي السامي لصاحب الجلالة الملك محمد السادس الموجه إلى الأمة بمناسبة الذكرى السابعة لاعتلاء جلالة عرش أسلافه المنعمين بتاريخ 2006/07/30، مأخوذ من البوابة الوطنية للجماعات الترابية بتاريخ 2018/02/01 على الساعة 10 صباحا.

<http://www.pncl.gov.ma/Discours/TTDiscours/2006/Pages/54.aspx>

⁴¹⁶- **Gouvernance Des Villes**, Rencontre des Collectivités Locales 2006, Direction Générale des Collectivités Locales, Imprimerie El Maarif Al Jadida, p: 5.

⁴¹⁷- القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهاد مرجع سابق. القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم مرجع سابق. القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات مرجع سابق.

وهكذا نلاحظ أن اختصاصات الجماعات الترابية أصبحت بعد سنة 2015 كثيرة ومتنوعة، إلا أنه لا يمكنها ممارسة هذه الاختصاصات على الوجه الأكمل إلا إذا ما توافرت لديها الإمكانيات المالية والبشرية التي تشكل الدعامة الأساسية لكل عمل جماعي.

أمام هذه التحديات من جهة، وسعياً وراء ترسيخ مبدأ الديمقراطية من جهة ثانية، دأبت الحكومات المتعاقبة في التفكير لإيجاد أساليب جديدة للتسيير الجماعي ووضع استراتيجيات تهدف إلى تحقيق حسن التدبير المحلي.

لقد أصبح الالتزام بقواعد الحكامة الجيدة ضرورة حتمية بالنسبة لكل الهيئات العمومية، لهذا تم تخصيص قسم على مستوى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية (الجهة والعمالات والأقاليم والجماعات).

وترمي هذه القواعد إلى ضمان المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجماعات الترابية، وتكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية.

من أجل تجاوز الإشكاليات المرتبطة بتداخل الاختصاصات، التزمت القوانين التنظيمية الجديدة بمقتضيات دستور 2011، خاصة مبدأ التفريع كأساس لتحديد الاختصاصات الذاتية والمشاركة والمنقولة لكل جماعة ترابية، مع مراعاة عنصري الانسجام والتكامل عند توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعة الترابية الأخرى بشكل عام.

أما فيما يتعلق بتنازع الصلاحيات بين المجالس المنتخبة وسلطة الوصاية، فلقد أقرت القوانين التنظيمية مبدأ التدبير الحر الذي نص عليه دستور 2011 والذي خول بمقتضاه لكل جماعة ترابية سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مقرراتها ومداوماتها.

ولمعرفة واقع الحكامة ومدى تطبيق آلياتها في الجماعات الترابية، لا بد من قياس مؤشرات كمستوى المشاركة والشفافية والمساءلة.

المطلب الثاني: دعم الإطار المؤسسي والشركاء الجدد للحكامة المحلية.

برز مصطلح الحكامة ليحتل حيزاً واسعاً في مجال البحث العلمي، حيث أثير جدل واسع حول مضمونه، نظراً لما يدعو إليه من تقليص لدور الدولة وتوزيع الأدوار بينها

وبين مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وكذا ضرورة تجسيد الشفافية والمساءلة كآليتين كفيلتين بترشيد الحكم.

ويعتبر المغرب من الدول التي تهدف من خلال إدارتها المحلية إلى ترقية نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين في شتى المجالات، من خلال إرساء إدارة محلية أكثر نجاعة وفعالية، إلى جانب توسيع مشاركة المواطنين والمجتمع المدني والقطاع الخاص في عملية اتخاذ القرار، وتعزيز الشفافية والديمقراطية عن طريق منظومة قانونية قادرة على تحقيق العدالة الاجتماعية.

الفرع الأول: دعم الإطار المؤسسي.

في مجال إقرار الشفافية وتخليق الحياة العامة نهجت الدولة مقاربة هامة تقوم على دعم الإطار القانوني والمؤسسي. وذلك بإدخال إصلاحات جد مهمة من أجل إقرار الشفافية في تدبير المرافق العمومية. وضع لها إطار قانوني عبر المصادقة على مجموعة من القوانين والإجراءات منها⁴¹⁸:

↔ مفهوم جديد للسلطة؛

↔ ورشات لإصلاح القضاء والإدارة؛

↔ تفعيل دور المجلس الأعلى للحسابات؛

↔ تعزيز دور المحاكم الإدارية؛

🔗 القانون رقم 03-01⁴¹⁹ المتعلق بتعليق القرارات الإدارية، الذي نص على إلزام جميع إدارات الدولة والجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية والمصالح التي عهد إليها تسيير المرافق العامة بتعليق جميع قراراتها الإدارية الفردية السلبية الصادرة لغير المعني بالأمر، حيث أتى في منطوق مادته الأولى أنه لكي يكون القرار الإداري صحيحا

⁴¹⁸ وزارة الداخلية، رسالة الجماعات المحلية، نشرة إعلامية تصدر كل ثلاثة أشهر من الإدارة العامة للجماعات المحلية، ص: 4، (الدورة الأولى 2007).

⁴¹⁹ ظهير شريف رقم 1-02-202 صادر في 12 من جمادى الأولى 1423 (23 يوليو 2002) بتنفيذ القانون رقم 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليق قراراتها الإدارية، ج ر محدد: 5029 بتاريخ 12 أغسطس 2002، ص: 2282.

يستوجب تضمنه تعليلا مكتوبا في صلبه وإلا اعتبر فاقتا لأهم شروطه، ومن تم يصبح قرارا تحت طائلة عدم الشرعية⁴²⁰.

لل دعم المشروعية والأخلاق والشفافية وحماية المصلحة من خلال مقتضيات القانون رقم 14-111 المتعلق بالجهات، والقانون رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والقانون رقم 14-113 المتعلق بالجماعات. حيث عمل المشرع المغربي على ارتقاء الإدارة المحلية لكي تصبح فضاء استراتيجيا لتدبير الشأن المحلي ومجالا خصبا لتفعيل الحكامة على المستوى المحلي؛

لل خطاب جلالة الملك محمد السادس نصره، الله الذي ألقاه بالدار البيضاء في 12 أكتوبر 1999⁴²¹ أمام المسؤولين عن الولايات والعمالات والأقاليم، حول المفهوم الجديد للسلطة، والذي يجعل من خدمة العنصر البشري وتحقيق التنمية البشرية في صلب أهدافها الأساسية، ومن مشاركة المواطن في تدبير الشأن العام وفي اتخاذ القرار، أهم ضمان لتحقيق التنمية؛

فالخطاب تم اعتباره حجر الزاوية لكافة الإصلاحات التي شهدتها الحكامة المحلية. لل دعم وإقرار الشفافية، حيث تم إدخال مجموعة من الإصلاحات على النصوص المنظمة لمجال مراقبة النفقات والصفقات العمومية، وذلك من خلال إعادة صياغة النصوص القانونية المتعلقة بالصفقات العمومية (مرسوم رقم 656-13-2 صادر في 11 من شوال 1434 (19 أغسطس 2013) بتغيير المرسوم رقم 349-12-2 الصادر في 8 جمادى الأولى 1434 (20 مارس 2013) المتعلق بالصفقات العمومية⁴²²).

لل القانون رقم 03-79-03⁴²³ المتضمن لإجراءات استرجاع الأموال المختلسة؛

⁴²⁰ ميمون يشو، تحليل لمقتضيات القانون 03.01 المتعلق بإلزام إدارات الدولة والجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية والمصالح التي عهد إليها بتسيير مرفق عام بتعليق قراراتها الإدارية الفردية والسلبية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد: 2003/43، ص: 48.

⁴²¹ اطلع عليه بالموقع الإلكتروني لوزارة العدل بتاريخ 2017/10/28 على الساعة العاشرة مساء.

<http://www.justice.gov.ma/lg-1/actualites/act-372.aspx>

⁴²² مرسوم رقم 656-13-2 المتعلق بالصفقات العمومية الصادر به ج ر عدد: 6182 بتاريخ 29 أغسطس 2013، ص: 5873.

⁴²³ ظهير شرعي رقم 1-04-129 صادر في 29 من رجب 1425 (15 سبتمبر 2004) بتنفيذ القانون رقم 03-79-03 المتعلق بتغيير وتتميم مجموعة القانون الجنائي وبمخفف المحكمة الخاصة للعدل، ج ر عدد: 5248 بتاريخ 2004/09/16، ص: 3372.

للـ المقاربة المالية الجديدة القائمة على النتائج والتقليص من النفقات وتبسيط المساطر؛

للـ إحداث ديوان المظالم (ظهير 9 دجنبر 2001)⁴²⁴ من أجل تعزيز الإطار المؤسساتاتي لضمان مصالح المواطن وحماية حقوقه والعمل على نشر الأخلاق وثقافة المرفق العمومي؛

للـ ومؤسسة الوسيط⁴²⁵ التي حلت محل ديوان المظالم الذي كان معمولاً به قبل صدور دستور 2011 وعرف الفصل 162 من الدستور هذه المؤسسة بأنها مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمرتفقين والإسهام في ترسيخ سيادة القانون.

للـ وضع برنامج محاربة الرشوة، في إطار تنزيل مقتضيات الدستور الرامية إلى دعم الحكامة الجيدة، وتقوية آليات تخليق الحياة العامة، وربط المسؤولية بالمحاسبة، ودعم حقوق الإنسان، فقد تضمن البرنامج الحكومي بشأن الوقاية من الرشوة محاربتها، إعداد الاستراتيجية الوطنية للوقاية من الرشوة ومحاربتها. التي تركز على دعم قيم النزاهة والشفافية في تدبير الشأن العام، وضمان انخراط المجتمع المدني والفرقاء الاجتماعيين والاقتصاديين والمجموعات المهنية في محاربة الرشوة، زيادة على الوفاء بالتزامات المملكة المغربية اتجاه المنتظم الدولي.

ولإنجاح هذه الاستراتيجية التي تعتمد مقاربة تشاركية ومندمجة تنخرط فيها جميع القطاعات الحكومية ومختلف الفاعلين لابد من توافر جميع العوامل وكذا مواكبة عدد من الإجراءات المصاحبة. بالإضافة إلى تشخيص ظاهرة الرشوة في المغرب، وكذا الاطلاع على بعض الممارسات الدولية الجيدة في مجال محاربة هذه الظاهرة، ووضع المحاور

⁴²⁴ لقد تم إنشاء مؤسسة الوسيط، وهي هيئة مستقلة ومتخصصة لتحل محل ديوان المظالم، فقد تم ابتداء من نشر الظهير المحدد لمؤسسة الوسيط، نسخ أحكام الظهير الشريف رقم 1-01-298 الصادر في 23 من رمضان 1422 (9 ديسمبر 2001) بإحداث مؤسسة ديوان المظالم، وتحل تسمية الوسيط محل تسمية ديوان المظالم والمؤسسة المكلفة بتنمية التواطئ بين الإدارة والمواطن، في جميع النصوص الجاري بها العمل. كما تحل مؤسسة الوسيط محل مؤسسة ديوان المظالم في جميع الحقوق والالتزامات. وقد نشر بالجريدة الرسمية عدد: 5926 بتاريخ 17 مارس 2011.

⁴²⁵ ظهير شريف رقم 1-11-25 صادر في 12 من ربيع الآخر 1432 (17 مارس 2011) بإحداث مؤسسة الوسيط، ج ر عدد: 5926 بتاريخ 17 مارس 2011.

الاستراتيجية وإعداد برامج عمل أفقية وقطاعية لتنزيلها مع تحديد المشاريع ذات الأولوية وآليات تنزيلها وأجال تنفيذها وتتبعها.

فالاستراتيجية الوطنية المندمجة والمتكاملة الأولى من نوعها في مجال الوقاية من الرشوة ومحاربتها، تهدف إلى تجاوز السلبيات والمعوقات التي واجهت البرامج والمبادرات السابقة المعتمدة بهذا الخصوص والتي لم تحقق النتائج المتوخاة منها لغياب رؤية موحدة ومشاركة بين مختلف الفاعلين ولضعف التنسيق ما بينهم.

لقد مكن تعزيز البناء المؤسساتي للبلاد تدريجيا من خلق مؤسسات للمراقبة والأخلاق تهم مجالات السياسة، والقضاء والإدارة والمالية والوحدات الترابية. فقد تمت دسترة الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها من خلال الفصل 167⁴²⁶، حيث من خلال مقتضى هذا الفصل أتت هذه المؤسسة لتكريس المبدأ الذي تقوم عليه الحكامة الجيدة الا وهو ربط المسؤولية بالمحاسبة.

فقد تم إحداث "الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها"، لتحل محل "الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة"، التي كان ينظمها مرسوم صادر في 13 مارس 2007. إذ جاء إحداث "الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها"، بناء على الفقرة الأخيرة من الفصل 36 من دستور 2011، كشخصية معنوية ذات استقلال مالي تضطلع بمهام تتعلق بالمبادرة والتنسيق والإشراف وضمان تتبع تنفيذ سياسات محاربة الفساد الذي يقصد به "إحدى جرائم الرشوة أو استغلال النفوذ أو الاختلاس أو الغدر حسب القانون الجاري به العمل، وكذلك بعض الجرائم المنصوص عليها في قوانين خاصة".

ويدخل في مهام الهيئة تلقي ونشر المعلومات في هذا المجال، والمساهمة في تخليق الحياة العامة، وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة وثقافة المرفق العام، وقيم المواطنة المسؤولة. ومن أجل ذلك فهي تتلقى الشكايات والتبليغات والمعلومات المرتبطة بمجالات الفساد، ودراستها والتأكد من صحة الأفعال والوقائع التي تتضمنها، ماعدا التبليغات والقضايا المعروضة على القضاء. فضلا عن إبداء الرأي وتقديم المقترحات إلى الحكومة

⁴²⁶ ظهير شرعي رقم 65-15-1 صادر في 21 من شعبان 1436 (9 يونيو 2015) بتنفيذ القانون رقم 12-113 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، ج ر عدد: 6374 بتاريخ 2 يوليو 2015، ص: 6075.

ومجلسي البرلمان، تخص مقترحات القوانين ومشاريع النصوص التنظيمية ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومحاربه ودراسة التقارير الدولية والإقليمية والوطنية الصادرة في هذا الشأن.

هذا وينص القانون المحدث للهيئة على أنها تتوفر على ثلاثة أجهزة هي: الرئيس والمجلس والمرصد، على أن مقتضيات هذا القانون 12-113 لن تدخل حيز التنفيذ، إلا ابتداء من تاريخ تعيين هذه الأجهزة.

كما نص دستور 2011 في الفصل 159 على وجود هيئات مكلفة بالحكمة تكون مستقلة:

❧ ففي الفصل 166 نجد مجلس المنافسة⁴²⁷، الذي يعتبر مؤسسة مستقلة، مكلفة بضمان الشفافية والإنصاف في العلاقات الاقتصادية، من خلال تحليل وضبط وضعية المنافسة في الأسواق، ومراقبة الممارسات المنافية لها والممارسات التجارية غير المشروعة وعمليات التركيز الاقتصادي والاحتكار.

فهو هيئة دستورية مستقلة ذات اختصاص عام في ميدان محاربة الممارسات المنافية لقواعد المنافسة، وفي ضبط وضعية المنافسة في الأسواق. ويتمتع مجلس المنافسة بعدة سلط لضمان أداء مهمته: سلطة تقريرية وسلطة الإحالة الذاتية وسلطة تحسيس ومرافعة لصالح المنافسة⁴²⁸.

❧ والهيئة العليا للاتصال السمعي البصري⁴²⁹ التي نص الفصل 165 على أنها تتولى السهر على احترام التعبير التعددي لتيارات الرأي والفكر، والحق في المعلومة في الميدان السمعي البصري.

⁴²⁷- ظهير شريف رقم 1-14-117 صادر في 2 رمضان 1435 (30 يونيو 2014) بتنفيذ القانون رقم 13-20 المتعلق بمجلس المنافسة، ج ر عدد: 6276 بتاريخ 24 يوليو 2014، ص: 6095.

⁴²⁸- اطلع عليه بالموقع الإلكتروني لمجلس المنافسة يوم الأحد 2017/10/28 على الساعة الثامنة مساءً.

<http://www.conseil-concurrence.ma/pagear.aspx?id=74>

⁴²⁹- ظهير شريف رقم 1-16-123 صادر في 21 من ذي القعدة 1437 (25 نونبر 2016) بتنفيذ القانون رقم 15-11 المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، ج ر عدد: 6502 بتاريخ 22 شتنبر 2016.

للإضافة إلى هيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها، كالمجلس الوطني لحقوق الإنسان⁴³⁰ الذي نص عليه الفصل 161 من الدستور واعتبرها مؤسسة وطنية تعددية ومستقلة، تتولى النظر في جميع القضايا المتعلقة بالدفاع عن حقوق الإنسان والحريات وحمايتها.

للـ مجلس الجالية المغربية بالخارج⁴³¹ الذي تم إيلائه مكانة دستورية ينص الفصل 163 الذي ينص توليه على الخصوص، إبداء آرائه حول توجهات السياسات العمومية التي تمكن المغاربة المقيمين بالخارج من تأمين الحفاظ على علاقات متينة مع هويتهم المغربية، وضمان حقوقهم وصيانة مصالحهم.

وباعتبار مجلس الجالية المغربية بالخارج مؤسسة استشارية تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، فإن مهمته كذلك تتمثل في ضمان المتابعة والتقييم للسياسات العمومية للمملكة تجاه مواطنيها المهاجرين وتحسينها بهدف ضمان حقوقهم وتكثيف مشاركتهم في التنمية السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية للبلاد.

للـ الهيئة المكلفة بالمنصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز⁴³² المحدثة بموجب الفصل 19 من الدستور التي أقر الفصل 164 منه أنها تعمل على احترام الحقوق والحريات المنصوص عليها في الفصل المذكور، مع مراعاة الاختصاصات المسندة للمجلس الوطني لحقوق الإنسان.

ويعتبر مشروع قانون هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز رقم 14-79 الذي صادق عليه مجلس النواب، لبنة جديدة تعزز المنظومة المؤسساتية الوطنية الحقوقية لتحقيق مزيد من الإنصاف والعدل والمساواة للمرأة المغربية، ورفع كل أشكال التمييز المبنية على أساس الجنس، وتترجم العمل المشترك والجماعي لتنزيل مقتضيات الدستورية التي تنص

⁴³⁰ ظهير شريف رقم 1-11-19 صادر في 25 من ربيع الأول 1432 (فانح مارس 2011) بإحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان، ج ر محدد: 5922 بتاريخ 3 مارس 2011، ص: 574.

⁴³¹ ظهير شريف رقم 1-07-208 صادر في 10 ذي الحجة 1428 (21 ديسمبر 2007) بإحداث مجلس الجالية المغربية بالخارج، ج ر محدد: 5600 بتاريخ 31 يناير 2008، ص: 306.

⁴³² صادق مجلس النواب بأغلبية مطلقة على مشروع القانون رقم 14-79 المتعلق بهيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز، وذلك خلال جلسة تشريعية مساء يوم الثلاثاء 08 نونبر 2017 في إطار قراءة ثانية. ويحدد نص هذا القانون صلاحيات وتأليف وتنظيم وقواعد سير هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز، باعتبارها هيئة وطنية مستقلة مختصة في المناصفة والعمل على مكافحة كل أشكال التمييز، وكذا حالات التنافس بشأن العضوية بها.

على إحداث هيئة للمناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز، وجعل السعي نحو المناصفة ومواجهة التحديات القائمة أمام تحقيق المساواة مثمرا وبناء.

لما أما فيما يخص الهيئات المختصة بالنهوض بالتنمية البشرية المستدامة والديمقراطية التشاركية، فقد نص دستور 2011 على المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي⁴³³ الذي اعتبره الفصل 168 هيئة استشارية، مهمتها إبداء الآراء حول كل السياسات العمومية، والقضايا الوطنية التي تهم التربية والتكوين والبحث العلمي، وكذا حول أهداف المرافق العمومية المكلفة بهذه الميادين وسيرها. والمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة⁴³⁴ الذي تم إحداثه بموجب الفصل 32 من الدستور مهمته حسب ما جاء في الفصل 169 من الدستور تأمين تتبع وضعية الأسرة والطفولة، وإبداء آراء حول المخططات الوطنية المتعلقة بهذه الميادين، وتنشيط النقاش العمومي حول السياسة العمومية في مجال الأسرة، وضمان تتبع وإنجاز البرامج الوطنية، المقدمة من قبل مختلف القطاعات، والهيكل والأجهزة المختصة.

المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي⁴³⁵ الذي تم تفعيله طبقا لمقتضيات الفصول 33 و170 و171 من الدستور، وذلك بإحداث "المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي" بصفته هيئة دستورية واستشارية جاءت من أجل إصدار التوصيات والمقترحات إلى الجهات المختصة قصد مساعدتها على اتخاذ التدابير الهادفة إلى توسيع وتعميم مشاركة الشباب في إرساء دعائم التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية

⁴³³- أحدث المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي بموجب القانون رقم 12-105 الصادر بتاريخ 16 ماي 2014، وذلك تطبيقا لمقتضيات الفصل 168 من الدستور، ليحل محل المجلس الأعلى للتعليم (الذي كان قد أُمِد تنظيمه سنة 2006 بموجب الظهير الشريف رقم 1-05-152). ويسعى المجلس، بصفته هيئة استشارية مستقلة للحكامة الجيدة والتنمية المستدامة والديمقراطية التشاركية، أن يكون بوتقة للتفكير الاستراتيجي في قضايا التربية والتكوين والبحث العلمي وفضاء تعددي للنقاش والتنسيق بشأن مختلف القضايا المتعلقة بهذه المجالات.

⁴³⁴- ظهير الشريف رقم 1-16-102 صادر في 15 من شوال 1437 (20 يوليو 2016) بتنفيذ القانون رقم 14-78 المتعلق بالمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة، ج ر عدد: 6491 بتاريخ 15 محش 2016، ص: 5988.

⁴³⁵- ظهير الشريف رقم 1-17-112 صادر في 14 من ربيع الآخر 1439 (2 يناير 2018) بتنفيذ القانون رقم 15-89 المتعلق بالمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي، ج ر عدد: 6640 بتاريخ 18 يناير 2018، ص:

للبلاد، وتطوير الحياة الجموعية، والنهوض بأوضاع الشباب والعمل الجموعي، وكذا تيسير ولوج هذه الشريحة من المجتمع لمختلف البرامج والمشاريع التي تعدها الحكومة في المجالات المرتبطة بهم وتوفير الظروف المواتية لاستفادتهم منها.

فالمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجموعي⁴³⁶ ستكون له مهمة إصدار التوصيات إلى الجهات المختصة قصد مساعدتها على اتخاذ التدابير الهادفة إلى توسيع وتعميم مشاركة الشباب في إرساء دعائم التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد، وتطوير الحياة الجموعية، والنهوض بأوضاع الشباب والعمل الجموعي للشباب دون غيرها⁴³⁷، وكذا تيسير ولوج هذه الشريحة من المجتمع لمختلف البرامج والمشاريع التي تعدها الحكومة في المجالات المرتبطة بهم وتوفير الظروف المواتية لاستفادتهم منها، وتحفيزهم على الانخراط في الحياة الوطنية بروح المواطنة المسؤولة.

وبناء على الدستور فقد تم إحداث لدى رئيس الحكومة المغربية لجنة تسمى "اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد"، بناء على المرسوم رقم 2-17-582⁴³⁸ الذي صادقت عليه الحكومة يوم الخميس 21 شتنبر 2017، فاللجنة تعتبر كآلية للحكامة تتولى تتبع وتنفيذ مختلف التوجهات الاستراتيجية والتدابير والمشاريع والإجراءات الكفيلة بتعزيز النزاهة ونشر قيم التخليق والشفافية، ومواكبة مختلف القطاعات المعنية ببرامج السياسة العمومية المتعلقة بمكافحة الفساد.

فالمشروع بالإضافة إلى توسيع مهام اللجنة، يهدف إلى نسخ مقتضيات المرسوم رقم 2-17-264⁴³⁹ صادر في 28 من رمضان 1438 (23 يونيو 2017) بإحداث اللجنة

⁴³⁶- صادق مجلس النواب، في جلسة عمومية مساء الاثنين 24 يوليوز 2017، بالأغلبية، على مشروع قانون رقم 89-15 يتعلق بالمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجموعي، ويحدد هذا النص القانوني صلاحية المجلس وتركيبته. وصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6640 بتاريخ 18 يناير 2018، ص: 436.

⁴³⁷- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول مشروع قانون رقم 89-15 يتعلق بالمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجموعي، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6651 بتاريخ 26 فبراير 2018، ص: 1215.

⁴³⁸- مرسوم رقم 2-17-582 صادر في 25 من محرم 1439 (16 أكتوبر 2017) بشأن اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، ج ر عدد: 6619 بتاريخ 6/11/2017، ص: 6491.

⁴³⁹- المرسوم رقم 2-17-264 يتعلق بإحداث اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد الصادر بـ ج ر عدد: 6582 بتاريخ 29 يونيو 2017، ص: 3858.

الوطنية لمكافحة الفساد بغية تدقيق وتوسيع مهام اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد وتوسيع تركيبتها أعضائها⁴⁴⁰.

فقد تم توسيع الاختصاصات لتشمل تتبع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وتعزيز التعاون الدولي لمكافحة الفساد والمصادقة على التقرير التركيبي السنوي المتعلق ببرامج مكافحة الفساد.

وشملت التعديلات توسيع تركيبة اللجنة، وتوزيعها على فئتين فئة أولى تضم أعضاء الحكومة والفئة الثانية تضم بعض هيئات الحكامة وبعض المنظمات وكذا ممثلين عن المجتمع المدني، بإضافة بعض القطاعات الوزارية ضمن الفئة الأولى، وهي الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والتجهيز والنقل واللوجستيك والصحة والشؤون العامة والحكامة والعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، وكذا بعض هيئات الحكامة والمؤسسات وهي الوسيط وبنك المغرب والهيئة المغربية لسوق الرساميل.

كما ضمنت هذه التعديلات للقطاع الخاص وللمجتمع المدني العضوية الدائمة في أشغال هذه اللجنة ويمنحهم صفة أعضاء رسميين ودائمين فيها على غرار القطاعات الوزارية، وحدد تمثيليتها في المنظمات المهنية للمشغلين الأكثر تمثيلاً وجمعيات المجتمع المدني العاملة في مجال مكافحة الفساد، يعينون بقرار من رئيس الحكومة لمدة سنتين قابلة للتجديد. وذلك تماشياً مع أحكام المواد 12 و13 من الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد⁴⁴¹ التي تنص على مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني في كل التدابير المتعلقة بالوقاية من الفساد.

وأسندت رئاسة هذه اللجنة لرئيس الحكومة وكتابتها لوزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية والتي تعقد اجتماعاتها على الأقل مرتين في السنة، كما يجوز لها إحداث

⁴⁴⁰ اطّلع عليه بالموقع الإلكتروني للحكومة المغربية اطّلع عليه بتاريخ 2017/11/12 على الساعة الخامسة مساءً.

<http://www.cg.gov.ma/section.1.11> المجالس والحكومية.

⁴⁴¹ الأمم المتحدة، المكتب المعني بالمخدرات والجريمة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نيويورك 2004. واعتمدت الاتفاقية من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 31 أكتوبر 2003 من قبل قرار 58/4، خلال الدورة الثامنة والخمسون.

مجموعات عمل موضوعاتية، يعهد إليها بدراسة أو تتبع بعض القضايا المرتبطة بمجال اختصاصات اللجنة.

فالمغرب كرس جهوده من أجل الوقاية من الفساد ومحاربه من خلال مختلف الإجراءات المتعلقة بـ"التشجيع على التبليغ عن أفعال الفساد"⁴⁴²، حيث تم إحداث رقم هاتفي أخضر، بالموازاة مع إصدار قانون متعلق بحماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد، وحماية هوية الشاهد أو المبلغ وعدم الكشف عنها، وحماية مقر إقامته وتغيير مقر إقامته إن اقتضى الحال. وذلك في ظل مصادقة المغرب على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تضمن خمسة مجالات رئيسية (الوقاية، التجريم، التحقيق والزجر، التعاون الدولي، استرداد الموجودات، المساعدة التقنية وتبادل المعلومات)، وتفرض على الدول الموقعة عليها اتخاذ تدابير للحد من الفساد وحماية كاشفي وفاضي الفساد.

وإلى جانب هذه التدابير، وضمان النفاذ إلى المعلومات، وتوفير ظروف الشفافية اللازمة لتدبير الشأن العام فقد تم سن قانون للولوج إلى المعلومات الوارد في المادة العاشرة من الاتفاقية الأممية، حيث تدارس مجلس الحكومة وصادق على مشروع قانون رقم 13-31 يتعلق بالحق في الحصول على المعلومات يوم الخميس 3 شوال 1435 الموافق لـ31 يوليوز 2014⁴⁴³. والذي يعتبر حقا من الحقوق والحريات الأساسية التي نص عليها

⁴⁴² ظهير شريف رقم 1-11-164 صادر في 19 من ذي القعدة 1432 (17 أكتوبر 2011) بتنفيذ القانون رقم 10-37 القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 01-22 المتعلق بالمسطرة الجنائية، في شأن حماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين، فيما ينص جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها، ج 1 عدد: 5988 بتاريخ 20 أكتوبر 2011، ص: 5123.

⁴⁴³ إحالة مشروع القانون على مجلس النواب من طرف رئيس الحكومة بتاريخ 8 يونيو 2015. عرض المشروع ومناقشته من طرف لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس النواب من خلال أربعة اجتماعات (29 دجنبر 2015، 6 يناير - 3 فبراير و12 يوليوز 2016). تصويب لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس النواب يوم 12 يوليوز 2016 على مشروع القانون. مصادقة مجلس النواب خلال جلسته العمومية المنعقدة يوم الأربعاء 20 يوليوز 2016 بأغلبية أعضائه على مشروع القانون رقم 13-31 يتعلق بالحق في الحصول على المعلومات. إحالة مشروع القانون المصادق عليه في مجلس النواب، على مجلس المستشارين في 20 يوليوز 2016. صدور الظهير الشريف رقم 1-18-15 صادر في 5 جمادى الآخرة 1439 (22 فبراير 2018) بتنفيذ القانون رقم 13-31 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات بالجريدة الرسمية عدد: 6655 بتاريخ 12 مارس 2018.

الدستور الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-11-91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، ولاسيما الفصل 27 منه. فالقانون ينظم حق المواطنين والمواطنات في الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارات العمومية والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام.

إن تكريس هذا الحق يأتي ليؤكد الالتزام الدائم للمملكة المغربية بحقوق الإنسان كما هو متعارف عليه عالميا، وبمقتضيات المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر خلال سنة 1948، والمادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الصادر سنة 1966، وكذا المادة 10 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي ألزمت الإدارات العمومية بضرورة تمكين المواطنين من الحصول على المعلومات واتخاذ التدابير الكفيلة لممارستهم لهذا الحق، تعزيزا للشفافية وترسيخا لثقافة الحكامة الجيدة⁴⁴⁴.

فقد أدى كل هذا إلى توطيد دعائم منظومة النزاهة، من خلال تبني مبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة وتخليق الحياة العامة ومنع تضارب المصالح وكل الممارسات المتنافية مع مبادئ التنافس الحر والشريف في العلاقات الاقتصادية، فضلا عن إجراءات قوية في مجال النزاهة ومحاربة الفساد، ومن خلال معاقبة كل أشكال الانحراف في تدبير الأموال العمومية والرشوة واستغلال النفوذ.

إن مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة يشكل أحد مقومات الحكامة الجيدة باعتبار مفهوم المسؤولية يحيل إلى كيفية تحمل أعباء الواجبات الملقاة على صناع ومتخذي القرار والنتائج المترتبة عليها، كما يحيل أيضا على المنطلقات الخاصة باستجواب المسؤولين عن تصرفاتهم⁴⁴⁵.

⁴⁴⁴ الحق في الحصول على المعلومات، الموقع الإلكتروني لوزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية، اطلع عليه يوم 2017/11/18 على الساعة 11 صباحا.

<http://www.mmsp.gov.ma/ar/decline.aspx?r=320&m=9>

⁴⁴⁵ محمد أبوظمان، نظام الرقابة القضائية على الجماعات الترابية ومتطلبات التنمية، منشورات مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمنية الرباط، ص: 402، (الطبعة الأولى).

بالإضافة إلى قيام المشرع المغربي بإدخال مجموعة من الإصلاحات على مختلف النصوص القانونية ذات الصلة بالشفافية والنزاهة وربط المسؤولية بالمحاسبة في مختلف المجالات.

وعلى المنوال نفسه، قررت المملكة، الارتقاء بالقضاء إلى سلطة مستقلة، لما لذلك من دور رائد في استكمال بناء دولة الحق والقانون وإقرار العدالة، وهو الأمر الذي تعزز بنقل اختصاصات السلطات الحكومية المكلفة بالعدل إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض بصفته رئيسا النيابة العامة.

فقد صدر الظهير الشريف رقم 1-17-45 صادر في 8 ذي الحجة 1438 (30 غشت 2017)، بتنفيذ القانون رقم 33-17⁴⁴⁶ المتعلق بنقل اختصاصات السلطة الحكومية المكلفة بالعدل الى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض بصفته رئيسا للنيابة العامة وبسن قواعد لتنظيم رئاسة النيابة العامة.

ويحدد هذا القانون اختصاصات رئاسة النيابة العامة وقواعد تنظيمها لإنهاء العلاقة بينها وبين وزارة العدل. حيث أصبح الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض ابتداء من 7 أكتوبر 2017، المسؤول القضائي الأول عن النيابة العامة بمختلف محاكم المملكة والمشرف على مراقبتها في إطار ممارستها لصلاحياتها المرتبطة بممارسة الدعوى العمومية وتتبع القضايا التي تكون طرفا فيها ومراقبة سيرها في إطار احترام مضامين السياسة الجنائية الوطنية طبقا للتشريعات الجاري بها العمل.

فدستور 2011 تضمن مؤسسات عصرية فعلا، لكنه غير واضح مما إذا كانت تتمتع بالاستقلالية الكاملة في القيام بعملها، خاصة وأن الدستور لم يحدد من يعين مسؤولي تلك المؤسسات، ففصل السلطات يعني الاستقلالية، والاستقلالية تعني إمكانية المحاسبة، التي تقوم بها السلطات المضادة.

⁴⁴⁶ الظهير الشريف رقم 1-17-45 بتنفيذ القانون رقم 33-17 المتعلق بنقل اختصاصات السلطة الحكومية المكلفة بالعدل الى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض الصادر بـ ر عدد: 6605 بتاريخ 18 شتنبر 2017، ص: 5155.

فهذه المؤسساتية تشكل المعيار والرهان نحو التنمية وطنيا ومحليا ودوليا، و تبقى جل هذه المؤسسات والهيئات بدون جدوى في حالة عدم إقرار القوانين المنظمة لها.

الفرع الثاني: الشركاء الجدد للحكامة المحلية.

مع ترسيخ اللامركزية والديمقراطية المحلية، أصبحت الجماعات الترابية تشكل مجالا قانونيا وسياسيا واجتماعيا واقتصاديا وثقافيا يتم فيه التعبير عن الحاجيات المتجددة لساكنة في تزايد مستمر.

واعتبارا لذلك، لم يعد بإمكان الجماعات الترابية أن تبقى حبيسة نماذج التدبير الإداري التقليدي، بل أصبح لزاما عليها أن تتجه نحو نظم ناجعة للتدبير كفسح المجال لحكامة تشاركية تمكن من الانخراط الواسع - الإداري والمسؤول - لكل المتدخلين والفاعلين السياسيين والاقتصاديين والاجتماعيين⁴⁴⁷.

إن الحكامة مفهوم معقد ومثير للجدل، فالحكامة لا تعني الحكومة، بل هي مجرد سلطة داخلية وخارجية من قبل السلطات والمؤسسات الحكومية الرسمية. وفي كثير من الحالات يشمل مفهوم الحكامة مفهوم الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

فالحكامة تقضي بأن القرارات تتخذ على أساس علاقات معقدة بين العديد من الفاعلين ذوي أولويات مختلفة.

وهكذا أضحي الشركاء الجدد للجماعات الترابية أحد الثوابت التي لا محيد من التعامل معها للبرهنة على التشبث بالمبادئ الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان، وكل سلوك مناف لها تنصب عليه مختلف النوعات الملازمة للأفكار التي تجري ضد التيار.

ففي عهد الحماية كانت السلطات مضطرة إلى تلطيف الطابع السلطوي الذي ميز إدارتها، مما أملى عليها ضرورة الاستماع إلى الرأي العام السائد في بعض المناطق

⁴⁴⁷ وزارة الداخلية، ملتقى الجماعات المحلية 2006، التقرير التركيبي لورشات الملتقيات الجهوية: الدار البيضاء، فاس، طنجة، مراكش، أقاليم 12-13 دجنبر، ص: 40.

والمتجسد أُنذاك في العلماء وفقهاء الشريعة والأعوان وأمناء الحرف، حيث كان ممثل الإدارة المركزية يجتمع بهم لمعرفة رغباتهم ولطلب مساعدتهم⁴⁴⁸.

ومن مرحلة التوظيف التكتيكي للرأي العام المحلي إلى مرحلة أخرى، بعد الاستقلال، تحول فيها التعامل مع الرأي العام، على الصعيد المحلي والوطني، إلى مبدأ ثابت كرسه الدستور وتواجد هيئات سياسية وجمعيات مدعوة إلى المشاركة في اتخاذ القرار وفي تسيير المؤسسات التمثيلية.

فالديمقراطية المحلية تستوجب فتح باب المناقشة في وجه كل الفعاليات بل في وجه كل سكان الجماعة وبدون استثناء كيفما كانت مشاربهم السياسية وتوجهاتهم الفكرية، سيما وأن مجالس الجماعات الترابية مدعوة لاتخاذ التدابير اللازمة لتحقيق تنمية محلية شاملة ومستمرة، خدمة لمصالح هؤلاء السكان.

اعتماد المقاربة الترابية وإشراك الفاعلين المحليين في إعداد الاستراتيجيات والبرامج التي تعنى بالتنمية المحلية من أجل ضمان اندماج التدخل العمومي وانسجامة مع حاجيات وانتظارات المواطنين⁴⁴⁹.

ومن أجل تدعيم اللامركزية وخلق حكمة تدييرية جيدة، كان لابد من تعبئة كل الآليات القانونية والوسائل المادية والمؤهلات البشرية اللازمة من أجل تعميق هذا المسلسل وتوفير المناخ الملائم للنهوض بالتنمية المحلية في أبعادها الشاملة، وذلك من خلال إصلاح النظام المالي للجماعات الترابية، وتوسيع مجالات تدخل الجماعات الترابية وتقنين آليات الشراكة والتعاقد التي تمكن من توحيد جهود مختلف المتدخلين في ميدان التنمية من دولة وقطاع خاص ومجتمع مدني إلى جانب الجماعات الترابية.

⁴⁴⁸- **BEN BACHIR (S)**, l'Administration locale au Maroc, imprimerie Royale, Casablanca 1969, p: 121.

⁴⁴⁹- التقرير الختامي للمناقشة الوطنية الأولى للحكومة حول الانتقالية الاستراتيجية والبرامج القطاعية، المنعقدة بالصخيرات يومي 12 و 13 فبراير 2013، التي نظمتها الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالشؤون العامة والحكومة.

فالحكامة تقتضي أن تعرف السلطات العمومية كيف تدخل في حوار وشراكة مع الفاعلين الآخرين، فالحكامة تسمح بإعطاء الصبغة الجماعية للمجموعة البشرية⁴⁵⁰.

وكتابات البنك الدولي والأدبيات التي تناولت مفهوم الحكامة تحدثت أغلبها عن فاعلين رسميين ومحددتين في ممارسة وإدارة الموارد من أجل التنمية وهم: الحكومة، المجتمع المدني، القطاع الخاص.

إن بلوغ مستوى التدبير الرشيد المرتكز على التشاور والتشارك بين كل الفاعلين المحليين يقتضي توفر مجموعة من الآليات المؤسساتية والقانونية التي تمنح الفاعل المحلي والمواطن الأدوات الضرورية لتسهيل عملية المشاركة.

الفقرة الأولى: المجتمع المدني.

لقد ارتبط ظهور مصطلح المجتمع المدني بالموازاة مع ظهور نظريات العقد الاجتماعي لاسيما في القرن الثامن عشر، خاصة في أوروبا على يدي كل من ماركس وهيجل، ليندثر هذا الاهتمام مع بداية القرن العشرين، حينما سادت العديد من الدكتاتوريات في العالم نتيجة الحريين العالميتين الأولى والثانية⁴⁵¹.

فقد اتفق أغلب الباحثين على أن النقابات والجمعيات الثقافية والحقوقية السياسية تشكل أهم مقومات المجتمع المدني. فمؤسسات المجتمع المدني في الدول المتقدمة قد ترعرعت في ظل تقدم اقتصادي كبير، وانتشار الديمقراطية والحرية، وبالتالي فقد استفادت من البنيات التحتية ووفرة مصادر التمويل، الشيء الذي جعلها تتمتع بالاستقلالية في بعدها التنظيمي والهيكلية.

ويعد "المجتمع المدني" هو القطاع الثالث من قطاعات المجتمع جنبا إلى جنب مع الحكومة وقطاع الأعمال. ويتكون قطاع المجتمع المدني من منظمات المجتمع المدني

⁴⁵⁰- محمد البعكوي، التصور الجديد لدور المجلس الجماعي على ضوء القانون رقم 00-78، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مواضع الساعة 2003، عدد: 44، ص: 75.

⁴⁵¹- Roger Scruton, The Palgrave Macmillan Dictionary of Political Thought, Third Edition, Published by palgrave macmillan, New York, 2007, P: 99.

والمنظمات غير الحكومية. وتقر الأمم المتحدة بأهمية الشراكة مع المجتمع المدني لما يضطلع به من تعزيز مثل المنظمة ودعم عملها⁴⁵².

يمكن القول، أن المجتمع المدني عالم ذو علاقة وسطية بين الحكومة والعائلة، تشغلها مؤسسات منفصلة عن الحكومة وتتمتع باستقلالية في علاقتها مع الحكومة، وأنها تتشكل بشكل تطوعي من أعضاء في المجتمع لحماية أو زيادة اهتماماتهم أو قيمهم⁴⁵³.

شكل دخول الدستور المغربي لسنة 2011 حيز التنفيذ مرحلة جديدة في التدبير الجيد سواء لدى المجالس المنتخبة أو مكونات المجتمع المدني، هذا الأخير الذي أصبح بمقتضاها فاعلا أساسيا في إنشاء وإعداد السياسات العمومية خصوصا على المستوى الترابي.

فبمقتضى الدستور الجديد أصبح المجتمع المدني يضطلع بدور كبير في تدبير ورسم السياسات العمومية، حيث تضمن مساهمة الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام والمنظمات غير الحكومية في إطار الديمقراطية التشاركية في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها. وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة طبقا للشروط والكيفيات التي يحددها القانون.

وهكذا، فالحكومة المحلية يمكن أن تعرف على أساس تدبير لامركزي للجماعات الترابية، بمشاركة الفاعلين المحليين، والسكان مرورا بالجمعيات والمنظمات غير الحكومية (ONG)⁴⁵⁴. فعدم إشراك المواطنين في المسؤولية يفرغ الديمقراطية من كل معنى حقيقي لها وبالتالي يحيل على بيروقراطية سهلة تكون عواقبها وخيمة على الساكنة.

فالشراكة مع المجتمع المدني وخاصة مع الجمعيات المحلية، لكي تكون فعالة، لا بد لمجهودات الجماعات الترابية أن تساند من طرف لوبيات وجمعيات ضاغطة مختلفة،

⁴⁵² اطلع عليه بالموقع الإلكتروني للأمم المتحدة بتاريخ 2017/10/01 على الساعة الواحدة بعد الزوال.

<http://www.un.org/ar/sections/resources/civil-society/>

⁴⁵³ **زمير محمد الحريم الحايدي، الحكاماتية: قضايا وتطبيقات، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات، العدد: 372، القاهرة، ص: 80، (الطبعة الأولى 2003).**

⁴⁵⁴ وزارة الداخلية، مشروع الحكامة المحلية، كتيب صادر عن المديرية العامة للجماعات المحلية بشراكة مع USAID، يوليو 2009، ص: 9.

ويجب أن تمتد وتساند في الأساس من طرف المنظمات غير الحكومية، التي عليها أن تصوغ طلبات وتطور شبكات التضامن.

إن دستور 2011 دعا إلى إشراك المجتمع المدني والفاعلين الاجتماعيين في السياسات العمومية بمختلف أطوارها ابتداء من الإعداد إلى التنفيذ والتقييم، فقد نص الفصل 13 منه على ما يلي: "تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها."

كما تعتبر الفصول 136 و 139 من الدستور القواعد القانونية الأساسية التي تكرر المكانة والأدوار الجديدة التي يجب على المجتمع المدني القيام بها، وحث المجالس المنتخبة على الأخذ بها ووضع آليات تؤمن المشاركة الفعلية للسكان في تسيير شؤونها، حيث جاء في منطوق الفصل 136 "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة".

تمكن المجتمع المدني من المشاركة الديمقراطية الفاعلة في صنع واتخاذ القرار خصوصا على المستوى الترابي لكونه يقدم خدمات القرب الأساسية.

المشاركة يجب أن يكون لكل الرجال والنساء صوت في عملية صنع القرار، سواء بصورة مباشرة أو من خلال مؤسسات وسيطة شرعية تمثل مصالحهم. وتستند هذه المشاركة الواسعة على حرية تكوين الجمعيات وحرية التعبير، كما تعتمد على تنمية القدرات على المشاركة البناءة⁴⁵⁵.

إن أهمية التشاركية والشراكات تعتبر كآليات إضافية لتنفيذ برامج عمل الجماعة الترابية، وفي هذا يأتي الدور التشاركي لمختلف الفاعلين خاصة المجتمع المدني في إعداد وتتبع وتقييم سياسات وبرامج الجماعات الترابية والتشاور حول صيغ تفعيلها، من خلال

⁴⁵⁵ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إحارة المعوم لخدمة التنمية البهوية المستدامة، وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يناير 1997، ص: 8.

الفقرة الثالثة من الفصل 12 من دستور 2011 الذي ينص على إعداد برامج ومشاريع لدى الهيئات المنتخبة والمؤسسات العمومية، والفصل 15 الذي ينص على تقديم العرائض.

ويتم هذا وفق منهج تشاركي وعبر آليات للحوار والتشاور، وهي فرصة أخرى للمجتمع المدني ولمختلف الفاعلين للمساهمة والدفاع عن حقوق ومطالب الفئات التي يمثلونها حتى يتم إدماجها في مسلسل التنمية المحلية.

ويتم ذلك بمقتضى اتفاقية شراكة أو تعاون يتم بمقتضاها تحديد حقوق وواجبات الأطراف المتعاقدة.

إن دراسة أهمية اتفاقية شراكة أو تعاون تكمن في الوقوف على المقاربة الجديدة التي تنهجها الدولة في معالجة وتدبير الشأن المحلي. كما يجعل من الاتفاقية وسيلة لضبط وتيرة التنمية وإنجاز المشاريع الكبرى التي تحتاج لاعتمادات مالية قد لا تستطيع الجماعات الترابية بصفة منفردة توفيرها، في حين تصبح هذه الإمكانيات متاحة عبر توقيع اتفاقيات شراكة أو تعاون مع الفاعلين الآخرين.

الحكمة الجيدة تؤمن النجاح والفعالية في تدبير الشأن المحلي، حيث يمر هذا التدبير عبر إشراك المواطنين في اتخاذ القرارات الحاسمة سواء بصفة مباشرة أو عبر انخراطهم في جمعيات، فهي تتطلب وضع المقترحات وإدماجها في إعداد وتنفيذ وتقييم البرامج التنموية المحلية والحضرية، وقد نص دستور 2011 على تحفيز المواطنين على المشاركة في القرار التنموي مشاركة فعلية حيث نص على أنه "تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها. يُمكن للمواطنين والمواطنات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله⁴⁵⁶".

إلى جانب الفقرة الأخيرة من الفصل 146 من الدستور الداعية إلى ضرورة تحديد - بقانون تنظيمي بصفة خاصة - قواعد الحكامة في التدبير جاء فيها: "... قواعد الحكامة

⁴⁵⁶ - الفصل 139 من دستور 2011.

المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، وكذا مراقبة تدبير الصناديق والبرامج وتقييم الأعمال وإجراءات المحاسبة".

كما نص دستور 2011 على أن تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية في إعداد القرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية⁴⁵⁷.

كل هذه الآليات ستمكن المجتمع المدني من المساهمة في عملية صناعة القرار. فالدستور الجديد لم يكتفي فقط بالتأكيد على ضرورة إشراك المجتمع المدني في عملية اتخاذ القرار العمومي، ولكن أيضا إشراكه في تنفيذه.

فبوضع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة خلال سنة 2015، استقطبت الجمعيات المحلية اهتمام المسيرين المحليين، وأخذ بعين الاعتبار سواء في تحديد السياسة المحلية أو عند تنفيذ المشاريع التنموية، وإن كان هذا الاهتمام متفاوتا من مجلس إلى آخر.

وأصبحت الشراكة بين الجماعات الترابية والمجتمع المدني ممثلا في المنظمات غير الحكومية من البدائل المطروحة لتحقيق التنمية المحلية والمشاركة في اتخاذ القرار.

ولكي تنتج هذه الشراكة لا بد أن تكون العلاقة، علاقة اعتماد متبادل، وأن توفر للشراكة البيئة السياسية والأطر القانونية المحفزة، بالإضافة إلى ضرورة توفر الإرادة السياسية والمجتمعية المقدرة لأهمية هذه المنظمات. ولتحقيق هذا الأمر يحتاج إلى منتخبيين مؤهلين ومجتمع مدني قوي لتتولد علاقة متوازنة بين الطرفين.

ولقد ارتبطت فكرة المشاركة بوجود المجتمع المدني، كونها تركز على ممارسة المجتمع لأدوار سياسية واجتماعية واقتصادية خارج سلطة الحكومة دفاعا عن مصالح فئاته، إن تمكين منظمات المجتمع المدني من تعزيز المشاركة في الشؤون العامة، يرفع من درجة شفافية النظام السياسي، ويقوي من سلامة حكم القانون والمساءلة وفي صناعة سياسات تحمي حقوق المواطنين.

⁴⁵⁷ الفصل 12 من دستور 2011.

بالإضافة إلى ذلك يستطيع المجتمع المدني أن يكون مراقبا لأداء وعمل الأجهزة الرسمية عند قيامها بالسياسة العامة والذي يتطلب اعتماد مبدأ الشفافية في كل مجالات تدخلها. فالمجتمع المدني يلعب دورا مهما في المساهمة في النقاش العمومي كقوة اقتراحية، ودعم مختلف المحطات الوطنية، والمساهمة في تنزيل المقترحات الدستورية والقانونية في تكريس أسس اللامركزية ودولة الحق والقانون.

الفقرة الثانية: القطاع الخاص.

يعرف أغلب الدارسين والباحثين "القطاع الخاص" بأنه قطاع للأعمال مرتبط بالمؤسسات، والشركات التي يملكها أفراد بصفة شخصية، وغير مرتبطة بحكومة الدولة، أو أية مؤسسة من مؤسساته.

ونعني بالقطاع الخاص كذلك القطاع الذي يشمل المشاريع الخاصة للتصنيع والتجارة والمصارف ... وكذلك القطاع غير المؤطر من طرف الدولة في السوق⁴⁵⁸.

ومن هذا المنطلق، فإن ممارسة تدبير الشأن المحلي لا ينحصر في الدولة ومؤسساتها، بل يشمل أيضا القطاع الخاص والمجتمع المدني. ولعل التحدي الذي تواجهه كل المجتمعات البشرية هو العمل على خلق نسق بشري مؤسسي شامل ومنسجم يضمن التنمية المستدامة ويهدف إلى تحقيق أهداف استراتيجية قوامها مواجهة الفقر والتهمة والإقصاء⁴⁵⁹.

فالحكامة المحلية تعتبر إطارا للتضامن الجماعي والتفكير الاستراتيجي القائم على أساس مشاركة المواطنين والقطاع الخاص والترابط بين جميع الفاعلين الرئيسيين حول القرار السياسي. وهذا ما يؤدي إلى تفعيل مبدأ الديمقراطية التشاركية في برامج التنمية المحلية والإقليمية والجهوية.

⁴⁵⁸ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002، الأردن، ايقون للخدمات المطبعية 2002، ص: 101.

⁴⁵⁹ محمد حركات، الاقتصاد السياسي لتدبير الشأن العام، مطبعة المعارف، الرباط، ص: 115، (الطبعة الأولى 2000).

ولعل الاختصاصات التي عرفت تطورا شمل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وما واكبها من إجراءات موازية همت الإدارة الجماعية، دفعت بمجالس الجماعات الترابية إلى البحث عن تقوية دعائمها بالانفتاح على مكونات القطاع الخاص وعلى آرائه ومواقفه بهدف إنجاز شراكة بين الطرفين بغية تحقيق حاجيات سكان الجماعة. وبالتالي تمنح آليات الشراكة مع القطاع الخاص إمكانيات وفرص حقيقية من أجل تدبير المرافق العامة المحلية، وذلك عن طريق عقد اتفاقيات التعاون والشراكة أو شركات الاقتصاد المختلط أو التدبير المفوض أو عقود الامتياز ...

كما جاءت التوصيات الصادرة عن الهيئات المالية الدولية كالبنك العالمي وصندوق النقد الدولي لتحث الدولة على إشراك فاعلين اقتصاديين آخرين لحل إشكالية التنمية والنمو⁴⁶⁰.

لقد تم التطرق للمقاربة التشاركية وآلياتها في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية خاصة القانون التنظيمي رقم 113.14⁴⁶¹ في المواد 119 و 120 من الباب الخامس والتي تحدد الآليات التشاركية للحوار والتشاور، ثم المواد 121 و 122 و 123 و 124 و 125 من الباب السادس الذي حدد شروط تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات. أما قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر فجاءت في القسم الثامن من المادة 269 إلى المادة 274.

فلا يمكن الوصول إلى حكمة جيدة دون مشاركة المواطنين في الشأن العام وتطوير الشراكات بين القطاعين العام والخاص والربط بين مستويات صنع القرار والإدارة الجيدة للموارد مع العمل على تعزيز قيم النزاهة والشفافية والكفاءة في إدارة الشؤون المحلية.

إن القطاع الخاص يستطيع توفير المال والخبرة والمعرفة لتجسيد عمليات التنمية إلى جانب أجهزة الدولة الرسمية ومنظمات المجتمع المدني في مجالات مختلفة كالتعليم والصحة والرياضة... الخ.

⁴⁶⁰⁻ Sedjari (A), Avant propos de l'ouvrage Etat-Nation et prospective des territoires, éditions l'Harmattan -Gret, 1996, p: 1.

⁴⁶¹⁻ القانون التنظيمي للجماعات.

المشاركة تخول للمواطنين والقطاع الخاص المشاركة في عملية إدارة الحكم حيث يسعى من خلالها هؤلاء الأطراف إلى التأثير في أعمال مجالس الجماعات الترابية إما بطريقة مباشرة بالتأثير في صياغة السياسة المحلية أو بطريقة غير مباشرة بالتأثير في اختيار المسؤولين المحليين.

وعليه، فتحقيق الحكامة الجيدة رهين بتحقيق اللامركزية المتوقعة على إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية، وعلى حيابة المجالس المحلية على سلطات حقيقية وعلى توفرها على موارد مالية كافية، وعلى كفاءة جهازها الإداري المبني على سلطة اتخاذ القرار بشكل جماعي وبصيغة موحدة.

يندرج الإجراء التشاركي في رؤية طويلة الأمد لتجذير قيم الحكامة الجيدة والديمقراطية من خلال سياسات إرادوية للنهوض بالمشاركة الفعلية لمختلف الفاعلين المجتمعية لجميع مستويات اتخاذ القرار وفي مجال الديمقراطية والحكاما السياسية والاقتصادية والاجتماعية. فقرة الدولة لم تعد مرتبطة بمركزيتها ولكن بمدى انفتاحها⁴⁶².

فقد أوصت دراسة صادرة في سنة 2012 عن المفوضية السامية لحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة بعنوان "التحديات المشتركة التي تواجهها الدول في مجهوداتها لتحقيق الديمقراطية وسيادة القانون في منظور حقوق الإنسان" بضرورة رفع العوائق (بما فيها المسطرية) للمشاركة في الحياة العامة كإحدى مكونات الديمقراطية من أجل بناء ديمقراطي "دامج، ومستمر وذو قدرة استجابة عالية" وهو ما يتطلب "حكامة تشاركية ودامجة"⁴⁶³.

⁴⁶²- خالد الناصري، الإدارة العمومية بين إشكالية المضمون ومتطلبات التجديد، منشورات مجموعة البحث في المجال والتدابير تحت إشراف علي السجاري، 2000، ص: 81.

⁴⁶³- A/HRC/22/ 29, Study on common challenges facing States in their efforts to secure democracy and the rule of law from a human rights perspective, 17 December 2012, p :93.

مأخوذة من رسالة موجهة من رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان إلى السيد رئيس مجلس المستشارين في موضوع مقترحات وتوصيات المجلس الوطني لحقوق الإنسان بخصوص مشاريع القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية تحت رقم SP / DA.211/15 بتاريخ 23 أبريل 2015، ص: 2.

خاتمة المبحث الثاني:

تهدف الحكامة إلى تحقيق حسن التدبير الذي يتوخى تطوير العلاقات بين الإدارة والمتعاملين معها وتخليق الحياة العامة وترشيد وعقلنة التدبير العمومي، وتدعيم التواصل والتشاور وانفتاح الإدارة على مختلف مكونات المجتمع، وذلك بهدف إرساء دعائم إدارة حديثة فاعلة وفعالة في أدائها، حريصة على ترشيد واستعمال مواردها ودائمة الإنصات لمحيطها، خاصة على المستوى المحلي.

كما لا ينبغي، أمام ما تم تحقيقه في مجال الحكامة المحلية الجيدة، أن نغفل مدى ضرورة مواكبة مسؤوليات المسيرين المحليين لتغيير عقليات ومتطلبات المواطنين والمجتمع المدني.

فقرّب المنتخبين والموظفين الجماعيين من المواطنين يعتبر دعامة حقيقية لمواكبة هذا التطور في اتجاه حكمة محلية شفافة وفاعلة. فيجب الاهتمام أكثر بالعنصر البشري العامل داخل الجماعات الترابية، فالكفاءات متوفرة، وكل ما تحتاجه - حتى تصبح أكثر فعالية - هو وضع إطار للعمل محفزا يقوم على مكافئة الجهود المبذولة، وخلق ظروف عمل مواتية وتدبير إداري يجسد قيم الاستحقاق والإنصاف والنجاعة.

إن مجالس الجماعات الترابية مدعوة إلى الانفتاح على مكونات المجتمع، فتطور مسؤولياتها التنموية فرضت عليها مسار التحوّل والاستفادة من الآخر وعقلنة التواصل معها والارتقاء بالتعامل مع الشركاء المحليين المعنيين إلى مستوى ما ينتظره منها سكان الجماعة ومكونات المجتمع المحلي، بصفة عامة، من تنمية وتطوير للمشاريع والبرامج والتخطيطات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها.

كما يتعين على الجماعات الترابية أن تتقاسم المسؤولية مع الفاعلين المحليين الآخرين لاسيما المجتمع المدني والقطاع الخاص. فانفتاح الجماعات الترابية على محيطها الجمعي والمدني، وكذا خطواتها السبّاقة لإحداث الآليات التشاركية للحوار والتشاور المتضمنة للقوانين التنظيمية للجماعات الترابية (هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع)، سيجعلها قادرة على الانخراط في عملية المشاركة في التنمية المحلية.

خاتمة الفصل الأول:

تشكل الحكامة الجيدة هدفا يتصدر اهتمامات السلطات العمومية، فالدولة تسعى من خلال تحقيق الشفافية والإنصاف والفعالية في الأداء، إلى تطوير أنماط تدبير الشأن المحلي. حيث أصبح هذا التدبير بدوره يقوم على ثقافة النتائج التي تفترض فعالية متزايدة في الخدمات المقدمة للمواطنين وعلى الأخلاق في المعاملات.

فقد أكد البنك الدولي منذ بداية التسعينات أن مشكلة الدول النامية هي الحكامة المجسدة في الفساد السياسي وضعف التسيير والتخطيط، ولتحقيقها لابد من تكامل دور الدولة ومؤسساتها والقطاع الخاص والمجتمع المدني بتكريس المشاركة والمحاسبة.

والمغرب عرف نقلة نوعية على مستوى تدعيم الديمقراطية المحلية بصدور القوانين الجديدة المنظمة للجماعات الترابية، والتي تهدف إلى تدعيم الحكامة المحلية وتعزيز سياسة القرب لرعاية مصالح المواطنين وخدمة الصالح العام.

وتعزيزا لهذا الالتزام فقد أكدت الخطب الملكية السامية على أهمية الحكامة الجيدة، ولاسيما خطاب 09 مارس 2011 الذي حث فيه جلالته على " ... تقوية آليات تخليق الحياة العامة، وربط ممارسة السلطة والمسؤولية العمومية بالمراقبة والمحاسبة، ودسترة هيئات الحكامة الجيدة وحقوق الانسان وحماية الحريات ... " وكذا خطاب 17 يونيو 2011، الذي أكد فيه جلalته على " ... تعزيز آليات الحكامة الجيدة، وتخليق الحياة العامة، ومحاربة الفساد، بإحداث منظومة مؤسسية وطنية منسجمة ومتنافسة في هذا الشأن، ... " .

واعتبارا للأهمية التي تكتسبها شفافية المعاملات في تحقيق الحكامة الجيدة والارتقاء بالشأن المحلي، فقد أولاهها المشرع المغربي (من خلال دستور 2011 والقوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية الصادرة خلال سنة 2015) حيزا هاما، حيث اعتبر مفهوم الحكامة الجيدة من أقوى المفاهيم التي جاء بها الدستور الجديد، كتعبير عن الفلسفة العامة التي أسستها من أجل إحداث التغيير المنشود والحد من الفساد وسوء التدبير الذي تعاني منه مؤسسات الدولة والمجتمع. بالإضافة كذلك إلى ما جاءت به القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية كتصويبها في هذا الإطار على إلزامية إبلاغ ونشر بعض المعطيات المتعلقة بتدبير الميزانية، وإخضاع تدبير الجماعات المحلية للتدقيق والافتحاص .

غير أنه وفي سياق التحولات التي شهدتها تدبير الشأن العام المحلي المغربي، خاصة على مستوى تحديث الترسانة القانونية سيتم تعديل مجموعة من القوانين على المستوى المالي، وعلى المستوى الإداري للجماعات الترابية ومجموعاتها بغية جعلها أكثر ملائمة لمتطلبات الحكامة الجيدة للجماعات الترابية.

ومن أجل التطبيق السليم للحكامة، يجب وضع معايير موضوعية وشفافة لاختيار المرشحين في الأحزاب السياسية، باعتبار المسؤول المحلي الغير المؤهل والغير المتمسك بالأخلاق والسلوك القويم لن يطبق ولن يكرس حكامة جيدة في تسييره الإداري.

الفصل الثاني: الحكامة في التدبير المالي للجماعات الترابية.

أمام التراكمات السلبية التي رسختها المنهجية التقليدية للتدبير المالي للجماعات الترابية، سار من الضروري إعادة النظر في هذه المنهجية والعمل على ترسيخ قواعد جديدة محاولة لتحسين التدبير المالي المحلي، لهذا عملت السلطات العمومية على اتخاذ مجموعة من التدابير، كان الهدف منها عقلنة تدبير ميزانية الجماعات الترابية والرفع من مردوديتها وتوسيع دائرة المتدخلين في تدبيرها، وتحديث آليات الرقابة المالية والإدارية والقضائية في إطار مقارنة جديدة لتدبير الميزانية، تتمحور حول النتائج، وكذا التدبير التشاركي للميزانية وذلك في إطار حكمة جيدة.

فالمقاربة الجديدة لتدبير الميزانية تقوم على الحكامة والشفافية والمساءلة، وتقديم الحساب، وسيادة ثقافة النتائج في صرف الميزانية، بدل البحث عن تحقيق التوازن والمشروعية، كما تقوم هذه المقاربة على البرامج والأهداف وتحقيق النتائج.

فمالية الجماعات الترابية تحتل مكانة مهمة ومحورية في التنظيم اللامركزي، باعتبارها الوسيلة الأساسية لتنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية على المستوى الترابي.

ومن خلال هذا الفصل سنتحدث في (المبحث الأول) عن المالية المحلية بالجماعات الترابية، وفي (المبحث الثاني) سنتطرق إلى الحكامة المالية على ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية.

المبحث الأول: المالية المحلية بالجماعات الترابية.

لقد تم من خلال سياسة اللامركزية التي عرفت مساراً إصلاحياً بلورة رؤية الدولة وفلسفتها في دعم هذا الخيار، ومنحها اتجاهات جديدة بمبادئ وأهداف متجددة تنسجم مع الواقع الداخلي والخارجي، والذي أصبح في أمس الحاجة إلى وحدات ترابية لا مركزية قادرة على تصريف مختلف المشاكل المترابطة ومحاولة التغلب عليها.

فتدبير المالية المحلية أصبح يكتسي أهمية بالغة أكثر من أي وقت مضى وذلك لاعتبارات موضوعية، حيث إن الرصيد الإيجابي للمالية المحلية يسمح في أفق تدبيرها الجيد بتثبيت موقعها كقوة مؤثرة في حركية الإصلاحات.

ولنبسط المفاهيم أكثر، سنتطرق في هذا المبحث إلى تبيان مختلف المراحل الكبرى للميزانية، كيفية إعدادها وتنفيذها في (المطلب الأول)، وسنخصص (المطلب الثاني) للحديث عن موارد وتكاليف الجماعات الترابية.

المطلب الأول: القواعد القانونية والتقنية المنظمة لإعداد ميزانيات الجماعات الترابية.

يرتكز إعداد ميزانيات الجماعات الترابية على احترام المقتضيات القانونية المضمنة بالقوانين التنظيمية المتعلقة بها، وكذا النصوص التنظيمية الصادرة لتطبيقها خصوصا في ما يتعلق بمراعاة توازن الميزانية ووضعها على أساس صدقية تقديرات المداخيل والنفقات مع فتح الاعتمادات الكافية لتغطية جميع النفقات الإلزامية.

من خلال هذا المطلب سوف نقوم بالحديث عن مراحل إعداد ميزانيات الجماعات الترابية بالإضافة إلى الحسابات الخصوصية ومسارات المصادقة على الميزانية.

وهكذا سنخصص (الفرع الأول) للحديث عن البرنامج الزمني والأجال القانونية لإعداد الميزانيات، وفي (الفرع الثاني) سنتحدث عن المبادئ العامة التي تخضع لها ميزانيات الجماعات الترابية.

الفرع الأول: البرنامج الزمني والأجال القانونية لإعداد الميزانيات.

تخضع مالية الجماعات الترابية وهيئاتها⁴⁶⁴، للقوانين التنظيمية للجماعات الترابية 111-14 و 112-14 و 113-14 الصادرة خلال سنة 2015 والمتعلقة على التوالي بالجهة والعمالات والأقاليم والجماعات، والتي نسخت الظهير المتعلق بالتنظيم المالي

⁴⁶⁴ - الميناء: هي مؤسسة التعاون بين الجماعات، مجموعة الجماعات الترابية، مجموعات العمالات والأقاليم، مجموعات الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية.

للجماعات الترابية وهيئاتها، فالقوانين التنظيمية جاءت بإصلاحات عميقة في بنية ميزانيات الجماعات المحلية. وقد حددت هذه النصوص المفاهيم الأساسية، واختصاصات المسؤولين، وكيفية وضع ميزانية الجماعات الترابية والهيئات، وموارد وتحملات الجماعات الترابية والهيئات، وطرق ووسائل تنفيذ الميزانية ومراقبتها.

فسلطة الوصاية تقوم بإصدار دورية خلال فترة إعداد الميزانيات الغرض منها هو التوجيه المباشر للسياسة المالية بشكل يحفظ القواعد والأسس العامة لسياسة الدولة وكذا ترشيد نفقات الجماعات الترابية وتحسين مواردها الذاتية.

تعتبر الميزانية الوثيقة الرئيسية للجماعات الترابية لتنفيذ السياسات العمومية المحلية لمجالسها وما تقتضي من توفير وتوسيع مجال الخدمات الأساسية للمواطنين وتنمية المجال الترابي للجماعات.

كما تعتبر الميزانية الوثيقة التي يقرر ويؤذن بموجبها، بالنسبة لكل سنة مالية، في مجموع موارد وتحملات الجماعة الترابية، وهي كذلك وثيقة للبرمجة وأداة أساسية لإنجاز برنامج عمل الجماعة، كما أنها وثيقة للتدبير، يتقرر بموجبها الترخيص المسبق للالتزام بالنفقات وصرفها في حدود التقديرات المقبولة برسم السنة المالية المعنية، وهي بذلك الوثيقة المالية الأكثر أهمية في السنة بالنسبة للجماعة الترابية.

إن القانون التنظيمي للجهة رقم 14-111 عرف الميزانية في المادة 165 بكونها "الوثيقة التي يقدر ويؤذن بموجبها، بالنسبة لكل سنة مالية، مجموع موارد وتكاليف الجهة".

أما مقتضيات المادة 144 من القانون التنظيمي رقم 14-112⁴⁶⁵ فقد جاءت بتعريف للميزانية كونها "الوثيقة التي يقدر ويؤذن بموجبها، بالنسبة لكل سنة مالية، مجموع موارد وتكاليف العمالة أو الإقليم".

⁴⁶⁵ - المتعلق بالقانون التنظيمي للعمالء والأقاليم، مرجع سابق.

أما المادة 152 من القانون التنظيمي رقم 14-113⁴⁶⁶ فقد عرفت الميزانية بكونها "الوثيقة التي يقدر ويؤذن بموجبها، بالنسبة لكل سنة مالية، مجموع موارد وتكاليف الجماعة".

وطبقا لمقتضيات المادة 105 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، يتولى الرئيس إعداد الميزانية ويعرضها مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة⁴⁶⁷ داخل أجل 10 أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية، على أن يتم اعتمادها في تاريخ أقصاه 5 نوفمبر وفق الفقرة الثالثة من المادة 198 من القانون التنظيمي 14-111 المتعلق بالجهات. ويتم توجيه الميزانية المعتمدة أو غير المعتمدة إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في تاريخ أقصاه فاتح ديسمبر من السنة المالية حسب مقتضيات الفقرة الثانية من المادة 200 من هذا القانون التنظيمي.

وإذا لم يتأت اعتماد الميزانية في التاريخ المحدد في الفقرة الثالثة من المادة 198 من القانون التنظيمي للجهات، يدعى المجلس للاجتماع في دورة استثنائية داخل أجل أقصاه 15 يوما ابتداء من تاريخ الاجتماع الذي تم خلاله رفض الميزانية⁴⁶⁸. ويدرس المجلس جميع الاقتراحات المتعلقة بتعديل الميزانية التي من شأنها تفادي أسباب رفضها.

وبخصوص الآجال القانونية لإعداد ميزانية العمالات والأقاليم، فإنه طبقا لمقتضيات المادة 99 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، يتولى الرئيس إعداد الميزانية ويعرضها مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة⁴⁶⁹ داخل أجل 10 أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية، على أن يتم اعتمادها في تاريخ أقصاه 15 نوفمبر وفق الفقرة الثالثة من المادة 176 من القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم. ويتم توجيه الميزانية المعتمدة أو غير المعتمدة إلى عامل العمالة أو الإقليم في تاريخ أقصاه 10 ديسمبر من السنة المالية حسب مقتضيات الفقرة الثانية من المادة 178 من هذا القانون التنظيمي.

⁴⁶⁶- المتعلق بالقانون التنظيمي للجماعات، مرجع سابق.

⁴⁶⁷- الفقرة الأولى من المادة 198 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

⁴⁶⁸- المادة 200 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

⁴⁶⁹- الفقرة الأولى من المادة 176 من القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق.

وإذا لم يتأت اعتماد الميزانية في التاريخ المحدد في الفقرة الثالثة من المادة 176 من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم، يدعى المجلس للاجتماع في دورة استثنائية داخل أجل أقصاه 15 يوما ابتداء من تاريخ الاجتماع الذي تم خلاله رفض الميزانية⁴⁷⁰. ويدرس المجلس جميع الاقتراحات المتعلقة بتعديل الميزانية التي من شأنها تفادي أسباب رفضها.

أما ميزانية الجماعات فيتم إعدادها طبقا لمقتضيات المادة 98 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، فالرئيس يتولى إعداد الميزانية ويعرضها مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة⁴⁷¹ داخل أجل 10 أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية، على أن يتم اعتمادها في تاريخ أقصاه 15 نوفمبر وفق المادة 185 من القانون التنظيمي 14-113 بالجماعات. ويتم عرضها على تأشيرة عامل العمالة أو الإقليم في تاريخ أقصاه 20 نوفمبر من السنة المالية حسب مقتضيات الفقرة الأولى من المادة 189 من القانون التنظيمي السالف الذكر.

ووفقا للمقتضيات الواردة في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية حسب الحالة، فإنه في حالة ما إذا لم يتم عرض ميزانية الجماعة الترابية على تأشيرة والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم حسب الحالة داخل الآجال المحددة أعلاه، أمكن للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد طلب استفسارات من رئيس المجلس المعني بالأمر، أن تقوم قبل فاتح يناير بوضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها مع مراعاة تطور تكاليف وموارد الجماعة⁴⁷².

وإذا لم يتأت اعتماد الميزانية في التاريخ المحدد في الفقرة الثالثة من المادة 185 من القانون التنظيمي للجماعات، يدعى المجلس للاجتماع في دورة استثنائية داخل أجل أقصاه

⁴⁷⁰ المادة 178 من القانون 14-112 المتعلق بالعمليات والأقاليم.

⁴⁷¹ الفقرة الأولى من المادة 185 من القانون 14-113 المتعلق بالجماعات.

⁴⁷² دورية السيد وزير الداخلية رقم: F/1690 بتاريخ 17 أكتوبر 2016، موجهة إلى السيدات والسادة ولاة وعمال عمالات وأقاليم المملكة وكذا رؤساء مجالس الجماعات الترابية، حول إعداد ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2017، ص: 4.

15 يوما ابتداء من تاريخ الاجتماع الذي تم خلاله رفض الميزانية⁴⁷³. ويدرس المجلس جميع الاقتراحات المتعلقة بتعديل الميزانية التي من شأنها تفادي أسباب رفضها.

ويتعين إعداد ميزانية الجماعات الترابية على أساس برمجة تمتد على ثلاث (3) سنوات⁴⁷⁴ لمجموع موارد وتكاليف الجماعة الترابية طبقا لبرنامج التنمية الجهوية⁴⁷⁵ بالنسبة للجهات وبرنامج التنمية للعمالة أو الإقليم⁴⁷⁶ وبرنامج عمل الجماعة بالنسبة للجماعات⁴⁷⁷، وتحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الموارد والتكاليف.

إن عملية التصويت على الميزانية يجب أن تتم على المداخل قبل النفقات، ويكون التصويت إجمالي على المداخل أما النفقات فيجري في شأنها تصويت عن كل باب، وهذا بالنسبة لكل الجماعات الترابية.

واعتمادا على مقتضيات المادة 201 من القانون التنظيمي للجهات، فإذا لم يتم اعتماد الميزانية طبقا لأحكام المادة 200 من القانون التنظيمي السالف الذكر، قامت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد دراسة الميزانية الغير المعتمدة وأسباب الرفض، بوضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مؤثر عليها وذلك داخل أجل أقصاه 31 ديسمبر.

أما بخصوص ميزانية العمالة أو الإقليم، وتطبيقا لمقتضيات المادة 179 من القانون التنظيمي للعمال والأقاليم، فإذا لم يتم اعتماد الميزانية طبقا لأحكام المادة 178 من القانون التنظيمي السالف الذكر، تقوم السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد دراسة الميزانية

⁴⁷³ المادة 187 من القانون 14-113 المتعلق بالجماعات.

⁴⁷⁴ مرسوم رقم 2-16-305 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة وأجل إعداد البرمجة الممتدة على ثلاثة سنوات الخاصة بميزانية الجهة، ج ر عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص: 5456. مرسوم رقم 2-16-306 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاثة سنوات الخاصة بميزانية العمالة أو الإقليم وكيفية إعدادها، ج ر عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص: 5456. مرسوم رقم 2-16-307 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاثة سنوات الخاصة بميزانية الجماعة وكيفية إعدادها، ج ر عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص: 5457.

⁴⁷⁵ المادة 197 من القانون التنظيمي للجهة، مرجع سابق.

⁴⁷⁶ المادة 175 من القانون التنظيمي للعمال والأقاليم، مرجع سابق.

⁴⁷⁷ المادة 183 من القانون التنظيمي للجماعات، مرجع سابق.

الغير المعتمدة وأسباب الرفض، بوضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها وذلك داخل أجل أقصاه 31 ديسمبر.

وطبقا لمقتضيات المادة 188 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، فإذا لم يتم اعتماد ميزانية الجماعة طبقا لأحكام المادة 187 من القانون التنظيمي السالف الذكر، يقوم عامل العمالة أو الإقليم بعد دراسة الميزانية الغير المعتمدة بوضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها وذلك داخل أجل أقصاه 31 ديسمبر.

وعند عرض مشروع الميزانية على التأشير، يتعين إرفاقه بجميع الوثائق والبيانات الخاصة بالمداخل والنفقات ولاسيما تلك المبينة على المراسيم⁴⁷⁸ الصادرة بالجريدة الرسمية عدد 6482 بتاريخ 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016).

إن المشرع المغربي وحد شروط التأشيرة على الميزانية الترايبية سواء تعلق الأمر بالجهات أو العمالات والأقاليم أو الجماعات، إذ تتم التأشيرة بعد مراقبة ما يلي:

✍ احترام القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛

✍ توازن الميزانية على أساس واقعية تقديرات المداخل والنفقات؛

✍ تسجيل النفقات الإلجارية.

بعد التصويت من قبل مجالس الجماعات الترايبية والتأشير من طرف سلطة الوصاية على مشروع ميزانية الجماعة الترايبية، يصبح تنفيذها ممكنا من طرف الأشخاص المرخص لهم بذلك، وتنفيذ ميزانية الجماعة الترايبية يعنى تحصيل الإيرادات ودفع النفقات

⁴⁷⁸ مرسوم رقم 2-16-314 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجهة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، والمرسوم رقم 2-16-315 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية العمالة أو الإقليم المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، والمرسوم رقم 2-16-316 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجماعة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، والمرسوم رقم 2-16-317 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد كفايات تحضير القوائم المالية والمحاسبية المرفقة بميزانية الجهة، والمرسوم رقم 2-16-318 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد كفايات تحضير القوائم المالية والمحاسبية المرفقة بميزانية العمالة أو الإقليم، والمرسوم رقم 2-16-319 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد كفايات تحضير القوائم المالية والمحاسبية المرفقة بميزانية الجماعة.

التي أدرجت في الميزانية وهذا طبقا لقواعد المحاسبة العمومية والمستوحاة من النصوص القانونية المنظمة لمالية الجماعات الترابية.

من خلال ما سبق يتبين أن القوانين التنظيمية الجديدة الصادرة خلال سنة 2015 عززت سلطات الولاية والعمال وخولها اختصاص التأشير أو رفض التأشير على ميزانيات الجماعات الترابية مما يجعل هذه الأخيرة غير قادرة على اتخاذ القرار المالي وتنفيذه.

وهذا ما يؤكد على أن الجماعات الترابية لا تتحكم في ممارسة الاختصاصات المالية بهيئاتها وأجهزتها المنتخبة ولا تتوفر حتى على استقلالية في التسيير، وهو ما يؤثر بشكل سلبي على الحكامة المالية المحلية.

الفرع الثاني: المبادئ العامة المؤطرة للميزانيات.

تعتبر وثيقة الميزانية اختصاصا رئيسيا للمجالس المنتخبة، وعملا مركبا يخضع لإجراءات مسطرية دقيقة، ويتجلى هذا من خلال الأهمية التي أولاها المشرع المغربي للتنظيم المالي للجماعات الترابية.

إن إعداد وثائق الميزانية وتقديمها، ينبغي أن يحاط بعناية خاصة لتمكين سلطة الوصاية من ممارسة مراقبتها في ظروف جيدة. فالقوانين المتعلقة بتنظيم الجماعات الترابية الصادرة خلال سنة 2015، تدرج الميزانية من بين الأعمال التي تخضع للمصادقة المسبقة لسلطة الوصاية⁴⁷⁹.

فصلاحيات سلطة الوصاية تخضع لهاجس احترام إرادة واختيارات المالية للمجالس المحلية، وأعمال المراقبة تنحصر فقط حول المشروعية للتأكد من احترام المقتضيات المتعلقة بالقوانين التنظيمية للجماعات الترابية وكذا تلك المتعلقة بالمداهيل، ومطابقة النفقات للاختصاصات الموكولة لكل صنف من أصناف الجماعات الترابية بمقتضى القانون. وكذا التوازنات المالية حتى يتسنى ضمان مطابقة التقديرات المالية للمبادئ الأساسية وللقواعد المحددة وفق ما تمليه سياسة مالية سليمة.

⁴⁷⁹ المادة 202 من القانون التنظيمي للجماعات، مرجع سابق. المادة 180 من القانون التنظيمي للعمال والأقاليم،

مرجع سابق. المادة 189 من القانون التنظيمي للجماعات، مرجع سابق.

وتشمل هذه المراقبة كذلك اعتبارات الملائمة في حالة ما إذا كانت بعض الاقتراحات بالميزانية من شأنها المس بمبدأ توازن ميزانية الجماعات الترابية.

وتشكل الميزانية السنوية للجماعة الترابية الأداة الرئيسية لتفعيل سياسة من شأنها النهوض بالنشاط الاقتصادي والاجتماعي وتلبية الحاجيات الأساسية والحيوية للسكان، عبر اختيارات مالية مسؤولة ومتجانسة.

فميزانية الجماعة الترابية تخضع لمبادئ عامة نلخصها كما يلي:

لل مبدأ وحدة الميزانية⁴⁸⁰؛

تشمل الميزانية مجموع موارد وتحملات الجماعة الترابية وهيئاتها. بمعنى أن تضمن ميزانية كل جماعة ترابية جميع الموارد والنفقات دون استثناء، وهو ما من شأنه إتاحة الفرصة للمجالس الجماعية الاطلاع على مجمل نشاطها وتقييم وضعها المالي.

فتطبيق قاعدة وحدة الميزانية، مكن الجماعات الترابية من الاضطلاع بمسؤولية إعداد برمجة مالية واقعية وشاملة، واعتماد منهجية عقلانية متجددة تسمح للمسيرين المحليين باستشراق الآفاق المستقبلية انطلاقاً من المعطيات التي يوفرها الحاضر.

كما أن نظام الميزانية الموحدة حفز المبادرة المحلية لتوسيع قاعدة الوعاء الضريبي وتحسين مستوى استخلاص الموارد المحلية وتعبئة الباقي استخلاصه لتحقيق أكبر قدر ممكن من الموارد المرصودة للرفع من مستوى تجهيز الجماعات الترابية.

لل مبدأ سنوية الميزانية⁴⁸¹؛

تهم الميزانية سنة مالية واحدة تبتدأ من فاتح يناير وتنتهي مع نهاية دجنبر من نفس السنة. أي أن الميزانية تعد لفترة سنة كاملة وتكون المصالح المعنية بتنفيذها ملزمة بتنفيذها خلال السنة المحددة.

⁴⁸⁰ المادة 165 من القانون التنظيمي للجماعات، مرجع سابق. المادة 144 من القانون التنظيمي للعمالء والأقاليم، مرجع سابق، المادة 152 من القانون التنظيمي للجماعات، مرجع سابق.

⁴⁸¹ المادة 166 من القانون التنظيمي للجماعات، مرجع سابق. المادة 145 من القانون التنظيمي للعمالء والأقاليم، مرجع سابق. المادة 153 من القانون التنظيمي للجماعات، مرجع سابق.

ويقصد بمبدأ سنوية الميزانية "عمر الميزانية". أنها المدة الزمنية التي تغطيها الميزانية والتي تمتد من اليوم الأول لبدء تنفيذ الاعتمادات المقررة واليوم الأخير لقفها وانتهاء العمل بها⁴⁸².

لل مبدأ توازن الميزانية⁴⁸³؛

يجب أن تكون الميزانية متوازنة بين المداخيل والنفقات بكل من الجزئين الأول والثاني، وذلك تطبيقاً للنقطة الثانية من المادة 202 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 14-111، والنقطة الثانية من المادة 180 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 14-113، والنقطة الثانية من المادة 189 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 14-113.

فمبدأ التوازن يعتبر من أهم المبادئ الأساسية للمالية المحلية، وهذا المبدأ له مبرراته فعدم توازن الميزانية المحلية قد تكون له انعكاسات سلبية على المستوى الوطني كما أنه يمكن أن يضر بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة⁴⁸⁴.

لل مبدأ تخصيص الاعتمادات⁴⁸⁵: تقدم نفقات ميزانية الجهة داخل الأبواب في فصول منقسمة إلى برامج ومشاريع أو عمليات كما هي معرفة في المادتين 171 و 172 بعده من القانون التنظيمي 14-111. وتقدم نفقات الميزانيات الملحقة داخل كل فصل في برامج وعند الاقتضاء في برامج منقسمة إلى مشاريع أو عمليات. كما تقدم نفقات الحسابات الخصوصية في برامج وعند الاقتضاء في برامج منقسمة إلى مشاريع أو عمليات.

تقدم نفقات ميزانية العمالة أو الإقليم داخل الأبواب في فصول منقسمة إلى برامج ومشاريع أو عمليات كما هي معرفة في المادتين 150 و 151 بعده من القانون التنظيمي

⁴⁸² منصور محمو، المالية العامة، مطبعة النجاة الجديدة، الدار البيضاء، ص: 52، (الطبعة الأولى 1416-1995).

⁴⁸³ دورية السيد وزير الداخلية رقم: 40 بتاريخ 22 أكتوبر 2015 حول إعداد ميزانيات الجماعات برسم سنة 2016، ص: 4.

⁴⁸⁴ - **FIKRI (A)**, Le régime financier de la commune marocaine, ED. Maghrébine, Casablanca, 1980, p: 90.

⁴⁸⁵ المادة 170 من القانون التنظيمي رقم 14-111، مرجع سابق. المادة 149 من القانون التنظيمي رقم 14-112، مرجع سابق. المادة 157 من القانون التنظيمي رقم 14-113، مرجع سابق.

14-112. وتقدم نفقات الميزانيات الملحقة داخل كل فصل في برامج، وعند الاقتضاء في برامج منقسمة إلى مشاريع أو عمليات. كما تقدم نفقات الحسابات الخصوصية في برامج وعند الاقتضاء في برامج منقسمة إلى مشاريع أو عمليات.

تقدم نفقات ميزانية الجماعة داخل الأبواب في فصول منقسمة إلى برامج ومشاريع أو عمليات كما هي معرفة في المادتين 158 و159 بعده من القانون رقم 14-113. وتقدم نفقات الميزانيات الملحقة داخل كل فصل في برامج وعند الاقتضاء في برامج منقسمة إلى مشاريع أو عمليات. كما تقدم نفقات الحسابات الخصوصية في برامج وعند الاقتضاء في برامج منقسمة إلى مشاريع أو عمليات.

لل مبدأ تخصيص المدخول⁴⁸⁶: لا يمكن رصد مدخول من مداخيل الجزء الأول لنفقة من هذا الجزء.

ويعني هذا المبدأ أنه لا يجب أن نخصص إيرادات ذو طبيعة معينة لتغطية نفقة معينة وإنما لكل الإيرادات المحصل عليها مخصصة للنفقات باستثناء الإيرادات المقيدة بالحسابات الخصوصية.

لل مبدأ الصدقية⁴⁸⁷: ومن أجل ترسيخ شفافية تدبير مالية الجماعات الترابية وتعزيز صحة الفرضيات التي تتحكم في إعداد الميزانية وتأكيد جودة توقعات الموارد والتكاليف مع الأخذ بعين الاعتبار المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها، أضافت القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية الصادرة خلال سنة 2015 إلى المبادئ التقليدية لميزانيات الجماعات الترابية مبدأ الصدقية، حيث نصت القوانين التنظيمية على مبدأ صدقية الميزانية، "تقدم ميزانية الجهة بشكل صادق لمجموع مواردها وتكاليفها، ويتم تقييم صدقية هذه الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة

⁴⁸⁶ المادة 168 من القانون التنظيمي رقم 14-111، مرجع سابق. المادة 147 من القانون التنظيمي رقم 14-112، مرجع سابق. المادة 155 من القانون التنظيمي رقم 14-113، مرجع سابق.

⁴⁸⁷ **دورية السيد وزير الداخلية رقم: F 4854 بتاريخ 09 أكتوبر 2014 حول إعداد ميزانيات الجماعات الترابية** برسم سنة 2015، ص: 1.

أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها⁴⁸⁸ وهو نفس المقتضى الذي أتت به الفقرة الثانية من المادة 144⁴⁸⁹، والفقرة الثانية من المادة 152⁴⁹⁰.

هاته المواد ترسخ، كما في بعض التجارب الدولية، مبدأ الصدقية، سواء تعلق الأمر بالصدقية المتعلقة بالميزانية أو الصدقية المتعلقة بالمحاسبة، مما يعني أن المطلوب من الجماعات الترابية لم يعد هو تقديم حسابات مشروعة ومصدق عليها، بل إن هذه الحسابات عليها كذلك أن تعطي صورة صادقة عن الموارد والنفقات ونتائج التدبير والممتلكات والوضع المالية. فالأرقام الواردة في ميزانية الجماعات الترابية، والمتعلقة بالنفقات والموارد، يجب أن تكون على درجة عالية من الصدقية وقريبة أكثر إلى الحقيقة.

ويتم تقييم مصداقية هذه الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعداد ميزانية الجماعة الترابية والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها.

لل مبدأ الشمولية⁴⁹¹؛

يقضي هذا المبدأ أن تكون ميزانية الجماعة الترابية شاملة لجميع النفقات والإيرادات، فيجب أن تتضمن الميزانية قسمين، أولهما خاص بالإيرادات والثاني خاص بالنفقات. دون خصم مهما كانت طبيعتها ومصدرها ودون عرض الإيرادات والنفقات في وثيقتين مختلفتين. ويتم صرف المصروفات في حدود الاعتمادات المخصصة بالموازنة فقط وهو ما يعرف بقاعدة عدم تخصيص الإيرادات وتخصيص النفقات. بل تغطي الإيرادات مجمل النفقات دون تمييز.

تتكون وثيقة الميزانية من ميزانية رئيسية وحسابات خصوصية:

الميزانية الرئيسية: تتكون من جزئين، الأول يتعلق بعمليات التسيير والثاني بعملية التجهيز. وينقسم كل جزء إلى شقين، الأول يخص للمداخل والثاني للنفقات.

⁴⁸⁸ الفقرة الثانية من المادة 165 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

⁴⁸⁹ القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمال والأقاليم، مرجع سابق.

⁴⁹⁰ من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

⁴⁹¹ المادة 165 من القانون التنظيمي رقم 14-111، مرجع سابق. المادة 144 من القانون التنظيمي رقم 14-

112، مرجع سابق. المادة 152 من القانون التنظيمي رقم 14-113، مرجع سابق.

وفي هذا الإطار، فإن موارد ونفقات ميزانيات الجماعات الترابية تخضع لأحكام الدستور خاصة الفصلين 142 و143 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية ومراسيم المحاسبة العمومية للجماعات الترابية وقانون المالية.

ولما كانت نفقات الجماعات الترابية تحتاج إلى إيرادات لتغطيتها حتى تتمكن الجماعات الترابية من القيام بوظيفتها في إشباع حاجات الساكنة، وتعمل الجماعات الترابية على تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها، فإن الإيرادات العامة تصبح هي وسيلة الجماعات الترابية في أداء دورها لتحقيق الإشباع المحلي.

نفقات ميزانية الجماعات الترابية:

للنفقات التسيير؛

يتم التمييز داخل نفقات التسيير بين نوعين من النفقات، نفقات الموظفين وهي نفقات متكررة ويتم احتسابها من خلال النفقات المسجلة في ميزانية السنة الماضية ويتم تحيينها، وتضاف إليها تعويضات الترقية.

وهناك نفقات المعدات أو النفقات المختلفة والتي تتعلق بتسيير الإدارة الجماعية والتي تتطلب عددا من الأدوات (ملفات، أوراق، صيانة، كهرباء، وقود سيارات...) أي كل ما يتعلق بحياة الإدارة وهي نفقات متكررة وبالتالي يسهل التحكم في تقديرها.

للنفقات الاستثمار؛

تخصص لإنجاز البنيات التحتية من طرف الجماعات الترابية، وبالتالي فتقديرها مرتبط أساسا بالمشاريع التي تعتمد الجماعات الترابية القيام بها في السنة المالية وتقدير هذه المشاريع صعب ومعقد لأن نفقاتها ليست مكررة وبالتالي ضرورة التخطيط الجيد لهذه المشاريع.

ويقابل نفقات الاستثمار مسألة الموارد والاعتمادات المخصصة لهذه النفقات ومدى قدرة الجماعات الترابية وخصوصا الجهات على الاستعداد في الخوض في التجارب والمشروعات الكبرى التي تتطلب توفر اعتمادات مهمة.

هي إمكانية مالية تسمح للجماعات الترابية بفتح حسابات خصوصية تتيح تنفيذ بعض العمليات المالية، بهدف تحقيق بعض التجهيزات والمشاريع ذات الطابع المحلي⁴⁹³.

فالحسابات الخصوصية تهدف إما إلى بيان العمليات التي لا يمكن إدراجها بطريقة ملائمة في الميزانية نظرا لطابعها الخاص أو لعلاقة سببية متبادلة بين المدخول والنفقة، وإما إلى بيان عمليات مع الاحتفاظ بنوعها الخاص وضمان استمرارها من سنة مالية إلى أخرى.

وتشتمل الحسابات الخصوصية على صنفين⁴⁹⁴: حسابات مرصدة لأموال خصوصية وحسابات النفقات من المخصصات.

وتحدث الحسابات الخصوصية بقرار مشترك للسلطتين الحكوميتين المكلفتين بالداخلية والمالية، وذلك بناء على برنامج استعمال يعده الأمر بالصرف، تنفيذا لمداولات المجلس بالنسبة للحسابات المرصودة لأموال خصوصية، بينما حسابات النفقات من المخصصات فتدرج فيها العمليات التي تمول بموارد يتم تحديدها مسبقا، علما بأنه يجب التوفر على الموارد قبل صرف النفقة.

ويتم اعتماد وصرف الميزانية وفق تبويب خاص (nomenclature budgétaire) بناء على نص تنظيمي صدر في هذا الشأن تم بمقتضاه تحديد نظام جديد لتبويب ميزانيات الجماعات الترابية، تدرج فيه موارد وتحملات الجماعة داخل أبواب في فصول منقسمة إلى برامج ومشاريع أو عمليات وفق المنظور الجديد للإصلاح. وقاعدة

⁴⁹²- **Circulaire** de Mr Le Ministre d'état à L'intérieur N° 2 /DFL du 04/01/1996 Relative à la gestion des comptes d'affectation spéciale.

⁴⁹³- **محمد جفري**، الجماعات الترابية بالمغرب، مطبعة النجاة الجديدة الدار البيضاء، 2016، ص: 63.

⁴⁹⁴- الفقرة الثانية من المادة 183 من القانون التنظيمي للجمعة، مرجع سابق. الفقرة الثانية من المادة 162 من القانون التنظيمي للعمال والأقاليم، مرجع سابق. الفقرة الثانية من المادة 170 من القانون التنظيمي للجماعات، مرجع سابق.

التقديم وفق البرامج والمشاريع والعمليات، تهم كذلك نفقات الميزانيات الملحة والحسابات الخصوصية⁴⁹⁵.

ويهدف النظام الجديد لتبويب الميزانية إلى المساهمة في تقديم دقيق للعمليات المالية للجماعات الترابية قصد التمكن من متابعتها ومقارنتها وتحليلها.

المطلب الثاني: إعداد التقديرات الخاصة بالمداخيل والنفقات.

تتوفر الجماعات الترابية على موارد مالية مستقلة تعتبر الدعامة الأساسية التي تعتمد عليها للقيام بمهامها المتعددة وتغطية نفقاتها المتزايدة، وذلك بهدف تلبية احتياجات عامة محلية من سلع وخدمات.

نسعى من خلال هذا المطلب إلى تبيان وتوضيح مختلف نفقات وإيرادات الجماعات الترابية، سواء تعلق الأمر من خلال النصوص القانونية أو على مستوى الواقع.

وعليه سوف نتحدث عن مختلف الموارد المالية للجماعات الترابية سواء الذاتية أو الخارجية المرصودة لتغطية نفقاتها المحلية في (الفرع الأول)، بينما في (الفرع الثاني) سنقوم بالتطرق إلى إعداد التقديرات الخاصة بالنفقات والتي يجب أن تركز على العقلنة والترشيد ضمانا لاستمرار المرافق وجودة الخدمات المقدمة.

الفرع الأول: إعداد التقديرات الخاصة بمداخيل الجماعات الترابية.

تكتسي الموارد المالية أهمية بالغة بالنسبة للجماعات الترابية، إذ تتكون كما هو معلوم من موارد للتسيير وموارد للتجهيز.

⁴⁹⁵ تطبيقا للمقتضيات الجديدة التي جاءت بها القوانين التنظيمية الثلاث، المواد 196، 170، 171، 172 و173 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجماعات مرجع سابق، المواد 148، 189، 150، 151 و152 من القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالء والأقاليم مرجع سابق، المواد 156، 157، 158، 159 و160 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات مرجع سابق. مرسوم رقم 2-17-351 صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017) بتحديد تبويب ميزانية الجهة، والمرسوم رقم 2-17-352 صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017) بتحديد تبويب ميزانية العمالة أو الإقليم، والمرسوم رقم 2-17-353 صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017) بتحديد تبويب ميزانية الجماعة..

فموارد الجزء الأول تتشكل من ثلاثة أصناف أساسية:

للم الضرائب والرسوم المرصودة من الميزانية العامة إلى ميزانيات الجماعات الترابية (الضرائب المحولة). أو أشخاص معنوية يجري عليها القانون العام؛

للم الضرائب والرسوم والواجبات التي تضطلع الجماعات الترابية بتدبيرها بنفسها طبقا للقوانين الجاري بها العمل، والأتاوى والأجور عن الخدمات المقدمة (الجبايات المحلية)؛

للم الحصة الإجمالية من منتج الضريبة على القيمة المضافة، وحصيلة الاقتراضات المرخص بها، ودخول الأملاك والمساهمات، وأموال المساعدات، والهبات والوصايا، ومداخل مختلفة أخرى مقررة في القوانين والأنظمة.

وقد تكون هذه الموارد إما محلية أو وطنية.

أما موارد التجهيز فتتشكل من فوائض الجزء الأول من الميزانية والقروض ومنتوج بيع الممتلكات العقارية وأموال المساهمة والحصص الاستثنائية المرصودة للتجهيز من منتج الضريبة على القيمة المضافة.

تعتبر الموارد المالية حجر الزاوية في أية عملية تنموية، فمهما تعددت الاختصاصات التي تعطى للجماعات الترابية، ومهما كانت صلاحياتها التقديرية على مجالات اختصاصاتها، فإن عدم توفرها على الوسائل المالية اللازمة للنهوض بهذه الاختصاصات، يفرغ الاستقلال المالي المعترف به لها من كل محتوى ويبعدها عن كل دور مستقل في مجال التنمية.

ولضمان توازن ميزانياتها، يجب على الجماعات الترابية أثناء وضع التقديرات الخاصة بمداخيلها الاعتماد على الاستخلاصات الفعلية برسم السنوات المنصرمة مع الأخذ بعين الاعتبار المعطيات الجديدة والواقعية، مع استحضر مبدأ الصدقية.

يستند تقدير المداخل إلى قاعدة حسابية تتجسد في الرجوع إلى المداخل الفعلية للسنتين الماليتين المنصرمتين، مع إضافة ما تم تحصيله من مداخل أثناء 9 أشهر من السنة الجارية على فترة إعداد الميزانية (من فاتح يناير إلى 30 شتبر)، ويقسم مجموع المحصل عليه على 33 شهر، ثم يضرب في 12 ليتم الحصول في نهاية المطاف على إجمالي التقديرات التي يمكن اقتراحها ضمن ميزانية الجماعة الترايبية.

(استخلاصات السنتين المنصرمتين + استخلاصات السنة الجارية (9 أشهر) X 12⁴⁹⁶)

33

وتستكمل هذه القاعدة بحلقة هامة تسمى الحفاظ على التوازن البنوي للميزانية وتقضي بربط نمو وتيرة النفقات بنمو وتيرة المداخل ويتعين على الجماعات الترايبية أثناء إعداد الميزانيات حصر نمو النفقات على الأكثر في حدود مماثلة لنمو المداخل، كما أن كل انخفاض مرتقب للمداخل يجب أن يقترن بانخفاض مماثل لحجم النفقات.

وهكذا، فإن المبلغ التقديري لكل ضريبة أو رسم أو وجيبة، الذي يمكن تسجيله بميزانية الجماعة الترايبية، يمكن الحصول عليه باستعمال الطريقة السالفة الذكر.

إن تقنية التقديرات السالفة الذكر والتي برهنت الممارسة عن نجاعتها لكفيلة بتمكين الجماعات الترايبية من بناء تقديرات المداخل على معطيات ملموسة وواقعية.

إن تنمية الموارد المالية للجماعات الترايبية لن تتحقق ما لم تضع مجالس الجماعات الترايبية برامج وخطط عمل خلال مطلع كل سنة مالية من أجل النهوض بها بدءاً من الإحصاء الشامل السنوي والدوري للمادة الجبائية مرورا بتحصيل الديون العمومية للجماعات الترايبية وانتهاء بوضع استراتيجيات عمل ناجعة وفعالة لمعالجة ظاهرة الباقي استخلاصه الذي لا زال يثقل ميزانيات الجماعات الترايبية وذلك بتشخيصه وعلاجه والسهل على إلغاء الديون غير القابلة للتحصيل بواسطة قوائم معززة بالتعليقات اللازمة بمبادرة من

⁴⁹⁶ - دورية السيد وزير الداخلية رقم: F 4854 بتاريخ 09 أكتوبر 2014 حول إعداد ميزانيات الجماعات الترايبية برسم سنة 2015، ملحق الإجراءات والقواعد المنظمة لإعداد ميزانيات الجماعات الترايبية، ص: 4/1. إلا أن هذه القاعدة لا تطبق على بعض المداخل القارة كمدخول أملاك الجماعة والأخرية والغابة.

المحاسب العمومي، أو بطلب من الأمرين بالصرف⁴⁹⁷. في هذا الشأن لدى المصالح المالية المختصة تحرير ميزانياتهم من الديون الميؤوس استخلاصها والإبقاء على باقي استخلاصه حقيقيا قابلا للاستخلاص.

ويلاحظ أن المقتضيات الحالية للجبايات المحلية لا تعرف تطبيقا محكما. ويتعين على الجماعات الترابية دراسة الإمكانيات المتاحة لضمان استغلال أمثل للجبايات المحلية وفق ما تستدعيه متطلبات تنميتها ووضعيتها المالية.

مشكل الموارد يعتبر كذلك من بين المشاكل التي تؤثر على ميزانيات الجماعات الترابية وتحد من قدرتها على التمويل الذاتي للمشاريع الخاصة بها.

وعليه، فإن الجماعات الترابية ملزمة بوضع تقديرات لمداخيلها وفق قدراتها الجبائية الحقيقية وإمكانية تحصيلها ضمانا لصدقية هذه التقديرات.

الفقرة الأولى: الموارد الذاتية للجماعات الترابية.

يشكل إعداد ميزانيات الجماعات الترابية مناسبة مواتية لدراسة إمكانية وسبل تحسين شروط تعبئة الموارد المالية المترتبة عن أداء الضرائب والرسوم والجبايات.

ويقصد بالإيرادات الذاتية المحلية مجموعة الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية والمضافة على الضرائب والرسوم الوطنية، إضافة إلى الموارد الخاصة بالخدمات التي تقدمها الجماعات الترابية.

تتكون هذه الموارد من الضرائب والرسوم التي تتكفل الدولة بتدبيرها لفائدة الجماعات الترابية، ومن الضرائب والرسوم والجبايات التي تتولى الجماعات الترابية استخلاصها والمسماة بـ "الجبايات المحلية".

⁴⁹⁷ مأخوذ من الدورة التكوينية التي نظمتها عمالة إقليم إفران لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية التابعة لها يومي 24 و 25 يناير 2017 في موضوع تدبير مالية الجماعة الترابية في ضوء القوانين والأنظمة الجارية، وموضوع تحصيل الديون العمومية للجماعات الترابية، (خير منشور).

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

فبعد ثمانية عشر سنة من التجربة الجبائية الثانية التي أقرها قانون 89-30⁴⁹⁸، تم إصدار القانون رقم 06-47 المتعلق بالجبائيات المحلية الذي دخل حيز التنفيذ منذ فاتح يناير 2008.

واستنادا لأحكام القانون رقم 06-47⁴⁹⁹ تستفيد ميزانية الجماعات الترابية من الرسوم التالية:

للنسبة للجهات؛

تنص المادة 4 من القانون الجبائي رقم 06-47 على أنه تحدث لفائدة الجهات الرسوم التالية:

- ↔ الرسم على رخص الصيد؛
- ↔ الرسم على استغلال المناجم؛
- ↔ الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ.

للنسبة للعمالات و الأقاليم؛

تنص المادة 3 من القانون الجبائي رقم 06-47 على أنه تحدث لفائدة العمالات والأقاليم الرسوم التالية:

ثلاث رسوم هي:

⁴⁹⁸ ظهير شريف رقم 1-89-187 صادر في 21 من ربيع الآخر 1410 (21 نوفمبر 1989) بتنفيذ القانون رقم 89-30 يحدد بموجبه نظام للضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، ج ر عدد: 4023 بتاريخ 1989/12/06، ص: 1573.

⁴⁹⁹ ظهير شريف رقم 1-07-195 صادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نونبر 2007) بتنفيذ القانون رقم 06-47 المتعلق بجبائيات الجماعات المحلية، ج ر عدد: 5583 بتاريخ 2007/12/03، ص: 3734.

← الرسم على رخص السياقة؛

← الرسم على السيارات الخاضعة للفحص التقني؛

← الرسم على بيع الحاصلات الغابوية.

← بالنسبة للجماعات؛

طبقا للمادة 2 من القانون الجبائي رقم 06-47 تستفيد الجماعات من 11 رسم محددة في: الرسم المهني، رسم السكن، رسم الخدمات الجماعية، الرسم على الأراضي الحضرية غير مبنية، الرسم على عمليات البناء، الرسم على عمليات تجزئة الأراضي، الرسم على محال بيع المشروبات، الرسم على الإقامة في المؤسسات السياحية، الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة، الرسم على النقل العمومي للمسافرين والرسم على استخراج مواد المقالع.

غير أنه فيما يتعلق بالجماعات القروية "التسمية السابقة" واستثناء من أحكام الفقرة السابقة، لا يفرض رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية والرسم على عمليات تجزئة الأراضي إلا بالمراكز المحددة والمناطق المحيطة بالجماعات الحضرية "التسمية السابقة" وكذلك بالمحطات الصيفية والشتوية ومحطات الاستشفاء بالمياه المعدنية والتي تحدد بنص تنظيمي الدوائر التي تفرض داخلها الرسوم المذكورة. لا يفرض الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية إلا بالمراكز المحددة المتوفرة على وثيقة التعمير.

واحتفظ بموجب القانون رقم 07-39⁵⁰⁰ والقاضي بممارسة تطبيق أحكام القانون رقم 89-30 فيما يخص المقتضيات المتعلقة ب 13 رسم، ولهذا الغرض يتعين على الجماعات مواصلة استخلاص الحقوق والمساهمات والأتاوى طبقا لأحكام القانون رقم 89-30 إلى حين صدور القانون المنظم لهذه الرسوم.

⁵⁰⁰ ظهير شريف رقم 1-07-209 صادر في 16 من ذي الحجة 1428 (27 ديسمبر 2007) بتنفيذ القانون رقم 07-39 بسن أحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية، ج 1 ر عدد: 5591 بتاريخ 31 ديسمبر 2007، ص: 4688. وقد صدر هذا القانون لتنظيم الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى ذات الطابع الغير الجبائي، والذي دخل حيز التنفيذ منذ فاتح يناير 2008.

تتقسم الموارد المالية المعروفة بمصادر التمويل المخصصة للجماعات الترابية إلى ثلاث أصناف رئيسية، متمثلة في الموارد الذاتية، والموارد المنقولة أو المرصودة من طرف الدولة، ثم الموارد المتأتية من القروض.

وفي سياق التحولات التي شهدتها تدبير الشأن العام المحلي المغربي، خاصة على مستوى تحديث الترسانة القانونية سيعرف المغرب محطة من التعديلات القانونية والتنظيمية التي سعت لاعتماد الشفافية والنزاهة والمحاسبة، حيث أنه على المستوى الجبائي تم اعتماد القانون الجبائي المحلي 47-06 سنة 2008، لكن بالرغم من أهمية هذا القانون المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، فإن إصلاحه أصبح واردا، نظرا لوجود مجموعة من التغييرات، لعل أهمها مستجدات الدستور الجديد، الذي نص في الفصل رقم 146 على أنه تحدد بنص تنظيمي "... مصدر الموارد المالية للجهات وللجماعات الترابية الأخرى، المنصوص عليها في الفصل 141..."، ومشروع الجهوية المتقدمة الذي يشكل بدوره أحد أهم الدوافع التي تفرض ضرورة إصلاح النظام الجبائي المحلي.

فالفصل 141 من دستور 2011 نص على أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى، تتوفر على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة. وكل اختصاص تنتقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له.

فالموارد المنقولة أو المرصودة من طرف الدولة تشمل حصيلة الضرائب أو حصص ضرائب الدولة المخصصة للجماعات أو للولايات والأقاليم أو للجهات، والموارد المالية المحولة والمطابقة للاختصاصات التي تنتقلها الدولة إلى الجماعات الترابية طبقا للفقرة الثانية من الفصل 141 من الدستور.

إن إصلاح الجبايات المحلية يعتبر في الوقت الراهن عنصرا أساسيا في سلسلة برامج اللامركزية المالية وتدعيم الديمقراطية المحلية، فبعد إصلاح نظام اللامركزية وإصلاح التنظيم المالي للجماعات الترابية وهيئاتها ونظام محاسبتها وغيرها من مجالات تدبير اللامركزية الإدارية، جاء قانون إصلاح الجبايات المحلية كحلقة من حلقات هذا

الإصلاح، سعيًا من المشرع إلى بث روح جديدة في تدبير الشأن المحلي يتلاءم والدور الذي أصبحت تلعبه الجماعات الترابية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

إن المطلوب حاليا هو أن هذا الإصلاح يجب أن يتم وفق مقاربة تشاركية ترمي إلى توفير الجماعات الترابية على منظومة مالية وجبائية أكثر نجاعة تستجيب لحاجيات التنمية، وتأخذ بعين الاعتبار العبء الضريبي وتشجيع الاستثمار في ظل المقننات الدستورية الجديدة ومشاريع القوانين التنظيمية للجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الصادرة خلال سنة 2015.

فالهدف من هذا الإصلاح كذلك، هو التوزيع العادل للمادة الضريبية بين الدولة والجماعات الترابية على ضوء الاختصاصات التي ستناط بهذه الوحدات، وتوفير الجماعات الترابية على موارد ذاتية قارة ومتطورة. فتعبئة وتطوير الموارد الذاتية للجماعات الترابية رهين بتضافر جهود جميع المتدخلين في الشأن الجبائي المحلي.

كما أن السلطات العمومية، تهدف من خلال هذا الإصلاح إلى أن يصبح متطابقا مع المكتسبات التي تم تحقيقها في مجال اللامركزية، ويمكن من تدشين عهد جديد في مجال الديمقراطية المحلية، وتدعيم الاستقلال المالي للجماعات الترابية.

إن تبسيط ودعم تناسق الجبايات المحلية وفق مقاربة شاملة ومندمجة عامل أساسي ومهم لتحسين موارد الجماعات الترابية.

أما فيما يخص حصيلة الضرائب أو حصص ضرائب الدولة المخصصة للجماعات أو للعمالات والأقاليم أو للجهات، فقد حددت المادة 188 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات أن الدولة ترصد بشكل تدريجي لها نسبة محددة في 5 بالمئة من حصيلة الضريبة على الشركات و 5 بالمئة من حصيلة الضريبة على الدخل و 20 بالمئة من حصيلة الرسم على عقود التأمين، بالإضافة إلى اعتمادات مالية مخصصة لها من الميزانية العامة للدولة في أفق أن تصل إلى سقف حدد في 10 ملايين درهم سنة 2021.

كما يمكن للجماعات الترابية الحصول على تسهيلات مالية تقدمها الدولة في شكل تسهيلات في انتظار استخلاص المداخيل الواجب تحصيلها برسم الموارد الضريبية وبرسم حصتها من ضرائب الدولة⁵⁰¹.

لكن رغم الجهود التي بذلت، لازال النظام الجبائي للجماعات الترابية يعاني نقائص كثيرة واختلالات عميقة وجب تصحيحها، نذكر منها ما يلي:

✎ الغش والتلمص الضريبي: لقد أصبح الغش الضريبي ظاهرة بنيوية بالمغرب وإذا كانت هذه الظاهرة خارج الحدود، خصوصا في الدول الديمقراطية، تعتبر ظاهرة مشينة، فعندنا تكاد تكون حقا مكتسبا تمارسه كل فئات الملمزمين. وذلك نتيجة محدودية إمكانيات الجماعات الترابية في المراقبة؛

✎ من جهة أخرى يعاب على النظام الجبائي للجماعات الترابية كثرة الإعفاءات مما يشكل مصدر نقص هام في موارد ميزانيات الجماعات الترابية.

ولضمان استخلاص الجماعات الترابية لمداخيلها، تبقى هذه الجماعات مطالبة بتعبئة وتحسين الإمكانيات الجبائية من خلال التطبيق السليم للمقتضيات المنظمة لتدبير الجبايات المحلية انطلاقا من إعطاء أهمية قصوى لعمليات إحصاء المادة الجبائية وتفعيل عملية التحصيل وذلك بتعاون مع مصالح الدولة خاصة المصالح اللامركزية للمديرية العامة للضرائب والخزينة العامة للمملكة.

إن الجبايات المحلية تعتبر من بين أهم مصادر إيرادات الجماعات الترابية حيث تشكل موردا أساسيا من موارد الجماعات الترابية بالإضافة إلى الدور الاقتصادي والاجتماعي الذي تلعبه، لذا يستوجب على كل جماعة ترابية اختيار نظام جبائي بسيط وحديث يتماشى والتطورات الاقتصادية.

⁵⁰¹ مقتضيات المادة 191 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق. والمادة 169 من القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق. والمادة 176 من القانون 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

إن اتخاذ التدابير الضرورية من أجل تعبئة الموارد الذاتية مع إعطاء أهمية قصوى لعملية إحصاء المادة الجبائية باعتبارها الوسيلة الأنجع لتمكين الجماعات الترابية من معرفة قدرتها الجبائية، سيؤدي إلى تحسين الرفع من مردودية المداخل الجبائية.

الفقرة الثانية: الموارد الخارجية للجماعات الترابية.

تعتبر الموارد الخارجية من بين الموارد الرئيسية لميزانيات الجماعات الترابية وأهمها الإعانات والاقتراضات.

أولاً: الإعانات، وتنقسم إلى قسمين:

1- إعانات التسيير أو الموازنة تقدمها الدولة لمساعدة الجماعات الترابية الفقيرة التي تعرف عجزاً بنيوياً بميزانياتها ولم تستطع تغطية مصاريف التسيير أي أجور الموظفين العاملين بالجماعة الترابية ونفقات الموارد والأدوات اللازمة للسير العادي للمصالح الإدارية والتقنية الجماعية.

2- إعانات التجهيز: تقدم للجماعات الترابية حسب برامج التجهيز المسطرة وحسب أهمية المشاريع والاستثمارات داخل الجماعة الترابية. وهذه الإعانات تخص فقط الأشغال الجديدة أو بعض المرافق التي تتطلب إصلاحات ذات المصاريف الباهظة.

وهذه الإعانات تتم عن طريق حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة. لقد مكن تحويل حصة من منتج الضريبة على القيمة المضافة لفائدة الجماعات الترابية من تدعيم إمكانيات اللامركزية الإدارية. ويسمح تطور هذا المورد بوتيرة مستمرة بتجاوز عيوب النظام السابق لإمدادات الموازنة والتجهيز.

يذكر أن المغرب يتوفر منذ سنة 1986 على حساب خاص تمت تسميته "حصة الجماعات الترابية من حصيلة الضريبة على القيمة المضافة"، الذي يعرض الحصة المرصدة للجماعات الترابية غير أن وزارة الداخلية لم تصدر إلى اليوم أي نص قانوني ينظم توزيع مخصصات هذا الحساب.

ويهدف هذا الحساب الذي يدرج كل سنة مالية بقانون المالية ضمن الحسابات الخصوصية، إلى المساهمة في تحقيق تنمية محلية وتوازن مالي لدى الجماعات الترابية

التي تستفيد من حصيلة هذه الضريبة طبقا لمقتضيات المادة 65 من القانون رقم 85-30⁵⁰² بشأن الضريبة على القيمة المضافة.

وقد حدد قانون المالية لسنة 2016 مبلغ 23.789 مليون درهم كسقف متوقع لموارد وتحملات هذا الحساب، مقابل 24.084 مليون درهم سنة 2015 و 24.512 مليون درهم سنة 2014. تم رفع سقف تحملات الحساب المذكور سنة 2016 بقرار لوزير الاقتصاد والمالية إلى 29.219,60 مليون درهم، على التوالي، سنتي 2015 و 2014⁵⁰³.

وقد تم رصد ما قيمته **28 321 904 000,00** درهم ضمن هذا الحساب بقانون المالية رقم 17-68 للسنة المالية 2018⁵⁰⁴.

إلا أن المعايير الواردة في منشور التوزيع الصادر سنة 1996 تفتقد للدقة ويكتنفها الغموض، خصوصا في الشق الثاني من نسبة 30 في المائة المتعلقة ببعض التكاليف المحولة والمشاركة وبعض الاستثناءات.

وعليه، فمنتوج الضريبة على القيمة المضافة يعتبر بمثابة مورد إضافي يتم الرجوع إليه لسد العجز الذي ينتج عن محدودية الجبايات المحلية التي يجب تطويرها وذلك بتوسيع وعائها الضريبي والزيادة في مردوديتها.

مند سنة 1996، تاريخ تطبيق النظام الجديد لتوزيع الضريبة على القيمة المضافة المرتكز على المعايير السهلة والموضوعية، ما فتئت وزارة الداخلية تدعو وتشجع مسؤولي

⁵⁰²- ظهير شريف رقم 1-85-347 صادر في 7 ربيع الآخر 1406 (20 ديسمبر 1985) بتنفيذ القانون رقم 85-30 بفرض الضريبة على القيمة المضافة، ج ر محدد: 3818 بتاريخ 1986/01/01، ص: 2.

⁵⁰³- مشروع قانون المالية لسنة 2018، تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، وزارة الاقتصاد والمالية، ص: 22.

⁵⁰⁴- وافق مجلس النواب على قانون المالية رقم 17-68 بالأغلبية خلال الجلسة العامة المنعقدة يوم الجمعة 17 نونبر 2017، ومساء يوم الأربعاء 13 دجنبر 2017، صادق مجلس النواب في جلسة عمومية، على مشروع قانون المالية رقم 17-68 للسنة المالية 2018، بعد قراءة ثانية وتعديل مجموعة من المواد، مع إضافة المادة 11 مكررة من طرف مجلس المستشارين. وصوت لفائدة المشروع 171 برلمانيا، مقابل معارضة 63 نائبا برلمانيا وامتناع 15 نائبا برلمانيا عن التصويت. ودخل قانون المالية حيز التنفيذ مباشرة بعد نشره في الجريدة الرسمية تحت عدد: 6633 بتاريخ 25 ديسمبر 2017، ص: 7336.

الجماعات الترابية على تكوين إنخار لتوظيفه في اختيار مشاريع ملائمة تستجيب للحاجيات الملحة وتساهم في تنشيط الاقتصاد المحلي للسكان.

فالأليات الجديدة التي تم وضعها لتوزيع الموارد المحولة من طرف الدولة ابتداء من سنة 1996، يبنى على نظام التوزيع المسبق لمنتوج الضريبة على القيمة المضافة، إذ مكن من إعادة توجيه عملية تدبير مالية الجماعات الترابية نحو مسؤولية أكثر للآمرين بالصرف في مجال الاستثمار.

ويقتضي هذا النظام مراعاة خصوصيات مختلف أصناف الجماعات الترابية، فهو يرمي إلى تحقيق الأولويات التالية⁵⁰⁵:

✎ التخفيض، إلى حد معقول، من التفاوت القائم بين الجماعات الترابية فيما يتعلق بالموارد؛

✎ تحميل المسؤولية للجماعات الترابية في مجال تنمية الموارد الجبائية والتراثية؛

✎ تحسين ميكانيزمات التقدير المالي وبرمجة تجهيزات الجماعات الترابية؛

✎ إنكاء حوار بناء وذا مصداقية داخل المجالس الجماعية فيما يخص توظيف الموارد الجماعية.

فنظام التوزيع المسبق لمنتوج الضريبة على القيمة المضافة يهدف إلى إنصاف الجماعات الترابية ذات الموارد المحدودة دون الحد من تطلعات مثيلاتها التي تتوفر على موارد مالية هامة.

فقد مكن، بفضل أسسه وآلياته، من تحقيق الدقة والوضوح في عملية إعداد ميزانيات الجماعات الترابية من خلال ما يتيح من شفافية وتحكم في قواعد تحديد الاختيارات المالية التي تدعم وتدكي روح المسؤولية والحكمة الجيدة في المبادرات المحلية.

⁵⁰⁵- **Circulaire** de Mr Le Ministre d'état à L'intérieur N° 1/DFL Du 4 Janvier 1996 relative à la préparation des budgets des collectivités locales pour la période de transition 1996/1997, critères de répartition de la part des collectivités locales dans le produit de la T.V.A, p:3.

كما أفلحت وبشكل كبير، الآليات الجديدة لتوزيع منتج الضريبة على القيمة المضافة في تصحيح واحتواء نتائج تفاوت الإمكانيات الجبائية ما بين الجماعات فيما يخص الضرائب التي تتولى مصالح الدولة تدبيرها لفائدة الجماعات الترابية⁵⁰⁶.

وترتكز طرق توزيع هذه الموارد على المعطيات الإحصائية برسم السنوات المنصرمة وعلى مزج مجموعة من المعايير خصص لكل منها معامل مناسب حسب الوزن والأهمية المحددة لهذا المعيار أو ذلك.

وتتضمن المعطيات المعتمدة ما يلي⁵⁰⁷:

- ✎ عدد السكان حسب نتائج الإحصاء الرسمي؛
 - ✎ إصدارات الضرائب التي تتكفل الدولة بتدبيرها لفائدة الجماعات الترابية؛
 - ✎ الاستخلاصات الفعلية لمداخل الجماعات الترابية برسم السنوات المنصرمة.
- وقد مكن تطبيق هذا النظام من تحسين الوضعية المالية للجماعات الترابية التي كانت لا تستفيد من نظام توزيع الموارد العمومية.

وبالرغم من الانتقادات المشروعة التي مازالت توجه لنظام توزيع منتج الضريبة على القيمة المضافة والتي تجد تبريراتها ليس في معايير التوزيع، ولكن في نقصان مساهمة الخزينة العامة لفائدة الجماعات الترابية، فإن معايير التوزيع المطبقة منذ سنة 1996 قد أعطت نتائج ممتازة.

لقد ارتكز توزيع حصة الضريبة على القيمة المضافة على معايير للتوزيع شفافة وموضوعية، الهدف منها مرتبط بالأهمية والوزن الذي أعطي لكل معامل.

وهكذا فإن معيار (الإمكانيات الجبائية) منح أكبر معامل حتى تستفيد الجماعات التي من قلة أو انعدام المادة الضريبية من أكبر حصة من منتج الضريبة على القيمة المضافة خاصة تلك المرتبطة بالضريبة الحضرية وضريبة النظافة والضريبة المهنية ومدخول

⁵⁰⁶ - **دورية السيد وزير الدولة في الداخلية عدد: 36/م بتاريخ 31 مارس 1997 حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم السنة المالية 1997-1998، ص: 3.**

⁵⁰⁷ - **Circulaire de Mr Le Ministre d'état à L'intérieur n° 1/DFL du 4 janvier 1996, (idem), critères de répartition de la part des collectivités locales dans le produit de la T.V.A, p:4.**

استغلال الملك الغابوي أو حقوق ورسوم الأسواق لتصحيح أو تقليص على الأقل من التفاوت الحاصل بين الجماعات الترابية في مجال الموارد المالية اعتبارا للمعدل الوطني المحدد لكل صنف من الجماعات الترابية⁵⁰⁸.

إن نظام توزيع حصة الجماعات الترابية من منتج الضريبة على القيمة المضافة قد أبان عن دقته وفعاليتها، حيث مكن الغالبية العظمى من الجماعات الترابية من تحسين مستوى مواردها المالية.

تخصص حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة كما حددتها المادة 65 من القانون رقم 30-85 المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة لتغطية نفقات الجماعات الترابية المحددة بالقوانين الجاري بها العمل، تطبيقا لمقتضيات المادة 33 مكرر من القانون المالي برسم سنة 1986⁵⁰⁹.

وتشير الطرق المعتمدة حاليا في توزيع الحصة الاستثنائية من حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة، عدة استقهامات حول فعاليتها وعدالتها وقدرتها على الاستجابة لحاجيات بعض فئات الجماعات الترابية. مما يدفع إلى ضرورة مراجعة طريقة التوزيع واعتماد نظام جديد ومبسط وواضح للتوزيع بناء على قانون بمعايير واضحة ودقيقة تراعى فيه العدالة بين الجماعات الترابية.

فالجماعات الترابية مطالبة في الوقت الحالي بالبحث عن موارد أخرى من غير حصة الضريبة على القيمة المضافة المقدمة إليها من طرف الدولة لكي تتمكن من الاضطلاع بأدوارها الاقتصادية والتنموية.

⁵⁰⁸ -حورية السيد وزير الدولة، وزير الداخلية عدد: 33 / م م م بتاريخ 5 أبريل 1999، حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم السنة المالية 1999-2000، ص: 2-3.

⁵⁰⁹ -رسالة الجماعات المحلية، نشرة إخبارية تصدرها المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، العدد رقم: 3، يوليو-أغسطس-سبتمبر-أكتوبر 2001، ص: 7.

ثانياً: الاقتراضات⁵¹⁰، تعد من الموارد الخارجية المهمة بالنسبة للجماعات الترابية فمن حيث الكم نجد أن الاقتراضات تختلف من جماعة ترابية إلى أخرى حسب الطبيعة والحجم والقدرات المميزة لكل جماعة.

وتعتبر الاقتراضات مورداً مالياً مؤقتاً يختلف عن غيره من المداخل التي لها صفة نهائية، تلتزم الجماعة الترابية المقترضة تسديد أقساطه سنوياً. وتلجأ الجماعات الترابية إلى الاقتراض من صندوق التجهيز الجماعي، الذي يعتبر مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي.

فقد أحدث صندوق التجهيز الجماعي بمقتضى الظهير الشريف رقم 1-59-169 المؤرخ في 6 ذي الحجة 1378 الموافق 13 يونيو 1959. ويهدف هذا الصندوق إلى منح قروض أو تسبيقات للعمال والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية ونقاباتها وكذا، حسب المرسوم الملكي منذ 1967 إلى الوكالات الجماعية المتمتعة بالشخصية المدنية والاستقلال المالي قصد تمويل أشغالها الخاصة بالتجهيز⁵¹¹.

لقد تم نسخ أحكام هذا الظهير المحدث لصندوق تجهيز الجماعات المحلية والفصل 19 من الظهير الشريف رقم 1-59-074 الصادر في فاتح شعبان 1378 (10 فبراير 1959) المحدث لصندوق الإيداع والتدبير، بواسطة الظهير الشريف رقم 1-92-5⁵¹² صادر في 5 صفر 1413 (5 أغسطس 1992) بتنفيذ القانون رقم 31-90⁵¹³ المتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية.

⁵¹⁰⁻ **Joseph CARLES François GENDRON François LABIE Serge REGOURD** Les collectivités territoriales et leur financement, Collection institut technique de banque, la Revue banque éditeur 1990, P : 147.

⁵¹¹⁻ وزارة الداخلية، تدخل الكاتب العام لصندوق الإيداع والتدبير، في المناظرة الوطنية حول الجماعات المحلية، من الوصاية إلى التعايش، التي انعقدت بمدينة مراکش من فاتح إلى 4 دجنبر 1977، ص: 149.

⁵¹²⁻ **Les collectivités locales, Recueil des textes**, publication du centre de documentation des collectivités locales, Ministère de l'intérieur, Livre 2, Edition la Porte, Imprimerie El maârif Al Jadida, Rabat 1996, P:173.

⁵¹³⁻ الظهير الشريف رقم 1-92-5 بتنفيذ القانون رقم 31-90 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية الصادر في 5 صفر 1413 بتاريخ 19/08/1992، ص: 1014.

إن إعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية بواسطة القانون رقم 31-90 عملت على دعم مبدأ الاستقلال العضوي للصندوق خاصة تجاه مؤسسة صندوق الإيداع والتدبير وتنويع مصادر موارده⁵¹⁴.

ويهدف هذا الصندوق إلى منح قروض أو تسبيقات للجهات والعمالات والأقاليم والجماعات وهيئاتها وكذا حسب المرسوم الملكي مند 1967 إلى الوكالات الجماعية المتمتعة بالشخصية المدنية والاستقلال المالي قصد تمويل أشغالها الخاصة بالتجهيز.

لقد اكتسب صندوق التجهيز الجماعي صفة بنك بعدما أن قطع عدة مراحل تماشيا مع التطورات التي عرفها القطاعين المالي والمحلي، وحرص الصندوق من خلالها على تحسين خدماته وتدخلاته لفائدة القطاع العمومي المحلي.

إن تدخل الصندوق يشمل مجالات حيوية تتعدى البنيات التحتية والخدمات الأساسية (الطرق والكهرباء والنقل، والصرف السائل والصلب) إلى المرافق الاجتماعية (تجهيزات رياضية، وسياحية وترفيهية) والتجهيزات التجارية (الأسواق والمجازر) وعمليات التهيئة (الصيانة وإعادة التأهيل وإنجاز المناطق الصناعية).

فالمشاريع التي يمكن تمويلها بواسطة قروض صندوق التجهيز الجماعي ينبغي أن تستجيب لحاجة اجتماعية آنية وملحة وأن تكون قابلة للإنجاز من الناحية التقنية، وذات مردودية.

وتحصل الجماعة الترابية على القرض بواسطة عقد تبرمه مع صندوق التجهيز الجماعي يحمل إلى جانب توقيع كل من رئيس الجماعة المعنية والمدير العام للصندوق، توقيع وزير الداخلية ووزير المالية⁵¹⁵.

⁵¹⁴ - سعيد جفوري، الرقابة على المالية المحلية بالمغرب محاولة نقدية في الأسس القانونية السياسية الإدارية المالية، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، عين الشق الدار البيضاء، السنة الدراسية 1997-1998، ص: 99.

⁵¹⁵ - ISSAM Benzoubeir, Le Financement par l'emprunt des collectivités locales au Maroc, Mémoire pour l'obtention du D.E.S.S, université Mohamed v, faculté des sciences juridiques économiques et sociales Agdal Rabat, année 2005-2006, p :7.

إن التطور المرجو في طريقة عمل الجماعات الترابية يقتضي من صندوق التجهيز الجماعي تعزيز سبل مواكبتها ودعمها بشكل يمكنها من الاضطلاع بدورها كاملا كفاعل تنموي ومحرك للاستثمار.

إن صندوق التجهيز الجماعي مدعو للتجاوب مع التحولات التي تعرفها بلادنا، لاسيما في ما يتعلق بتطوير أداء المرافق العمومية المحلية، في اتجاه تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطن، ومواكبة الجماعات الترابية من أجل تغيير طريقة عملها بالانتقال من النظرة التسييرية الضيقة إلى المقاربة التدبيرية الحديثة والمتجددة.

فصندوق التجهيز الجماعي وخلال المرحلة السابقة، وفي ظل خضوعه لوصاية صندوق الإيداع والتدبير، تمكن من بذل مجهودات جبارة في مجال تمويل التنمية المحلية بفضل النمو المضطرد لحجم القروض التي أتاحتها لفائدة الجماعات الترابية وهيئاتها، وسعيه الدائم إلى تعميم أسلوب اللجوء إلى الاقتراض وتوسيع نطاق مساعدة الجماعات الترابية.

وفي إطار سياق الجهود المبذولة لتفعيل ورش الجهوية المتقدمة الرامي بالأساس إلى تعزيز دور الجماعات الترابية كفاعل متميز للنهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للمغرب، فإن صندوق التجهيز الجماعي مطالب بإصلاح المساطر المعمول بها من أجل تحيينها وتبسيطها وتحديد آجال معقولة لدراسة الملفات، والتحكم في كلفة تعبئة موارده المالية وتنويع مصادرها، وكذا تعزيز المساعدة التقنية لفائدة الجماعات الترابية من أجل إعداد مشاريعها التنموية، بالإضافة إلى الرفع من مردوديته وفعاليتها.

أما في ما يتعلق بالحكمة فتحيين الإطار القانوني والاستراتيجي لصندوق التجهيز الجماعي، واعتماد تسمية جديدة له كمؤسسة بنكية متخصصة في التنمية الترابية، أصبح من المطالب الآنية وذلك بهدف تطوير وتوسيع تغطية خدمات الصندوق على صعيد كل جهة.

إن صندوق التجهيز الجماعي، ومن خلال المواكبة والدعم والتقييم والتتبع، مطالب كذلك بتكثيف اللقاءات التحسيسية لدى الجماعات الترابية للتعريف بالخدمات التي يقدمها الصندوق، وذلك من خلال تنظيم لقاءات دراسية وورشات عمل بمختلف جهات المملكة

على التعريف بدوره لدى الجماعات الترابية مع تقديم وشرح مساطر منح القروض، وتعزيز القدرات التقنية والقانونية والمالية للجماعات الترابية، ومنح المساعدة التقنية للجماعات الترابية لإعداد مشاريعها وتمكينها من تمويل الصندوق.

فصندوق التجهيز الجماعي يعتبر آلية فعالة لمواكبة جهود الجماعات الترابية في الرفع من وتيرة الاستثمار وتحريك عجلة التنمية في المغرب. لذا يتعين تبسيط المساطر للحصول على القروض والمنح لتتلاءم مع الجماعات الترابية ذات المالية المحدودة، ووضع سياسة إرادية لتسويق منتجات الصندوق، وضرورة الانكباب على معالجة الاختلالات المجالية في مجال منح القروض، وتطوير حكمة الصندوق ونجاعة التدبير وتجسيد ذلك على أرض الواقع من خلال منظومة معلوماتية شفافة وتطوير الموقع الإلكتروني للصندوق، وكذا تفعيل دور الصندوق في تنزيل ورش الجهوية المتقدمة.

يشكل اللجوء إلى الاقتراضات مصدرا للتمويل، يمكن الجماعات الترابية رصده من أجل إنجاز مشاريعها الاستثمارية، كما سيمكن من تعبئة أموال هامة لرصدها كذلك لتغطية نفقات لا يستهان بها لإنجاز التجهيزات الأساسية. ومن الصعب على الجماعات الترابية توفير هذه الأموال من خلال مواردها.

غير أن استعمال هذا الصنف من التمويل يبقى رهينا بالتوفر على القدرة الذاتية على الاقتراض. كما أن الدولة ملزمة عند نقل كل اختصاص الى الجماعات الترابية بتحويل الموارد المطابقة له، وعليه يتعين على الدولة تطبيقا لأحكام الفصل 141⁵¹⁶ من الدستور أن تقوم بتحويل الموارد المالية المطابقة لممارسة الاختصاصات المنقولة للجماعات الترابية.

وتجدر الإشارة، إلى أن تطور الموارد المالية للجماعات الترابية سواء الذاتية أو المحولة من طرف الدولة (الضريبة على القيمة المضافة)، يبقى رهينا بعدة عوامل كالظرفية الاقتصادية والجهود المبذولة في ميدان تحصيل الوعاء الجبائي الذي يصعب تحقيق تحكم كامل فيه.

⁵¹⁶ ينص الفصل 141 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 على ما يلي: تتوفر الجماعات والجماعات الترابية الأخرى، على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة. كل اختصاص تنتقله الدولة إلى الجماعات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقتدرنا بتحويل الموارد المطابقة له.

وعليه فإن الجماعات الترابية إذا أرادت تحسين وتطوير مواردها المالية عليها استعمال أسلوب الحكامة الجيدة للتدبير المالي والإداري للإدارة الجماعية يتمشى والتطورات الحاصلة في المجتمع، والتي تسمح لها برفع كفاءة العمل والمردودية وكذا استعمال العنصر البشري المؤهل وخاصة فيما يخص تلك المكلفة بتدبير المالية المحلية.

فالجماعات الترابية أصبحت اليوم مطالبة بإدخال تقنيات التدبير المقاولاتي، نظرا لمحدودية الموارد المالية في ظل محيط يتسم بأزمة اقتصادية⁵¹⁷. من هنا لا بد للجماعات الترابية من تطبيق قاعدة "la règle des trois E":

الاقتصاد Economie: ويعني القيام بالإنفاق على جوهر الموضوع بكميات مناسبة، وتجنب الإنفاق على هوامش الموضوع إلا بالقدر الذي يخدم الجوهر؛
النجاعة Efficiences: ويقصد بها الملائمة بين الموارد والخدمات المنتجة والموارد المستعملة؛

الفعالية Efficacités: وتعني الإجراء الذي يسمح بتحقيق الأهداف المرسومة⁵¹⁸.

الفرع الثاني: إعداد التقديرات الخاصة بنفقات الجماعات الترابية وبيان التصفية.

الفقرة الأولى: إعداد التقديرات الخاصة بنفقات الجماعات الترابية.

إن المالية المحلية أخذت نصيبا أوفر واحتلت حجر الزاوية في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بصفقتها ضامنة عمق الحركة والنشاط في المجالس الجماعية. وقد توخت القوانين الجديدة التصدي للعيوب التي كانت تلاحظ على القوانين السابقة بالإضافة إلى تبسيط المسطرة أي إمكانية استعمال تقنيات المالية المعاصرة. والغرض من استعمالها هو تقريب الفوارق والتقليل من تلك التي كانت موجودة بين مالية الجماعات الترابية ومالية الدولة.

⁵¹⁷- **Khalid El Bouayachi**, L'Apport de l'audit a la gestion des collectivités locales: analyse de l'expérience marocaine, Thèse de doctorat d'état, université sidi Mohamed ben Abdellah, Faculté des sciences juridiques économiques et sociale FES, année 2002, p: 78.

⁵¹⁸- **Harakat Mohamed**, le droit du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc, Essai les structures d'audit, à l'heure de l'ajustement structurel, op.cit, p: 104.

فالقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، والمراسيم⁵¹⁹ المتعلقة بالمحاسبة العمومية للجماعات الترابية ومجموعاتها ومؤسسات التعاون بين الجماعات قد أدخلت منهاج وطرق جديدة في التدبير إذا استوعبت وطبقت على الوجه اللائق سوف تؤدي إلى مرونة وتبسيط الإجراءات المتعلقة بالميزانية.

فالجماعات الترابية تحضر ميزانية واحدة كل سنة تشمل عمليات التسيير وبرامج التجهيز، كما تقوم بفتح حسابات خصوصية لتتبع بعض العمليات الخاصة. ويمكنها بواسطة الترخيصات في البرامج، الالتزام دفعة واحدة بمصاريف يجري تنفيذها خلال عدة سنوات إلا أن الأداءات تسدد برسم كل سنة على حدة حسب ما هو مدرج في الميزانية.

وعلى عكس مداخل التسيير، التي تخضع تقديراتها للقاعدة السالفة الذكر، فإن الممارسة أبانت بأن تقديرات نفقات التسيير لا يمكن إخضاعها لنفس القاعدة.

إن إعداد التقديرات الخاصة بالنفقات ينبغي أن تدرج في إطار التدابير الرامية إلى التحكم وعقلنة تدبير النفقات. بحيث أن الجماعات الترابية ترصد الاعتمادات الكافية لتسيير المرافق التابعة لها وتنفيذ التزاماتها وتغطية النفقات الإلزامية كما حددتها القوانين التنظيمية.

فالجماعات الترابية ملزمة بوضع تقديرات النفقات في حدود الموارد المالية المرتقبة في إطار احترام صدقية التوقعات المتعلقة بالمداخيل وربطها بوثيرة نموها مع إعطاء الأسبقية للمصاريف الإلزامية⁵²⁰.

⁵¹⁹- مرسوم رقم 2-17-449 صادر في 4 ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومجموعاتها، ج ر عدد: 6626 بتاريخ 30 نوفمبر 2017، ص: 6732. والمرسوم رقم 2-17-450 صادر في 4 ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017) بسن نظام للمحاسبة العمومية للعمالء والأقاليم ومجموعاتها، ج ر عدد: 6626 بتاريخ 30 نوفمبر 2017، ص: 6760. والمرسوم رقم 2-17-451 صادر في 4 ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، ج ر عدد: 6626 بتاريخ 30 نوفمبر 2017، ص: 6787.

⁵²⁰- دورية السيد وزير الداخلية رقم: F/1734 بتاريخ 16 أكتوبر 2016، موجمة إلى السيدات والسادة ولاة وعمال عمالء وأقاليم المملكة وكذا رؤساء مجالس الجماعات الترابية، حول إعداد ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2018، ص: 4.

بعد دخول القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية حيز التنفيذ وصدور جل المراسيم والنصوص التطبيقية للقوانين التنظيمية المتعلقة بالتدبير المالي للجماعات الترابية، والتي من شأنها أن تساهم في تعزيز القدرة التدييرية للجماعات الترابية وتفعيل قواعد الحكامة الجيدة وضبط وتوحيد أنماط التدبير المالي⁵²¹، أصبح المجال مفتوحا أمام هذه الجماعات لممارسة اختصاصاتها وتنفيذ التزاماتها الرامية إلى توفير الخدمات الأساسية للسكان وإنعاش وتشجيع الاستثمار وخلق الثروات ومناصب الشغل.

فالتقديرات يجب أن تركز على توخي العقانة والترشيد بالنسبة لأغلب نفقات التسيير، ورصد الاعتمادات الكافية بالنسبة للنفقات الإلجارية ولتغطية الالتزامات المالية والأحكام القضائية النهائية الصادرة ضد الجماعات، كما أن الجماعات الترابية مطالبة برصد الاعتمادات المتعلقة بالشراكة مع القطاعات الأخرى وذلك في حدود الإمكانيات المتوفرة لديها.

وهكذا فالجماعات الترابية مدعوة، أثناء إعداد تقديراتها المالية، إلى حصر نمو نفقاتها في حدود مماثلة لمستوى نمو مداخيلها وذلك بهدف الحفاظ على التوازن البنوي⁵²² للميزانية. كما أن كل انخفاض مرتقب للمداخيل يجب أن يقترن بانخفاض مماثل لحجم النفقات.

كما يمكن تعديل الميزانية⁵²³ خلال نفس السنة الجارية بوضع ميزانيات معدلة والتي تكون وفقا لنفس الشكليات والشروط المتبعة في اعتماد الميزانية والتأشير عليها. ويمكن

⁵²¹- دورية السيد وزير الداخلية رقم: F/1734 بتاريخ 16 أكتوبر 2016، مرجع سابق، ص: 1.

⁵²²- دورية السيد وزير الداخلية رقم: D 10503 بتاريخ 07 أكتوبر 2013 حول إعداد ميزانيات الجماعات

الترابية برسم سنة 2014، ملحق الإجراءات والقواعد المنظمة لإعداد ميزانيات الجماعات الترابية، ص: 4/1.

⁵²³- المادة 214 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق. المادة 192 من القانون

التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق. المادة 201 من القانون التنظيمي رقم 14-

113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

كذلك القيام بتحويلات للاعتمادات داخل نفس البرنامج أو داخل نفس الفصل، وذلك وفق الشروط وحسب الكيفيات المحددة بالمرسوم⁵²⁴ المتعلق بذلك.

إن الجماعات الترابية تتمتع باستقلالية مالية إلا أن هذه الاستقلالية محدودة، وهذا راجع إلى الاعتماد على إمدادات الحكومة (الضريبة على القيمة المضافة) كمصدر أساسي لها مما يؤثر على استقلاليتها في الجانب المالي، كما أنها تقوم بإعداد الميزانية طبقاً لتوجيهات سلطة الوصاية (الدورية السنوية التي يوجهها وزير الداخلية إلى رؤساء الجماعات الترابية حول إعداد الميزانيات) ولا تدخل الميزانية حيز التنفيذ إلا بعد تأشير سلطة الوصاية عليها.

الفقرة الثانية: حصر النتيجة العامة للميزانية وتقرير التدقيق.

أولاً: حصر النتيجة العامة للميزانية؛

لقد استطاع المشرع المغربي من خلال النصوص التنظيمية التي تم إصدارها بخصوص الجماعات الترابية، تبيان المساطر المتبعة في حصر النتيجة العامة للميزانية والإجراءات المتخذة في الإدلاء بحسابات الجماعات الترابية. إذ يقوم رئيس الجماعة الترابية بحصر المبلغ النهائي للمداخل المقبوضة والنفقات المتعلقة بنفس السنة المالية والمؤشر على الأمر بصرفها مع حصر حساب نتيجة السنة.

وتطبيقاً للمادة 145 من المرسوم رقم 2-17-449⁵²⁵ صادر في 4 من ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها، ومن

⁵²⁴ مرسوم رقم 2-16-308 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد شروط وكيفيات تحويل الاعتمادات المفتوحة في ميزانية الجهة، ج ر عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص: 5457. مرسوم رقم 2-16-309 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد شروط وكيفيات تحويل الاعتمادات المفتوحة في ميزانية العمالة أو الإقليم، ج ر عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص: 5458. مرسوم رقم 2-16-310 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد شروط وكيفيات تحويل الاعتمادات المفتوحة في ميزانية الجماعة، ج ر عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص: 5459.

⁵²⁵ المرسوم رقم 2-17-449 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها الصادر في 4 من ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017) بتاريخ 2017/11/30، ص: 6732.

المرسوم رقم 2-17-450⁵²⁶ صادر في 4 من ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017) بسن نظام للمحاسبة العمومية للعمالات والأقاليم ومجموعاتها، ومن المرسوم رقم 451-2-17⁵²⁷ صادر في 4 من ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسة التعاون بين الجماعات، فإن النتيجة العامة للميزانية تحصر في نهاية كل سنة طبقا للشروط المحددة في هذه المواد، حيث نجد أن المحاسب العمومي يتولى تصفية الميزانية، بعد حصر الحسابات في 31 من شهر ديسمبر من السنة المعنية، ويجب أن تتم تصفية الميزانية على أبعد تقدير في 31 يناير من السنة الموالية. و توجه إلى الأمر بالصرف المعني نسخة من التصفية المذكورة قبل اليوم العاشر من الشهر الموالي.

وحسب القوانين التنظيمية للجماعات الترابية⁵²⁸ فإن المواد المتعلقة بعملية حصر الميزانية تنص على أنه ” يثبت في بيان تنفيذ الميزانية في أجل أقصاه 31 يناير من السنة الموالية، المبلغ النهائي للمداخل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها والمتعلقة بنفس السنة وتحصر فيه النتيجة العامة للميزانية“.

وتنفيذا لمقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، التي تنص على أنه سيحدد بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية كليات وشروط حصر النتيجة العامة للميزانية، فقد عمل المشرع المغربي على استصدار ثلاثة مراسيم تتعلق بهذا الشأن:

المرسوم رقم 2-17-285 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد كليات وشروط حصر النتيجة العامة لميزانية الجهة⁵²⁹.

⁵²⁶ - المرسوم رقم 2-17-450 بسن نظام للمحاسبة العمومية للعمالات والأقاليم ومجموعاتها الصادر بـ ج ر عدد: 6626 بتاريخ 2017/11/30، ص: 6760.

⁵²⁷ - المرسوم رقم 451-2-17 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسة التعاون بين الجماعات الصادر بـ ج ر عدد: 6626 بتاريخ 2017/11/30، ص: 6787.

⁵²⁸ - المادة 216 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 14-111، مرجع سابق. والمادة 194 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم رقم 14-112، مرجع سابق. 203 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 14-113، مرجع سابق.

⁵²⁹ - المرسوم رقم 2-17-285 بتحديد كليات وشروط حصر النتيجة العامة لميزانية الجهة الصادر بـ ج ر عدد: 6578 بتاريخ 15 يونيو 2017، ص: 3571.

المرسوم رقم 2-17-286 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد كفاءات وشروط حصر النتيجة العامة لميزانية العمالات أو الأقاليم⁵³⁰.

المرسوم رقم 2-17-287 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد كفاءات وشروط حصر النتيجة العامة لميزانية الجماعة⁵³¹.

أما بخصوص حصر الميزانية وإعداد بيانات التنفيذ، فالنتيجة العامة للميزانية تحصر في نهاية كل سنة طبقا للشروط المحددة في المرسوم رقم 2-17-449⁵³² الصادر بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها ولاسيما المادة 133 منه. والمرسوم رقم 2-17-450⁵³³ بسن نظام للمحاسبة العمومية للعمالات والأقاليم ومجموعاتها ولاسيما المادة 133 منه. والمرسوم رقم 2-17-451⁵³⁴ بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات ولاسيما المادة 133 منه.

وبخصوص تنفيذ الميزانية فالمشرع عرف بيان التنفيذ على أنه الوثيقة الإدارية التي تحصر بموجبها النتيجة العامة للميزانية في نهاية كل سنة مالية. وقد تم التخلي عن مفهوم وثيقة الحساب الإداري لصالح هذا البيان وذلك طبقا لما جاءت به القوانين التنظيمية الثلاث⁵³⁵. إذ تقوم مصالح الأمر بالصرف بإعداد هذه الوثيقة بعد اختتام جميع عمليات المداخل والنفقات التي تم إنجازها خلال السنة المالية المعنية.

⁵³⁰- المرسوم رقم 2-17-286 بتحديد كفاءات وشروط حصر النتيجة العامة لميزانية العمالات أو الأقاليم الصادر بـ ج ر عدد: 6578 بتاريخ 15 يونيو 2017، ص: 3575.

⁵³¹- المرسوم رقم 2-17-287 بتحديد كفاءات وشروط حصر النتيجة العامة لميزانية الجماعة الصادر بـ ج ر عدد: 6578 بتاريخ 15 يونيو 2017، ص: 3579.

⁵³²- صادر في 4 ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017)، ج ر عدد: 6626 بتاريخ 30 نوفمبر 2017، ص: 6755، مرجع سابق.

⁵³³- صادر في 4 ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017)، ج ر عدد: 6626 بتاريخ 30 نوفمبر 2017، ص: 6782، مرجع سابق.

⁵³⁴- صادر في 4 ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017)، ج ر عدد: 6626 بتاريخ 30 نوفمبر 2017، ص: 6810، مرجع سابق.

⁵³⁵- المادة 216 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجماعات مرجع سابق، المادة 194 من القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم مرجع سابق، المادة 203 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات مرجع سابق.

فالأمر بالصرف يعد عند نهاية كل سنة مالية بيانا لتنفيذ الميزانية بالنسبة للنفقات والمداهيل ويعرضه على أنظار المجلس للاطلاع عليه من دون إمكانية التصويت.

وتحصر النتيجة العامة لميزانيات الجماعات الترابية وفق النماذج الملحقة بالمراسيم السالفة الذكر. ويمكن عند الاقتضاء، تغيير وتتميم هذه النماذج بقرار مشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية⁵³⁶.

وتنفيذا للفقرة الثالثة من المادة الأولى بالمراسيم الثلاثة، فإنه سيحدد نموذج بيان تنفيذ الميزانية بقرار مشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية.

وقد تم تعريف بيان تنفيذ الميزانية على أنه الوثيقة الإدارية التي تحصر بموجبها النتيجة العامة للميزانية في نهاية كل سنة. إذ عمل المشرع المغربي على حذف آلية الحساب الإداري كوسيلة لمراقبة مالية الجماعة لصالح هذا البيان وعرضه على أنظار أعضاء المجلس للاطلاع عليه من دون إمكانية الدراسة والتصويت وذلك طبقا لما جاءت به القوانين التنظيمية الثلاث للجماعات الترابية. وتوجه نسخة مشهود بمطابقتها لأصل بيان تنفيذ الميزانية إلى الخازن المكلف بالأداء.

وتقوم مصالح الأمر بالصرف بإعداد هذه الوثيقة بعد اختتام جميع عمليات المداهيل والنفقات التي تم إنجازها خلال السنة المالية المعنية.

ثانيا: تقرير التدقيق؛

إن التعديلات الأخيرة التي جاءت بها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية كان من بينها تقرير التدقيق الذي يعكس الوضعية المالية الدقيقة للجماعات الترابية.

إن تقرير التدقيق⁵³⁷ يتم إنجازها من طرف أجهزة مختصة وخارجية تتمتع باستقلالية تامة عن الجماعة الترابية، مما يجعله يتسم بالواقعية والشمولية إذا ما قورن مع الحساب

⁵³⁶ المادة 4 من المرسوم 2-17-285 مرجع سابق، والمادة 4 من المرسوم 2-17-286 مرجع سابق، والمادة 4 من المرسوم 2-17-287 مرجع سابق.

⁵³⁷ المادتين 227 و248 من القانون التنظيمي للجمعة رقم 14-111، مرجع سابق. والمادتين 205 و218 من القانون التنظيمي للعمالء والأقاليم رقم 14-112، مرجع سابق. والمادتين 214 و274 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 14-113، مرجع سابق.

الإداري الذي كان يتم إنجازه في السابق، فتقرير التدقيق يشمل جميع جوانب العمليات المالية والمحاسبية، في حين نجد أن الحساب الإداري كان يبين النتيجة العامة للنفقات والمداخيل فقط.

وتقرير التدقيق نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 227 من القانون التنظيمي للجهة والفقرة الثانية من المادة 205 من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم والفقرة الثانية من المادة 214 من القانون التنظيمي للجماعات.

فتقرير التدقيق ينجز سنويا ويبين فيه مدى احترام مساطر تنفيذ العمليات المالية والمحاسبية التي تهم مسطرة تنفيذ ميزانية الجماعة الترابية سواء تلك المتعلقة بتنفيذ المداخيل أو التي تهم تنفيذ النفقات، وهل هناك تضارب المصالح لأعضاء المجالس المنتخبة.

إن تقرير التدقيق يعتبر من مبادئ الحكامة المالية التي تركز على محاربة الفساد وتبذير المال العام والشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة، كما يعتبر من الأساليب الحديثة في مجال تدبير الشأن المحلي وكذا الرقابة المالية.

إن إخضاع تدبير الجماعات الترابية للتدقيق يعد من الآليات التي تعمل على تكريس الشفافية المالية. فباعتباره وظيفة لتقييم وتتبع نجاعة التدبير الإداري والمالي للمنظمات، أصبح التدقيق يعرف انتشارا والأخذ به كأسلوب رقابي حديث يتجاوز الرقابة الكلاسيكية ذات الطابع الزجري، مما ساعد على ظهور أشكال متعددة للتدقيق تنصب على مجالات مختلفة ومتباينة هدفها الأساسي التشخيص والعلاج وليس العقاب⁵³⁸.

⁵³⁸ السعدية العثماني، المجالس الجهوية للحسابات بالمغرب ورقابة التسيير رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2009-2010، ص:

خاتمة المبحث الأول:

تعتبر القوانين التنظيمية الثلاث للجماعات الترابية الصادرة خلال سنة 2015 والمراسيم التنظيمية المرفقة لها من أهم الإصلاحات التي عرفتھا اللامركزية في بلادنا، إذ تعتبر إصلاحا هاما في مالية الجماعات الترابية التي كانت تتخبط في نظام مليء بالتعقيدات والتناقضات.

فالوصول إلى مستوى الحكامة الجيدة ليس بالأمر الهين لأنه يتطلب أولا الإرادة والاستعداد، وثانيا القدرة على إبداع الميكانيزمات الناجعة، وثالثا توفير الموارد التي تستجيب لطموحات رفع التحديات من أجل تحقيق الرهانات والتي نجد على رأسها تحقيق نجاعة التدبير الذاتي أي تدبير التنمية بالشكل الذي يحقق جودة الحياة.

إن رؤساء الجماعات الترابية مطالبين باتخاذ الإجراءات لفرض احترام كل المقتضيات القانونية والتنظيمية المتعلقة بوضع الميزانية والتصويت عليها وتنفيذها، وعدم تضارب المصالح واستغلال النفوذ، بالإضافة إلى احترام المقتضيات التي تحكم الصفقات العمومية. وفي حالة عدم احترام هذه المبادئ وعدم اتخاذ الإجراءات السابق ذكرها فإن الجماعات الترابية ورؤسائها يكونان قد أساءا تطبيق مبدأ الحكامة الجيدة.

فالجماعات الترابية يتعين عليها احترام مبادئ وقواعد المنافسة الحرة والشفافية والمساواة بين كل المرتفقين والمتنافسين في ما يخص المساطر المتعلقة بالصفقات العمومية. كما أن الجماعات الترابية مطالبة برصد اعتمادات لإنعاش الاستثمار بوصفه أداة أساسية للنمو الاقتصادي وإنتاج الثروات وتوفير الشغل من جهة، ولأنشطة القرب التي تستهدف توسيع نطاق الخدمات الأساسية من جهة أخرى، حيث ينبغي صرف مجهوداتها لفائدة القطاعات التي تدخل ضمن صلاحيتها كالتطهير السائل والتطهير الصلب، والطرق، والإنارة العمومية، والنقل الحضري، والخدمات الأساسية اللازمة لتغطية الحاجيات الضرورية للسكان.

المبحث الثاني: الحكامة المالية على ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية.

إن موضوع التدبير المالي للجماعات الترابية، يكتسي أهمية خاصة لكونه، يأتي في سياق مواكبة الإصلاحات الكبرى التي يعرفها المغرب، خصوصا مع صدور دستور 2011، والإصلاح الجبائي المحلي والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية (14-111)، (14-112، 14-113) و المراسيم التطبيقية، التي تهدف إلى اعتماد مبادئ الحكامة الجيدة، كرافعة أساسية لتخليق مجال تدبير الشأن العام على المستوى الوطني والترابي، وكذا المراسيم المتعلقة بالمحاسبة العمومية للجهات والعمالات والأقاليم ومجموعاتها، والجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات والتي دخلت حيز التطبيق ابتداء من فتح يناير 2018.

وسوف نتحدث في (المطلب الأول) من هذا المبحث عن الحكامة في التدبير المالي المحلي وربط المسؤولية بالمحاسبة، وفي (المطلب الثاني) سنتطرق إلى مقومات الحكامة المالية للجماعات الترابية.

المطلب الأول: الحكامة في التدبير المالي المحلي وربط المسؤولية بالمحاسبة.

تعتبر اللامركزية في المغرب خيارا استراتيجيا تعطى لها عناية فائقة ترسيخا للصرح الديمقراطي وتدعيما لتدبير الشأن العام المحلي من طرف المنتخبين.

إن تبني خيار اللامركزية في المغرب، يندرج ضمن مجموعة من الإصلاحات التي باشرتها الدولة بعد الاستقلال على مستوى إعادة هيكلة أجهزتها المختلفة⁵³⁹، وإعادة تأهيل مؤسساتها وفق ما تقتضيه الوضعية العامة للبلاد آنذاك⁵⁴⁰.

إن مالية الجماعات الترابية، تحتل مكانة مهمة ومحورية في التنظيم اللامركزي، باعتبارها الوسيلة الأساسية لتنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية على المستوى الترابي، فالتدبير المالي للجماعات الترابية تعترضه العديد من الإكراهات

⁵³⁹ - حميد أبو لاس، أهمية دسترة الجهة في دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، العدد: 114، يناير-فبراير 2014، ص: 45.

⁵⁴⁰ - محمد الرحيم فاخيل، تقديم: مسار وتمولاء سياسة اللامركزية الترابية بالمغرب، مطبعة النجاج بالدار البيضاء، ص: 3، (الطبعة الأولى 2012).

والاختلالات، التي حاول المشرع المغربي تجاوزها من خلال إعلانه عن مجموعة من الإصلاحات والقوانين التنظيمية الجديدة، و الانفتاح على آليات الحكامة المالية.

وهكذا سوف نتطرق في (الفرع الأول) من هذا المطلب إلى التطور التاريخي للمالية المحلية لمعرفة أهم النصوص القانونية المتعلقة بهذا الميدان منذ فترة ما قبل الحماية إلى حدود الآن من أجل قياس تطور المالية المحلية إيجابا أو سلبا. وفي (الفرع الثاني) نتحدث عن حكامة الجماعات الترابية.

الفرع الأول: الحكامة في تدبير المالية المحلية.

إن التدبير المحلي بالمغرب عرف تطورا مستمرا وشهد عدة إصلاحات كان الهدف الأساسي منها النهوض بدور الجماعات الترابية وجعلها شريكا رئيسيا في عجلة التنمية الوطنية، كما أن هذا التطور رافقه تحول عميق في دور مجالس الجماعات الترابية.

فقد عمل المغرب على إرساء مبادئ اللامركزية كسياسة وأسلوب إداري منذ الاستقلال، باعتبارها الأسلوب الإداري الأنجع في تحقيق التنمية المحلية، وتدعيما للامركزية فقد أصدر المشرع المغربي القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاثة (الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات) متضمنة للنظام المالي بالإضافة إلى نشر مراسيم المحاسبة العمومية المتعلقة بالجماعات المحلية بالجريدة الرسمية⁵⁴¹، وهذا من أجل تفعيل الدور التنموي للجماعات الترابية، حيث أصبحت هذه الأخيرة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ولها صلاحيات واسعة في شتى المجالات بهدف النهوض بتنمية محلية فعالة.

عرف النظام المالي المحلي المغربي ثلاث مراحل:

⇐ المرحلة الأولى عرفت بفترة ما قبل الحماية، وتميزت هذه المرحلة بغياب نظام مالي محلي، إذ كانت تعتمد الجماعات المحلية على المساعدات التي تتوصل بها من الدولة.

⁵⁴¹ القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاثة (الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات) الصادرة بمرحوم:

← المرحلة الثانية هي فترة الحماية، إذ عرفت هذه المرحلة وضع نظام مالي جديد، تمخض عنه خلق نظام محلي جديد، تمكنت من خلاله الوحدات الترايبية من الحصول على أول خطوة لاستقلالها المالي في تسيير ميزانياتها⁵⁴².

← وبخصوص المرحلة الثالثة فتتجلى في فترة الاستقلال، وخلالها بدأت بإقرار الميثاق الجماعي بموجب ظهير 23 يوليوز 1960، واستصدار الظهير المتعلق بالجبايات المحلية وظهير 23 مارس 1962. ولم يقف المشرع عند هذا الحد بل بادر إلى إصدار ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم المالي الجماعي والقانون 89-30 الصادر خلال سنة 1989 المتعلق بالجبايات المحلية والذي دعم بشكل كبير المردودية المالية للجماعات المحلية.

وتميزت الممارسة المالية الجماعية التي عرفها المغرب بمقتضى القانون 89-30 بمجموعة من السلبيات استدعت ضرورة إصلاح النظام الجبائي الجماعي، وفي هذا الإطار صدر القانون 06-47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية الذي شرع في تطبيقه ابتداء من فاتح يناير 2008، حيث حدد المشرع للجماعات الترايبية ما يتعين عليه فعله⁵⁴³.

لقد اعتمد الإصلاح مجموعة من التعديلات الهامة الرامية إلى توضيح المقترضات المنظمة لمجال تطبيق الرسوم وأسس فرضها وتصفيتها. كما اعتمد الإصلاح نظام الإقرار بالنسبة لجل الرسوم. بالإضافة إلى ذلك تضمن القانون تدعيما لاختصاصات المجالس المنتخبة وذلك من خلال اعتماد الحد الأدنى والحد الأقصى بالنسبة للنسب والأسعار إضافة إلى اعتماد نظام الأداء التلقائي كل ربع سنة.

كما جاء قانون إصلاح الجبايات المحلية رقم 06-47، لتجاوز الاختلالات المتعددة، ولتمكين الجماعات المحلية من التوفر على منظومة جبائية أكثر نجاعة تضمن مساندة التوجهات العامة لمختلف الإصلاحات التي انخرط فيها المغرب.

⁵⁴² - محمد السنوسي معني، ماليات الجماعات المحلية بالمغرب، التنظيم المالي المحلي، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1993، ص: 37.

⁵⁴³ - بوجمعة بوعزاوي، السلطة التنظيمية المحلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، REMALD، عدد 101 نونبر - دجنبر 2011، ص: 112.

ومن أجل ضمان وضوح تام في مجال التحصيل فإن الإصلاح اعتمد توحيد المساطر بالنسبة لكافة الرسوم. بالإضافة إلى هذا التوحيد، فقد اعتمد الإصلاح الجبائي ملاءمة هذه المساطر مع المساطر المطبقة من طرف جبايات الدولة.

فالقانون رقم 06-47 المتعلق بالجبايات المحلية، جاء كضرورة أمثلتها ظروف الواقع الذي عاشه النظام الجبائي المحلي بمختلف المشاكل والتحديات التي واكبت تطبيق القانون رقم 89-30 خاصة وأن هذا الأخير قد أبان بعد ثمانية عشر سنة من اعتماده على محدوديته بسبب قصوره على مستوى العديد من القطاعات غير المضربة، وعدم تجنيح التهرب والتعقيدات الفنية لبعض أحكامه.

ومع إصلاح التنظيم المالي للجماعات الترابية وهيئاتها ونظام محاسبتها وغيرها من مجالات تدبير اللامركزية الإدارية، جاء قانون إصلاح الجبايات المحلية كحلقة من حلقات هذا الإصلاح، سعيا من المشرع إلى بث روح جديدة في تدبير الشأن المحلي يتلاءم والدور الذي أصبحت تلعبه الجماعات الترابية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. كما أكد الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح أشغال ملتقى الجماعات المحلية بأكادير يومي 12 و 13 دجنبر 2006 تحت شعار "تنمية المدن مواطنة ومسؤولية"⁵⁴⁴، "... إن تفعيل هذه الصلاحيات يستوجب إصلاح النظام الجبائي والمالي والمحاسبي، لهذه الجماعات، في اتجاه تبسيطه، وتحسين تدبيره، والرفع من مردوديته...".

فالقانون الجديد الذي تميز بالسلاسة والبساطة في التقديم والشفافية والموضوعية في الهيكلة، أسس لعهد جديد للجبايات المحلية بشكل يراعي الخصوصيات الجوهرية للجماعات الترابية والرفع من مردوديتها الجبائية قصد تحقيق أهدافها المسطرة. ودخل حيز التنفيذ كذلك منذ فاتح يناير 2008، القانون رقم 07-39 المتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات الترابية.

وفي إطار الإصلاحات الهادفة إلى تعزيز نظام اللامركزية بالمغرب، وتعزيز دور المالية المحلية في التنمية وخاصة على المستوى المحلي صدر القانون رقم 08-45 المتعلق

⁵⁴⁴ مقتطف من خطاب جلالة الملك محمد السادس إلى المشاركين في الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية المنعقد

بأكادير يومي 12 و 13 دجنبر 2006.

بالتنظيم المالي للجماعات المحلية سنة 2009 والذي جاء بعدة إصلاحات جوهرية أهمها تقليص دور الوصاية وترك نوع من الحرية للمجالس لاتخاذ قرارات انفرادية قصد إضفاء نوع من الفعالية و النجاعة في أداء مهامها وتبسيط الإجراءات المتعلقة بالتدبير المالي المحلي للرفع من جودة الشأن العام المحلي⁵⁴⁵.

لقد خضع التنظيم المالي للجماعات الترابية ومجموعاتها لأحكام القانون رقم 08-45 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها (الظهير الشريف رقم 02-09-1 الصادر في 22 من صفر 1430 الموافق ل 18 فبراير 2009)، وتم نسخ هذا القانون بالنسبة للجهة بالقانون التنظيمي رقم 14-111 (القسم الخامس، النظام المالي للجهة ومصدر مواردها المالية)، والقانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 14-112 (القسم الخامس، النظام المالي للعمالة أو الإقليم ومصدر مواردها المالية)، والقانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 14-113 (القسم الخامس، النظام المالي للجماعات ومصدر مواردها المالية)، ودخل حيز التنفيذ ابتداء من اليوم الموالي لتاريخ الإعلان الرسمي عن النتائج النهائية للانتخابات المتعلقة بمجالس الجماعات خلال سنة 2015، مع استمرار عامل عمالة الرباط⁵⁴⁶ في ممارسة مهامه بصفته أمرا بقبض مداخل جماعة الرباط وصرف نفقاتها وفقا لأحكام المادة الثانية من القانون 08-45 برسم ميزانية 2015.

وبتاريخ 8 فبراير 2010 دخل حيز التنفيذ المرسوم رقم 441-09-2 صادر في 17 من محرم 1431 (3 يناير 2010) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها⁵⁴⁷، ناسخا بذلك جميع الأحكام المخالفة ولاسيما المرسوم رقم 576-76-2⁵⁴⁸ بتاريخ 5 شوال 1396 (30 سبتمبر 1976) بسن نظام لمحاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها، والذي أطر عمليات المحاسبة لأكثر من ثلاثة عقود.

⁵⁴⁵- كروم لحرش، النظام الجبائي المحلي المغربي، مطبعة طوبه-بريس الرباط، الطبعة الأولى 2010، ص:

⁵⁴⁶- المادة 280 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 14-113، مرجع سابق، ص: 80.

⁵⁴⁷- منشور بنفس التاريخ بالجريدة الرسمية عدد: 5811، ص: 400.

⁵⁴⁸- **Les collectivités locales, Recueil des textes**, publication du centre de documentation des collectivités locales, Ministère de l'intérieur, Livre 2, Edition la Porte, Imprimerie El maârif Al Jadida, Rabat 1996, P: 18.

على غرار الإصلاحات التي عرفتها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، فقد عرف نظام المحاسبة العمومية للجماعات الترابية بدوره إصلاحات هامة تضمنتها القوانين التي تمت المصادقة عليها من طرف مجلس النواب وصدرت بالجريدة الرسمية والمتعلقة بوجه عام بإعادة تنظيم وهيكلته الأنظمة والعمل على تبسيطها لجلاء كل غموض أو تعقيد قد يعيق السير العادي لعمليات المحاسبة العمومية.

خلال سنة 2017 أصدرت الحكومة ثلاثة مراسيم، تتعلق بسن نظام المحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها، وللعمالات والأقاليم ومجموعاتها، وللجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات:

النص الأول يتعلق بالمرسوم رقم 2-17-449⁵⁴⁹ بتاريخ 23 نوفمبر 2017 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها، ويرمي المرسوم إلى ملاءمة مقتضيات مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات الترابية مع مقتضيات القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات.

النص الثاني يتعلق بالمرسوم رقم 2-17-450⁵⁵⁰ بتاريخ 23 نوفمبر 2017 بسن نظام للمحاسبة العمومية للعمالات والأقاليم ومجموعاتها. ويرمي إلى ملاءمة مقتضيات مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات الترابية مع مقتضيات القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، وإدخال قواعد حديثة لتنفيذ وتبسيط وتخفيف المساطر المالية والمحاسبية.

أما النص الثالث فيتعلق بالمرسوم رقم 2-17-451⁵⁵¹ بتاريخ 23 نوفمبر 2017 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، ويرمي المرسوم إلى ملاءمة مقتضيات مرسوم المحاسبة العمومية للجماعات الترابية مع مقتضيات

⁵⁴⁹- المرسوم رقم 2-17-449 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومجموعاتها الصادر بـ ج ر عدد: 6626 بتاريخ 30 نوفمبر 2017، ص: 6732.

⁵⁵⁰- المرسوم رقم 2-17-450 بسن نظام للمحاسبة العمومية للعمالات والأقاليم ومجموعاتها الصادر بـ ج ر عدد: 6626 بتاريخ 30 نوفمبر 2017، ص: 6760.

⁵⁵¹- المرسوم رقم 2-17-451 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات الصادر بـ ج ر عدد: 6626 بتاريخ 30 نوفمبر 2017، ص: 6787.

القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات، وكذا إبراز دور رئيس مجلس الجماعة وتقويته في تدبير الشؤون المالية للجماعة.

وقد دخلت هذه المراسيم حيز التنفيذ ابتداء من تاريخ فاتح يناير 2018 وتنسخ، ابتداء من نفس التاريخ، جميع الأحكام المخالفة، ولاسيما الأحكام المطبقة على الجهات ومجموعاتها والعمالات والأقاليم ومجموعاتها، والجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات الواردة في المرسوم رقم 441-09-2 بتاريخ 3 يناير 2010 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها. غير أنها تظل سارية المفعول، بصفة انتقالية، إلى حين تعويضها طبقاً لأحكام هذا المرسوم، النصوص المتخذة لتطبيق أحكام المرسوم السالف الذكر.

وتنص المراسيم الثلاثة على أن المحاسب يمارس الرقابة على مطابقة النفقات المقترح الالتزام بها من قبل الأمرين بالصرف بالجماعات الترابية للتشريعات التنظيمية للمالية العمومية، كما يمارس سلطة الرقابة على الميزانية في ما يتعلق بالاعتمادات المفتوحة والأغراض المحددة لها، وتصنيفات ميزانية الجماعات.

وتضع هذه المراسيم إلزامية الحصول على تأشيرة المحاسب العمومي المختص قبل الالتزام بأي نفقات من قبل الأمرين بالصرف بهذه المؤسسات.

كما تنص هذه المراسيم، على أن المحاسب يمارس الرقابة على مطابقة النفقات المقترح الالتزام بها من قبل الأمرين بالصرف بالجماعات الترابية للتشريعات التنظيمية للمالية العمومية، كما يمارس سلطة الرقابة على الميزانية في ما يتعلق بالاعتمادات المفتوحة والأغراض المحددة لها، وتصنيفات ميزانية الجماعات الترابية.

وهكذا أصبح المحاسب يمارس رقابة قبلية على نفقات الجماعات وعلى قرارات رؤساء المجالس الجماعية الذين يعتبرون الأمرين بالصرف ميزانيتهم. فبمقتضى التشريع الجديد، من المفروض على الأمر بالصرف حصوله على تأشيرة مسبقة، قبل تنفيذ أي

نفقات أو الإعلان عن صفقات. بعدما أن كان المرسوم رقم 2-09-441⁵⁵² قد ألغى المراقبة القبلية والاقتصار على مراقبة الميزانية فقط.

وتأتي المراسيم الجديدة في ظل العديد من الاختلالات التي يعرفها تدبير الشأن الجماعي وعدد من الإخفاقات في تنفيذ المشاريع الجماعية، إذ لن يكون بالإمكان الإعلان عن أي مشاريع ما لم يتم توفير الاعتمادات المطلوبة لتنفيذها. كما يأتي التشريع الجديد لتفادي الشكايات المرفوعة ضد الجماعات الترابية من قبل مقاولين لم يتمكنوا من استخلاص مستحقاتهم المالية بعد إنجاز خدمات لفائدة الجماعات الترابية. وينص الفصل 74 (بالمراسيم الثلاثة) بهذا الصدد، على أن يراقب قبل التأشير مدى توفر الاعتمادات المالية الضرورية لتغطية النفقات المدرجة في ميزانية الجماعات الترابية.

وفي ظل هذه المشاكل، تظل شروط التدبير الفعال والجيد للمال العام، وإقرار الشفافية والحكامة المالية ضعيفة بالرغم من النوايا الحسنة لصانع القرار المالي⁵⁵³.

ويعتبر عدد من المتتبعين للشأن المحلي أن المراسيم الجديدة ستمنع حدوث اختلاسات أو تلاعبات بالمال العام قبل حدوثها. كما أن التجربة السابقة أبانت أن الجماعات الترابية لم تتمكن من توفير موارد بشرية كفؤة في مجال التدبير المالي الجماعي، ما يسمح لذوي النيات السيئة بالتلاعب بالمال العام.

كما تهدف المراسيم الجديدة إلى تعزيز المراقبة القبلية لتفادي التسبب في تدبير المالية المحلية.

وعملت الحكومة كذلك على إصدار نصوص تطبيقية للقوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، فالمراسيم رقم 2.17.304⁵⁵⁴

⁵⁵²- مرسوم صادر في 17 من محرم 1431 (3 يناير 2010) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها، ج ر عدد: 5811 بتاريخ 8 فبراير 2010، ص: 400.

⁵⁵³- محمد القادر براحدة، المسكوك عنه في المالية العامة، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد خاص، دجنبر 2001، ص: 15.

⁵⁵⁴- مرسوم صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017)، ج ر عدد: 6587 بتاريخ 17 يوليوز 2017، ص: 4058.

و2.17.305⁵⁵⁵ و2.17.306⁵⁵⁶، تنص على تحديد الآليات والأدوات اللازمة لمواكبة الجماعات الترابية، جهوية وإقليمية ومحلية، لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكولة إليها.

إن سعي المشرع المغربي وراء إصدار القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية والمراسيم التطبيقية كان واضحا فيما يتعلق بالتقليص من سلطة الوصاية، سواء تعلق الأمر بالوصاية على الأشخاص أو الأعمال، بحيث تتضح نية المشرع الإصلاحية، من الناحية الشكلية، من خلال التخلي عن استخدام مصطلح "سلطة الوصاية" وتعويضه بمصطلح "سلطة المراقبة الإدارية"، وكذا التخلي عن استخدام مصطلح "المصادقة" وتعويضه بـ "التأشير".

وتهدف هذه الترسنة القانونية إلى وضع آليات لتطوير وعصرنة التدبير المالي للجماعات الترابية ومجموعاتها، في إطار المبادئ الدستورية العامة المتعلقة بربط المسؤولية بالمحاسبة وقواعد الحكامة الجيدة بحسن التدبير، ولا سيما تلك التي تركز قيم الشفافية والمسؤولية تماشيا مع المقترضات الدستورية الجاري بها العمل. بالإضافة إلى مراجعة نظام المراقبة المالية والمحاسبة المطبقة على الجماعات الترابية باعتماد النظام المعمول به بالنسبة للدولة.

كما أصدرت الحكومة المرسوم رقم 2-17-351⁵⁵⁷ بتحديد تبويب ميزانية الجهة، إلى جانب المرسوم رقم 2-17-352⁵⁵⁸ بتحديد تبويب ميزانية العمالة أو الإقليم، وكذا المرسوم رقم 2-17-353⁵⁵⁹ بتحديد تبويب ميزانية الجماعة. ومن أهم مستجدات هذه

⁵⁵⁵- مرسوم صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017)، ج ر محدد: 6587 بتاريخ 17 يوليوز 2017، ص: 4059.

⁵⁵⁶- مرسوم صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017)، ج ر محدد: 6587 بتاريخ 17 يوليوز 2017، ص: 4061.

⁵⁵⁷- مرسوم صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017)، ج ر محدد: 6587 بتاريخ 17 يوليوز 2017، ص: 4065.

⁵⁵⁸- مرسوم صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017)، ج ر محدد: 6587 بتاريخ 17 يوليوز 2017، ص: 4066.

⁵⁵⁹- مرسوم صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017)، ج ر محدد: 6587 بتاريخ 17 يوليوز 2017، ص: 4066.

القوانين هو إعادة هيكلة تبويبات ميزانيات الجماعات الترابية من أجل الانتقال من مقارنة للنفقات مرتكزة على الوسائل إلى ميزانية مرتكزة على النتائج المقدمة على أساس برامج ومشاريع وعمليات في انسجام مع مقتضيات القانون التنظيمي للمالية، كما تضمن بالإضافة إلى اعتماد برمجة متعددة السنوات وتحيين البرمجة سنويا لملائمتها مع تطور الموارد والتكاليف، وكذلك تعويض الحساب الإداري ببيان تنفيذ الميزانية يعد في أجل أقصاه 31 يناير من السنة الموالية وتحصر فيه النتيجة العامة للميزانية.

لقد عمد المشرع المغربي على إخضاع مالية الجماعات الترابية لمراقبة المجالس الجهوية للحسابات، وإخضاع كذلك العمليات المالية والمحاسبية للجماعات الترابية لتدقيق سنوي تنجزه بشكل مشترك كل من المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية في عين المكان وبناء على الوثائق المالية والمحاسبية. مع تمكين مجالس الجماعات الترابية من إحداث لجان للتقصي.

وكذلك إخضاع صفقات الأشغال والتوريدات والخدمات لحساب الجماعات الترابية والهيئات التابعة لها ومجموعات الجماعات الترابية التي تكون طرفا فيها للنصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية للدولة. مع إمكانية إحداث لجان لتقصي حول مسألة تهم تدبير شؤون الجماعات الترابية.

وتأتي هذه القوانين كامتداد للإصلاحات الكبرى التي همت الإدارة اللامركزية بالمغرب وخصوصا الإصلاح الذي أتت به القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية (111-14 و 112-14 و 113-14)، وكذا إصلاح ومراجعة النظام الجبائي المحلي بموجب القانون رقم 47-06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية (الظهير الشريف رقم 1-07-209 بتاريخ 19 من ذي القعدة 1428 (30 نوفمبر 2007)).

والهدف من هذه الإصلاحات هو جعل الجماعات الترابية شريكا أساسيا في التنمية الوطنية.

فالمتتبع للمسار التطبيقي للمنظومة المالية وكيفيات مواكبتها لإكراهات الحكامة الجيدة، سيلاحظ تكريسا لظاهرة الإصلاح لمعالجة الاختلالات الموروثة عن أزيد من 60

سنة من تدبير الشأن العام، ويدخل هذا الإصلاح في إطار السياسة التي تتبعها السلطات العمومية لإصلاح الإدارة وإعادة تخليقها، وجعلها الفاعل الرئيسي في مسلسل التنمية الشمولية⁵⁶⁰.

إن إصدار هذه القوانين هو خطوة مهمة في طريق الإصلاح، لكن الأهم هو تطبيقها على أرض الواقع، والذي من شأنه أن يرفع من كفاءة وفعالية أداء الجماعات الترابية، ويضمن جودة التشريعات وتطبيقها، ويساهم في مكافحة الفساد.

بالإضافة إلى المساهمة في تقاسم المعلومة بشأن مالية الجماعات الترابية مع الساكنة والأحزاب السياسية والمجتمع المدني وباقي الفاعلين المتدخلين في حقل التنمية المحلية والاطلاع على آليات التدبير المالي بالجماعات الترابية وما يقتضيه من شفافية ونزاهة وترشيد.

فإطلاع مختلف الفاعلين والمتدخلين في الشأن الترابي على مكونات مالية الجماعات الترابية، من أجل بلوغ هدف مراقبة ميزانية الجماعات الترابية، لا بد له أن يمر أولاً من التعرف على عناصر هذه الميزانية والإحاطة علماً بكل النفقات والجبايات المحلية وتدبير الملك العمومي. كما أن إشراك الفاعلين في اتخاذ القرارات وفي تتبع الاختيارات أصبح ضرورياً، وأن القرارات المتخذة يجب أن تكون نابعة من الاحتياجات وليس اختيارات مفروضة.

الفرع الثاني: حكمة الجماعات الترابية.

إن ترسيخ الحكامة الجيدة في تدبير الشؤون المحلية يتم عن طريق إخضاع إجراءات ممارسة السلطة العمومية من طرف الجماعات الترابية لمعايير الحكامة الجيدة كربط المسؤولية بالمحاسبة وضمان مشاركة السكان في تدبير شؤونهم المحلية عن طريق تمكينهم من المساهمة في التعبير عن انتظاراتهم ومشاكلهم والمساهمة في إيجاد حلول نوعية لها،

⁵⁶⁰ محمد يحيى، عميد كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة 2010، في إطار تقديمه ل الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية - دراسة تحليلية ونقدية - ، نجيب جيري، منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، دار نشر المعرفة، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، ص: 2، (الطبعة الأولى 2012).

وشفافية عمليات التدبير العمومي للشأن المحلي، وتعتبر الحكامة حاليا إلى جانب الديمقراطية المعيارين الرئيسيين لتقييم ومقارنة مصداقية الدول.

الحكامنة الجيدة من الأساليب الحديثة لمعرفة أسلوب وكيفية ممارسة السلطة، وهي آلية تمكن من ضبط العمل العمومي، عبر آليات ووسائل تتبعها الدولة، وعبر مؤسسات دستورية ذات طابع تقريري، من أجل ممارسة أدوارها، وتحقيق أهدافها الرامية إلى مزاولة نوع من الرقابة على العمل العمومي، سواء أكان وطنيا أو ترابيا.

يعرف المغرب ثلاثة مستويات من اللامركزية الإدارية الترابية، المستوى الأول هو الجهات، والمستوى الثاني العمالات والأقاليم، والمستوى الثالث والأخير الجماعات، فاللامركزية تعتبر إجراء يهدف إلى إشراك المواطنين في تدبير الشأن العام عبر ممثليهم وذلك عن طريق تحويل اختصاصات الدولة إلى الجماعات الترابية التي تبقى خاضعة لمراقبة ووصاية السلطات العمومية. فهي اختيار تدبيري لخصوصيات المجتمع في أفق تعزيز وتدعيم السيرورة الديمقراطية لصياغة واتخاذ القرارات تساهم فيها كل الفعاليات والتنظيمات المدنية وجميع المتدخلين.

خلال الحديث الصحفي الذي أجراه المرحوم الملك الحسن الثاني مع إريك لوران والذي صدر في كتاب "ذاكرة ملك⁵⁶¹" سنة 1993 قال جلالته جوابا على سؤال: هل يمكن أن تذكروا لي مشروعا عظيما تودون إنجازه بحيث يكون مسك ختام رسالتكم؟. "إن المغرب بمثابة فسيفساء بشرية وجغرافية. ولهذا الغرض أريد تحقيق اللامركزية لأترك يوما الجهات تتمتع باستقلالية كبيرة على شاكلة المقاطعات الألمانية (لاندر)". وذلك سيكون بالتأكيد في مصلحة المغرب. بحيث يكون التنفيذ أسرع والتصوير أكثر واقعية.

إن الإطار الجهوي لا يمكن أن يلعب دوره الحقيقي كمجال للتشاور والتنسيق وإدماج الأنشطة القطاعية، إلا إذا ارتقى هذا المستوى الترابي إلى مستوى وسيط حقيقي لعدم التمرکز يهدف لاستقبال عدم تموضع مجموعة الاختصاصات الممارسة من طرف المصالح المركزية.

⁵⁶¹ الحسن الثاني، ذاكرة ملك، أجرى الحوارات إريك لوران، الشركة السعودية للأبحاث والنشر، كتاب الشرق الأوسط، ص: 125، (الطبعة الثانية 1993).

إن عدم التوضع هذا، سيمكن من جهة، من تخفيض حدة المركزية ومن جهة أخرى ضمان فعالية أقصى لمختلف التدخلات.

المغرب من الدول التي سعت إلى تحقيق اللامركزية الترابية وإدخالها في منظومة الحكامة المحلية، فترسيخ مفهوم الحكامة الجيدة على المستوى المحلي، يدخل ضمن التوجهات الاستراتيجية للدولة وما يعزز ذلك مجيء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة خلال سنة 2015⁵⁶²، والتي تعتبر بداية لجعل الجماعات الترابية أداة متميزة لإقرار ديمقراطية القرب وفتح المجال أمام المواطن للمشاركة في الحياة المحلية.

الفقرة الأولى: الحكامة الجهوية.

تقتضي الحكامة أشكالاً جديدة للضبط تنبني على تنظيم السلطة لامركزياً، وعلى العمل الجماعي والتشاركي، وكذلك فهي مقاربة جديدة لتدبير السلطة⁵⁶³.

لقد أدى النقاش الدائر على الصعيدين الدولي والوطني حول الحكامة والجهوية المتقدمة إلى بروز مفاهيم جديدة من قبيل الحكامة الجديدة، الحكامة الترابية، المقاربة التشاركية، التدبير التشاركي، وباتت هذه المفاهيم متداولة بكثرة في الخطابات السياسية ببلادنا، باعتبارها هدفاً يتصدر اهتمامات الباحثين والسلطات العمومية على السواء، بشكل يروم تحقيق الشفافية والإنصات والفعالية في الأداء وأساليب التدبير عبر تطوير أنماط تدبير الشأن المحلي والشأن العام لبناء مغرب حديث يقوم على تعزيز دولة حديثة قوامها الديمقراطية المحلية القائمة على الإصغاء والتشاور مع كل الفاعلين من جماعات ترابية وهيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص⁵⁶⁴.

لقد عملت الدولة المغربية على الاهتمام بالبعد الإقليمي في أولى تجاربها اللامركزية، ورغم طابع اللاتركيز المهيمن على هذه التجارب، فإنها مهدت لإعطاء

⁵⁶² القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق. والقانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق. والقانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

⁵⁶³ Awatif Iaghrissi, Gouvernance au Maroc, approches d'action publique, imprimerie papeterie el watanya, Marrakech, année 2010 p 27.

⁵⁶⁴ تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلفة بالتحضير للجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية حول موضوع: الحكامة الترابية ومطالبات التنمية الجهوية، الصادر عن مجلس المستشارين المملكة المغربية يوليو 2015.

الانطلاقة بالاهتمام بالبعد الجهوي عبر مجموعة من القوانين والمخططات. وشكلت التجربة الجهوية في تاريخ المغرب الحديث شكلا من أشكال التنظيم الإداري، لأنها كانت تعبر دوما عن مسلسل من التطور الإداري.

فالجهة تعتبر مجموعة ترابية منسجمة محليا، تهدف إلى خلق نوع من التكامل التنموي بغية تحقيق قدر من التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين الأقاليم، في إطار التنمية الجهوية، يلائم تدخل الدولة قصد إنجاز عمليات التخطيط والتنمية المحلية.

ويعد اختيار الجهة كجماعة ترابية لامركزية تكريسا للانتقال من الاعتماد على الإقليم إلى الاعتماد على الجهة كقاطرة حقيقية للتنمية المندمجة والمستدامة فهو خيار استراتيجي أملتته ضرورات الديمقراطية المحلية ومبدأ المقاربة التشاركية.

إن حكمة الجهة تنطلق من خلال ثلاثة مستويات:

1- هناك علاقة الجهة بمبدأ التدبير الحر، ويظهر هذا من خلال مرجعيتين أساسيتين:

- أولا مرجعية دستورية جديدة تتجلى من خلال الفصل 136 من دستور 2011.
- ثانيا مرجعية تتجلى في الظهير الشريف رقم 1-15-83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-111⁵⁶⁵ المتعلق بالجهات.

2- علاقة الجهة بآليات التشارك والاقتراح⁵⁶⁶: لقد نصت المادة 117 من القانون التنظيمي للجهات على إحداث لدى مجلس الجهة ثلاث (3) هيئات استشارية: هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتنفيذ مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، وهيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب، وهيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي. فيما أحالت على النظام الداخلي للجهة تحديد كيفية تطبيق هذه المادة.

⁵⁶⁵- المادة 4 والمواد من 243 إلى 250، ج ر محدد: 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

⁵⁶⁶- المواد من 116 إلى 122 من القانون التنظيمي رقم 14-111، مرجع سابق.

لقد منح دستور 2011 المواطنين والمواطنات والجمعيات الحق في تقديم العرائض إلى مجلس الجهة من أجل إدراجها في جدول أعماله (الفصلين 15 و 139)، كما خص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات مسألة العرائض بأهمية بالغة (المواد 41 ومن 118 إلى 122 منه)، وحدد شروط تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات، يكون الهدف منها مطالبة مجلس الجهة بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله. كما حدد كيفية إيداعها لدى المجلس، فيما أحال إلى إصدار نص تنظيمي لتحديد شكل العريضة والوسائل المثبتة التي سيتم إرفاقها بالعريضة حسب الحالة.

وفي سياق هذا الأمر صدر قانون تنظيمي رقم 14-44⁵⁶⁷ لتنفيذ الدستور في فصله 15 الذي ينص على أن للمواطنين والمواطنات والجمعيات الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية ضمن الشروط والكيفيات التي يحددها قانون تنظيمي.

فالقانون 14-44 المتعلق بتقديم العرائض، يوضح الشروط والكيفيات التي من شأنها أن تؤطر عملية تقديم عرائض إلى السلطات العمومية، وجمع التوقيعات وموضوع العريضة الذي يجب أن يرتبط بمصلحة عامة، كما يحدد حالات عدم قبول العريضة مع إلزامية إخبار الأشخاص المعنيين الذين اشتغلوا في جميع التوقيعات على العريضة، وكذا الضوابط والقواعد التي تؤطر ممارسة هذا الحق.

فالنص يندرج في إطار أعمال مبادئ الديمقراطية التشاركية وتنزيل أحكام دستور 2011، والتي لا تخفى أهميته في مجال تنشيط الممارسة الديمقراطية، وتوسيع المشاركة الشعبية.

3- آليات التعاون والتضامن، تتجلى من خلال إحداث "مجموعة الجهات"⁵⁶⁸، أو "مجموعة الجماعات الترابية"⁵⁶⁹ أو أن تبرم فيما بينها أو مع جماعات ترابية أخرى أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية أو الهيئات

⁵⁶⁷ ظهير شريف رقم 1-16-107 صادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليو 2016) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-44 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، ج 1 ر 6492 بتاريخ 18 نونبر 2016، ص: 6074.

⁵⁶⁸ المواد من 148 إلى 153 من القانون التنظيمي رقم 14-111، مرجع سابق.

⁵⁶⁹ المواد من 154 إلى 161 من القانون التنظيمي رقم 14-111، مرجع سابق.

العمومية الأخرى أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة "اتفاقيات للتعاون والشاركة"⁵⁷⁰.

لقد أصبحت الجهة تضطلع بدور هام في مجال بلورة وتنفيذ السياسات المحلية، وذلك في أفق بلوغ أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية للسكان المحلية، ومن أجل ذلك برزت أهمية التضامن الترابي بين الجهات، الذي جاء استجابة لتحديات التنمية المجالية بين مختلف أرجاء البلاد كآلية أساسية لتأهيل التراب الوطني.

إن إشكالية التوازن الجهوي داخل التراب الوطني، يتطلب اتباع سياسة ديموقراطية وتضامنية تروم تقليص الفوارق المجالية بين الجهات، وتضع نصب أعينها التنمية الشاملة للبلاد. فتجاوز التأخر المسجل في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، يرتكز على ترسيخ مبدأ التضامن الترابي بين الجهات.

إن إرساء آلية التضامن الترابي بين الجهات، إلى جانب برامج التنمية المحلية، من شأنه أن يسهم في التذليل من حدة التفاوتات الترابية داخل البلاد، وذلك بشكل يتماشى والتوجهات الملكية السامية التي أكد فيها جلالته على أن " ... الالتزام بالتضامن. إذ لا ينبغي اختزال الجهوية في مجرد توزيع جديد للسلطات، بين المركز والجهات. فالتنمية الجهوية لن تكون متكافئة وذات طابع وطني، إلا إذا قامت على تلازم استثمار كل جهة لمؤهلاتها، على الوجه الأمثل، مع إيجاد آليات ناجعة للتضامن، المجدد للتكامل والتلاحم بين المناطق، في مغرب موحد"⁵⁷¹...

وبمقتضى المادة 234 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات تم إحداث صندوق التضامن بين الجهات والمحدث بمقتضى الفصل 142 من الدستور، الذي يهدف إلى ضمان التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليص من التفاوتات بين الجهات.

⁵⁷⁰ المواد 162، 163 و 164 من القانون التنظيمي رقم 14-111، مرجع سابق.

⁵⁷¹ الخطاب السامي الذي وجهه صاحب الجلالة الملك محمد السادس إلى الأمة بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية يوم 3 يناير 2010، تم الاطلاع عليه يوم 2017/12/31 على الساعة العاشرة صباحا من الموقع الإلكتروني للبوابة الوطنية. <http://www.maroc.ma/ar/>

وتطبيقاً للمادة 236 من القانون التنظيمي السالف الذكر الذي ينص على أن معايير توزيع مداخل هذا الصندوق تحدد بمقتضى مرسوم بعد استشارة رؤساء مجالس الجهات. فإن المرسوم رقم 2-17-667⁵⁷² الصادر في فاتح ربيع الأول 1439 (20 نوفمبر 2017) قد حدد معايير توزيع مداخل صندوق التضامن بين الجهات في ستة معايير أساسية، وهي مؤشر التنمية البشرية، الناتج الداخلي الخام الفردي، عدد العاطلين، عدد الساكنة القروية، عدد الساكنة في الهوامش الحضرية، طبيعة المشاريع الممولة حسب أولويات السياسات العمومية.

كما تحدد النسب المئوية لكل معيار من المعايير المشار إليها بمقتضى قرار لوزير الداخلية بعد التشاور مع رؤساء الجهات، حيث صدر المرسوم رقم 2-17-598⁵⁷³ صادر في فاتح ربيع الأول 1439 (20 نوفمبر 2017) بتطبيق أحكام المادة 231 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات فيما يخص صندوق التأهيل الاجتماعي. الذي يهدف إلى تحديد معايير استفادة الجهات من مداخل صندوق التأهيل الاجتماعي بناء على الناتج الداخلي الخام الفردي، وعدد الساكنة بالعالم القروي، وحجم استثمارات الدولة والمؤسسات العمومية المنجزة بالجهة، ونسبة الهشاشة بالجهة، وطبيعة المشاريع الممولة حسب أولويات السياسات العمومية.

ويهدف إلى تحديد البرامج السنوية والقطاعية والمتعددة السنوات، وكذا آليات التشخيص، من طرف لجنة تقنية، وذلك بناء على الموارد المخصصة للجهة، وكيفيات تتبع وتقييم البرامج وافتحاصها وتحيينها مرحلياً.

كما يعتبر إحداث صندوق للتأهيل الاجتماعي للجهات، خطوة هامة من أجل سد مظاهر العجز الكبرى في الجوانب المرتبطة مباشرة بالتنمية البشرية.

⁵⁷² - المرسوم رقم 2-17-667 حول تحديد معايير توزيع مداخل صندوق التضامن بين الجهات الصادر به في ر عدد: 6627 بتاريخ 4 ديسمبر 2017، ص: 6867.

⁵⁷³ - المرسوم رقم 2-17-598 حول صندوق التأهيل الاجتماعي الصادر به في ر عدد: 6627 بتاريخ 4 ديسمبر 2017، ص: 6866.

إن الجهوية الموسعة التي يسعى المغرب إلى تحقيقها، ليست مجرد إجراء تقني أو إداري بل توجهها حاسما نحو تطوير وتحديث هيكل الدولة وفق منظومة الحكامة الترابية التي تستدعي احترام خصوصيات الوحدات الترابية المحلية لتحقيق الديمقراطية الترابية.

ووصف الجهوية من طرف تقرير الخمسينية⁵⁷⁴ الذي أعدته ثلة من الخبراء والمختصين في مختلف مناحي الحياة، بأنها "خيار مستقبلي"، لم يأت بالصدفة ولكن برغبة من السلطات العليا بالبلاد كذلك، حيث ما فتئ الملك محمد السادس يؤكد على أهمية "الحكامة الترابية" في نظام التقطيع الإداري المغربي، من أجل تحقيق تنمية حقيقية، " ... وبانتهاج المغرب للامركزية موسعة، على صعيد المجالس الجماعية، الحضرية والقروية، وتوجهه لإقامة جهوية متقدمة، واقتراحه لمبادرة الحكم الذاتي؛ يؤكد أن تطوره الديمقراطي، يؤهله للإقدام على كل أنماط الحكامة الترابية، في إطار وحدة الدولة، وسيادتها على كامل ترابها الوطني⁵⁷⁵ ...".

فالحكامة الجهوية تكرر الديمقراطية المحلية وذلك عن طريق تعزيز دور الهيئات المنتخبة في اتخاذ قراراتها وتنفيذها وتنظيم شؤونها المحلية، بحيث أكد الدستور الجديد الصادر خلال سنة 2011 على مبدأ التدبير الحر لشؤونها، ومنحها سلطة تنفيذية وتنظيمية لممارسة صلاحياتها وذلك عن طريق الانتخاب الديمقراطي المباشر.

لقد أسفرت نتائج أعمال اللجنة الاستشارية للجهوية إلى إنجاز تقرير تركيبي⁵⁷⁶ للمعطيات الجهوية والتي تروم وضع تدابير وإجراءات لإعطاء دفعة لروح الإصلاح في أفق بناء مستوى ترابي تحت وطني، حيث سيتوفر فيه الفاعلون على الصلاحيات والموارد

⁵⁷⁴ - 50 سنة من التنمية البهرية بالمغرب وأفاق سنة 2025، المغرب الممكن، تقرير تركيبي جاء في أكثر من 4000 ألف صفحة حملت تقارير موضوعاتية لأكثر من 100 باحث وزمزم على مختلف جوانب مغرب ما بعد الاستقلال،

⁵⁷⁵ - مقتطف من نص الرسالة الملكية إلى المشاركين في الملتقى الإفريقي الخامس للجماعات والحكومات المحلية المنعقدة في مدينة مراكش يوم الأربعاء 16 حنبر 2009.

⁵⁷⁶ - اطلع عليه بالموقع الإلكتروني للجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة 2011، يوم 2017/10/30 على الساعة الثامنة مساء.

المالية والبشرية القادرة على إدارة تنمية المجال الجهوي بشكل مستقل وبروح من الديمقراطية والشفافية.

إن ترسيخ الحكامة الجيدة في تدبير الشؤون المحلية، يتم عن طريق إخضاع إجراءات ممارسة السلطة العمومية من طرف الجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى لمعايير الحكامة الجيدة كربط المسؤولية بالمحاسبة وضمان مشاركة السكان في تدبير شؤونهم المحلية، وشفافية عمليات التدبير العمومي للشأن المحلي. فقد جاء في الخطاب الملكي السامي الذي وجهه جلالة الملك محمد السادس إلى الأمة بمناسبة ذكرى عيد العرش المجيد في 30 يوليوز 2012⁵⁷⁷ "... وتشكل الجهوية المتقدمة التي أطلقناها، وكرسها الدستور الجديد، ورشا كبيرا يتعين تدبيره بكامل التآني والتبصر، ليكون تفعيلها كفيلا بإحداث تغيير جوهري وتدرجي، في تنظيم هياكل الدولة، وفي علاقات المركز بالجماعات الترابية ... وذلك بموازاة مع الانكباب على الورش الكبير للإصلاحات اللازمة، لتفعيل التنظيم الترابي الجديد، في إطار حكمة جيدة...".

لقد أصبحت الجهة في المغرب مطالبة من أي وقت مضى بأن تساهم في النمو الاقتصادي وفي تنسيق مختلف تدخلات الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين على المستوى الجهوي والمحلي، وذلك بحكم العديد من المبررات والقرارات التي حتمت إعادة النظر في مفهوم الجهة والجهوية.

وفي إطار الوفاء بالتزاماتها فيما يخص الجهوية المتقدمة، استكملت الحكومة المغربية المصادقة على المراسيم التطبيقية⁵⁷⁸ التي تهم الجهات الواردة بالقانون التنظيمي 14-111، وبذلك يتم الوفاء بإنجازها قبل أسابيع من نهاية الأجل القانوني المقرر في يناير 2018، مع بقاء مرسوم واحد.

أما فيما يخص الإدارة اللامركزية، وفي إطار الجهوية المتقدمة التي أقرها دستور 2011، فإن المغرب مطالب بتطوير الخدمات الإدارية، وملاءمتها مع الانتظارات المحلية،

⁵⁷⁷ وزارة الداخلية، *منجزات وزارة الداخلية، المملكة المغربية*، مطبعة وزارة الداخلية، نونبر 2012، ص: 73.

⁵⁷⁸ اطلع عليه بالموقع الإلكتروني للبوابة الوطنية Maroc.ma، يوم 2017/11/12 على الساعة الثامنة مساءً.

أشغال-اجتماع-مجلس-الحكومة-ليوم-الخميس-09-نونبر-2017/أخبار/<http://www.maroc.ma/ar>

من خلال تواجد المصالح الإدارية بالقرب من المواطنين، والاستجابة للحاجيات المحلية. خصوصا أن الجهة أصبحت المجال الترابي الأكثر ملاءمة للسياسات الاقتصادية والاجتماعية بهدف منح إمكانيات التعايش والانسجام لمختلف الأنشطة العمومية ودمج الخصوصيات والمميزات المحلية.

الفقرة الثانية: الحكامة التديرية الإقليمية.

تشكل الحكامة الجيدة هدفا يتصدر اهتمامات السلطة العمومية، فالدولة تسعى من خلال تحقيق الشفافية والإنصاف والفعالية في الأداء، إلى تطوير أنماط تدبير الشأن العام⁵⁷⁹.

فقد حدد القانون التنظيمي لمجالس العمالات والأقاليم 14-112 مجال تدخلها من خلال المادة 78 من القسم الثاني من هذا القانون، ففي خضم التحولات العميقة التي يعرفها تدبير الشأن المحلي ولإرساء سياسة جديدة للتدبير، تم إعطاء اختصاصات مهمة ومفصلة لمجالس العمالات والأقاليم. حيث تناط بالعمالة أو الإقليم داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية خاصة في الوسط القروي وكذا في المجالات الحضرية، كما تتمثل هذه المهام في تعزيز النجاعة والتعاقد والتعاون بين الجماعات المتواجدة بترابها.

فمقاربة الحكامة التي تهتم العمالات و الأقاليم تنطلق من خلال المحاور التالية:

1- علاقة العمالة أو الإقليم بمبدأ التدبير الحر، ويتجلى هذا من خلال المرجعيتين

التاليتين:

⇐ أولا المرجعية الدستورية الجديدة، حيث يتبين ذلك من خلال الفصل 136 من دستور 2011.

⇐ ثانيا هناك مرجعية تتجلى في الظهير الشريف رقم 1-15-84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-112⁵⁸⁰ المتعلق بالعمالات و الأقاليم.

⁵⁷⁹ رسالة الجماعات المحلية، نشرة إعلامية تصدر كل ثلاثة أشهر من الإدارة العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، بتعاون مع الوكالة الأمريكية للتنمية العالمية USAID ، الدورة الأولى 2007، ص: 20.

⁵⁸⁰ المادتين 3 و 220، ج ر محدد: 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

2- علاقة العمالة أو الإقليم بآليات التشارك والاقتراح، تتجلى من خلال إحداث اللجنة الاستشارية للشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، تختص بدراسة القضايا الإقليمية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع.

إمكانيات الاقتراح - بواسطة العرائض⁵⁸¹ - من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات لتيسير مساهمتهم في إعداد برامج التنمية وتتبعها⁵⁸².

3- علاقة العمالة أو الإقليم بآليات التعاون والتشارك، تتجلى من خلال إحداث "مجموعات العمال والأقاليم"⁵⁸³، و"مجموعات الجماعات الترابية"⁵⁸⁴ أو من خلال "اتفاقيات التعاون والشراكة"⁵⁸⁵ سواء بين العمال والأقاليم، أو بين باقي الأطراف والمؤسسات الأخرى.

إن المشرع المغربي منح لرئيس مجلس العمالة أو الإقليم دورا محوريا في التدبير المحلي سواء على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي بعدما أن كان من اختصاص العمال والولاية، حيث أصبح يقوم بإبرام صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات ويتخذ التدابير المتعلقة بتدبير الملك العمومي لمجلس العمالة أو الإقليم، بالإضافة إلى إبرام اتفاقيات التعاون والشراكة والتوأمة حيث أصبح التعاقد من أهم لبنات الحكامة المحلية.

وبالرجوع إلى الفصل 140 من دستور 2011 فإننا نجد بأن المشرع أسند للجماعات الترابية اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة حددها القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمال والأقاليم، في الاختصاصات الذاتية (المواد 79 إلى 85) والاختصاصات المشتركة مع الدولة (المواد 86 إلى 88) والاختصاصات المنقولة إليها من طرف الدولة (المواد 89 و 90). وذلك بغية ضمان المزيد من الحكامة والنجاعة وتحقيق التكامل والانسجام تقاديا

⁵⁸¹ ظهير شريف رقم 107-16-1 صادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليو 2016) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-44 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطنة العمومية، ج 1 ر عدد: 6492 بتاريخ 18 غشت 2016، ص: 6074.

⁵⁸² المواد من 110 إلى 116 من القانون التنظيمي رقم 14-112، مرجع سابق.

⁵⁸³ المادتين 94 و 121 والمواد من 125 إلى 131 من القانون التنظيمي رقم 14-112، مرجع سابق.

⁵⁸⁴ المادتين 94 و 121 والمواد من 132 إلى 140 من القانون التنظيمي رقم 14-112، مرجع سابق.

⁵⁸⁵ المواد من 141 إلى 143 من القانون التنظيمي رقم 14-112، مرجع سابق.

لتداخل وتنازع الاختصاصات مع باقي الفاعلين المحليين أو مع الدولة نفسها وبالتالي تشتت الجهود والطاقات وتبذير المزيد من الموارد المالية.

الفقرة الثالثة: حكمة الجماعات.

اتخذت الحكامة المحلية بالمغرب شكل مبادرة رائدة، تهدف إلى تعزيز القدرات المحلية المغربية قصد دعم تنمية محلية شاملة مثلى ومستدامة، هذا المشروع الذي تمت بلورته بدعم من التعاون الدولي.

فقد تم تحديد مدة الثلاث السنوات الممتدة من 2005 إلى 2008 كفترة زمنية لتنفيذ مشروع الحكامة المحلية، وكمرحلة أولى، تم تفعيل المشروع في نطاق عشر جماعات وعشرين حي صفيحي ينتمون إلى كل من جهة سلا زمور زعير وجهة الدار البيضاء الكبرى وجهة مكناس تافيلالت⁵⁸⁶. وتقوم بعملية تمويل المشروع كل من الوكالة الكندية للتنمية الدولية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية "يوسايد" وتشرف على تطبيقه المؤسسة الأمريكية "إر.تي.إي.انترناسيونال" بتعاون وتنسيق مع كل من المديرية العامة للجماعات المحلية، التابعة لوزارة الداخلية ووزارة الإسكان والتعمير.

وسعى مشروع الحكامة المحلية إلى تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة التقنية للجماعات والمؤسسات الشريكة في إطار مبادراتها ذات الأولوية، المشروع يتبنى مقاربة عملية ومرنة ويكيف تدخلاته وفقا لظروف كل جماعة.

كما استهدف مشروع الحكامة المحلية:

🔸 تحديث نمط تسيير الإدارة الترابية والجماعات؛

🔸 الأخذ بعين الاعتبار بشكل أفضل الحاجيات المختلفة للرجال والنساء في مسلسل التنمية المستدامة والتشاركية المتبعة من طرف الجماعات الترابية المستهدفة؛

🔸 تنسيق وإرساء علاقات عمودية أكثر مرونة، متواصلة وفعالة بين الإدارة المركزية والجماعات الترابية المعنية بالمشروع؛

⁵⁸⁶ رسالة الجماعات المحلية، نشرة إعلامية تصدر كل ثلاثة أشهر من الإدارة العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، بتعاون مع الوكالة الأمريكية للتنمية العالمية USAID ، الدورة الأولى 2007، ص: 9.

للإدارة الترابية على قدرة تعميم مقاربة التدبير المبتكر والمدعم
للامركزية.

ومن أجل هذا تم الاشتغال حول المكونات التالية:

للإتواصل الاستراتيجي؛

للإعزيز الشراكة؛

للإدعم الجماعات في إعداد المخططات الجماعية للتنمية؛

للإدبير الموارد البشرية؛

للإستهداف المساواة وتكافؤ الفرص؛

للإدعم المشاريع المهيكلة.

لهذا الغرض فإن ربط موضوع الحكامة الجيدة بالشأن المحلي لم يأت من فراغ، بل
يحمل في طياته حمولة دلالية قوية تجعل من الحكامة الجيدة مدخلا أساسيا للتدبير الفعال
للشأن المحلي⁵⁸⁷.

وخلال سنة 2012 عرفت نهاية أنشطة برنامج الوكالة الكندية للتنمية الدولية
المتعلقة بوضع استراتيجية لتطوير علاقات التعاون مع المغرب في مجال الحكامة المحلية،
في إطار اتفاقية التفاهم الموقعة بين الطرفين بتاريخ 20 يونيو 2006⁵⁸⁸.

وتمحور هذا البرنامج حول ما يلي:

للإعزيز مسلسل الحكامة المحلية بالمغرب؛

للإعميم الأنشطة والأعمال النموذجية والناجحة على الجماعات الترابية.

إن حكامة الجماعات تتجلى من خلال ما يلي:

1- حسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، ويظهر هذا من خلال الفصل 136 من الدستور.

وكذلك الظهير الشريف رقم 1-15-85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو
2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-113⁵⁸⁹ المتعلق بالجماعات.

⁵⁸⁷ - **كرويه لعرش، الحكامة المحلية بالمغرب، سلسلة الأامركزية والأادارية المحلية، العدد: 2، الطبع طوبج بريس، الرباط،
ص: 13، (الطبعة الأولى نحصه 2009).**

⁵⁸⁸ - **وزارة الداخلية، منجزات وزارة الداخلية، المملكة المغربية، مطبعة وزارة الداخلية، نونبر 2012، ص: 73.**

⁵⁸⁹ - **الماد 3 ومواد القسم الثامن، ج ر عدد: 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.**

فمبدأ التدبير الحر يروم تمكين الجماعات الترابية مزيدا من الحصانة والاستقلالية لتقوم بأدوارها بهدف تحقيق التنمية المحلية المستدامة وإرساء اللامركزية واللامركزية واللاتمركز اللذين يمثلان ورشا مهما وحيويا لترسيخ الديمقراطية المحلية.

2- الآليات التشاركية للحوار والتشاور⁵⁹⁰، فتطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من دستور 2011، تحدث مجالس الجماعات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج العمل وتتبعها طبقا للكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجماعة.

وجود هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع تسمى "هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع". ويحدد النظام الداخلي للمجلس كيفيات تأليف هذه الهيئة وتسييرها.

وانطلاقا من دستور 2011 فإن المواطنين والمواطنات والجمعيات لهم الحق في تقديم العرائض⁵⁹¹ إلى مجلس الجماعة، إذ ميز المشرع في الفقرة الثانية من الفصل 139 من دستور 2011، العريضة المقدمة من طرف المواطنين والمواطنات وتلك المقدمة من طرف الجمعيات مع ضرورة استقاء جملة من الشروط.

لقد نصت المادة 123 من القانون التنظيمي رقم 14-113 على أن المواطنين والمواطنات الراغبين في تقديم العريضة يجب أن يكونوا من ساكنة الجماعة أو يمارسون بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا، وأن تتوفر فيهم شروط التسجيل في اللوائح الانتخابية العامة ولهم مصلحة مباشرة مشتركة في تقديم العريضة، على أن لا يقل عدد التوقيعات عن 100 توقيع بالنسبة للجماعات التي يقل عدد سكانها عن 35.000 نسمة و200 توقيع بالنسبة لغيرها من الجماعات، أما الجماعات ذات نظام المقاطعات فيجب ألا يقل عدد الموقعين على 400 مواطنة ومواطن.

⁵⁹⁰ -المادتين 119 و120 من القانون التنظيمي رقم 14-113، مرجع سابق.

⁵⁹¹ -ظهير شرعي رقم 107-16-1 صادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليو 2016) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-44 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، ج 1 ر 6492 بتاريخ 18 محرم 2016، ص: 6074.

كما يجب على الجمعيات التي تقدم العريضة⁵⁹² أن تكون معترفا بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد على ثلاث (3) سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية وأن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، كما يجب أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجماعة المعنية بالعريضة بالإضافة إلى كون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة.

إن تمكين المواطنين والمواطنات والمجتمع المدني المحلي من الاطلاع على الإطار الدستوري والقانوني للديمقراطية التشاركية والتعريف بالآليات المتاحة لمشاركتهم بشكل عام في تدبير الجماعة، من خلال أحكام النظام الداخلي لها، والتشاور حول سبل تفعيلها، إضافة إلى تقاسم تجربة الجماعات مع المؤسسات المماثلة بخصوص المشاركة المواطنة، خاصة تجربة لجنة المساواة وتكافؤ الفرص. سيؤدي إلى تدبير جيد فيما يتعلق باتخاذ القرار المحلي بالجماعات.

لقد جاء المنطق التشاركي ليمنح للمواطنين والمواطنات فرصة المشاركة في التدبير الجماعي والمساهمة في صياغة الاستراتيجية التنموية المحلية وفي بلورة واتخاذ القرار المحلي الذي يهم شؤون الساكنة المحلية.

3- اعتماد أساليب تقييم الأداء⁵⁹³ والمراقبة والافتحاص⁵⁹⁴ وتقديم حصيلة التدبير⁵⁹⁵.

4- حق الاطلاع والإخبار بشأن محاضر اجتماعات المجلس وكذلك إطلاع العموم بكل الوسائل⁵⁹⁶ ومن بينها الوسائل الالكترونية، على الوثائق المالية والمحاسبية المتعلقة بتسيير مرفق عمومي تابع للجماعة.

⁵⁹²- المادة 124 من القانون التنظيمي رقم 14-113، مرجع سابق

⁵⁹³- تقرير لجنة العدل والتشريع بمجلس المستشارين، حول مشروع قانون رقم 16-55 يغير ويتمم القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الولاية التشريعية 2015-2021، السنة التشريعية 2015-2016، دورة أبريل 2016، ص: 6.

⁵⁹⁴- المادتين 272 و 276 من القانون التنظيمي رقم 14-113، ج ر عدد: 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، مرجع سابق.

⁵⁹⁵- المادة 272 من القانون التنظيمي رقم 14-113، ج ر عدد: 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، مرجع سابق.

⁵⁹⁶- المواد من 270 إلى 275 من القانون التنظيمي رقم 14-113، ج ر عدد: 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، مرجع سابق.

5- اللجوء إلى آليات التدقيق والتدقيق المالي⁵⁹⁷.

لقد أضحت الجماعات الترابية في الوقت الراهن موضع مجموعة من التحولات، في الوقت الذي تعرف فيه طرق الترشيد الحديثة تطورات سريعة أيضاً⁵⁹⁸، الشيء الذي يحتم اعتماد آليات محاسبائية ورقابية حديثة كالفحص والتدقيق.

إن موضوع الحكامة المحلية يعتمد مقاربات وأدوات متنوعة تنصب حول قضية واحدة وهي تقوية قدرات الجماعات والمؤسسات الشريكة لها في مجالات تدبير الأموال العمومية من خلال دعم إمكانات الهيئات التنفيذية (المفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية) والقضائية (المحاكم المالية) المكلفة بمراقبة استعمال الأموال العمومية.

وكذا تعزيز قدرات الفاعلين المحليين في التنمية، عبر مد المنتخبين وموظفي الجماعات والإدارة وكذا ممثلي المجتمع المدني بالمفاهيم والأدوات الكفيلة لمساعدتهم على ممارسة الحكامة المحلية بشكل أفضل.

نتيجة لذلك، فإن الجماعات ينبغي أن تتوفر على البنيات القادرة على ترشيد طرقها التدييرية على المستوى التنظيمي والتقني من جهة، والقيام بالمهام المسندة إليها في مجال التنمية في أحسن الظروف من جهة أخرى.

المطلب الثاني: مقومات الحكامة المالية للجماعات الترابية.

لقد عرف المغرب خلال السنوات الأخيرة، إصلاحات هامة لتدعيم نظام اللامركزية وتوسيع نطاق اختصاصات المجالس المحلية في مجال تدبير الشأن المحلي. وقد تم ذلك من خلال دخول القوانين التنظيمية لكل من الجهة والعمالات والأقاليم والجماعات حيز التطبيق. وقد كان لهذه الإجراءات أثر كبير انعكس بالإيجاب على تدخل الوحدات الترابية، في مجالات التنمية المحلية.

فالحكامة المالية تفيد في أحد مفاهيمها "التعبئة الشاملة التي تعتمد على الاستعمال (الاستخدام) الأمثل للموارد المالية المتاحة وفق أهداف وخطط محددة وتستهدف من خلال

⁵⁹⁷ المادة 269 من القانون التنظيمي رقم 14-113، ج ر محدد: 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، مرجع سابق.
⁵⁹⁸ - **Mohamed Sbihi**, La gestion des finances communales, Imprimerie Pabel, Rabat, 1992, p: 151.

ذلك تحديد المسؤوليات في حالة حدوث انحرافات عن الأهداف المرسومة أو ضبط خروقات مالية كاختلاس أموال أو تلقي رشوي⁵⁹⁹.

وهكذا سنقوم في **(الفرع الأول)** بالتطرق إلى تحسين الحكامة المحلية وعصرنة التدبير المالي للجماعات الترابية، و**(الفرع الثاني)** سنخصصه للحديث عن آفاق الحكامة المالية.

الفرع الأول: تحسين الحكامة المحلية وعصرنة التدبير المالي للجماعات الترابية.

لقد خولت القوانين التنظيمية الجديدة 14-111، 14-112 و14-113 صلاحيات واسعة للجماعات الترابية كان الهدف منها تدعيم نظام اللامركزية وتوسيع نطاق اختصاصات المجالس المحلية في مجال تدبير الشأن المحلي.

وقد كان لهذه الإجراءات أثر كبير انعكس بالإيجاب على تدخل الوحدات الترابية، في مجالات التنمية المحلية.

إن ميزانية الجماعة الترابية أصبحت من أهم العوامل المؤثرة في توجيه الاقتصاد المحلي، إذ تعتبر بمثابة تقديرات أو توقعات لنشاط الجماعات الترابية في المجال المالي لما ستنفقه أو تحصل عليه مستقبلاً.

فلقد أدت المقاربة التقليدية التي اعتمدت عليها مجالس الجماعات الترابية في تدبير ميزانياتها إلى انغلاق مسلسل التدبير الميزانياتي، واستبعاد الرؤية المستقبلية للتدبير المالي، مما نتج عنه العديد من الاختلالات والصعوبات المالية.

ومن أجل ترسيخ شفافية تدبير مالية الجماعات الترابية وتعزيز صحة الفرضيات التي تتحكم في إعداد ميزانياتها وتأكيد جودة توقعات الموارد والتكاليف مع الأخذ بعين الاعتبار المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها، نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة خلال سنة 2015 على مبدأ صدقية الميزانية حيث نصت الفقرة الثانية من المادة 165 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق

⁵⁹⁹ محمد حركات، كيف تستطيع الحكامة المالية الجيدة إبطال مفعول الفساد، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، عدد: 6، السنة 2005، ص: 24.

بالجهات على أنه "تقدم ميزانية الجهة بشكل صادق لمجموع مواردها وتكاليفها، ويتم تقييم صدقية هذه الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها"، وهو نفس المقتضى الذي أتت به الفقرة الثانية من المادة 144 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والفقرة الثانية من المادة 152 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

فالجماعات الترابية مطالبة بالاعتماد على منهجية تدبير الميزانية على أساس اعتماد التدبير المرتكز على الأهداف والنتائج كبديل للتدبير القائم على استهلاك الوسائل، إذ أن هذه المقاربة الجديدة للميزانية تعتبر مشروعاً جدياً، بإمكانه المساعدة على الانتقال إلى تدبير مالي يتميز بالجودة والمصداقية، لأنه يركز في توجيهاته الكبرى على ممارسة الإدارة لأنشطة المالية وفق مساطر وإجراءات واضحة، واعتماد آليات محكمة ومعقنة لتجاوز الاختلالات التي يعرفها تدبير النفقات العمومية والاعتماد على مبادئ الدقة والشفافية والفعالية، والعمل على تحسين الأداء بتقديم الخدمات المطلوبة للمواطنين بشكل أفضل.

يعتبر تكريس التدبير المرتكز على النتائج من خلال القانون التنظيمي لقانون المالية تغييراً شاملاً لآليات العمل العمومي. وهكذا، فالمنهجية القائمة على النتائج ستحل محل التدبير القائم على الوسائل والانتقال من مقاربة قانونية وتقنية للتدبير الإداري إلى مقاربة قائمة على ثقافة تدبيرية في خدمة المواطنين⁶⁰⁰.

إن تبني مقاربة التدبير بحسب الأهداف من أجل تحقيق الفعالية والنجاعة وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، جاء التنصيص عليها في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية التي تنص على ضرورة تبني هذا النوع من التدبير، حيث نصت المادة 245 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات على أن رئيس مجلس الجهة يتخذ الإجراءات الضرورية من أجل اعتماد الأساليب الفعالة لتدبير الجهة ولاسيما تبني نظام التدبير بحسب الأهداف.

⁶⁰⁰ اطّلع عليه يوم 20 أكتوبر 2017 على الساعة الخامسة مساءً من الموقع الإلكتروني لوزارة الاقتصاد والمالية.

ونصت مقتضيات المادة 215 من القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم أن رئيس المجلس يتخذ الإجراءات الضرورية من أجل اعتماد الأساليب الفعالة لتدبير العمالة أو الإقليم ولاسيما تبني نظام التدبير بحسب الأهداف.

أما المادة 271 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات فنصت على أن رئيس الجماعة يتخذ الإجراءات الضرورية من أجل اعتماد الأساليب الفعالة لتدبير الجماعة ولاسيما تبني نظام التدبير بحسب الأهداف.

لا شك أن تبني ميزانية ذات أهداف محددة وعبر تحسين الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة وإشراك هيئات المجتمع المدني والباحثين والمختصين في جميع مراحل الميزانية سيؤدي إلى عقلنة تدبير المال العام والحد من حالات الفساد. ومظاهرات الحكامة المالية تتجسد في الإصلاح الخاص بالميزانية المرتكزة على النتائج والذي شرع في تطبيقه بالمغرب منذ سنة 2001⁶⁰¹.

ومن خلال اعتماد منهجيات جديدة في مجال التدبير المالي، أصبحت الجماعات الترابية مطالبة بتحديد ميزانياتها اعتمادا على الأهداف المقرونة بالمؤشرات من أجل الرفع من مستوى الأداء في ما يتعلق بالنفقات.

وتتجلى مؤشرات الحكامة المالية في التخطيط الاستراتيجي للحد من التكاليف للوصول إلى الأداء الأمثل، ثم منظومة المراقبة والتقويم، إلى جانب التنظيم والهيكل والإعلام⁶⁰².

وفي إطار تشجيع الملزمين على أداء ما بذمتهم من ديون لفائدة ميزانيات الجماعات الترابية، والصادر في شأنها أمر بالتحصيل قبل فاتح يناير 2016 والتي لم يتم استخلاصها قبل فاتح يناير 2018. أصدرت الحكومة⁶⁰³ قانونا يتعلق بإلغاء الزيادات والغرامات

⁶⁰¹- سعيد جفري، ما الحكامة؟، مطبعة الأمنية، الرباط 2014، ص: 180.

⁶⁰²- سعيد جفري، ما الحكامة؟، مطبعة الأمنية، الرباط 2014، ص: 180.

⁶⁰³- اطلع عليه يوم 2017/12/31 على الساعة العاشرة صباحا من الموقع الإلكتروني لمجلس النواب.

والذعائر وصوائر التحصيل المتعلقة بالضرائب والرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات⁶⁰⁴.

وجاء هذا الإعفاء بعدما أن تأكد للحكومة نجاعته، حيث سبق لها خلال سنة 2013⁶⁰⁵ أن طبقتة وتم استخلاص 2.3 مليارات درهم، وهو مبلغ مهم بالنسبة للجماعات الترابية إذ كان له تأثير على التنمية المحلية من خلال تمويل بعض المشاريع المهمة للمواطنين.

وستتم هذه العملية، حسب القانون، من خلال الإلغاء التلقائي للزيادات والغرامات والذعائر وصوائر التحصيل المتعلقة بالضرائب والرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات قبل فاتح يناير 2018، شريطة أن يقوموا بتسديدها قبل فاتح يناير 2019.

فالقانون الجديد من شأنه تعزيز مالية الجماعات الترابية بتمكينها من تحصيل الموارد الجبائية المستحقة لفائدتها، بالإضافة إلى تقليص حجم الباقي استخلاصه، إذ سترمي هذه الإجراءات إلى تحسين علاقة الإدارة الجبائية بالملزمين، انسجاماً مع مقتضيات مشروع قانون المالية لسنة 2018 في ما يتعلق بجبايات الدولة. كما أنه سيقاقل حجم الباقي استخلاصه الذي طالما طالبت الجماعات الترابية بإيجاد الحلول المناسبة له، وبالتالي تصفية ميزانيات الجماعات الترابية من ثقله.

ويهدف هذا القانون إلى تشجيع الخاضعين للضريبة على أداء ما بذمتهم من ديون لفائدة ميزانيات الجماعات الترابية، والتي لم يتم استخلاصها، والصادر في شأنها أمر

⁶⁰⁴- ظهير شريف رقم 1-17-111 صادر في 17 من ربيع الآخر 1439 (5 يناير 2018) بتنفيذ القانون رقم 82-17 المتعلق بإلغاء الزيادات والغرامات والذعائر وصوائر التحصيل المتعلقة بالضرائب والرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، ج ر عدد: 6638 بتاريخ 11 يناير 2018، ص: 181.

⁶⁰⁵- ظهير شريف رقم 1-13-07 صادر في 27 من ربيع الأول 1434 (8 فبراير 2013) بتنفيذ القانون رقم 120-12 المتعلق بإلغاء الزيادات والغرامات والذعائر وصوائر التحصيل المتعلقة بالرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات والعمالات والأقاليم والجماعات، ج ر عدد: 6130 بتاريخ 28 فبراير 2013، ص: 2061.

بالتحصيل قبل يناير 2016، معلنا الإلغاء التلقائي للزيادات والغرامات والذعائر وصوائر التحصيل المتعلقة بالضرائب والرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات الترابية. ويأتي مشروع القانون هذا في سياق الإجراءات الرامية إلى تحسين علاقة الإدارة الجبائية بالملزمين.

إن دستور 2011 جاء بمستجدات هامة على المستوى المالي إلا أنها لم تحقق لحد الآن النتائج المرجوة المتمثلة في تكريس مبادئ الحكامة المالية.

كما أن وضع القوانين التنظيمية ورهان الرفع من جودة التدبير المحلي مرتبطان أشد الارتباط بنظام اللامركزية الترابية بالمغرب. فالقيمة المضافة التي جاءت بها هذه القوانين التنظيمية الجديدة، هي الرفع من جودة التدبير المالي المحلي، سواء من حيث الصيغة القانونية، أو من حيث قالب الذي أفرغت فيه، أو من حيث نية المشرع.

إن مفهوم الحكامة الجيدة يعد من أقوى المفاهيم التي جاءت بها القوانين الجديدة، وذلك كتعبير عن الفلسفة العامة التي أسسها من أجل إحداث التغيير المنشود والحد من الفساد وسوء التدبير الذي تعاني منه الجماعات الترابية.

فالحكامة الجيدة تعتبر كآلية لحل مجموعة من الاشكالات المرتبطة بالتنمية الترابية، ويتضح هذا من خلال مجموعة من فصول الدستور⁶⁰⁶ الجديد للمملكة المغربية الصادر في سنة 2011. فعلى سبيل المثال نجد على المستوى المالي، تكريس مجموعة من المرتكزات وذلك باعتماد التدبير الرشيد والناجع للموارد العمومية خاصة على المستوى المحلي من قبيل الشفافية والمسؤولية والمحاسبة⁶⁰⁷.

الفرع الثاني: آفاق الحكامة المالية.

لا تتأسس الحكامة الجيدة في المغرب فقط على المعايير والمبادئ السياسية كالديمقراطية وحقوق الإنسان والمشاركة، بل هناك عوامل ومؤشرات ومبادئ أخرى لا

⁶⁰⁶ الفصل 141 من دستور 2011 الذي منح الجماعات الترابية موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة.

⁶⁰⁷ الفطلين 154 و155 من دستور 2011.

تقل أهمية عن المؤشرات السياسية، كالمؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وفي مقدمتها تغيير الذهنيات وإيجاد البيئة المناسبة لقيام مبادئ وأسس الحكامة الجيدة. فتحقيق الحكامة الجيدة يتطلب مدى قناعة وإيمان كل أطراف العلاقة (مكونات وفاعلين) بمختلف الآليات والمعايير العالمية للحكامة.

إن المبادئ التي يتعين على مجلس الجماعة الترابية ورئيسها احترامها هي المساواة بين المواطنين والمواطنات في الاستفادة من المرافق العمومية، بحيث لا ينبغي تمييز وتفضيل فئة على حساب فئة أخرى أو قبيلة على حساب قبيلة أخرى أو جماعة على حساب جماعة أخرى من خلال توطين بعض المرافق في منطقة وحرمان باقي المناطق منها، فكل الساكنة لها الحق في الاستفادة من مرفق عمومي مثل مرفق النظافة، أو مرفق التزود بالماء الصالح للشرب، أو مرفق الإنارة..... الخ. ويتعين أن يؤدي هذا المرفق خدماته باستمرار دون انقطاع وأن تكون هذه الخدمات ذات جودة.

فتدبير شؤون الجماعة يستلزم احترام القانون، وتطبيق الشفافية، وربط المسؤولية بالمحاسبة التي أصبح مبدأ دستوريا أقدم الملك على تفعيله مؤخراً ضد عدد من وزراء الحكومة السابقة بسبب مشروع الحسيمة منارة المتوسط.

فالدولة المغربية في ظل النقاشات التي تعرفها اليوم حول التدبير المحلي على ضوء الحكامة الجيدة، بحاجة إلى تغيير معمق لتدخلاتها العمومية لجعلها أكثر نجاعة وفعالية. وهذا ما يفسر تكليف التسيير الخاص مع القطاع العام كما هو الشأن في مختلف أنحاء العالم⁶⁰⁸.

فبالإضافة إلى مبادئ التدبير العصرية (التدبير الحر، التفريع، الحكامة، التعاضد...) التي أشار إليها دستور 2011، عملت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية (القانون رقم 111-14، القانون رقم 112-14 والقانون رقم 111-14) على وضع مجموعة من الآليات التديبيرية الجديدة سواء في أبعادها المالية (وضع برنامج العمل أو برنامج تنمية العمالة أو الإقليم أو برنامج التنمية الجهوية، رئيس مجلس العمالة أو الإقليم ورئيس الجهة

⁶⁰⁸- ALI SEDJARI, Gouvernance, réforme et gestion du changement ou Quand le Maroc se modernisera..., éd l'Harmattan, imprimerie el maarif al jadida, Rabat 2008, p : 137.

هو الأمر بالصرف للميزانية الترايبية، إعادة هيكلية الميزانية الترايبية، إعداد الأمر بالصرف لمشروع نجاعة الأداء ...)، والرقابية (النزاع حول شرعية المقررات والقرارات المالية ثبت فيه المحكمة الإدارية، تأكيد وتوسيع مجال التدقيق والتدقيق المالي، إمكانية تشكيل لجنة للتقصي، التنصيص على اعتماد الرقابة الذاتية ...)، فضلا عن تدابير المواكبة والمصاحبة والإشراف.

إن تدبير مالية الجماعات الترايبية بالأساس، هي المادة الأساسية لمساعدة المجالس المنتخبة على تنفيذ سياساتها الاقتصادية والاجتماعية، ومن هنا فقد شكلت مالية الجماعات الترايبية أمرا بالغ الأهمية على مستوى التنمية الترايبية.

فالهدف المتوخى من حسن تدبير المالية العامة هو استخدامها كوسيلة أساسية من أجل تحقيق التنمية على جميع المستويات والبياديين التي من شأنها الرفع من معدلات التنمية بحيث أن المالية العامة باستطاعتها أن تلعب دورا أساسيا وفعالا في التطور على جميع المستويات.

إن تفعيل الحكامة الجيدة يتطلب ضرورة التطبيق الصارم لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، والعمل على تطبيق القانون على المسؤولين الذين يتقاعسون في أداء واجبهم، أو يتسببون في تعطيل مصالح المواطنين أو المشاريع التي تهمهم.

فقد كشف تقرير وزع من طرف المديرية العامة للجماعات المحلية التابعة لوزارة الداخلية بمناسبة مناقشة الميزانية الفرعية للوزارة برسم سنة 2018 بمجلس النواب، أن عدد المتابعات القضائية لرؤساء وأعضاء الجماعات خلال العشرة أشهر من العام 2017، بلغت 102 حالة على خلفية مخالفات للقانون. ويتعلق الأمر بـ 40 رئيس جماعة و28 نائب رئيس و34 عضوا لارتكابهم أفعالا تستوجب عقوبة جنائية، كاختلاس المال العام أو تزوير وثائق إدارية أثناء ممارستهم لمهامهم. في حين تمت متابعة 8 رؤساء جماعات حاليين أمام المجالس الجهوية للحسابات في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بخصوص التجاوزات المرتكبة في حقهم.

وحسب التقرير ذاته، فقد أحال ولاة وعمال المملكة، خلال هذه السنة، 18 قضية على المحاكم الإدارية، منها 8 طلبات لعزل نواب للرئيس، و3 طلبات لعزل رؤساء جماعات، وطلب عزل واحد لرئيس مجلس إقليمي.

كما أفاد تقرير لوزارة العدل حول حصيلتها خلال سنة 2017، وزعه الوزير المعني على أعضاء لجنتي العدل والتشريع بمجلسي البرلمان، بأن المجلس الأعلى للحسابات أحال على وزارة العدل، إلى غاية نهاية شهر أكتوبر، ما مجموعه 60 قضية تتعلق بالفساد المالي وجرائم المال العام، تم فتح تحقيق قضائي بشأنها من طرف المحاكم المختصة في الجرائم المالية.

إن اختلال نمط الحكامة الإدارية بالمغرب جاء نتيجة اتجاه الإدارة المغربية نحو البيروقراطية ومراكمتها لجملة من الاختلالات والمعوقات، فالإدارة المغربية ما فتئت تعمل بشكل سيئ، وبدل أن تكون قاطرة حقيقية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية أضحت تجسد عقبة كأداء أمامها، مما استوجب معها إعادة النظر في طرق عملها وذلك بالقيام بالإصلاحات الضرورية للرفع من قدراتها ونجاعتها في المجالات الاجتماعية والاقتصادية حتى تستطيع مجابهة التحديات الراهنة ومواكبة الأحداث المتسارعة.

إن السياسة التنموية الهادفة والجادة التي تسعى إلى الرفع من المستوى المحلي، هي تلك التي تهدف إلى جعل الجماعات الترابية البنية الأساسية للتنمية، وقطب شعاع اقتصادي واجتماعي، ومن أجل ذلك لا يجب أن تكون الجماعات الترابية منعزلة أو منغلقة على نفسها، بل يجب أن تكون منفتحة على محيطها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

إن ما كرسه المشرع المغربي من مفاهيم الحكامة الجيدة والديمقراطية التشاركية، ليهدف إلى تحسين الحكامة المالية للجماعات الترابية، وتقديم خدمات أساسية للسكان المحلية ترقى إلى مستوى الطموحات والتطلعات، والرفع من جودة الحياة بالنفوذ الترابي للجماعة، وتوفير سبل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لتحسين عيش المواطنين والمواطنات ضامنا للكرامة الإنسانية.

فدور الجماعات الترابية يفرض أن تنسج علاقات تعاون وتبادل واتصال مع الطاقات الاقتصادية على المستوى المحلي، الإقليمي، الجهوي والوطني.

وهذا المقتضى يمكن أن يتحقق عن طريق مجموعة من الطرق التي أتاحتها المشرع أمام الجماعات الترابية، نجد من أبرزها، مبدأ التدبير الحر، آليات التشارك والاقتراح وآليات التعاون والتضامن.

إن سلطة الوصاية، وفي إطار الحكامة الجيدة، مطالبة باطلاع رؤساء الجماعات الترابية على آخر المستجدات القانونية في مجال مالية الجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية والمراسيم التطبيقية الجديدة مع تمكين المنتخبين من الميكانيزمات والمقاربات التي يجب اتباعها من أجل تدبير شفاف وعقلاني لمالية الجماعات الترابية، بالإضافة إلى دعم قدرات جميع المتدخلين في هذا المجال على صعيد الجماعات الترابية، فضلا عن إرساء جو من الثقة بين رؤساء الجماعات ومؤسسات الرقابة (المحاكم المالية، المفتشية العامة للإدارة الترابية، المفتشية العامة للمالية) بغية تسهيل مهمة الافتحاص ومراقبة مالية هذه الجماعات.

خاتمة المبحث الثاني:

لقد أصبحت الجماعات الترابية مع ترسيخ اللامركزية والديمقراطية المحلية فضاء قانونيا وسياسيا واجتماعيا واقتصاديا يتم فيه التعبير عن حاجيات ساكنة الجماعة في تزايد مستمر، فلم يعد بإمكان الجماعات الترابية أن تبقى حبيسة نماذج التدبير الإداري التقليدي، بل وجب عليها أن تتجه نحو نظم تفسح المجال لحكامة تشاركية تمكن من انخراط العديد من المتدخلين، ولمبادرات خلاقة تستند إلى شراكة إرادية للفاعلين السياسيين والاقتصاديين والاجتماعيين.

إن تسيير الشأن العام المحلي أصبح يتطلب أسلوبا معيناً في التدبير، مرتكزا على مبادئ وقيم معينة، تستند على مضامين الحكامة الجيدة، التي تأتي في سياق مواكبة ديناميكية الإصلاحات الكبرى التي يعرفها المغرب والتي تهدف إلى اعتماد مبادئ الحكامة الجيدة كرافعة أساسية لتخليق مجال تدبير الشأن العام على المستوى المحلي.

فتعزيز قدرات التدبير لدى الجماعات الترابية يتأتى من خلال اعتماد أنماط وآليات ملائمة في مجال تدبير الموارد المالية، وتقييم المشاريع، والتحكم في الأشغال ونظام المعلومات والمراقبة الداخلية.

غير أن المشكلة لا تطرح على مستوى القيم في حد ذاتها وإنما على مستوى تطبيق هذه القيم، ذلك أن التغييرات التي عرفتها القوانين المنظمة للجماعات الترابية جاءت مواكبة للمستجدات الدولية والوطنية.

فإنجاح السياسات العمومية يقتضي اعتماد أساليب جديدة في تدبير الشأن المحلي، بهدف تعزيز علاقات الثقة بين الجماعات الترابية والساكنة، بما يستجيب لانتظارات وطموحات المواطنين، وتجاوز الاختلالات التي عرفها تدبير الشأن المحلي خلال السنوات السابقة التي عرفت إنفاق مبالغ باهظة لإنجاز برامج وأهداف معينة، لكن النتائج غالبا ما كانت دون مستوى طموحات المواطنين، كما يتبين ذلك بجلاء من خلال نتائج تقارير المجلس الأعلى للحسابات، الذي رصد مجموعة من الاختلالات المالية بعدة جماعات ترابية.

خاتمة الفصل الثاني:

يعتبر إصلاح التنظيم المالي للجماعات الترابية عنصرا أساسيا في سلسلة برامج إصلاح اللامركزية الإدارية وتدعيم الديمقراطية المحلية بهدف الوصول إلى حكمة جيدة. فبعد إصلاح نظام اللامركزية بمقتضى القوانين التنظيمية 14-111 المتعلق بالجهات ومجموعاتها و 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم ومجموعاتها و 14-113 المتعلق بالجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، ونظام الجبايات المحلية وغيرها من مجالات تدبير اللامركزية الإدارية، جاء مشروع إصلاح نظام المحاسبة العمومية للجماعات الترابية كحلقة من حلقات هذا الإصلاح الذي باشرته الحكومة، سعيا منها إلى بث روح جديدة في تدبير الشأن المحلي يتلاءم والدور الذي أصبحت تلعبه الجماعات الترابية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

فالجماعات الترابية مطالبة الآن بتفعيل الحكامة المالية لأن المقاربة الجديدة للميزانية بإمكانها المساعدة على الانتقال إلى تدبير مالي يتميز بجودة ومصداقية، لأنه يركز في توجيهاته الكبرى على ممارسة الإدارة للأنشطة المالية وفق مساطر وإجراءات واضحة، واعتماد آليات محكمة ومعقنة لتجاوز الاختلالات التي يعرفها تدبير النفقات العمومية والاعتماد على مبادئ الدقة والشفافية والفعالية، والعمل على تحسين الأداء بتقديم الخدمات المطلوبة بشكل أفضل.

لقد أصبح الكل مقتنعا ومتفقا على ضرورة إصلاح وتحديث تدبير ميزانيات الجماعات الترابية باعتبارها البوابة الرئيسية لأي إصلاح للحد من النفقات المحلية والتقليص من الاختلال المالي وكذا وفرة بعض الموارد التي يمكن تخصيصها للاستثمار.

إن الجماعات الترابية أصبحت اليوم مدعوة إلى العمل على تحقيق تنميتها المنشودة في إطار رؤية عقلانية وشمولية تركز على التقنيات العصرية للتدبير في إطار حكمة جيدة، مع إيلاء عناية خاصة لتحسين الوضعية المالية للجماعات الترابية وضبط إمكانياتها المالية.

فالجماعات الترابية مطالبة كذلك باتخاذ تدابير مهمة تتجلى في العمل على تحسين بنية الميزانية عبر إجراءين أساسيين:

الإجراء الأول: يسعى إلى الرفع من المداخل عبر تحسين الوعاء الضريبي، تحسين مردودية الإدارة الجماعية الجبائية ثم تقييم سياسة الإعفاءات الضريبية لمعرفة مدى مساهمتها المالية.

الإجراء الثاني: يهتم ترشيد النفقات العامة عبر التحكم في كتلة الأجور، وتقليص نمط عيش الإدارة، تقليص المديونية من صندوق التجهيز الجماعي وانتقاء مشاريع هادفة وذات جدوى.

من هذا كله، فالحكامة الجيدة لا يمكنها أن تعطي ثمارها ومفعولها في التدبير المالي للجماعات الترابية، وأن تتبلور على أرض الواقع، بدون تفعيل حقيقي، جدي، ومسؤول، للقوانين المنصوص عليها في هذا المجال بدستور 2011، والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية وكذا النصوص التطبيقية المنصوص عليها بالقوانين التنظيمية، فلا يكفي التنصيص عليها فقط ووضعها كسطور على ورق، وإنما يجب إخراجها للوجود وتفعيلها بشكل ملموس.

كل هذا في اتجاه الرقي بعمل الجماعات الترابية، ومنحها المرتبة التي تستحق، فلا يكفي أن تبقى فقط عبئاً على الدولة من ناحية تمويلها وتميئها، ولكن يجب أن يتغير هذا الدور إلى إدماج الجماعات الترابية كشريك مع الدولة في العملية التنموية، كهدف رئيسي من أهداف اللامركزية.

خاتمة القسم الثاني:

لقد عرف المغرب خلال السنين الأخيرة، سلسلة من الإصلاحات همت على وجه الخصوص تغيير وتجديد العديد من النصوص القانونية والتشريعية، ويعتبر موضوع المراقبة على تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية من المواضيع ذات الأهمية الكبرى في الوقت الحاضر، نظرا لارتباطه بحماية المال العام وحسن تدبير الموارد المالية التي تتوفر عليها الجماعات الترابية.

إن سياسة اللامركزية المعمول بها منذ سنة 1976 والمدعمة سنة 2002 وصولا إلى سنة 2015، عرفت عدة مستجدات تهدف إلى تقوية مسلسل اللامركزية وإرساء دعائم الديمقراطية المحلية. منذ ذلك العهد والجماعات الترابية تعتبر موطن الحدث والتفاعل والاستفادة من أجل تنمية محلية واجتماعية وثقافية لسكانتها وللمجال الترابي ككل. وفي هذا الإطار، فإن دائرة المسؤوليات المحلية اتسعت لتشمل عدة اختصاصات جديدة سواء ذاتية أو قابلة للنقل.

وهكذا دخل المغرب في مسلسل من الإصلاحات "التوافقية" كان أبرزها التعديل الدستوري لسنة 1996 و دستور 2011، في حين ترسخت ضرورة مراجعة وتطوير التنظيم الجماعي إذ لم يعد مواكبا للتحويلات التي عرفتها البلاد وللدور الاقتصادي والاجتماعي الذي يجب أن تلعبه الجماعات، حيث أبانت الممارسة العملية عن عدة عوائق وصعوبات أثرت سلبا على الأداء والتدبير السليم للشأن المحلي، في وقت أصبح فيه العمل بمضامين الحكامة المحلية أمرا ملحا.

فالرقابة هي ضرورة وليست اختيارا، ذلك أن مراقبة استعمال الأموال العمومية المحلية تعتبر عنصرا قارا وضروريا في المالية عموما وتزداد هذه الضرورة كلما تم الاتجاه نحو المالية المحلية. لأن عدم تفعيل الرقابة خصوصا في مجال التسيير ستعكس بالضرورة على الاستثمارات المحلية. كما أن الرقابة تعتبر وظيفة مهمة جدا تمتد آثارها لتشمل جميع ما يتعلق بالمالية العمومية، لذلك يجب مناقشتها على أعلى المستويات، ومراجعة النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكمها والعمل بجد والتعاون بين مختلف الهيئات في سبيل تفعيلها وضمن حسن أدائها.

إن إلزامية الرقابة المالية فيما يخص تدبير النفقات المحلية تنطلق من تجنب تبذير الأموال المحلية، وتقييم درجة احترام الاعتمادات الواردة بالميزانية، وهو ما دفع البعض إلى القول بأن الرقابة تعتبر إكراها وتحد بالنسبة للديمقراطيات المعاصرة.

فأثناء إصدارها للتقرير السنوي⁶⁰⁹ حول مؤشر مدركات الفساد في العالم لسنة 2016 (CPI) الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية Transparency⁶¹⁰ سنويا وهي المنظمة التي تقود الجهود العالمية لمكافحة الفساد، صنفت المنظمة في تقريرها هذا، المغرب ضمن المراتب المتأخرة على مستوى الشفافية ومعدلات الفساد بها حيث جاء في المرتبة 90 عالميا ضمن 176 دولة شملها التقرير بنقطة 37 على 100، كما انتقل من المرتبة 90 إلى الرتبة 81 عالميا في مكافحة الفساد لسنة 2017، ويكون المغرب، الذي سجل معدل 40 درجة، قد اقترب كثيرا من المعدل الدولي لهذا المؤشر وهو 43 درجة.

ويقاس مؤشر الفساد في 176 دولة حول العالم تبعا لآراء خبراء في القطاع العام والخاص، ذلك بالاعتماد على أربعة عشر مصدرا للمعلومات. إذ قالت منظمة الشفافية الدولية إن أغلب الدول العربية تراجعت في مجال مكافحة الفساد في 2016 رغم مرور 6 سنوات على اندلاع ثورات ما يسمى بالربيع العربي التي كانت بداية التغيير في المنطقة العربية. فغالبية الدول العربية لم تستطع تحقيق نتائج حقيقية تعكس إرادة الشعوب في بناء أنظمة ديمقراطية فعالة تعطي مساحة للمساءلة والمحاسبة.

فالمنتبعون للشأن المالي والاقتصادي يرجعون سبب تدني المغرب إلى هذه المرتبة، إلى ضعف جهاز الرقابة وعدم تطبيقه للقوانين ذات الصلة. كما جاءت هذه الرتبة التي احتلها المغرب، نتيجة لغياب الشفافية في تدبير الشأن العام والحكامة الرشيدة مما أدى إلى تدهور البنيات التحتية وغياب المرافق العمومية اللازمة.

⁶⁰⁹- شهد يوم 25 يناير 2017 للمرة الثانية والعشرين إعلانا لتتائج مؤشر مدركات الفساد في العالم.

⁶¹⁰- منظمة الشفافية الدولية، وقد تأسست عام 1993، هي المنظمة الغير حكومية الرائدة في تخصصها لجمع الفساد تضم حاليا فرعا في تسعين دولة، وأمانتها العامة في برلين في ألمانيا.

فحماية المال العام تعتبر اليوم في صلب التدبير العمومي ومن أهم أولويات عمل الحكومات المتعاقبة في المغرب، على اعتبار أن تعزيز الرقابة الإدارية والقضائية التي تضطلع بها المفتشية العامة للإدارة الترابية التي تتم على مستوى وزارة الداخلية والمفتشية العامة للمالية التابعة لوزارة المالية والمحاكم المالية، وإعادة النظر في دورها ومهامها وهيكل المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات يعتبر أحد الركائز الأساسية في سياق إقرار مبادئ الحكامة السياسية والمالية والتدبيرية.

إن التدبير السليم والعقلاني للشأن المحلي يتطلب مجموعة من المقاييس والمعايير للوصول إلى حكمة جيدة، أهمها التطبيق السليم والفعلي للديموقراطية والنزاهة والشفافية ومشاركة كل الفاعلين في المجال المعين دون إغفال تنمة هذه المعايير ألا وهي المساءلة والمراقبة والمحاسبة لكل مدبر أو مسؤول بالجماعات الترابية وكيف ما كانت منزلته أو رفعة قيمته، لأن الإفلات من المحاسبة والعقاب يفضي في النهاية إلى التسبب والبيروقراطية واستغلال النفوذ والشطط في استعمال السلطة.

إلا أنه ورغم كل هذه الجهود المبذولة التي تبذلها السلطات العمومية من أجل محاربة ظاهرة الفساد، تبقى الجماعات الترابية تشهد استمرار انتشار هذه الظاهرة واختلاس الأموال العمومية وسوء التدبير وعدم تحقيق الحكامة الجيدة.

إن المغرب اليوم، يشهد تغييرات جذرية خاصة مع الدستور الجديد الذي دخل حيز التطبيق ابتداء من سنة 2011 وكذا القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة خلال سنة 2015 وما تحتاجه من تنزيل سليم على أرض الواقع، فإن الجماعات الترابية وكذا المؤسسات المكلفة بالمراقبة المالية مطالبة في الوقت الحالي بنهج حكمة جيدة تركز على الشفافية والوضوح والمساواة بين كافة المتدخلين في الشأن المحلي بهدف تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

فانطلاقاً من سنة 2015، وبهدف تعميق مسلسل اللامركزية والتنمية المحلية، تم اعتماد قوانين جديدة للجماعات الترابية (الجهة، العملات والأقاليم، الجماعات)، تضمن مقتضيات تصب في اتجاه تعزيز الاستقلال الإداري والمالي والحكمة الجيدة المحلية وتحسين وضعية المنتخب، وشفافية تدبير الشأن العام المحلي، وتوضيح وتوسيع اختصاصات المجالس المنتخبة، وتخفيف آليات الوصاية الإدارية والمالية.

إن الغاية الأساسية من الترسنة القانونية التي وضعها المشرع المغربي هي تركيز مبادئ الحكامة المحلية الجيدة، سواء على مستوى الأجهزة المنتخبة أو على مستوى الإدارة الجماعية، ودعم قدرات الجماعات الترابية على القيام بمهامها ولاسيما التنمية المحلية.

فالجماعات الترابية أصبحت مقيدة بحسن التدبير الجيد في احترام تام لقواعد الحكامة ولاسيما في مجالات المساواة بين المواطنين والمواطنين في ولوج المرافق العمومية، وتكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية وترسيخ سيادة القانون. وكذا اعتماد مبادئ التقييم المستمر والمراقبة.

إن حسن تدبير إدارة الجماعات الترابية يتطلب حسن التتبع والمراقبة والمساءلة، إذ لا يمكن بأي حال من الأحوال تحقيق أهداف الحكامة الجيدة دون مراقبة ومساءلة والتي تبقى مفتاح النزاهة والشفافية والديموقراطية وحسن التدبير وترشيد النفقات والأموال العمومية.

من خلال دراستنا هذه، سلطنا الضوء على أكثر الجوانب التي تعنى بالرقابة والحكمة الجيدة، مع رصد لمجموع المتدخلين الفاعلين في هذا المجال ولاختصاصاتهم المختلفة، للوصول إلى مفهومي الرقابة والحكمة باعتبارهما أحد أهم الوسائل والطرق لتحقيق التنمية والقضاء على الفساد بكل أنواعه، كما حللنا الحكمة المالية بالجماعات الترابية تحليلا متكاملا من خلال التطرق إلى الرقابة الإدارية والقضائية باعتبار هذه الآليات، فضلا عن كونها أداة من أدوات تخليق الحياة العامة، هي في الوقت ذاته أداة لترسيخ المصداقية والثقة لدى المواطنين، من خلال توفير ضمانات فعلية لتعزيز منظومة النزاهة ومواصلة محاربة الرشوة من خلال التنزيل الأمثل للاستراتيجية الوطنية لمحاربة الفساد والعمل على تتبعها وتقييمها.

إن هذه الدراسة المعمقة التي تمحورت حول دور الرقابة على مالية الجماعات الترابية في تعزيز الحكمة المحلية، أظهرت لنا على أن الإصلاحات التي عرفتها مالية الجماعات الترابية بالمغرب جاءت تنزيلا لمقتضيات دستور 2011 المتعلق بالتنظيم الترابي الجديد للمملكة، والتي تقتضي مساءلة الإدارة الجماعية على نشاطها وسلوكيتها سواء في محيطها الداخلي أو في علاقتها بالمرتفقين.

إذ تبين لنا أن نظام المراقبة بالمغرب يتوفر على منظومة قانونية متكاملة من مستوى جيد على العموم، تم تعزيزه بالتدرج من خلال إحداث عدة مؤسسات تختلف وتتكامل مهامها وآليات عملها، وتتكون من هيئات للتنقيش والمراقبة ومحاكم مالية.

وبناء على مقتضيات الدستور الجديد، فإن محاربة انتشار آفة الفساد داخل الإدارة الجماعية وما يخلفه من آثار سلبية على مختلف مناحي الحياة، كان لابد من وجود رقابة على أعمال الإدارة الجماعية تقوم بها كل من سلطة الوصاية ممثلة في وزارة الداخلية تتولى مهامها الرقابية على المالية المحلية عامة وعلى تنفيذ الميزانيات خصوصا، وذلك من خلال المفتشية العامة للإدارة الترابية. في حين تمارس وزارة المالية سلطتها الرقابية على مالية الجماعات الترابية من خلال المفتشية العامة للمالية، والمحاكم المالية هي الأخرى تقوم بالرقابة على مالية الجماعات الترابية.

فالأليات الديمقراطية التشاركية التي نصت عليها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، تلعب دورا مهما وفعالا في مجال الرقابة على أعمال هذه الوحدات الترابية.

إن المؤسسات الثلاثة السالفة الذكر تقوم بمهام تتعلق بمواكبة ومساعدة الجماعات الترابية من أجل تجاوز مختلف الصعوبات التي تعترض مصالحها الإدارية والمالية وتحسين أدائها في مختلف مجالات تسيير الشأن المحلي.

فمهام الرقابة بالجماعات الترابية تحتل حيزا مهما من مجال عمل كل من المفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية، وتشكل منظومة متسلسلة من الإجراءات تبتدأ بتشكيل لجان مركزية للتفتيش والمراقبة، مروراً بإعداد التقارير واقتراح التدابير الواجب اتخاذها وانتهاءً بتتبع مآل التوصيات والمقترحات الصادرة بشأن المهام المنجزة.

ومن خلال الترسانة القانونية التي أصبح المغرب يتوفر عليها في مجال تدبير الشأن المحلي، فإن الجماعات الترابية باتت مطالبة بفرض اعتماد مناهج جديدة في تدبير المالية المحلية، سواء في مرحلة إعداد الميزانية وتنفيذها أو في مرحلة التقييم، تحقيقاً للأهداف المنتظرة منها من طرف الساكنة وتوفيراً للشروط والضمانات الكفيلة بتوفير جميع الاحتياجات المسطرة في برامج التنمية المحلية.

كما أن دخول القوانين التنظيمية للجماعات الترابية في شقيها المتعلق بالمالية المحلية، و المراسيم المتعلقة بسن نظام المحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها والعمالات والأقاليم ومجموعاتها والجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات حيز التنفيذ في يناير 2018، كان لها الأثر الكبير على التدبير المالي للجماعات الترابية، وذلك من خلال وضع آليات لتطوير وعصرنة التدبير المالي للجماعات الترابية ومؤسسات التعاون بين الجماعات، في إطار المبادئ التي جاء بها دستور 2011 المتعلقة بربط المسؤولية بالمحاسبة وقواعد الحكامة الجيدة، ولا سيما تلك التي تركز قيم الشفافية والمسؤولية.

فدستور 2011 أكد على كون التنظيم الترابي للمملكة يعتمد على نظام اللامركزية وعلى الجهوية المتقدمة بما يفترضه ذلك اعتماد أساليب تدبيرية جديدة في تسيير الشأن المحلي وخاصة في إطار توزيع الاختصاصات بين الدولة من جهة والجماعات الترابية من جهة أخرى، إذ جاءت القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية من أجل تفعيل

مقتضيات الدستور في أفق الارتقاء بتجربة اللامركزية الإدارية بالمغرب، وإعادة النظر في دور الدولة في علاقتها بمختلف المتدخلين الترابيين.

فالدراسة تناولت نظام الرقابة والحكامة المالية في المغرب بدءا من مرحلة ما قبل الحماية مرورا بالفترة الاستعمارية ووصولاً إلى الوقت الحاضر، ويسلط البحث على حقبة مهمة من تاريخ المغرب.

حاولت الدراسة كذلك توضيح مفهوم الرقابة والحكامة المالية وأنواعها، ومبادئها العامة، إضافة إلى تأصيل المفاهيم والأنواع والمبادئ المتداولة في مجالي الرقابة والحكامة المالية في وقتنا الحاضر من النواحي المعمول بها في المغرب.

وقد ناقشت مفهوم وأهداف ومميزات الرقابة المالية، كما تحدثت عن أنواع الرقابة قبل وبعد العمل ورقابة الأداء.

لقد مكنتنا هذه الدراسة كذلك من الوقوف على جل أبعاد الرقابة الإدارية والقضائية الممارسة على مالية الجماعات الترابية، والتي تقوم بها كل من المفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية والمحاكم المالية ممثلة في المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات. ونستطيع أن نميز بين وجهين متناقضين لكل جهاز على حدة.

فمن جهة أولى، تعاني الأجهزة الثلاثة من معيقات مرتبطة بمكوناتها المادية والبشرية تحول دون قيامها بالعمل المطلوب مما تحد من فعالية رقابتها كهيئات عليا للرقابة على المالية المحلية. بالإضافة إلى وجود معيقات مرتبطة بالإطار القانوني الذي يحكم كل جهاز.

ومن جهة ثانية، أصبحت الأجهزة الثلاثة في السنوات الأخيرة تحظى بمكانة متميزة في مجال الرقابة خصوصا بعد إقرار دستور 2011 ودخول القوانين التنظيمية للجماعات الترابية حيز التنفيذ، وذلك بفضل اعتمادها على مناهج متطورة تقوم على الفعالية و ربط المسؤولية بالمحاسبة.

ومن أجل تجاوز بعض النواقص التي تحد من فعالية الرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية، يستلزم خلق مصالح جهوية على غرار المجالس الجهوية للحسابات وذلك حتى يصبح لهم تنظيم غير متركز. إذ يتضح أن المشرع المغربي بإقراره اللامركزية الرقابية التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات يعد من أنجع الطرق للمحافظة على المال العام المحلي.

فالمفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية مطالبان اليوم بأن تكونا فعاليتين حتى تستطيعا أن تساهما في حماية المال العام وترشيد النفقات العمومية وتحسين التدبير المالي للجماعات الترابية.

إن المجالس الجهوية للحسابات مطالبة بتجاوز الرقابة النظامية التي تعتمد على البحث في مدى مشروعية تصرفات الأجهزة الخاضعة للرقابة وانسجامها مع القوانين، والبحث في معايير الاقتصاد والكفاءة في إدارة المال العام للجماعات الترابية وفعالية البرامج الجماعية ومشاريعها العامة، ومدى تحقيقها للأهداف المخطط لها منذ البداية. كما يجب عليها أن تلعب دورا مهما في مجال مراقبة التدبير المالي المحلي، تماشيا مع المراقبة المالية الحديثة التي لا تقتصر على ضبط المخالفات وتطبيق العقوبات فحسب، بل تسعى إلى حث المسيرين على اتخاذ القرارات الملائمة والصائبة.

لقد ساهمت الرقابة في تعزيز مبادئ الحكامة الجيدة، فالقوانين التنظيمية للجماعات الترابية عرفت تحسينات هامة استهدفت ضمان تدبير سليم وشفاف للموارد المتوفرة لدى الجماعات الترابية، مما يعكس إرادة المشرع في إنشاء تنظيم جماعي يقوم على مبدأ المسؤولية ومن ثم مبدأ المساءلة.

فالدستور الجديد عزز مكانة الجماعات الترابية كفاعل أساسي في المسلسل التنموي إلى جانب الدولة والقطاع الخاص ومكونات المجتمع المدني، مع إطلاق الورش الكبير للجهوية المتقدمة والذي يشكل تحولا نوعيا في أنماط الحكامة الترابية.

وفي إطار الدينامية الجديدة التي تتبناها السلطات العمومية تفعيلًا لمبادئ الحكامة الجيدة، أصبحت اليوم الجماعات الترابية مطالبة بالتركيز أكثر على الشراكة والتعاقد بين مختلف الفاعلين في ميدان التنمية.

وقد نص دستور 2011 في العديد من فصوله ولأول مرة في تاريخ التعديلات الدستورية بالمغرب، على مبدأ الديمقراطية التشاركية وحق المواطنين والمواطنات والجمعيات في المشاركة في صنع السياسات العمومية سواء على المستوى الوطني أو الجهوي أو الإقليمي أو المحلي، وخول للسلطات الحكومية والعمومية المعنية إصدار القوانين التنظيمية المحددة لشروط وكيفيات ممارسة هذه الحقوق.

إذ أنه لا يمكن الوصول إلى حكمة جيدة دون مشاركة المواطنين والمواطنات والجمعيات في الشأن العام المحلي وتطوير الشراكات بين الجماعات الترابية والقطاع الخاص والربط بين مستويات صنع القرار والإدارة الجيدة للموارد، مع العمل على تعزيز قيم النزاهة والكفاءة في إدارة شؤون الجماعات الترابية ومكافحة الفساد وتكريس مبادئ الشفافية والمسؤولية.

فالجماعات الترابية (الجهات، العمالات والأقاليم والجماعات) تمثل اليوم فاعلا وشريكا حقيقيا لتحقيق التنمية إلى جانب الفاعلين الآخرين، وذلك بفضل الإصلاحات العميقة التي شملت جميع المجالات التي من شأنها إنعاش اللامركزية ومنحها قفزة نوعية.

إن التدبير على المستوى المحلي، أصبح في الوقت المعاصر من الاختيارات الأساسية ضمن استراتيجية التنمية المحلية، وذلك بتكريس الحكامة الجيدة في مجال تسيير القضايا المحلية، وبتقوية الشراكة من خلال انخراط مختلف الفاعلين في تدبير الشأن العام المحلي، بحيث يكون لهم تأثير مباشر في عملية صنع القرار، وفي توسيع دائرة إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم، ولتلبية طلباتهم في أحسن الظروف، والعمل على إرساء مبادئ الشفافية والمسؤولية والمحاسبة.

لقد عرف مسلسل اللامركزية بالمغرب إصلاحات واسعة واختصاصات جديدة للجماعات الترابية، وفي إطار مشروع الجهوية الموسعة تعتبر الحكامة الجيدة عنصرا أساسيا في التنمية المتجانسة للجهات. هذا المفهوم لا يقتصر على مشاركة المواطن والمجتمع المدني في السياسات العمومية وتعزيز الشراكة بين القطاعين الخاص والعام والتشارك في مستويات اتخاذ القرار والتدبير الجيد للموارد، بل يشمل أيضا تعميم القيم النبيلة كالإنصاف والشفافية والفعالية في تدبير الشأن العمومي.

غير أنه ولكي تتمكن الجماعات الترابية من أن تكون في مستوى التحديات التي تنتظر الساكنة، فإنه يتعين القيام بإعادة تأهيل حقيقي، وذلك من طرف كل من السلطات العمومية والمنتخبون الذين يسيرون الجماعات الترابية مع ترسيخ ثقافة تغيير العقلية والتصرفات وكذا تغيير المساطر والعلاقة مع المواطنين و المواطنين.

وهكذا، فإن الجماعات الترابية استفادت من تجديد النخبة التي تسيروها خلال الانتخابات الجماعية التي أجريت خلال سنة 2015، ومن الإصلاح الشامل للإطار القانوني المنظم لها ومن توسيع اختصاصاتها ومن تعزيز مواردها، وكذلك التخفيف من سلطة الوصاية وإقرار وصاية القرب، فالوصاية إذن تلعب في عصرنا دور التعاون ودور تعميق اللامركزية لا الحد من اختصاصات المجالس وهذا عنصر أساسي.

إن تعزيز آليات الحكامة من خلال ترشيد النفقات العمومية، ونهج تدبير أمثل للشأن المحلي عبر إقرار مبادئ التدبير العقلاني وتبني نموذج التدبير التشاركي بين جميع الفاعلين في بلورة السياسات العمومية من قطاع خاص ومجتمع مدني، مع تهئى المناخ الملائم لانخراط هؤلاء الفاعلين في عملية التنمية، من شأنه الارتقاء بآليات التدبير بما ينسجم والمقاربات الحديثة لتحقيق النتائج المتوخاة و ترسيخ قيم الديمقراطية والشفافية.

واعتماد الجماعات الترابية كذلك على مناهج التدبير بحسب النتائج لتحقيق الأهداف التنموية سيفضي إلى بناء خبرة جماعية متدرجة لتملك المنهجية وتكثيف الأدوات وفق مقاربة التحسين المستمر، وبإشراك المصالح اللامركزية والمقاولات العمومية والقطاع الخاص والخبرات المحلية ستمكن الجماعة الترابية من إعداد وتتبع تنفيذ مختلف المشاريع أو العمليات المبرمجة بميزانياتها.

كما أنه، ومن أجل اعتماد حكمة جيدة مبنية على النتائج، لا بد من إعداد مخطط استراتيجي، مخطط عمل سنوي لتطوير الكفاءات من أجل التوفر على رؤية مندمجة تأخذ بعين الاعتبار التنوع والخصوصيات المحلية، وكذا متطلبات القرب في إطار مخططات جهوية، إلى جانب إنجاز برامج تكوينية لفائدة الجماعات الترابية، وذلك من خلال اعتماد مقاربة احترافية وتشاركية مع كل الفاعلين في هذا المجال.

ولا يمكن أن نتحدث عن الحكامة دون تكريس المشاركة والمحاسبة والشفافية. ولا وجود للحكامة إلا في ظل الديمقراطية. والحكامة تستوجب وجود نظام متكامل من المحاسبة والمساءلة السياسية والإدارية للمسؤولين في وظائفهم العامة ولمؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، والقدرة على محاسبة المسؤولين عن إدارتهم للموارد العامة، وحماية الشأن العام من تعسف واستغلال السياسيين.

وتعتبر الحكامة الجيدة للجماعات الترابية أحد المحاور ذات الأولوية في تدبير الشأن المحلي، خاصة في ظل ما تتضمنه من تدبير سليم للمالية المحلية وتأمين بالغ للموارد البشرية للجماعات. إن استمرار إشكاليات البيروقراطية في الجماعات الترابية يقف حاجزا أمام تحقيق حكامة جيدة، على اعتبار أن حسن التدبير لا يمكن أن يتم إلا إذا أوكلت إدارة أقسام ومصالح الموارد البشرية لمن لهم رصيد مهم من التجارب و لهم دراية وتكوين في هذا التخصص. فتدبير الموارد البشرية يعتبر أهم محرك للإنتاج والعامل الأساسي في تطوير وتحديث نظم الإدارة الجماعية.

إن الإدارة الجماعية تحتاج في الوقت الراهن إلى الموارد البشرية على مختلف مستوياتها لأنها تمثل رأس المال البشري الذي يعتبر أهم الموارد على الإطلاق، والذي يتولى عمليات التخطيط والتوجيه والتنظيم والرقابة بهدف تحقيق الأهداف.

فالسطات العمومية مطالبة بتأهيل الجماعات الترابية في اتجاه تقديم خدمات تتميز بالجودة لفائدة المواطن، وتحفيز انخراطها على نحو أكثر فاعلية في التنمية المحلية.

على هذا الأساس يمكن اعتبار الحكامة أداة مهمة، وعاملا جوهريا في إصلاح الدولة والمجتمع، ومدخلا أساسيا وخيارا لا محيد عنه لتحقيق التنمية المستدامة. كما أنها أصبحت حلا واجب التنفيذ نظرا لما تنطوي عليه من تكامل بين أدوار الإدارة الحكومية والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني.

فالحكامة الجيدة بالمغرب تعتبر مطلبا أساسيا في المرحلة الراهنة، وذلك نظرا للمستجدات والتحويلات التي يعرفها المغرب على جميع المستويات الأمر الذي يتطلب من السلطات العمومية أن تخطو خطوات جريئة إلى الأمام في جميع الميادين التي تساعد على تحديث الإدارة وتطويرها، لكن ذلك يقتضي وجود إرادة سياسية واضحة من خلال التعبير عن الرغبة في الإصلاح، وإعادة النظر في الطرق التدييرية السابقة والتي أصبحت متجاوزة.

من خلال كل هذا، يتبين أن المغرب شهد اهتماما متزايدا بموضوع الرقابة والحكامة الجيدة واللامركزية بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية، إذ يعد مقارنة مع دول المغرب العربي، وباقي الدول العربية ودول العالم الثالث دولة رائدة في هذا المجال وأصبح مثلا ونموذجا يحتذى به في كثير من الدول. ويرجع ذلك إلى تقليص دور الدولة في المجال الاقتصادي والإداري ومنح الجماعات الترابية (الجهات، العمالات والأقاليم، الجماعات) دورا أكبر في صنع القرار المحلي رفقة مشاركة المواطنين والمواطنين والمجتمع المدني من أجل تخليق الحياة العامة ونشر قيم النزاهة والشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة.

إن الدولة مطالبة بتنظيم سلسلة من الندوات الوطنية للدراسة والوقوف على مكان الخلل وتكوين المنتخبين والأطر الجماعية، مع دراسة مختلف القضايا المتعلقة بالرقابة والحكامة الترابية، والتي تهم أساسا مالية الجماعات الترابية وتنظيم وسير المجالس المنتخبة، المستجدات الرئيسية لنظام المنتخب، الآليات التشاركية للحوار والتشاور، الهيئات الاستشارية الموضوعاتية، حق تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات، المقترحات الجديدة الخاصة بإدارة الجماعات الترابية، المقترحات الجديدة الخاصة بأجهزة وآليات تنفيذ المشاريع، الحق في الحصول على المعلومات كرافعة للحكامة التشاركية، قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تدبير مبدأ التدبير الحر، مواكبة السلطة المركزية من أجل مساندة الجماعات الترابية لبلوغ حكامة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكولة لها. وذلك تقاديا لاستمرار الخروقات التي تحاول الدولة الحد منها لتوسيع هامش تخليق الحياة العامة.

فتجربة اللامركزية الترايية الطويلة التي عرفها المغرب، والتي كان الهدف منها تفعيل الحكامة الترايية، لم تحقق النتائج المتوخاة منها. إذ أن الانزلاقات الحاصلة في العمليات الانتخابية، والطابع العرضي وغير المستقر للتحالفات الحزبية المحلية، والتكوين المتفاوت للمنتخبين، وسوء التدبير، والتقطيع الترايي غير الملائم، كلها عوامل، من بين أخرى، أضرت بالتنمية المحلية، في العديد من الجماعات الترايية.

إن أساليب التدبير الفعالة تكتسي أهمية قصوى في نجاح كل السياسات العمومية، وعلى هذا الأساس يصبح الالتزام بقواعد الحكامة الجيدة ضرورة حتمية بالنسبة لكل الهيئات العمومية، لهذا تم التنصيص من خلال القوانين الجديدة للجماعات الترايية وهيئاتها على بعض قواعد الحكامة الجيدة من خلال التنصيص على ضرورة اعتماد الأساليب الفعالة للتدبير (تحديد المهام، وضع دلائل للمساطر، تبني التدبير بحسب الأهداف، البرمجة متعددة السنوات، وضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج)، وإعداد قوائم محاسبية ومالية من طرف رؤساء الجماعات الترايية تتعلق بالتسيير والوضعية المالية للمجالس والهيئات التي تسيير مرفقا عموميا تابعا لها، ويتم إطلاع العموم على هذه القوائم مع اعتماد مبادئ التقييم المستمر والمراقبة الداخلية والافتحاص.

غير أنه وأخذا بعين الاعتبار العراقيل المتعددة التي طالما وقفت حاجزا أمام التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعات الترايية، بات يتعين على هذه الأخيرة العمل، أولا، على إعادة هيكلة مجموع بنياتها التحتية وتجهيزاتها وقطاعات نشاطها وإمكانياتها البشرية، لكي تكون تنافسية على الصعيد الجهوي قبل أن تصبح جماعة جذب على الصعيد الوطني.

وبخصوص الإدارة المركزية والأجهزة الوطنية اللامركزية فإن الحكامة ما تزال تشكو من نقائص كبيرة، بالرغم من بعض التطورات الظرفية والمحدودة. وبطبيعة الحال، هناك مشاكل عويصة تتعلق بتبذير المال العمومي والارتشاء والمحسوبية والزبونية، التي ما تزال متفشية، بالرغم من التدابير والنوايا الحسنة. ومن بينها الإعلان عن ميثاق حسن التدبير، وتحسين شفافية إبرام الصفقات العمومية، واللجوء المتكرر إلى الافتحاصات الداخلية والخارجية.

إن تنزيل قواعد الديمقراطية التشاركية يقتضي، وضع خارطة طريق تحدد مهام ودور كل الجهات ذات الصلة، ووضع نظام متطور للاتصال والتواصل وتبادل المعلومات والحوار بين الجماعة الترابية ومكونات المجتمع المدني، وكذا دعم وتنمية القدرات الإدارية وإشراك المواطنين و المواطنين في صنع القرار.

فالديمقراطية التشاركية، في بعديها الإجرائي والقانوني، تشكل آليات واعدة لتنظيم العلاقات بين مختلف المتدخلين في الشأن الجماعي، وتسعى إلى دعم العملية السياسية وتعزيز البناء الديمقراطي الجهوي والإقليمي والمحلي وتقوية أسس الديمقراطية التمثيلية وتفعيل القوانين المنظمة للجماعات الترابية، وتدبير التغيير الذي تعرفه المملكة وفق دستور 2011.

إن محاربة انتشار آفة الفساد داخل الإدارة الجماعية وما يخلفه من آثار سلبية على مختلف مناحي الحياة، يتطلب تدخل الدولة والمجتمع المدني من أجل تخليق الحياة العامة ونشر قيم النزاهة والشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة. وذلك تماشياً مع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد التي تم إطلاقها في ماي 2016، ومن المحتمل أن تمتد على مدى عشر سنوات.

كما أن تمكين كل الأعضاء بمجلس الجماعة الترابية من التداول بكيفية ديمقراطية سواء تعلق الأمر بالأغلبية أو المعارضة من خلال تمكينهم من كل الوثائق التي لها صلة بالنقط المدرجة بجدول أعمال الدورة، والحرص على احترام النظام الداخلي، وإجبارية حضور الأعضاء في الدورات تحت طائلة إقالتهم بحكم القانون بعد معاينة المجلس لهذه الإقالة في حالة غيابه لثلاث دورات متتالية أو خمس دورات متقطعة بدون مبرر يقبله المجلس، سيؤدي إلى إشاعة القيم المهنية المثلى لتحسين الجماعات الترابية والحد من التجاوزات المنتشرة بها.

ففي الوقت الراهن بدأ بروز طريقة حكمة موجهة أساساً نحو تسيير جيد للجماعات الترابية، الشيء الذي يفترض شفافية أكبر وتوافقاً أكثر وحواراً وإدماجاً أكبر بين جميع الفاعلين المحليين في التسيير المحلي، إذ يمكن لكل مجال ترابي تطوير طريقته في الحكامة بحسب خاصياته بالمقارنة مع المستوى الوطني.

وبموجب القوانين الجديدة، فإن الجماعات الترابية أصبحت تتولى مهاماً متنوعة وهامة في مجال التنمية المحلية. ويعتبر الافتحاص الداخلي وسيلة أساسية تمكن الرؤساء والمسؤولين الجماعيين من التأكد باستمرار من أن هناك تحكماً في الأنظمة المختلفة، وذلك بواسطة أجهزة مراقبة ملائمة.

فالجماعات الترابية التي قامت بتأسيس وحدات الافتحاص الداخلي حققت نجاحاً ملحوظاً، من خلال القيام بالعديد من مهام الافتحاص. ومكنت تجربتهم من تأكيد قابلية تطبيق مقاربة الافتحاص الداخلي، إضافة إلى ملاءمتها مع الواجبات التي يفرضها السياق الوطني الحالي، والرامي إلى وضع قواعد للحكامة الجيدة فيما يخص تدبير الشأن المحلي.

إن مهام الافتحاص والتدقيق تهدف بالدرجة الأولى إلى التأكد من نجاعة الرقابة الداخلية ودراسة مساطر التنظيم والتسيير بغرض دعم وإمداد المسؤولين المحليين بتوصيات موضوعية وعملية وواقعية، تهدف إلى تحسين أدائهم العملي، والرفع من نجاعة قراراتهم.

إن الحكومة مطالبة في الوقت الحاضر، وفي ظل وجود دستور جديد وقوانين تنظيمية جديدة للجماعات الترابية بإيجاد حلول تشاركية حول ما تعانيه الجماعات الترابية بالمغرب من مشاكل، تتمثل في قلة الموارد المالية المرصودة للمشاريع المهيكلية وللبنيات التحتية، نظراً لاستحواذ التكاليف العادية والقارة كأجور الموظفين، والمستخدمين والعاملين على النصيب الأكبر من الميزانية الإجمالية للمؤسسة المنتخبة، وكذا تمويل مشاريع الجماعات الترابية بالإمكانات الذاتية، مما يجعلها لا تلتزم بإنجاز كل التزاماتها ويوسع الفجوة بين الناخبين والمؤسسات التمثيلية المحلية.

وبعد الوصف والتحليل لواقع التدبير المالي في المغرب، خلصنا إلى أن الجماعات الترابية لا تزال تفتقد إلى العديد من مقومات الحكامة الجيدة، دون التحدث عن غياب كل مقومات التنسيق والمشاركة والشراكة المفترضة بين كل الفاعلين المحليين لإسقاط المفهوم كتعريف ومؤشر على أرض الواقع، هذا رغم الإرادة السياسية الحقيقية لدى صاحب الجلالة في تجسيدها، كون الإدارات المركزية والإدارات اللامركزية لا تستجيب إلى كل الطموحات، وبالتالي فالأمر يتطلب استراتيجية جديدة تقوم أولاً وقبل كل شيء على التفكير

في الصالح العام قبل المصالح الشخصية والحزبية الضيقة. لاسيما في ظل توافر كل الإمكانيات الطبيعية والمالية والبشرية، أضاف إلى ذلك كثرة النماذج العالمية للحكمة الجيدة.

فبالرغم كذلك من تبني الحكومة للكثير من القوانين، وإنشاء مجالس وهيئات الغرض منها تعزيز ودعم الحكامة، إلا أن أداء المغرب في مؤشرات الحكامة ما زال أقل من المأمول. ومما لا شك فيه أن هناك عدة إصلاحات سياسية وإدارية يعرفها المغرب حاليا، إلا أن هذه الإصلاحات تحتاج إلى تفعيل القوانين المصادق عليها.

إن وجود منظومة تشريعية ضخمة متعلقة بالجماعات الترابية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في بلادنا، لم تنفع في محاربة الفساد، إذ نجد أن هذه الآفة مازالت تنتشر في الجماعات الترابية بطريقة مذهلة.

ويمكن أن نخلص في الأخير، إلا أن تفعيل الحكامة الجيدة بالجماعات الترابية تحتاج إلى جراءة سياسية أكبر، فالخطاب الرسمي ودستور 2011 يؤكدان على أن الحكامة الجيدة أصبحت ضرورة لا محيد عنها، إلا أن الانتقال إلى الفعل لازال يعاني من مجموعة من المعوقات، وهذا الأمر لن يتحقق إلا إذا تضافرت جهود كل الفاعلين، بدءا بالمواطن، الموظف، المنتخب، هيئات المجتمع المدني، القطاع الخاص، الأحزاب السياسية والجهات العليا.

المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

✓ القرآن الكريم:

- ✓ سورة آل عمران، الآية: 5.
- ✓ سورة النساء، الآية: 1.
- ✓ سورة النساء، الآية: 103.
- ✓ سورة التوبة، الآية: 8.
- ✓ سورة التوبة، الآية: 10.
- ✓ سورة هود، الآية: 93.
- ✓ سورة الأحزاب، الآية: 52.
- ✓ سورة الجاثية، الآية 28 – 29.
- ✓ سورة ق، الآية: 18.
- ✓ سورة الحديد، الآية: 4.

ثانياً: المراجع

المراجع باللغة العربية:

الكتب:

- ✓ فهمي محمود شكري، "الرقابة المالية العليا: مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية"، دار مجدولاي للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، بلا سنة طبع.
- ✓ كامل بربر، "الإدارة عملية ونظام"، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1976.
- ✓ درويش عبد الكريم ود.تكلا ليلي، "أصول الإدارة العامة"، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1977.
- ✓ بكر القباني، "الرقابة الإدارية"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
- ✓ عوف محمود الكفراوي: "الرقابة المالية في الإسلام"، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 1983.
- ✓ علي بن محمد الجرجاني، "التعريفات"، دار الكتاب العلمية، بيروت، 1983.
- ✓ رمضان محمد بطيخ، "الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية"، الناشر دار النهضة العربية القاهرة، الطبعة الأولى، 1994.
- ✓ علي سليمان العبيدي، "هوامش في تاريخ المؤسسات والوقائع الاجتماعية"، الرباط، الطبعة الأولى، دجنبر 1985.
- ✓ عوف محمود الكفراوي، "الرقابة المالية، النظرية والتطبيق"، الطبعة الأولى، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 1988.

✓ قطب ابراهيم محمد، "النظم المالية في الإسلام"، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الرابعة، 1992.

✓ يوسف شباط، "المالية العامة"، الجزء الثاني، جامعة دمشق، 1994 – 1995.

✓ انور احمد ارسلان: "المشروعية والرقابة القضائية"، وسيط القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، الناشر مركز جامعة القاهرة للطباعة والنشر، 1997.

✓ غسان قلعوي، "رقابة الأداء"، دار كنعان للدراسات والنشر، دمشق، الطبعة الأولى، 1998..

✓ خولة عيسى صالح، "الرقابة الإدارية والمالية في الدولة العربية الإسلامية"، الناشر بيت الحكمة، بغداد، الطبعة الأولى 2001.

✓ عبدالرؤوف جابر، "دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العلي"،

منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2004.

✓ حسين عبد العالي محمد، "الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري"،

دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.

✓ الشحات إبراهيم محمد منصور، "حماية المال العام في الشريعة الإسلامية

والقانون"، الناشر دار النهضة العربية بالقاهرة، 2005.

✓ محمد رسول العموري، "الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى،

منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.

✓ موسى خليل، "الإدارة المعاصرة – المبادئ – الوظائف – الأهداف"، المؤسسة

الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2005.

✓ حسن عواضة، "المالية العامة دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، بيروت،

الطبعة الخامسة.

✓ زبيد منير عبوي، "إدارة المؤسسات العامة وأسس تطبيق الوظائف الإدارية

عليه"، دار الشروق للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2009.

- ✓ خالد الماجد، "التصرف في المال العام، حدود السلطة في حق الأمة"، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، بيروت، الطبعة الأولى، 2013.
- ✓ محمد خصاونة، "المالية العامة، النظرية والتطبيق"، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى 2014.
- ✓ الحسن الثاني، ملك المغرب، "التحدي"، الطبعة الثانية، المطبعة الملكية 1403هـ – 1983م.
- ✓ عبدالقادر باينة، "القضاء الإداري، الأسس العامة والتطور التاريخي"، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1988.
- ✓ المهدي بنمير، "الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 1993.
- ✓ محمد السنوسي معني، "ماليات الجماعات المحلية بالمغرب، التنظيم المالي المحلي"، دار النشر المغربية، الدار البيضاء 1993.
- ✓ الحسن الثاني، "ذاكرة ملك"، أجرى الحوارات إيريك لوران، الناشر الشركة السعودية للأبحاث والنشر، كتاب الشرق الأوسط، الطبعة الثانية 1993.
- ✓ منصور عسو، "المالية العامة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1416-1995.
- ✓ علي السلمي، "إدارة الموارد البشرية"، مكتبة الإدارة الجديدة، دار غريب للطباعة والنشر، القاهرة، 1998.
- ✓ محمد حركات، "الاقتصاد السياسي لتدبير الشأن العام"، مطبعة المعارف، الطبعة الأولى، الرباط، 2000.
- ✓ محمد حركات، "التدبير الاستراتيجي والمنافسة رهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية"، الطبعة الثانية، مطبعة فضالة، المحمدية، 2000.

✓ محكمة الحسابات الأوروبية، "مناهج وتقنيات الرقابة على المال العام، المبادئ التوجيهية الأوروبية المتعلقة بتطبيق معايير الأنتوساي للرقابة"، ترجمة د.محمد حركات، الطبعة الأولى 2001.

✓ محمد أحبشان، "السياسية الترايبية بالمغرب، قراءة أولية في النسق العام"، كتاب جماعي بعنوان: "استراتيجية وتنظيم الجماعات المحلية"، تحت إشراف محمد حركات، جامعة محمد الخامس السويسي، مجموعة البحث حول الاقتصاد الحضري والجهوي والبيئة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2002.

✓ محمد حركات، في إطار تقديمه لكتاب، "المحاكم المالية بالمغرب"، لمؤلفه أحمدوش مدني "دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة"، مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الأولى، 2003.

✓ أحمدوش مدني، "المحاكم المالية في المغرب، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة"، مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الأولى 2003.

✓ محمد براو، "الوجيز في شرح قانون المحاكم المالية، مساهمة في التأصيل الفقهي للرقابة القضائية على المال العام"، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، غشت 2004.

✓ عبدالنبي اضريف، "المالية العامة، أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها"، مطبعة دار القرويين، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2005.

✓ عسو منصور، "قانون الميزانية العامة"، مطبعة دار النشر المغربية عين السبع الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2005.

✓ عبدالفتاح بلخال، "علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي"، مطبعة فضالة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى فبراير 2005.

✓ محمد حنين، "تدبير المالية العمومية، الرهانات والإكراهات"، مطبعة دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى 2005.

✓ محمد حركات، "معوقات الرقابة العليا على الأموال العامة ضمن منظومة مكافحة الفساد في أقطار الوطن العربي، المساءلة والمحاسبة"، توزيع الدار العربية للعلوم، الطبعة الأولى 2007-1428.

✓ رشيد السعيد وكريم لحرش، "الحكامة الجيدة بالمغرب ومتطلبات التنمية البشرية المستدامة"، مكتبة الرشاد، سطات، الطبعة الأولى 2009.

✓ عبدالعزيز أشرفي، "الحكامة الجيدة: الدولية - الوطنية - الجماعية ومتطلبات الإدارة المواطنة"، مكتبة دار السلام للطباعة والنشر، الرباط، 2009.

✓ عبد القادر باينة، "الرقابة على النشاط الإداري، الرقابة الإدارية و الرقابة القضائية"، مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الأولى دجنبر 2010.

✓ كريم لحرش، "النظام الجبائي المحلي المغربي"، مطبعة طوب-بريس الرباط، الطبعة الأولى 2010.

✓ سعيد جعفري، "الحكامة وأخواتها مقارنة في المفهوم ورهان الطموح المغربي"، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2010.

✓ عبد القادر باينة، "الرقابة على النشاط الإداري"، الطبعة الأولى، دار القلم 2010.

✓ كريم لحرش، "تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب"، طوب بريس- الرباط ، الطبعة الثانية 2011.

✓ عبدالرحيم فاضل، "تقديم: مسار وتحولات سياسة اللامركزية الترابية بالمغرب"، مطبعة النجاح بالدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2012.

✓ سعيد جفري، "ما الحكامة؟"، مطبعة الأمنية، الرباط 2014.

✓ عبد العزيز أشرفي، "الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة"، مطابع النجاح الجديدة، الدار البيضاء الطبعة الأولى 2014.

✓ سعيد جفري، "الجماعات الترابية بالغرب"، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، 2016.

الأطروحات:

✓ سعيد جفري، "الرقابة على المالية المحلية بالمغرب محاولة نقدية في الأسس القانونية السياسية الإدارية المالية"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، عين الشق الدار البيضاء المغرب، السنة الدراسية 1997-1998.

✓ محمد حيمود، "إشكالية تقييم التدبير المحلي، مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق، تخصص القانون العام، كلية الحقوق بالدار البيضاء، السنة الجامعية 2001-2002.

✓ العربي الكزداح، "الطعون الجبائية في ظل المحاكم الإدارية في المغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال الرباط، السنة الجامعية 2003-2004.

✓ نعيمة امويني، "القابض الجماعي وإشكالية الرقابة على تنفيذ الميزانية الجماعية بالمغرب"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق بالدار البيضاء، السنة الجامعية 2003-2004.

✓ محمد مجيدي، "دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال الرباط، السنة الجامعية 2007-2008.

✓ السعدية العثماني، "المجالس الجهوية للحسابات بالمغرب ورقابة التسيير" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2009-2010.

- ✓ رفيقة اليحياوي: "دور الحكامة الجيدة في تدبير الشأن المحلي بالمغرب، جهة العيون بوجدور الساقية الحمراء، نموذجا"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2012-2013.
- ✓ توفيق اداساسي، "المراقبة الإدارية على تنفيذ نفقات الدولة بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – أكادال - الرباط، السنة الجامعية 2013-2014.

الرسائل:

- ✓ محمد ولد أحمد منياط، "الرقابة العليا على الأموال العمومية في دول المغرب العربي"، دراسة نقدية مقارنة، بحث لنيل دبلوم السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة، الرباط، 1994.
- ✓ محمد كادة، "تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2000-2001.
- ✓ الحسين حداد، "المفتشية العامة للمالية بالمغرب، دراسة مقارنة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2000-2001.
- ✓ مد عويس، "منظومة المراقبة المالية بالمغرب، أي دور في حماية المال العام؟"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في العلوم الإدارية، كلية العلوم القانونية والاجتماعية، عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2001-2002.
- ✓ عبدالفتاح البجيوي، "مؤسسة العامل ونظام الحكامة المحلية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية: 2006-2007.

✓ عبد العالي بنعش، "إشكالية ترشيد المالية العامة في المغرب ورهانات المحاكم المالية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الحقوق، السنة الدراسية 2007-2008.

✓ بوجمعة العولي، "الرقابة المالية المحلية وهاجس تحقيق التنمية"، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، المغرب 2011-2012.

✓ عبدالعزيز فرطاس، "دور التدقيق في التدبير الجيد لمالية الجماعات الترابية، نموذج الجماعة الترابية الخميسات"، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكدال، الرباط، المغرب 2012-2013.

المعاجم:

✓ أبي الحسين أحمد بن فارس بن زكريا، بتحقيق وضبط عبد السلام محمد هارون، "معجم مقاييس اللغة"، الجزء الثاني، باب الرء والقاف وما يثلاثهما، دار الفكر للطباعة والنشر، 1399هـ - 1979م.

✓ ابادي محمد الدين بن يعقوب الفيروز، "القاموس المحيط"، دار المعرفة، بيروت 2007.

✓ ابن منظور، لسان العرب، الجزء الأول.

✓ جرار كورنو، "معجم المصطلحات القانونية"، ترجمة منصور القاضي،

المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1998.

المجلات:

✓ إدريس بلماحي، "المفتشية العامة للمالية، جهازه مهم للرقابة وفعالية محدودة"،

أسبوعية مغرب اليوم، عدد: 10 بتاريخ 11-17 مارس 1996.

✓ خالد الناصري، "الإدارة العمومية بين إشكالية المضمون ومتطلبات التجديد"،

منشورات مجموعة البحث في المجال والتراب تحت إشراف علي السدجاري، سنة 2000.

✓ عماد أبركان، "نظام الرقابة القضائية على الجماعات الترابية ومتطلبات

التنمية"، منشورات مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة الأولى.

✓ عبدالقادر برادة، "المسكوت عنه في المالية العامة"، المجلة المغربية للتدقيق

والتنمية، عدد خاص، دجنبر 2001.

✓ ميمون يشو، "تحليل لمقتضيات القانون 03.01 المتعلق بإلزام إدارات الدولة

والجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية والمصالح التي عهد إليها بتسيير مرفق

عام بتعليق قراراتها الإدارية الفردية والسلبية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية،

عدد: 2003/43.

✓ محمد حنين، "تأملات في مدونة المحاكم"، مجلة القانون المغربي، العدد: 5،
دجنبر 2003.

✓ محمد اليعقوبي، "التصور الجديد لدور المجلس الجماعي على ضوء القانون
رقم 78-00، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، مواضيع الساعة 2003، عدد:
44.

✓ زهير عبد الكريم الكايد، "الحكماتية: قضايا وتطبيقات"، منشورات المنظمة
العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات، العدد: 372، طبعة 2003، الطبعة الأولى
القاهرة.

✓ محمد اليعقوبي، "المبادئ الكبرى للحكامة المحلية"، المجلة المغربية للإدارة
المحلية والتنمية، عدد: 56، 2004.

✓ محمد حركات، "كيف تستطيع الحكامة المالية الجيدة إبطال مفعول الفساد"،
منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، عدد 6، السنة
2005.

✓ محمد براو، "المجالس الجهوية للحسابات، تنظيمها وتسييرها واختصاصاتها
ومساطرهما"، سلسلة الرقابة على المال العام والمنازعات المالية، مطبعة طوب بريس،
الرباط الطبعة الأولى، 2006.

✓ نجيب باحمد، "مبدأ التفريع تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكامة الجيدة
والتنمية البشرية"، أشغال المناظرة الدولية والمغربية المنعقدة بمراكش من 29 إلى 31
أكتوبر 2007، منشورات وزارة الداخلية.

✓ المنظمة العربية لمكافحة الفساد، "الرقابة المالية في الأقطار العربية"، بحوث
ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، توزيع مركز دراسات الوحدة
العربية، الطبعة الأولى بيروت، أكتوبر 2009.

✓ مشروع الحكامة المحلية، كتيب صادر عن المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، المملكة المغربية، بشراكة مع USAID، يوليوز 2009.

✓ كريم لحرش، "الحكامة المحلية بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والإدارية المحلية، العدد 2، الطبع طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى غشت 2009.

✓ منشورات وزارة تحديث القطاعات العامة، مطبعة الرسالة، الرباط، أكتوبر 2011.

✓ كريم لحرش، "تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، الطبعة الثانية، طوب بريس، الرباط، 2011.

✓ حجية زيتوني، "الجهة والإصلاح الجهوي"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، مطبعة طوب بريس، الرباط، العدد: 3، 2011.

✓ ذبوجمة بوعزاوي، "السلطة التنظيمية المحلية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية REMALD، عدد 101، نونبر - دجنبر 2011.

✓ عبداللطيف بروحو، "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة دار النشر المغربية الطبعة الأولى 2011.

✓ عبد المجيد مليكي، "المسطرة أمام المحاكم المالية"، مجلة المعيار، العدد الثامن والأربعون، دجنبر 2012.

✓ نجيب جيري، منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، دار نشر المعرفة، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، الطبعة الأولى 2012.

✓ أحمد حاسون، "المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب، دراسة سوسيو قانونية"، منشورات حورات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، سلسلة أطروحات وأبحاث 2013/1، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، طبعة 2013.

✓ روبرت دجوي سفير الاتحاد الاوروبي، "الحكامة العمومية"، نشرة بعثة الاتحاد الأوروبي بالمملكة المغربية "صلة وصل"، رقم 201، يوليوز 2014.

✓ حميد أبولاس، "أهمية دسترة الجهة في دستور 2011"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، العدد 114، يناير-فبراير 2014.

✓ عبداللطيف برحو، "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية"، سلسلة مواضيع الساعة، عدد: 70، السنة 2017.

✓ أحمد بودراع، "دور القاضي الإداري في حماية مالية الجماعات الترابية"، منشورات حوارات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، مطبعة العارف الجديدة الرباط، عدد مزدوج 2 و 3 السنة 2017.

✓ رشيد قاعدة، "المجلس الأعلى للحسابات ورهانات الإصلاح الإداري"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار القلم للطباعة، الرباط، عدد: 2017/21.

الرسائل والخطب الملكية:

✓ الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى المشاركين في الدورة السابعة للجمعية العامة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، الرباط، في 24 أبريل 2001.

✓ خطاب جلالة الملك محمد السادس إلى المشاركين في الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية المنعقد بأكادير يومي 12 و 13 دجنبر 2006.

✓ الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في الملتقى الإفريقي الخامس للجماعات والحكومات المحلية المنعقدة في مدينة مراكش يوم الأربعاء 16 دجنبر 2009.

✓ نص الخطاب الملكي السامي لصاحب الجلالة الملك محمد السادس الموجه إلى الأمة بمناسبة الذكرى السابعة لاعتلاء جلالته عرش أسلافه المنعمين بتاريخ 2006/07/30.

التقارير:

✓ التقرير السنوي للبنك الدولي 1996، واشنطن العاصمة، الترجمة العربية.

✓ تقرير التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 2004.

✓ التقرير الختامي للمناظرة الوطنية الأولى للحكامة حول "الانتقالية الاستراتيجية والبرامج القطاعية"، المنعقدة بالصخيرات يومي 12 و 13 فبراير 2013، التي نظمتها الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالشؤون العامة والحكامة.

✓ تقرير الخمسينية، "المغرب الممكن، إسهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك"، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2006.

✓ تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلفة بالتحضير للجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية حول موضوع: "الحكامة الترايبية ومتطلبات التنمية الجهوية"، الصادر عن مجلس المستشارين المملكة المغربية يوليوز 2015.

✓ تقرير منظمة الشفافية الدولية برسم سنة 2016.

✓ تقرير منظمة الشفافية الدولية برسم سنة 2017.

✓ تقرير لجنة مراقبة المالية العامة بمجلس النواب، حول مشروع قانون رقم 16-55 بتغيير وتتميم القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، دورة أبريل، السنة التشريعية الخامسة: 2015-2016، الولاية التشريعية السادسة: 2011-2016.

✓ تقرير لجنة العدل والتشريع بمجلس المستشارين، حول مشروع قانون رقم 16-55 يغير ويتم القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الولاية التشريعية 2015-2021، السنة التشريعية 2015-2016، دورة أبريل 2016.

✓ تقرير لوزارة العدل حول حصيلتها خلال سنة 2017.

✓ تقرير المديرية العامة للجماعات المحلية التابعة لوزارة الداخلية بمناسبة مناقشة الميزانية الفرعية للوزارة برسم سنة 2018 بمجلس النواب.

المنشورات:

✓ "اللامركزية في أرقام"، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، 2014-2015، مطبعة وزارة الداخلية.

✓ رسالة الجماعات المحلية، نشرة إخبارية تصدرها المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، العدد رقم: 3، يوليوز - غشت - شتنبر 2001.

✓ رسالة الجماعات المحلية، نشر إعلامية تصدر كل ثلاثة أشهر من الإدارة العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، بتعاون مع الوكالة الأمريكية للتنمية العالمية USAID، الدورة الأولى 2007.

✓ منجزات وزارة الداخلية، المملكة المغربية، مطبعة وزارة الداخلية، نونبر 2012.

✓ منشورات وزارة تحديث القطاعات العامة، مطبعة الرسالة، الرباط، أكتوبر 2011.

✓ منشور السيد رئيس الحكومة رقم: 2/2014 بتاريخ 05 مارس 2014 حول مراقبة المجلس الأعلى للحسابات لاستخدام الأموال العمومية.

✓ "الدليل المنهجي للتدبير التوقعي للوظائف والأعداد والكفاءات"، منشورات وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، إدارة حديثة في خدمة المواطن، 2016.

✓ إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يناير 1997.

✓ إبراهيم بن علي الملحم، "علماء الإدارة و روادها في العالم - سير ذاتية وإسهامات علمية وعملية-"، الطبعة 2008، نشر المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلسلة بحوث ودراسات، القاهرة، ص: 42.

✓ برنامج الامم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية.

✓ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948).

اللقاءات:

- ✓ المناظرة الوطنية حول الجماعات المحلية، "من الوصاية إلى التعايش"، التي انعقدت بمدينة مراكش من فاتح إلى 4 دجنبر 1977.
- ✓ المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، المواضيع القطاعية الرئيسية، المديرية العامة للجماعات المحلية، ماي 1994.
- ✓ ملتقى الجماعات المحلية 2006، "التقرير التركيبي لورشات الملتقيات الجهوية: الدار البيضاء، فاس، طنجة، مراكش"، أكادير 12-13 دجنبر 2006.
- ✓ الدورة التكوينية التي نظمتها عمالة إقليم إفران لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية التابعة لها يومي 24 و 25 يناير 2017 في موضوع "تدبير مالية الجماعة الترابية في ضوء القوانين والأنظمة الجارية، وموضوع تحصيل الديون العمومية للجماعات الترابية"، (غير منشور).

الدوريات:

- ✓ دورية السيد وزير الدولة في الداخلية عدد: 36/م م بتاريخ 31 مارس 1997 حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم السنة المالية 1997-1998.
- ✓ دورية السيد وزير الدولة، وزير الداخلية عدد: 33 / م م م بتاريخ 5 أبريل 1999، حول إعداد ميزانيات الجماعات المحلية برسم السنة المالية 1999-2000.
- ✓ دورية السيد وزير الداخلية رقم: D 10503 بتاريخ 07 أكتوبر 2013 حول إعداد ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2014، ملحق الإجراءات والقواعد المنظمة لإعداد ميزانيات الجماعات الترابية.
- ✓ دورية السيد وزير الداخلية رقم: F 4854 بتاريخ 09 أكتوبر 2014 حول إعداد ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2015.

✓ دورية السيد وزير الداخلية رقم: 691 بتاريخ 04 أبريل 2016 حول تدبير الموارد البشرية بالجماعات الترابية.

✓ دورية السيد وزير الداخلية رقم: 40 بتاريخ 22 أكتوبر 2015 حول إعداد ميزانيات الجماعات برسم سنة 2016.

✓ دورية السيد وزير الداخلية رقم: F/1690 بتاريخ 17 أكتوبر 2016، موجهة إلى السيدات والسادة ولاة وعمال عمالات وأقاليم المملكة وكذا رؤساء مجالس الجماعات الترابية، حول إعداد ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2017.

✓ دورية السيد وزير الداخلية رقم: F/1734 بتاريخ 16 أكتوبر 2016، موجهة إلى السيدات والسادة ولاة وعمال عمالات وأقاليم المملكة وكذا رؤساء مجالس الجماعات الترابية، حول إعداد ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2018.

الدراسات:

✓ دراسة الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة حول "نحو بناء منظومة للحكامة الجيدة على المستوى الترابي"، لفائدة مجلس المستشارين، ماي 2015.

الوثائق:

✓ رسالة موجهة من رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان إلى السيد رئيس مجلس المستشارين في موضوع مقترحات وتوصيات المجلس الوطني لحقوق الإنسان بخصوص مشاريع القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية تحت رقم DA.211/15 SP / بتاريخ 23 أبريل 2015.

✓ إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يناير 1997.

✓ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002، الأردن،
ايقون للخدمات المطبعية 2002.

المنتديات:

✓ الدكتور التويجري، في كلمة ألقاها في الجلسة الافتتاحية لمنتدى "كرانز مونتانا"
العالمي الذي يعقد في مدينة الداخلة المغربية خلال الفترة من 17 إلى 22 مارس 2016.

✓ المنتدى الجهوي لبرنامج التعاون بين المدن والبلديات "CoMun"، الرباط 25
و 26 أبريل 2018.

- ✓ دستور 1962، ظهير شريف بإصدار الأمر بتنفيذ الدستور المغربي، منشور بالجريدة الرسمية عدد 2616 مكرر بتاريخ 19 دجنبر 1962، ص: 2993.
- ✓ دستور 1970، ظهير شريف رقم 177-1-70 بتاريخ 27 جمادى الأولى 1390 (31 يوليوز 1970) بإصدار الأمر بتنفيذ الدستور، منشور بالجريدة الرسمية عدد 3013 مكرر بتاريخ فاتح غشت 1970، ص: 1930.
- ✓ دستور 1972، ظهير شريف رقم 061-72-1 بتاريخ 23 محرم 1392 (10 مارس 1972) بإصدار الأمر بتنفيذ الدستور، منشور بالجريدة الرسمية عدد 3098 بتاريخ 15 مارس 1972، ص: 626.
- ✓ دستور 1992، ظهير شريف رقم 155-92-1 صادر في 11 من ربيع الآخر 1413 (09 أكتوبر 1992) بتنفيذ نص مراجعة الدستور، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4172 بتاريخ 14 أكتوبر 1992، ص: 1247.
- ✓ دستور 1996، ظهير شريف رقم 157-96-1 صادر في 23 من جمادى الأولى 1417 (07 أكتوبر 1996) بتنفيذ نص الدستور المراجع، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4420 بتاريخ 10 أكتوبر 1996، ص: 2281.
- ✓ دستور 2011، ظهير شريف رقم 91-11-1 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو 2011، ص: 3600.

✓ ظهير شريف رقم 1-59-269 الصادر في 17 من شوال 1379 (14 أبريل 1960) المتعلق بالمفتشية العامة للمالية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 2478 الصادرة بتاريخ 22 أبريل 1960، ص: 1346.

✓ ظهير شريف رقم 1-59-270 بتاريخ 17 شوال 1379 موافق 14 أبريل 1960 بشأن تأسيس لجنة وطنية للحسابات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 2487 بتاريخ 22 أبريل 1960، ص: 1347.

✓ ظهير شريف 1-59-315 بتاريخ 23 يونيو 1960 المتعلق بتنظيم المجالس الجماعية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 2487 بتاريخ 24 يونيو 1960، ص: 1970.

✓ ظهير شريف رقم 1-70-177 بتاريخ 27 جمادى الأولى 1390 (31 يوليوز 1970) بإصدار الأمر بتنفيذ الدستور، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 3013 بتاريخ فاتح غشت 1970، ص: 1930.

✓ ظهير شريف رقم 1-71-77 بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 (16 يونيو 1971) بإحداث المناطق، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 3060 بتاريخ 23 يونيو 1971، ص: 1352.

✓ ظهير شريف رقم 1-72-061 بتاريخ 23 محرم 1392 (10 مارس 1972) بإصدار الأمر بتنفيذ الدستور، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 3098 بتاريخ 15 مارس 1972، ص: 626.

ظهير شريف رقم 1-76-584 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 3335 مكرر بتاريخ فاتح أكتوبر 1976، ص: 3034.

✓ ظهير شريف رقم 1-79-175 بتاريخ 22 شوال 1399 (14 شتنبر 1979)،
يتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم 12-79 يتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات، الصادر
بالجريدة الرسمية عدد: 3490 مكرر بتاريخ 20 شتنبر 1979، ص: 2142.

✓ ظهير شريف رقم 1-80-383 بتاريخ 17 صفر 1401 (25 دجنبر 1980)
يتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم 28-80 بشأن النظام الأساسي لقضاة المجلس الأعلى
للحسابات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 3560 بتاريخ 1981/01/21، ص: 88.

✓ ظهير شريف رقم: 1-85-347 صادر في 7 ربيع الآخر 1406 (20 ديسمبر
1985) بتنفيذ القانون رقم 30-85 بفرض الضريبة على القيمة المضافة، الصادر
بالجريدة الرسمية عدد: 3818 بتاريخ 1986/01/01، ص: 2.

✓ ظهير شريف رقم 1-89-187 صادر في 21 من ربيع الآخر 1410 (21
نوفمبر 1989) بتنفيذ القانون رقم 30-89 يحدد بموجبه نظام للضرائب المستحقة
للجماعات المحلية وهيئاتها، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 4023 بتاريخ
1989/12/06، ص: 1573.

✓ ظهير شريف رقم 1-92-155 صادر في 11 من ربيع الآخر 1413 (9
أكتوبر 1992) بتنفيذ مراجعة الدستور، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 4172 بتاريخ
14 أكتوبر 1992، ص: 1247.

✓ ظهير شريف رقم 1-96-157 المؤرخ في 23 من جمادى الأولى 1417 (7
أكتوبر 1996) بتنفيذ الدستور المراجع، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 4420 بتاريخ
10 أكتوبر 1996، ص: 2281.

✓ ظهير شريف رقم 1-96-157 صادر في 23 من جمادى الأولى 1417 (7
أكتوبر 1996) بتنفيذ نص الدستور المراجع، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 4420
بتاريخ 10 أكتوبر 1996، ص: 2281.

✓ ظهير شريف رقم 1-97-83 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل
1997) بتنفيذ القانون رقم 9-97 المتعلق بمدونة الانتخابات، الصادر بالجريدة الرسمية
عدد: 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997، ص: 570.

✓ ظهير شريف رقم 84-97-1 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997) بتنفيذ القانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997، ص: 556.

✓ ظهير شريف رقم 298-01-1 الصادر في 23 من رمضان 1422 (9 ديسمبر 2001) بإحداث مؤسسة ديوان المظالم، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 4963 بتاريخ 2001/12/24 ص: 4281.

✓ ظهير شريف رقم 124-02-1 الصادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002) بتنفيذ القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5030 بتاريخ 15 غشت 2002، ص: 2294.

✓ ظهير شريف رقم 202-02-1 صادر في 12 من جمادى الأولى 1423 (23 يوليو 2002) بتنفيذ القانون رقم 01-03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5029 بتاريخ 12 أغسطس 2002، ص: 2282.

✓ ظهير شريف رقم 297-02-1 صادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5058 بتاريخ 2002/11/21، ص: 3468.

✓ ظهير شريف رقم 269-02-1 صادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 00-79 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5058 بتاريخ 2002/11/21، ص: 3490.

✓ ظهير شريف رقم 195-03-1 صادر في 16 من رمضان 1424 (11 نوفمبر 2003) بتنفيذ القانون رقم 00-69 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5170 بتاريخ 18 ديسمبر 2003، ص: 4240.

✓ ظهير شريف رقم 1-04-129 صادر في 29 من رجب 1425 (15 سبتمبر 2004) بتنفيذ القانون رقم 79-03 المتعلق بتغيير وتتميم مجموعة القانون الجنائي وبحذف المحكمة الخاصة للعدل، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5248 بتاريخ 2004/09/16، ص: 3372.

✓ ظهير شريف رقم 1-07-195 صادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نونبر 2007) بتنفيذ القانون رقم 47-06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5583 بتاريخ 2007/12/03، ص: 3734.

✓ ظهير شريف رقم 1-07-209 صادر في 16 من ذي الحجة 1428 (27 ديسمبر 2007) بتنفيذ القانون رقم 39-07 بسن أحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5591 بتاريخ 31 ديسمبر 2007، ص: 4688.

✓ ظهير شريف رقم 1-07-208 صادر في 10 من ذي الحجة 1428 (21 ديسمبر 2007) بإحداث مجلس الجالية المغربية بالخارج، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5600 بتاريخ 31 يناير 2008، ص: 306.

✓ ظهير شريف رقم 1-07-211 بتاريخ 16 من ذي الحجة 1428 (27 ديسمبر 2007) بتنفيذ قانون المالية رقم 38-07 للسنة المالية 2008، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5591 بتاريخ 31 ديسمبر 2007، ص: 4605.

✓ ظهير شريف رقم 1-07-202 الصادر في 20 من شوال 1429 (20 أكتوبر 2008) بتنفيذ القانون رقم 54-06 المتعلق بإحداث التصريح الإجباري لبعض منتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية وبعض فئات الموظفين والأعوان العموميين بممتلكاتهم، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5679 بتاريخ 3 نونبر 2008، ص: 4014.

✓ ظهير شريف رقم 1-08-153 صادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 17-08 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78-00 المتعلق

بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009، ص: 536.

✓ ظهير شريف رقم 1-11-19 صادر في 25 من ربيع الأول 1432 (فاتح مارس 2011) بإحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5922 بتاريخ 3 مارس 2011، ص: 574.

✓ ظهر شريف رقم 1-11-25 صادر في 12 من ربيع الآخر 1432 (17 مارس 2011) بإحداث مؤسسة الوسيط، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5926 بتاريخ 17 مارس 2011، ص: 802.

✓ ظهير شريف رقم 1-11-164 صادر في 19 من ذي القعدة 1432 (17 أكتوبر 2011) بتنفيذ القانون رقم 37-10 القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 22-01 المتعلق بالمسطرة الجنائية، في شأن حماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين، فيما يخص جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5988 بتاريخ 20 أكتوبر 2011، ص: 5123.

✓ ظهير شريف رقم 1-11-91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو 2011، ص: 3600.

✓ ظهير شريف رقم 1-11-166 صادر في 24 من ذي القعدة 1432 (22 أكتوبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 29-11 المتعلق بالأحزاب، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5989 بتاريخ 24 أكتوبر 2011، ص: 5172.

✓ ظهير شريف رقم 1-14-117 صادر في 2 رمضان 1435 (30 يونيو 2014) بتنفيذ القانون رقم 20-13 المتعلق بمجلس المنافسة، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6276 بتاريخ 24 يوليو 2014، ص: 6095.

✓ ظهير شريف رقم 1-15-83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6380 بتاريخ 2015/07/23، ص: 6585.

✓ ظهير شريف رقم 1-15-84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6380 بتاريخ 2017/07/23، ص: 6625.

✓ ظهير شريف رقم 1-15-85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6380 بتاريخ 2017/07/23، ص: 6660.

✓ ظهير شريف رقم 1-15-65 صادر في 21 من شعبان 1436 (9 يونيو 2015) بتنفيذ القانون رقم 12-113 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6374 بتاريخ 2 يوليو 2015، ص: 6075.

✓ ظهير شريف رقم 1-16-123 صادر في 21 من ذي القعدة 1437 (25 غشت 2016) بتنفيذ القانون رقم 15-11 المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6502 بتاريخ 22 شتنبر 2016، ص: 6810.

✓ ظهير شريف رقم 1-16-107 صادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليو 2016) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-44 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6492 بتاريخ 18 غشت 2016، ص: 6074.

✓ المرسوم الملكي رقم 66-1180 بتاريخ 2 فبراير 1967 المتعلق بالنظام الأساسي لهيئة المفتشية العامة للمالية.

✓ المرسوم رقم 539-78-2 بتاريخ 21 من ذي الحجة 1398 (22 نونبر 1978) بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة المالية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 3450 بتاريخ 13 دجنبر 1978، ص: 3118.

✓ المرسوم رقم 526-82-2 الصادر في 28 من ربيع الأول 1403 (13 يناير 1983) بتحديد التعويضات والمنافع الممنوحة لقضاة المجلس الأعلى للحسابات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 3664 بتاريخ 19 يناير 1983، ص: 106.

✓ المرسوم رقم 147-82-2 صادر في 28 من ربيع الأول 1403 (13 يناير 1983) بتحديد كيفية تقييم نشاط قضاة المجلس الأعلى للحسابات وترقيتهم في الدرجات والرتب، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 3664 بتاريخ 19 يناير 1983، ص: 105.

✓ المرسوم رقم 271-84-2 الصادر في 8 ذي الحجة 1409 (12 يوليو 1989) يغير بموجبه المرسوم رقم 147-82-2 الصادر في 28 من ربيع الأول 1403 (13 يناير 1983) بتحديد رتب ودرجات قضاة المجلس الأعلى للحسابات وتسلسل الأرقام الاستدلالية الخاصة بها، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 4024 بتاريخ 13 ديسمبر 1989، ص: 1625.

✓ المرسوم رقم 226-89-2 الصادر في 18 من رمضان 1409 (24 أبريل 1989) بتغيير المرسوم رقم 526-82-2 الصادر في 28 من ربيع الأول 1403 (13 يناير 1983) بتحديد التعويضات والمنافع الممنوحة لقضاة المجلس الأعلى للحسابات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 3994 بتاريخ 17 ماي 1989، ص: 603.

✓ المرسوم رقم 2-92-319 الصادر في 7 ذي القعدة 1413 (29 أبريل 1993) يتم بموجبه المرسوم رقم 2-82-147 الصادر في 28 من ربيع الأول 1403 (13 يناير 1983) بتحديد كيفية تقييم نشاط قضاة المجلس الأعلى للحسابات وترقيتهم في الدرجات والرتب، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 4207 بتاريخ 16 يونيو 1993، ص: 1040.

✓ المرسوم رقم 2-93-807 صادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 4262 بتاريخ 06 يوليو 1994، ص: 1079.

✓ المرسوم رقم 2-96-156 الصادر في 16 من رجب 1417 (28 نوفمبر 1996) بتغيير وتتميم المرسوم رقم 2-82-147 الصادر في 28 من ربيع الأول 1403 (13 يناير 1983) بتحديد كيفية تقييم نشاط قضاة المجلس الأعلى للحسابات وترقيتهم في الدرجات والرتب، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 4451 بتاريخ 27 يناير 1997، ص: 186.

✓ المرسوم رقم 2-05-778 الصادر في 5 ربيع الآخر 1427 (3 ماي 2006) بتغيير وتتميم المرسوم رقم 2-82-526 الصادر في 28 من ربيع الأول 1403 (13 يناير 1983) بتحديد التعويضات والمنافع الممنوحة لقضاة المجلس الأعلى للحسابات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5425 بتاريخ 29 ماي 2006، ص: 1392.

✓ المرسوم رقم 2-05-688 الصادر في تاريخ 22 من ربيع الأول 1427 (21 أبريل 2006) المتعلق بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5418 بتاريخ 04 ماي 2006، ص: 1114.

✓ المرسوم رقم 02-06-388 صادر في 16 من محرم 1428 (5 فبراير 2007) بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة وكذا بعض القواعد المتعلقة بتدبيرها ومراقبتها، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5518 بتاريخ 19 أبريل 2007، ص: 1235.

✓ المرسوم رقم 995-07-2 صادر في 23 من شوال 1429 (23 أكتوبر 2008) بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5680 الصادرة بتاريخ 6 نوفمبر 2008، ص: 4087.

✓ المرسوم رقم 589-08-2 الصادر في 24 من محرم 1430 (21 يناير 2009) بتغيير المرسوم رقم 526-88-2 الصادر في 28 من ربيع الأول 1403 (13 يناير 1983) بتحديد التعويضات والمنافع الممنوحة لقضاة المجلس الأعلى للحسابات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5702 بتاريخ 22 يناير 2009، ص: 277.

✓ المرسوم رقم 207-09-2 الصادر في 20 من ذي الحجة 1430 (08 ديسمبر 2009) المتعلق بتحديد نموذج التصريح الإجباري بالملكيات ووصل التسليم، وبالحد الأدنى لقيمة الأموال المنقولة الواجب التصريح بها، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5813 بتاريخ 15 فبراير 2010، ص: 464.

✓ مرسوم رقم 100-94-2 صادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الدولة في الداخلية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 4264 بتاريخ 19/07/1994، ص: 1171.

✓ المرسوم رقم 275-11-2 بتاريخ 28 من رجب 1432 (فاتح يوليو 2011) بتغيير المرسوم رقم 807-93-2 الصادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5959 بتاريخ 11 يوليو 2011، ص: 3315.

✓ المرسوم رقم 358-14-2 بتاريخ 11 شعبان 1435 (9 يونيو 2014) بتغيير وتنظيم المرسوم رقم 526-82-2 بتاريخ 28 من ربيع الأول 1403 (13 يناير 1983) بتحديد التعويضات والمنافع الممنوحة لقضاة المجلس الأعلى للحسابات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6266 بتاريخ 19 يونيو 2014، ص: 5091.

✓ المرسوم رقم 186-16-2 بتاريخ 4 رجب 1437 (12 أبريل 2016) بتغيير وتنظيم المرسوم رقم 807-93-2 بتاريخ 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن

النظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6463 بتاريخ 9 ماي 2016، ص: 3679.

✓ المرسوم رقم 2.82.147 صادر في 28 من ربيع الأول 1403 (13 يناير 1983) بتحديد كيفية تقييم نشاط قضاة المجلس الأعلى للحسابات وترقيتهم في الدرجات والرتب، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 3664 بتاريخ 19 يناير 1983، ص: 105.

✓ المرسوم رقم 2-16-305 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة وأجال إعداد البرمجة الممتدة على ثلاثة سنوات الخاصة بميزانية الجهة، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص: 5456.

✓ المرسوم رقم 2-16-306 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاثة سنوات الخاصة بميزانية العمالة أو الإقليم وكيفيات إعدادها، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص: 5456.

✓ المرسوم رقم 2-16-307 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاثة سنوات الخاصة بميزانية الجماعة وكيفيات إعدادها، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص: 5457.

✓ المرسوم رقم 2-16-314 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجهة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص: 5462.

✓ المرسوم رقم 2-16-315 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية العمالة أو الإقليم المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص: 5462.

✓ المرسوم رقم 2-16-316 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجماعة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص: 5463.

✓ المرسوم رقم 2-16-317 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد كفاءات تحضير القوائم المالية والمحاسبية المرفقة بميزانية الجهة، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص: 5463.

✓ المرسوم رقم 2-16-318 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد كفاءات تحضير القوائم المالية والمحاسبية المرفقة بميزانية العمالة أو الإقليم، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص: 5464.

✓ المرسوم رقم 2-16-319 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد كفاءات تحضير القوائم المالية والمحاسبية المرفقة بميزانية الجماعة، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص: 5465.

✓ المرسوم رقم 2-16-308 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد شروط وكفاءات تحويل الاعتمادات المفتوحة في ميزانية الجهة، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص: 5457.

✓ المرسوم رقم 2-16-309 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد شروط وكفاءات تحويل الاعتمادات المفتوحة في ميزانية العمالة أو الإقليم، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص: 5458.

✓ المرسوم رقم 2-16-310 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد شروط وكفاءات تحويل الاعتمادات المفتوحة في ميزانية الجماعة، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص: 5459.

✓ المرسوم رقم 2-16-297 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) يحدد كفاءات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات

الترايبية ومدتها وشروط الاستفادة منها ومساهمة الجماعات الترايبية في تغطية مصاريفها،
الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016، ص: 5440.

✓ المرسوم رقم 2-17-351 الصادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017)
بتحديد تبويب ميزانية الجهة، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6587 بتاريخ 17 يوليو
2017، ص: 4065.

✓ المرسوم رقم 2-17-352 الصادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017)
بتحديد تبويب ميزانية العمالة أو الإقليم، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6587 بتاريخ 17
يوليو 2017، ص: 4066.

✓ المرسوم رقم 2-17-353 الصادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017)
بتحديد تبويب ميزانية الجماعة، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6587 بتاريخ 17 يوليو
2017، ص: 4066.

✓ المرسوم رقم 2-17-582 الصادر في 25 من محرم 1439 (16 أكتوبر
2017) بشأن اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6619
بتاريخ 2017/11/06، ص: 6491.

✓ المرسوم رقم 2-17-264 صادر في 28 من رمضان 1438 (23 يونيو
2017) بإحداث اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6582
بتاريخ 29 يونيو 2017، ص: 3858.

✓ المرسوم رقم 2-17-449 الصادر في 4 ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر
2017) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها، الصادر بالجريدة الرسمية
عدد: 6626 بتاريخ 2017/11/30، ص: 6732.

✓ المرسوم رقم 2-17-450 الصادر في 4 ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر
2017) بسن نظام للمحاسبة العمومية للعمليات والأقاليم ومجموعاتها، الصادر بالجريدة
الرسمية عدد: 6626 بتاريخ 2017/11/30، ص: 6760.

✓ المرسوم رقم 2-17-451 الصادر في 4 ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6626 بتاريخ 2017/11/30، ص: 6787.

✓ المرسوم 2-17-285 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد كفاءات وشروط حصر النتيجة العامة لميزانية الجهة، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6578 بتاريخ 15 يونيو 2017، ص: 3571.

✓ المرسوم 2-17-286 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد كفاءات وشروط حصر النتيجة العامة لميزانية العمالات أو الأقاليم، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6578 بتاريخ 15 يونيو 2017، ص: 3575.

✓ المرسوم 2-17-287 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد كفاءات وشروط حصر النتيجة العامة لميزانية الجماعة، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6578 بتاريخ 15 يونيو 2017، ص: 3579.

✓ المرسوم رقم 2-09-441 الصادر في 17 من محرم 1431 (3 يناير 2010) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 5811 بتاريخ 8 فبراير 2010، ص: 400.

✓ المرسوم رقم 2-17-351 صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017) بتحديد تبويب ميزانية الجهة، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6587 بتاريخ 17 يوليو 2017، ص: 4065.

✓ المرسوم رقم 2-17-352 صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017) بتحديد تبويب ميزانية العمالة أو الإقليم، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6587 بتاريخ 17 يوليو 2017، ص: 4066.

✓ المرسوم رقم 2-17-353 صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017) بتحديد تبويب ميزانية الجماعة، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6587 بتاريخ 17 يوليو 2017، ص: 4066.

✓ فالمراسيم رقم 2-17-304 الصادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017)
بتحديد الآليات والأدوات اللازمة لمواكبة الجهة لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها
وممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6587 بتاريخ
17 يوليو 2017، ص: 4058.

✓ المرسوم رقم 2-17-305 الصادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017)
بتحديد الآليات والأدوات اللازمة لمواكبة العمالات أو الإقليم لبلوغ حكمة جيدة في تدبير
شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: عدد:
6587 بتاريخ 17 يوليو 2017، ص: 4059.

✓ المرسوم رقم 2-17-306 الصادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017)
بتحديد الآليات والأدوات اللازمة لمواكبة الجماعة لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها
وممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: عدد: 6587
بتاريخ 17 يوليو 2017، ص: 4061.

القوانين:

- ✓ القانون رقم 12-79 يتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات.
- ✓ القانون رقم 28-80 بشأن النظام الأساسي لقضاة المجلس الأعلى للحسابات.
- ✓ القانون رقم 30-85 بفرض الضريبة على القيمة المضافة.
- ✓ القانون رقم 30-89 يحدد بموجبه نظام للضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها.
- ✓ القانون رقم 47-96 المتعلق بتنظيم الجهات.
- ✓ القانون رقم 9-97 المتعلق بمدونة الانتخابات.
- ✓ القانون رقم 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم.
- ✓ القانون رقم 69-00 المتعلق بالمرقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى.
- ✓ القانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي.
- ✓ القانون رقم 79-00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم.
- ✓ القانون رقم 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية.
- ✓ القانون رقم 22-01 المتعلق بالمسطرة الجنائية، في شأن حماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين، فيما يخص جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها.
- ✓ القانون رقم 79-03 المتعلق بتغيير وتتميم مجموعة القانون الجنائي وبحذف المحكمة الخاصة للعدل.
- ✓ القانون رقم 47-06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.

- ✓ القانون رقم 54-06 المتعلق بإحداث التصريح الإجباري لبعض منتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية وبعض فئات الموظفين والأعوان العموميين بممتلكاتهم.
- ✓ قانون المالية رقم 38-07 للسنة المالية 2008.
- ✓ القانون رقم 39-07 بسن أحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية.
- ✓ القانون رقم 17-08 المتعلق بالميثاق الجماعي.
- ✓ القانون رقم 37-10 القاضي بتغيير وتنظيم القانون رقم 22-01 المتعلق بالمسطرة الجنائية في شأن حماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين فيما يخص جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها.
- ✓ القانون التنظيمي رقم 29-11 المتعلق بالأحزاب السياسية.
- ✓ القانون رقم 105-12 أحدث المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي.
- ✓ القانون رقم 113-12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.
- ✓ القانون رقم 20-13 المتعلق بمجلس المنافسة.
- ✓ القانون رقم 31-13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات.
- ✓ القانون التنظيمي رقم 44-14 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية.
- ✓ القانون رقم 78-14 المتعلق بالمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة.
- ✓ القانون رقم 79-14 المتعلق بهيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز.
- ✓ القانون التنظيمي رقم 111-14 المتعلق بالجهات.
- ✓ القانون التنظيمي رقم 112-14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

✓ القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات.

✓ القانون رقم 15-11 المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي

البصري.

✓ القانون رقم 15-89 المتعلق بالمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي.

القرارات:

- ✓ قرار لوزير الاقتصاد والمالية رقم 1162-16 صادر في 10 رجب 1437 (18 أبريل 2016) بتحديد شروط وإجراءات وبرامج مباراة توظيف مفتشي المالية.
- ✓ قرار لوزير الاقتصاد والمالية رقم 1163-16 صادر في 10 رجب 1437 (18 أبريل 2016) بتحديد كفاءات تنظيم امتحان الأهلية المهنية الخاصة بمفتشي المالية.
- ✓ قرار للرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات رقم 611-04 صادر في 16 من صفر 1425 (7 أبريل 2004) المتعلق بتحديد كيفية تنظيم المباراة والتدريب وامتحان الأهلية المهنية الخاصة بالملحقين القضائيين بالمحاكم المالية، مغير بأمر للرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات رقم 717-09 الصادر في 27 من ربيع الآخر 1430 (25 مارس 2009).

المعاهدات:

- ✓ معاهدة تنظم بها الحماية الفرنسية في المملكة الشريفة عقدت بفاس يوم 30 مارس سنة 1912.

المراجع باللغة الفرنسية

Ouvrages:

- ✓ Jean-Marie breton, «Le contrôle d'Etat sur le continent africain», L.G.D.J, paris, 1978.
- ✓ Gibert (P): «Le contrôle de gestion dans les organisations publiques» édition d'organisation 1980.

✓ Joseph CARLES François GENDRON François LABIE Serge REGOURD «Les collectivités territoriales et leur financement», Collection institut technique de banque, la revue banque éditeur 1990.

✓ Jean-Pierre Gaudin, «Pourquoi la gouvernance?», collection la bibliothèque du citoyen, octobre 2002, éditeur presses de sciences po (P.F.N.S.P.).

✓ Philippe Moreau Defarges, «LA GOUVERNANCE», Collection Que sais-je?, Éditeur Presses Universitaires de France, puf, 1re édition, 2003.

✓ Philippe Moreau Defarges, «La gouvernance», collection que sais-je?, éditeur presses universitaires de France, puf, 1re édition, 2003, juin.

✓ Serge Vallemont, «La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les trois fonctions publiques», Gestion publique, Guides d'action, Berget-Levrault, novembre 1996 Paris.

✓ Mark Bevir (editor), «encyclopédie of gouvernance», sage publications, London 2007.

✓ Roger Scruton, «The Palgrave Macmillan Dictionary of Political Thought», Third Edition, Published by palgrave macmillan, New York, 2007.

✓ Emmanuel Okamba, «La gouvernance, une affaire de société: analyse mythométrique de la performance», l'harmattan mai 2010.

✓ BEN BACHIR (S), «L'Administration locale au Maroc», imprimerie Royale, Casablanca 1969.

✓ EL KEBIR (F), «Le Régime financier de la commune marocaine», éd Maghrébines, Casablanca, 1980.

✓ FIKRI (A), «Le régime financier de la commune marocaine", ED. Maghrébine, Casablanca, 1980.

✓ Khoudry Driss : «Le contrôle des Finances publiques au Maroc", Edition Ediprim, 1992.

✓ SBIHI (A), «La Gestion des finances communales», éd. Babel, Rabat, 1992.

✓ HARAKAT Mohamed, «Le droit du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc, Essai les structures d'audit, à l'heure de l'ajustement structurel», Editon Babel, Rabat 1992.

✓ HARAKAT Mohamed, «L'audit dans le secteur public au Maroc Cas de la cour des comptes», Tome 2, Edition Babel, 1^{er} édition, Rabat 1994.

✓ Said Oujemaa, «le contrôle des finances publiques au Maroc», Imprimerie Belvédère, Edition Wallada, Casablanca, 1995.

✓ Sedjari (A), «Avant-propos de l'ouvrage Etat-Nation et prospective des territoires», éditions L'Harmattan -Gret, 1996.

✓ BASRI (D), «L'administration Territoriale Marocaine», Pup, DGCL, Rabat, 1998.

✓ Awatif laghrissi, «gouvernance au Maroc, approches d'action publique», imprimerie papeterie el watanya, Marrakech, année 2010.

✓ BERRADA (M), «Le Contrôle des finances de l'Etat», Ed EDI PRIM, Casablanca, 1992.

✓ HARAKAT Mohamed, «Le droit du contrôle des finances publiques au Maroc», Ed Babil, Rabat, 1992.

✓ INTOSAI, «Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public».

✓ Projet de Gouvernance Locale au Maroc, Activités d'appui aux organes exécutifs d'audit et aux opérations d'inspection, «Manuel d'audit Interne pour les Inspections Générales des Ministères».

✓ «Les collectivités locales, Recueil des textes», publication du centre de documentation des collectivités locales, Ministère de l'intérieur, Livre 2, Edition la Porte, Imprimerie El maârif Al Jadida, Rabat 1996.

Thèses:

✓ Mohammed El Bouchouki, «Le contrôle juridictionnel des finances publiques au Maroc: consolidation de la bonne gouvernance», thèse pour le doctorat en droit public, université de perpignan via domitia, faculté internationale de droit compare des états francophones, institut français de droit compare et droit musulman méditerranée, Afrique francophone, France, 27 avril 2009.

✓ Khalid El Bouayachi, "L'Apport de l'audit a la gestion des collectivités locales: analyse de l'expérience marocaine", Thèse de doctorat d'état, université sidi Mohamed ben Abdellah, Faculté des sciences juridiques économiques et sociale FES, année 2002.

Mémoires:

✓ Abdelkader ANTARI, «Le contrôle des finances publiques au Maroc : ses limites», M.C.S, ENAP, Rabat, 1985.

✓ ISSAM Benzoubeir, « Le Financement par l'emprunt des collectivités locales au Maroc», Mémoire pour l'obtention du D.E.S.S, université Mohamed v, faculté des sciences juridiques économiques et sociales Agdal Rabat, année 2005-2006.

Circulaires:

✓ Circulaire de Mr Le Ministre d'état à L'intérieur N° 2/DFL du 04/01/1996 Relative à la gestion des comptes d'affectation spéciale.

✓ Circulaire de Mr Le Ministre d'état à L'intérieur N° 1/DFL Du 4 Janvier 1996 relative a la préparation des budgets des collectivités locales pour la période de transition 1996/1997, critères de répartition de la part des collectivités locales dans le produit de la T.V.A.

✓ A /HRC/22/ 29, Study on common challenges facing States in their efforts to secure democracy and the rule of law from a human rights perspective, 17 December 2012.

Revues:

✓ KTIRI (M), «Inspection générale des finances au Maroc : interrogation sur le passé et perspectives sur l'avenir», revue marocaine d'audit et développement REMAD, n°: 5, 1996.

✓ BRAHIMI (M), «La cour des comptes», Revue juridique, politique et économique du Maroc, FSJES Casablanca, n°13/14.

✓ Harakat Mohamed, «Le concept de gouvernance au Maroc», le revue marocaine d'audit et de développement, série: management stratégique, n° 5, 2004.

✓ Bouachek (Ah), «Redéfinition du rôle de l'état et nouveau concept de l'autorité», Remald n° 25, 2001.

✓ Bernard Cassen «le piège de la gouvernance», le monde diplomatique, juin 2001.

Rencontre:

✓ Gouvernance des Villes, Rencontre des Collectivités Locales 2006, Direction Générale des Collectivités Locales, Imprimerie El Maarif Al Jadida.

✓ البوابة الوطنية للجماعات الترابية.

- ✓ <https://www.ccomptes.fr/fr/nous-decouvrir/fonctionnement>
- ✓ <http://www.chambredesrepresentants.ma/ar/>
- ✓ <http://lof.finances.gov.ma/ar/>
- ✓ <http://www.maroc.ma/ar/>
- ✓ <http://www.regionalisationavancee.ma/>
- ✓ <http://www.un.org/ar/sections/resources/civil-society/>
- ✓ <http://www.intosai.org/fr/sur-lintosai.html>
- ✓ <http://www.intosai.org/ar/about-us.html>
- ✓ [http://www.courdescomptes.ma/ar/.](http://www.courdescomptes.ma/ar/)
- ✓ <http://www.mmsp.gov.ma/ar/>
- ✓ <https://www.finances.gov.ma>
- ✓ <http://www.maroc.ma/ar/>
- ✓ <http://www.pm.gov.ma/>
- ✓ <http://www.eurosai.org/en/about-us/about-eurosai>
- ✓ <http://www.arbosai.org/Ar>

- ✓ <http://www.intosai.org>
- ✓ <http://www.chambredesconseillers.ma/ar>
- ✓ www.rdh50.ma
- ✓ <https://ar.wikibooks.org/wiki/الحكامة>
- ✓ <http://www.undp.org/content/undp/fr/home>
- ✓ <http://www.banquemonddiale.org>
- ✓ <http://www.cg.gov.ma/>
- ✓ <http://www.osce.org/>
- ✓ <http://www.conseil-concurrence.ma/>
- ✓ <http://www.pm.gov.ma/>
- ✓ <http://www.pncl.gov.ma/>

الفهرس

01		مقدمة عامة
19	المراقبة المالية الإدارية والقضائية على الجماعات الترابية.....	القسم الأول:
21	المراقبة المالية: تعريفها، أهدافها، تنظيمها، آلياتها وحدودها.....	الفصل الأول:
22	تعريف الرقابة المالية وأهدافها.....	المبحث الأول:
22	تعريف الرقابة.....	المطلب الأول:
23	نشأة الرقابة ومفهومها.....	الفرع الأول :
23	نشأة الرقابة.....	أولا:
25	مفهوم الرقابة.....	ثانيا:
33	أهداف الرقابة.....	الفرع الثاني:
36	أنواع نظم الرقابة وخطوات العملية الرقابية.....	المطلب الثاني:
37	الرقابة من حيث التوقيت وطبيعة الجهاز القائم به.....	الفرع الأول:
37	الرقابة من حيث التوقيت.....	الفقرة الأولى:
37	الرقابة السابقة.....	أولا:
39	الرقابة المتزامنة.....	ثانيا:
41	الرقابة اللاحقة.....	ثالثا:
43	الرقابة من حيث طبيعة الجهاز القائم به.....	الفقرة الثانية:
43	الرقابة الداخلية.....	أولا:
47	الرقابة الخارجية.....	ثانيا:
48	خطوات العملية الرقابية والتطور الوظيفي للرقابة المالية.....	الفرع الثاني:
49	خطوات العملية الرقابية.....	الفقرة الأولى:
49	تحديد معايير الأداء.....	أولا:
49	قياس الأداء مقارنة بالمعايير الموضوعية.....	ثانيا:
50	تصحيح الانحرافات غير المرغوب فيها.....	ثالثا:

50	التطور الوظيفي للرقابة المالية	الفقرة الثانية:
51	رقابة المشروعات	أولاً:
51	الرقابة المحاسبية	ثانياً:
52	الرقابة المالية	ثالثاً:
53	الرقابة الاقتصادية	رابعاً:
53	الرقابة السياسية	خامساً:
54	الرقابة القضائية	سادساً:
55		خاتمة المبحث الأول:
57	تنظيم الرقابة المالية، آلياتها وحدودها	المبحث الثاني:
59	تنظيم الرقابة المالية الإدارية للجماعات الترابية	المطلب الأول:
60	الدستور	الفرع الأول:
63	القوانين التنظيمية للجماعات الترابية	الفرع الثاني:
69	المفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية	المطلب الثاني:
70	المفتشية العامة للإدارة الترابية	الفرع الأول:
74	المفتشية العامة للمالية	الفرع الثاني:
76	اختصاصات وتنظيم المفتشية العامة للمالية	أولاً:
80	النظام الأساسي لهيئة التفتيش العام للمالية	ثانياً:
90		خاتمة المبحث الثاني:
91		خاتمة الفصل الأول:
93	الرقابة المالية القضائية	الفصل الثاني:
95	آليات اشتغال وعمل المجلس الأعلى للحسابات	المبحث الأول:
96	تنظيم وتأليف المجلس الأعلى للحسابات	المطلب الأول:
97	تأليف المجلس الأعلى للحسابات	الفرع الأول:
97	إحداث المجلس الأعلى للحسابات (الإطار التاريخي)	الفقرة الأولى:
106	الهيكل التنظيمي للمجلس الأعلى للحسابات	الفقرة الثانية:

108	هيئات المجلس الأعلى للحسابات.....	الفرع الثاني:
111	الاختصاصات والمساطر.....	المطلب الثاني:
112	اختصاصات المجلس الأعلى للحسابات.....	الفرع الأول:
112	التدقيق والبت في الحسابات.....	أولا:
114	التسيير بحكم الواقع.....	ثانيا:
114	التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية.....	ثالثا:
114	طرق الطعن.....	رابعا:
116	مراقبة التسيير ومراقبة استعمال الأموال.....	خامسا:
118	المساعدة المقدمة إلى البرلمان والحكومة.....	سادسا:
118	تفتيش المجالس الجهوية للحسابات.....	سابعا:
118	التقرير السنوي.....	ثامنا:
120	الاختصاصات الأخرى.....	تاسعا:
122	المساطر المتبعة من قبل المجلس الأعلى للحسابات وعلاقته بالمجالس الجهوية للحسابات.....	الفرع الثاني:
122	المساطر المتبعة.....	الفقرة الأولى:
122	مسطرة البت في الحسابات.....	أولا:
123	مسطرة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية.....	ثانيا:
125	العلاقة بين المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات.....	الفقرة الثانية:
127	.....	خاتمة المبحث الأول:
129	المجالس الجهوية للحسابات.....	المبحث الثاني:
131	تأليف المجالس الجهوية للحسابات وتشكيل هيئاتها.....	المطلب الأول:
131	تأليف المجالس الجهوية للحسابات.....	الفرع الأول:
133	تشكيل هيئة المجلس الجهوي للحسابات.....	الفرع الثاني:
134	اختصاصات وبنية المجالس الجهوية للحسابات.....	المطلب الثاني:
134	اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات.....	الفرع الأول:

134	الاختصاصات القضائية	الفقرة الأولى:
135	التدقيق والبت في حسابات المحاسبين العموميين	أولا:
135	التسيير بحكم الواقع	ثانيا:
136	التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية	ثالثا:
137	الاختصاصات الإدارية	الفقرة الثانية:
138	مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية	أولا:
139	مراقبة التسيير ومراقبة استخدام الأموال العمومية	ثانيا:
139	مساطر عمل المجالس الجهوية للحسابات وإكراهات المحاكم المالية	الفرع الثاني:
140	ضوابط عمل المجالس الجهوية للحسابات	الفقرة الأولى:
140	مساطر البت والتحقيق	أولا:
141	طرق الطعن في أحكام المجالس الجهوية للحسابات	ثانيا:
142	المحاكم المالية وإكراهاتها الرقابية	الفقرة الثانية:
143	الإكراهات المالية والمادية	أولا:
144	الإكراهات الرقابية للمحاكم المالية	ثانيا:
145	العنصر البشري بالمحاكم المالية	المطلب الثاني:
146	تعيين القاضي المالي	الفرع الأول:
146	شروط تعيين القاضي المالي	الفقرة الأولى:
147	طرق تعيين القاضي المالي	الفقرة الثانية:
150	حقوق وواجبات قضاة المحاكم المالية	الفرع الثاني:
150	حقوق قضاة المحاكم المالية	الفقرة الأولى:
152	واجبات قضاة المحاكم المالية	الفقرة الثانية:
153	الوضعيات التي يوجد فيها قضاة المحاكم المالية	أولا:
159	النظام التأديبي لقضاة المحاكم المالية	ثانيا:
160	مجلس قضاة المحاكم المالية	ثالثا:
162		خاتمة المبحث الثاني:

163	.....	خاتمة الفصل الثاني:
164	.....	خاتمة القسم الأول:
167	الحكامة المحلية وإشكالية التطبيق.....	القسم الثاني:
168	مبادئ الحكامة المحلية وأهدافها.....	الفصل الأول:
169	الإطار النظري والقانوني للحكامة المحلية.....	المبحث الأول:
169	تطور مفهوم الحكامة ومستوياتها.....	المطلب الأول:
169	مفهوم الحكامة وتطورها.....	الفرع الأول:
175	أوجه الحكامة.....	الفرع الثاني:
175	الحكامة السياسية.....	أولا:
176	الحكامة الاقتصادية.....	ثانيا:
177	الحكامة الاجتماعية.....	ثالثا:
178	الحكامة القضائية.....	رابعا:
178	الحكامة الإدارية.....	خامسا:
179	معايير ومرتكزات الحكامة الجيدة.....	المطلب الثاني:
180	معايير الحكامة.....	الفرع الأول:
187	مرتكزات الحكامة الجيدة.....	الفرع الثاني:
187	شروط تحقيق الحكامة.....	الفقرة الأولى:
187	تدبير الموارد البشرية وتحديث الأجهزة الإدارية.....	أولا:
199	استعمال وسائل التكنولوجيا الحديثة للإعلام والتواصل.....	ثانيا:
201	معيقات تطبيق الحكامة الجيدة.....	الفقرة الثانية:
204	.....	خاتمة المبحث الأول:
206	واقع الحكامة في المغرب ودور القطاع الخاص والمجتمع المدني في الحكامة المحلية.....	المبحث الثاني:
206	الإطار القانوني للحكامة الجيدة.....	المطلب الأول:
207	الأسس الدستورية الخاصة بالحكامة.....	الفرع الأول:

214	مقتضيات الحكامة في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية	الفرع الثاني:
218	دعم الإطار المؤسسي والشركاء الجدد للحكامة المحلية	المطلب الثاني:
219	دعم الإطار المؤسسي	الفرع الأول:
231	الشركاء الجدد للحكامة المحلية	الفرع الثاني:
233	المجتمع المدني	الفقرة الأولى:
238	القطاع الخاص	الفقرة الثانية:
241		خاتمة المبحث الثاني:
242		خاتمة الفصل الأول:
244	الحكامة في التدبير المالي للجماعات الترابية	الفصل الثاني:
244	المالية المحلية بالجماعات الترابية	المبحث الأول:
245	القواعد القانونية والتقنية المنظمة لإعداد ميزانيات الجماعات الترابية	المطلب الأول:
245	البرنامج الزمني والأجال القانونية لإعداد الميزانيات	الفرع الأول:
251	المبادئ العامة المؤطرة للميزانيات	الفرع الثاني:
258	إعداد التقديرات الخاصة بالمداخيل والنفقات	المطلب الثاني:
258	إعداد التقديرات الخاصة بمداخيل الجماعات الترابية	الفرع الأول:
261	الموارد الذاتية للجماعات الترابية	الفقرة الأولى:
267	الموارد الخارجية للجماعات الترابية	الفقرة الثانية:
276	إعداد التقديرات الخاصة بنفقات الجماعات الترابية وبيان التصفية	الفرع الثاني:
276	إعداد التقديرات الخاصة بنفقات الجماعات الترابية	الفقرة الأولى:
279	حصر النتيجة العامة للميزانية وتقرير التدقيق	الفقرة الثانية:
279	حصر النتيجة العامة للميزانية	أولاً:
282	تقرير التدقيق	ثانياً:
284		خاتمة المبحث الأول:
285	الحكامة المالية على ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية	المبحث الثاني:
285	الحكامة في التدبير المالي المحلي وربط المسؤولية بالمحاسبة	المطلب الأول:

286	الحكامة في تدبير المالية المحلية.....	الفرع الأول:
295	حكامة الجماعات الترابية.....	الفرع الثاني:
297	الحكامة الجهوية.....	الفقرة الأولى:
304	الحكامة التدييرية الإقليمية.....	الفقرة الثانية:
306	حكامة الجماعات.....	الفقرة الثالثة:
310	مقومات الحكامة المالية للجماعات الترابية.....	المطلب الثاني:
311	تحسين الحكامة المحلية وعصرنة التدبير المالي للجماعات الترابية.....	الفرع الأول:
315	آفاق الحكامة المالية.....	الفرع الثاني:
320	.....	خاتمة المبحث الثاني:
321	.....	خاتمة الفصل الثاني:
323	.....	خاتمة القسم الثاني:
327	.....	خاتمة عامة:
339	.....	المصادر والمراجع:
386	.....	الفهرس: